

## Institucionalidad en el Mercosur: actualidad y trascendencia de la “Cláusula democrática”

---

POR ALEJANDRO CÓRDOBA SOSA (\*) Y MIRTA LUISA JURIO (\*\*)

**Sumario:** I. Introducción.— II. Antecedentes doctrinales en Latinoamérica.— III. El orden democrático en el sistema interamericano de la OEA.— IV. El “empoderamiento” democrático del Mercosur.— V. Reflexiones finales.— VI. Bibliografía.

**Resumen:** en el presente trabajo se lleva a cabo un análisis de las normas internacionales comunitarias y doctrina pertinente, en el proceso de integración del que Argentina es parte, en las cuales la defensa del orden democrático surge desde el principio como una condición indeclinable para los Estados miembros del mismo. Como culminación de un proceso político con fuerte sesgo ideológico, distorsivo de los propósitos originarios del proyecto, actualmente atraviesa una situación de inestabilidad política que pone en riesgo su continuidad. En estas circunstancias es que cobra una importancia trascendental para retomar el rumbo, la noción de democracia representativa, con el consecuente principio de división de poderes, que no ha dejado de vigorizarse por medio de cláusulas incorporadas en los textos fundantes, ya de la OEA (en su papel de fuente inspiradora de toda cooperación continental) entre otros, como del Mercosur.

**Palabras claves:** democracia - institucionalidad - integración - defensa - estabilidad

***Institutionality in Mercosur: present and perspectives of the “democratic clause”***

***Abstract:*** the following article analyses the Mercosur community norms and relevant legal doctrine in the field of international law, related to the Mercosur in which Argentina takes part, concerning the defence of the public democratic order.

---

(\*) Prof. Adjunto Derecho Internacional Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, UNLP. Prof. Derecho de la Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

(\*\*) Prof. Titular Derecho Internacional Público, Prof. Adjunta Derecho Civil III, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, UNLP. Prof. Titular Derecho de la Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.

*As a result of a political process fueled by an ideology that largely differed to the original purposes considered essential in the beginning of the see) and projects, the whole regional block drifted to political instability due to distortion of its policy fundamentals. This principle, conditio sine qua non for the member states of such multilateral treaty, comprehending the notions of representative democracy and of the separation of powers, got invigorated by clauses incorporated in the founding texts from the OAS (as the base treaty for any continental cooperation) among others, to the ones belonging to the Southern Common Market.*

**Keywords:** *democracy - institutionalism - integration - defense-stability*

## I. Introducción

Sudamérica, promediando la década de 1980, manifiesta una clara concienciación de la importancia de una redefinición en términos de posicionamiento tanto económico como político, dando pábulo a la necesidad de construir un marco supranacional en el que se ponderaran debidamente las características institucionales y socioculturales de la región, en un momento de la historia en que regresaba a las diversas naciones la instauración plena del "Estado de derecho".

Las reconquistadas libertades y la protección de las mismas encarnadas en la salvaguarda del sistema democrático, tuvo desde los orígenes de la iniciativa integradora en el subcontinente, un papel fundacional como punto de partida de la construcción de una multilateralidad ajustada a derecho.

Si en el contexto de las dictaduras predominantes en el Cono Sur se había establecido una colaboración entre los regímenes de facto para asegurar su subsistencia mutua en el contexto de la guerra fría, las renacidas democracias impondrían en su política exterior, de cara al nuevo escenario que comenzaba a plantear el fin del conflicto este-oeste, la concepción de que ante la necesidad esencial de instrumentar un bloque de Estados, debía fortalecerse la institucionalidad de los miembros mediante la fijación de conceptos normativos comunes de naturaleza republicana.

De esta manera los procesos sustentados por la voluntad política de este conjunto de naciones, enaltecieron la función de las denominadas "cláusulas democráticas" se erigieron para los países en condición esencial de pertenencia o participación en los modelos integracionistas.

Así es el caso de Argentina, que junto con las naciones más próximas del Río de la Plata, ingresa en 1986 en un proyecto de integración que en los últimos años ha adquirido nuevo impulso, nuevas presencias. Habiendo tenido un origen fundamentalmente macroeconómico o comercial en sus líneas de política, este proceso sostuvo en sus instrumentos fundantes, la relevancia de la defensa liminar del

orden democrático como presupuesto indeclinable de la articulación de políticas comunes. Podría decirse, en términos kelsenianos, que constituye una suerte de “norma fundamental hipotética” de validación de toda la estructura normativa regional.

El momento histórico en el que se dejaban atrás los regímenes autoritarios pero no la amenaza de desestabilización de los gobiernos representativos, por la herencia de aquellos en materia de factores de presión, motorizaron en gran medida la decisión de establecer mecanismos compromisorios para que la evolución integradora se construyese sobre un conjunto de valores superadores y reafirmadores del imperio de la ley.

En estos acuerdos, a fin de asegurar su eficacia permanente de cara a la sustentación duradera de un espacio en el que conformar un mercado común, debían ser complementados, en el mediano y largo plazo, por una estructura orgánica que controlara el cumplimiento de los mismos.

Por otra parte, el precedente europeo del mercado común, que llevaba décadas de estabilidad política tras haber superado la era de los totalitarismos que llevó a la última conflagración mundial actuaría, sin lugar a dudas, como un ejemplo incontrastable a ser emulado, teniendo en cuenta que la institucionalidad democrática común de esas naciones, supo ser la piedra de toque para la superación de deficiencias infraestructurales que habrían hecho naufragar la iniciativa en otro momento de la historia, como sucediera con otros proyectos precedentes latinoamericanos (ALALC, ALADI, etc.), en una región agitada por todo tipo de enfrentamientos ideológicos que acababan por reflejarse en una diversidad de regímenes absolutamente deletérea.

Ya en pleno desarrollo del proceso de integración, luego de la constitución de una zona de libre comercio y la fijación de un arancel externo común, pero asumiendo claramente la responsabilidad de conducirlo asegurando la sujeción a la legalidad, los Estados Partes del Mercosur suscriben el Protocolo de Ushuaia el 24 de julio de 1998, que establece en su artículo 1º que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”.

A través de este acuerdo complementario, se esperaba vigorizar los índices de institucionalidad en las sociedades de los Estados integrantes y asociados, funcionando como pivote de una nueva ampliación de sus esferas de contralor de la legalidad, por parte del bloque, de los órdenes jurídicos, en procura de una mayor articulación de políticas que redunden en beneficio de la ciudadanía en la región y su participación en el sistema representativo.

Andadas casi dos décadas del tercer milenio, los trastrocamientos y fracturas del orden democrático en ciertas naciones del bloque regional se plantean como una realidad que genera nuevos desafíos y activa debates sobre el papel del "populismo" como expresión de la voluntad soberana de los pueblos.

En el marco de una creciente proximidad en materia de políticas macroeconómicas, emerge claramente como una necesidad la de establecer una coordinación institucional consensuada, para alcanzar estándares más elevados de compleción de las condiciones jurídicas esenciales de la dinámica integracionista.

Ahora bien, para alcanzar estos fines, deberán tenerse en cuenta las asimetrías sociopolíticas de los Estados miembros, tomando como criterio las diferencias relativas (su mayor o menor capacidad de construir un determinado modelo de legalidad equivalente en relación con los otros socios), en miras a subsumir racionalizándolo, respetando el principio de soberanía y la autodeterminación de los pueblos, el elemento ideológico como parte coadyuvante de lo estrictamente político, en un contexto de afirmación de los lazos comunitarios.

Una actitud de los Estados partes en otro sentido, socavaría las dinámicas de articulación interna de las normas del bloque, con consecuencias inciertas para el mismo.

## **II. Antecedentes doctrinales en Latinoamérica**

Desde los comienzos mismos de la gesta independentista latinoamericana, se tuvo en cuenta la necesidad de construir un marco jurídico estable y pacífico para los nacientes sujetos de derecho internacional en miras al mayor desarrollo e inserción en el sistema mundial, de las naciones de la región.

Diversas circunstancias históricas habrían de dejar una impronta característica a los propósitos establecidos en la procura de la mejor cooperación y posterior integración del continente, con una vocación democratizadora cada vez más acendrada a lo largo de esta evolución, que se materializa tanto en actos de gobierno como en elaboraciones doctrinarias tendentes a apuntalar el imperio de la legalidad.

En los inicios, durante las luchas que arrojaron por fruto la independencia de las hasta entonces colonias españolas, la consolidación del nuevo estado de cosas estuvo orientado a resistir el absolutismo como ideología antirrepublicana, por ser la bandera que portaban las potencias europeas embarcadas tanto en el aplastamiento de las iniciativas de signo democratizador en las propias metrópolis, como en las guerras de reconquista de los territorios perdidos. Ya en el ideario de Bolívar, Monteagudo y Artigas, patriotas que proyectaron una vasta patria común,

se halla presente la esencia democrática de su proyecto integrador, tal como lo plantea Vivian Trías:

“El Estado-nación, como los derechos del hombre, como las instituciones democráticas, como el culto a la razón constituyen el bagaje ideológico que conformó la mentalidad de los líderes de la emancipación al comenzar el siglo XIX, justamente llamado ‘el siglo de las nacionalidades’” (1978: 50).

Esa comunidad de producción material, base de la “nacionalidad continental”, impulsora de una dinámica autónoma (no dependiente) de acumulación de capital, que fuera capaz de crear un mercado unificado en el que los productores y los consumidores tuvieran libre concurrencia, con un único sistema monetario y un único régimen tributario, sólo podía estar garantizado por una autoridad estatal incuestionable en términos de representatividad.

Sólo la representación por medio de delegados de cada uno de los territorios que componen el enorme mosaico regional, podía asegurar este último factor decisivo, idea que suscribe Bernardo de Monteagudo en su *Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los estados hispano-americanos y plan de su organización*.

Transcurrido el siglo XIX, que vio naufragar los intentos de revertir la dispersión de las naciones de Hispanoamérica, por efecto de la injerencia fundamentalmente norteamericana, a principios del siglo siguiente, en el marco del denominado “Panamericanismo” (que como doctrina preconiza y potencia la supremacía moral y la tutela jurídica de la potencia anglosajona), es que aparecen diversas doctrinas a propósito del surgimiento de los primeros regímenes “de facto” en la región.

Es de destacar el antecedente argentino, la denominada “Doctrina Irigoyen” (1920), por la cual de cara la imposición de un gobierno *de facto* en Bolivia por medio de un golpe de estado, el presidente argentino que da el nombre a la misma, en mensaje al Congreso de la Nación, plantea el concepto de “status constitucional”, desconociendo temporariamente la autoridad del nuevo gobierno boliviano por haberse constituido contra “*la definición de la carta política que rige en aquel Estado*”.

En la misma línea, la “Doctrina Betancourt” (1959), que lleva tal nombre por el presidente venezolano durante cuyo mandato fue formulada con la finalidad de defender la democracia, quien sosteniendo la instauración de la misma en su país lleva la misma a sus últimas consecuencias internacionales, preconiza la validez de la decisión de interrumpir relaciones con los gobiernos que llegasen al poder

por vías no democráticas, noción que el mismo demanda como postulado de índole continental:

“Solicitaremos cooperación de otros gobiernos democráticos de América para pedir, unidos, que la OEA excluya de su seno a los gobiernos dictatoriales porque no sólo afrentan la dignidad de América, sino también porque el Artículo 1 de la Carta de Bogotá, Acta constitutiva de la OEA establece que sólo pueden formar parte de este organismo los gobiernos de origen respetable nacidos de la expresión popular, a través de la única fuente legítima de poder que son las elecciones libremente realizadas. Regímenes que no respeten los derechos humanos, que conculquen las libertades de sus ciudadanos y los tiranice con respaldo de las políticas totalitarias, deben ser sometidos a riguroso cordón sanitario y erradicados mediante la acción pacífica colectiva de la comunidad jurídica internacional” (Betancourt, 1959: 176).

En la actualidad, en tiempos del interamericanismo igualitarista, que adquiere su forma institucional en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia (1948) dando origen a la OEA, se dará impulso al fortalecimiento de estas pautas en diversos instrumentos jurídicos regionales posteriores.

Por otra parte, ya en los prolegómenos de la fundación de la OEA, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), formando parte del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, de su Consejo Económico y Social (ECOSOC), responsable de promover el desarrollo económico y social de la región por medio de la investigación económica, dio origen al llamado “Modelo Cepalino” como vía de salida del subdesarrollo estructural de América Latina. Eran tiempos en que al menos la mitad de los gobiernos latinoamericanos tenían un origen militar, con dictaduras de variado cuño y dispar ferocidad. A su vez, los gobiernos civiles se situaban entre el conservadurismo y el populismo pasando por unos pocos liberales, todos los cuales sin excepción, comprendían la necesidad de profundizar algún modelo de sustitución de importaciones, sólo posible a través del progreso social para dejar atrás un cúmulo de deficiencias recurrentes que lastraban el avance de la marcha hacia el desarrollo.

Ese estado ideal sólo podía ser alcanzable mediante el desarrollo de una conciencia política en el ámbito del sistema republicano representativo, con controles y contrapesos que actúen como catalizadores de la transparencia en el gobierno, tal como lo expresara en su Trigésimo tercer periodo de Sesiones, mediante la Resolución 649 de la Conferencia Estadística de las Américas, que recoge la experiencia del continente en este sentido:

“(...) tomando en cuenta la importancia y necesidad crecientes de contar con estadísticas públicas confiables, de calidad y oportunas para el ejercicio de la transparencia, la rendición de cuentas de las autoridades públicas y la evaluación de los resultados de las políticas públicas, elementos clave del fortalecimiento democrático de la región”(CEPAL, 2010: 144).

### III. El orden democrático en el sistema interamericano de la OEA

Desde su momento fundacional, la promoción de la institucionalidad democrática y la protección de los derechos humanos esenciales, emergen como principios liminares del más importante organismo de cooperación regional (OEA), que ya en su Carta constitutiva de manera enérgica consagra la necesidad de fortalecer los mismos.

Su propio Preámbulo lo expresa de manera explícita:

“Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre (...)” (Carta OEA, 1948: 2).

Asimismo, en el inciso f) del artículo 3º, en que se enumeran los principios de la organización, se echan las bases jurídicas de todo proyecto de desarrollo en las Américas, al manifestar que “la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”.

De este modo se fija el criterio de que no es posible un progreso social sustentable, si no tiene por marco como *conditio sine qua non* al sistema representativo de gobierno, en un contexto de solidaria cooperación continental ajena a toda injerencia violatoria del “Principio de no intervención”.

Posteriormente, sucesivos protocolos de reformas avanzaron en esta línea conceptual, afirmando la noción de que la vigencia del estado de derecho será asimismo requisito irrenunciable para la pertenencia y la continuidad de los Estados parte en el denominado “sistema interamericano”, materializado en la OEA.

Así es como llegamos a 1991 cuando se establece la trascendental Resolución 1080 de la Asamblea General, la cual faculta al Secretario General del organismo, a:

“que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días a pedir una convocatoria urgente del Consejo Permanente para decidir acciones inmediatas en caso de quiebres o interrupciones inconstitucionales en algún país” (Resolución 1080, 1991: 1).

Más tarde, en la llamada “Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo”, también en el ámbito de la Asamblea General, se compromete a los Estados parte a mantener una colaboración y seguimiento activo de los procesos políticos en el continente, determinando que:

“(...) los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno” (AG/DEC. 4 XXIII-O/93, 1993: 2).

En consonancia con el Protocolo de Washington de reforma a la Carta de la OEA, que en su artículo 9 otorga al Secretario General, habiéndose agotado los mecanismos de la diplomacia multilateral para lograr el restablecimiento del estado de derecho, frente a la situación de “un miembro (Estado) de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido” haya sido “*derrocado por la fuerza*”, de suspenderlo momentáneamente “del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado”.

Finalmente, en la III Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Quebec en 2001, los primeros mandatarios participantes llegaron al acuerdo en torno a la elaboración de un instrumento “constitucional” interamericano, corolario de cristalización del principio democrático puesto de manifiesto en los instrumentos precedentes a que se hizo mención. Así es como nace la denominada “Carta Democrática” a lo largo del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el 11 de septiembre de 2001, constituyendo un suceso de extremada trascendencia

en la historia del continente, tal como lo expresa el exembajador de Colombia ante la OEA, Humberto De la Calle:

“La Carta es un hito en la historia democrática del hemisferio. En primer término, en lo político implica un serio compromiso de los gobernantes con la democracia, no ya en su versión minimalista electoral, sino con un concepto amplio que toca todos los aspectos de la dignidad humana como eje central de su concepción. En lo histórico, recoge y proyecta los antecedentes que le han servido de guía, desde la letra de la propia Carta de la OEA hasta las manifestaciones relacionadas con el compromiso de Santiago. En lo sociológico, la Carta expresa una realidad profunda: los pueblos de América sienten que tienen derecho a la democracia aunque haya quienes piensen que ‘su’ democracia no ha contribuido momentáneamente a resolver los problemas de pan coger. Y, por fin, en lo jurídico, aunque se trata de una Resolución y no de un Tratado, es claro que no es una Resolución cualquiera porque fue expedida como herramienta de actualización e interpretación de la Carta fundacional de la OEA, dentro del espíritu del desarrollo progresivo del derecho internacional” (2003: VIII).

La Carta, en su capítulo IV que lleva por título “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”, prescribe las medidas que deberán ser aplicadas en situaciones de quiebre de la institucionalidad democrática, reconociendo facultades más extensas a la organización, tal como aparece patentizado en sus artículos 17 y 18 que respectivamente determinan:

“cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” o bien, “cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento” (2001: 8).

En el contexto de esta normativa habilitante, es que el actual Secretario General de la OEA, Luis Almagro, acabó por exhortar formalmente a los gobiernos del continente a suspender la membresía de Venezuela de la Organización de Estados

Americanos(1), si el régimen gobernante de esta nación continúa denegando la celebración de elecciones generales libres y transparentes, agudizándose la situación que denunciara en su informe de 2016, por el que asegura que tal país "viola todos los artículos de la Carta Democrática Interamericana y los estándares de gobernabilidad democrática adoptados por los países del hemisferio en 2001".

Esta demanda, plenamente ajustada a derecho, se da en el marco del artículo 20 de la Carta, que autoriza a cualquiera de los Estados miembros o al mismo Secretario General a convocar al Consejo Permanente en caso de que se produjera en alguno de aquellos, "una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático".

El Consejo Permanente tiene la autoridad necesaria para convocar a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la cual finalmente podría suspender a un miembro de la OEA con el voto de los dos tercios de la totalidad de los Estados partes del Tratado.

### III.1. Encuadramiento ideológico vs. democracia estructural

Contrariamente a la noción de que el Derecho de la Integración carece de un contenido axiológico respecto de los sistemas políticos que puedan adoptar los Estados miembros del bloque, una especie de neutralidad valorativa en relación al tipo de gobierno sostenida por la ausencia de una normativa que estableciera requisitos a cumplir (estado de derecho) para ser reconocido como un régimen *de iure*, ya se pudo apreciar que sí existió a poco de iniciado el camino, salvando el principio de no injerencia en la política interna de los Estados.

Antes del avance de una perspectiva puramente tecnocrática o sustentada por el oportunismo coyuntural impuesta en la década pasada, se elaboraron normas y doctrinas atinentes al mentado criterio.

Actualmente, la depreciación del complejo ideológico del que se habló *supra*, trae como consecuencia una mayor profundización de las exigencias jurídicas como base del complejo normativo comunitario, que recupera la función de responder a las demandas de ejercicio de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos de la región, que por la vía de la participación electoral directa en nuevos órganos (como el "Parlasur") (2) se tornan factores pivotaes del proceso.

---

(1) Noticiatomada de <http://www.infobae.com/america/venezuela/2017/03/14/nicolas-almagropidio-formalmente-la-suspension-de-venezuela-de-la-oea/>

(2) El Parlamento del Mercosur, o PARLASUR, como es conocido, es el órgano legislativo del Mercosur, el bloque subregional compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El

Las experiencias anteriores en materia de aproximación regional, no han hecho más que afirmar que los sistemas democráticos son los que conllevan una mayor seguridad jurídica y acatamiento de los valores y los principios que han de orientar las políticas integradoras.

La idea de la integración, como faz superior de las tendencias de cooperación unificadoras de la conducta de los Estados, ha reconocido en su propia matriz que el sistema representativo republicano deberá ser una condición indeclinable, dado que tal como lo sostiene Ciuro Caldani; “cuando un proceso integrador afirma su compromiso democrático, de exclusión del uso interno de la fuerza, no hace sino reconocer una idea que es propia de la misma noción de integración” (1998: 20).

En esta línea de ideas, se puede colegir que de ser necesario, deberá procederse a la supresión de todo mecanismo que imponga la legislación de los Estados miembros del tratado de integración, que coarte la capacidad de participar en pleno a la ciudadanía, que cercene los derechos de la misma o que propenda a dejar de lado el principio de división de poderes.

En realidad es este un punto de partida vital al momento de formar un Estado parte de cualquier tratado internacional, dado que este requerimiento se halla englobado en el principio de buena fe en el cumplimiento de todo compromiso internacional que asumiesen los Estados.

El desconocimiento de lo establecido en un tratado a través de la legislación interna de un Estado parte, engendraría responsabilidad internacional de este por constituir una renuncia unilateral al Tratado, conforme lo establecido por la Convención De Viena de Derecho de los Tratados, que en su artículo 27 declara: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Por ello es que en el terreno puramente instrumental, se crearon para el bloque regional un cuerpo de órganos a fin de asegurar la ejecución de los propósitos acordados tanto como alcanzar una mayor eficacia coordinada y eficiencia operativa en los mecanismos decisionales comunitarios.

Se estableció de este modo, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), cuya función fue la de representar a los Poderes Legislativos de cada uno de los Estados miembros del Mercosur, estando integrada por igual número de parlamentarios representantes de las partes. Los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta debían ser designados por los respectivos Parlamentos nacionales, según lo

---

PARLASUR fue creado en el 2006 para reemplazar Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el entonces órgano deliberativo del Mercosur.

que se estableciera en sus procedimientos internos. Este órgano clave en el proceso de integración política, según establecía el Protocolo de Ouro Preto (3) que le da origen, debía coadyuvar "en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración".

Esta normativa basal del ente supraestatal creado en Asunción hace más de veinticinco años, es aquella con la cual colisiona cualquier acto de interrupción de la regularidad institucional como el que planteó Venezuela suspendiendo momentáneamente, en el orden interno, las funciones del cuerpo legislativo nacional (4), lo cual agrava sus situación de momentánea exclusión del bloque desde el 2 de diciembre de 2016, por incumplir requisitos comunitarios que incluyen acuerdos económicos, de derechos humanos e inmigración.

Se deduce de lo expuesto que toda interrupción arbitraria o autoritaria de los procesos electorales y legislativos de las naciones del bloque, afecta no sólo la esencia de los principios jurídicos rectores, sino también el funcionamiento de los órganos supranacionales, que como la Comisión Parlamentaria Conjunta, hoy el Parlasur, requieren un regular funcionamiento de sus equivalentes en el esfera interna, de los cuales dependen para su propia conformación.

Esta situación actual es herencia de una coyuntura histórica que atravesó América Latina por la cual, ante los riesgos surgidos en el campo de la continuidad y conquista de objetivos del bloque, la evolución del mismo se cifrara en un viraje ideológico que se produjo en la región como consecuencia de la crisis social y política que azotó a la región poco después del año 2000.

Esto trajo como consecuencia un trastrocamiento de la perspectiva afirmadora de los valores de la institucionalidad democrática, en aras de la construcción de proyectos nacionales con fuerte acento socio-económico y cultural en los cuales las variantes ideológicas del populismo pasaron a tener preponderancia sobre lo jurídico-constitucional como factor determinante de políticas comunes.

Así se dio impulso a la ampliación de la estructura por medio de la incorporación de nuevos Estados miembros, con el ingreso de Venezuela en 2006, lo que prueba cabalmente este nuevo impulso con que se intentó animar (o reanimar,

---

(3) El protocolo de Ouro Preto fue un decisivo instrumento complementario del Tratado de Asunción (constitutivo del Mercosur) que se firmó el 16 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, estableciendo la base institucional del Mercosur, asignándole al Mercosur personalidad jurídica internacional y fijando un arancel externo común.

(4) En marzo de 2017, por sentencia el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela suspendió las funciones de la Asamblea Nacional, asumiendo la función legislativa y desarticulando el sistema de división de poderes, piedra angular de la democracia republicana.

tras la bancarrota de los proyectos neoliberales) este proceso que así desvía su evolución en términos de fortalecimiento del imperio de la legalidad y de la moderna racionalidad política.

Con este elemento ideológico *reactivo*, se instrumentó un redimensionamiento de la función del Mercosur, pretendiendo de esta manera lograr un desplazamiento de su área de influencia hacia otras zonas de América del Sur y del Caribe, obviando en gran medida el contralor de institucionalidad.

La perspectiva del comercio exterior como desiderátum de un gobierno como el argentino, con perentorias necesidades de financiamiento para el incremento exponencial del gasto público, presentó a Venezuela como un factor clave, capaz de actuar como puente para la exportación de bienes y servicios, acelerando el crecimiento de las economías internas por la posibilidad de incursionar en un nuevo mercado para ciertos productos argentinos manufacturados con ventaja comparativa, saltando el cerco de una aislamiento internacional cada vez más agudizado para ese país.

Ponderando el potencial del polo petrolero venezolano, en miras a su capacidad de compra para las exportaciones del Mercosur, se dio pábulo a una iniciativa integradora que se creía contribuiría a afirmar la autonomía económica internacional del conjunto, y que habría de redundar finalmente en un incremento de la velocidad de todo el proceso. González Urrutia, en referencia a estas relaciones de Venezuela con Argentina, socio e intermediador que le dio ímpetu el ingreso de aquella en el bloque regional, expresa claramente la naturaleza de esta iniciativa:

“(...) el Convenio de Cooperación comúnmente conocido como petróleo por alimentos, en virtud del cual se ha producido un incremento notable de las exportaciones argentinas hacia Venezuela; el anuncio de la creación de ‘Petrosur’ (empresa petrolera encabezada por Venezuela y Argentina); la creación del Banco del Sur; la creación de la cadena latinoamericana de televisión Telesur, integrada originalmente por los canales oficiales de los dos países; la suscripción del convenio que contempla la reparación y construcción de barcos petroleros venezolanos en astilleros de Río Gallegos, Argentina; la adquisición de bonos argentinos, por citar algunas de las iniciativas económicas más relevantes” (Vilosio, 2010: 65).

Por otra parte, y de modo también ajeno a los propósitos originarios del esquema integrador, no se tuvo en cuenta que con la membresía plena de Venezuela, se alteraba la dirección del mismo (por su proximidad, derivada de compromisos previos, con Argentina y Brasil que actuaron como catalizadores), contribuyendo a desequilibrar la multilateralidad y el pluralismo de cara a la toma de decisiones que impactaran en el mercado internacional, del que Argentina junto con el resto de las naciones del bloque participa de modo complementario y no excluyente.

La emotivamente bautizada “alternativa bolivariana” para las Américas, fruto del oportunismo coyuntural, se constituyó en fundamento ideológico para la afirmación de una identidad latinoamericana aislacionista respecto del mercado mundial, asumida como posición fuertemente otros bloques y naciones supuestamente hegemónicas con injerencia en la zona que, en teoría, procuraban obstaculizar y desnaturalizar la extensión de vínculos mutuamente beneficiosos entre las naciones unidas por un pasado común.

Todo lo expresado, patentiza que los gobiernos de la América del Sur que impulsaron este golpe de timón fuertemente ideologizado, como hontanar de una nueva concepción del vínculo entre los Estados de la región, se manifestó de un modo tal que acabó por revertir la esencia del proceso tal como fue concebido en sus inicios.

La noción de que toda relación con las llamadas “naciones dominantes” en el plano hemisférico, conlleva un carácter prescriptivo desde la obediencia a las imposiciones de las mismas, habría de movilizar a la ciudadanía tras sus legítimos representantes, en la procura de una transformación esperanzadora de los procesos de unión que no haría más que sumir a la región en una espiral de corrupción y concentración de poder anti-democrática con signo popular, casi sin precedentes; el pensamiento “nacional” y “popular”, asumido en el marco del reformulado proyecto de integración, culminaría para la mayoría de los Estados intervinientes en una grave crisis institucional producto de la depreciación generalizada de los procedimientos ajustados a Derecho, provocando gran menoscabo a la idea de democracia, legalidad y derechos humanos esenciales.

#### IV. El “empoderamiento” democrático del Mercosur

Los últimos progresos y mutaciones del cuadro político en el que se desenvuelve el proceso de integración continental, que responden a una demanda de *accountability*(5) impostergable de la ciudadanía que se está haciendo evidente, se fundan sobre la necesidad de que los pueblos tengan una real participación en el proceso, que sólo puede estar garantizada por un regular funcionamiento de las instituciones como parte esencial de la agenda del mismo, vigorizando de esta manera la vocación democrática de los gobiernos que conforman la “supraestatalidad” regional.

---

(5) El término inglés “accountability”, en el ámbito de la Ciencia Política, designa la rendición de cuentas por parte de la autoridad gobernante, como necesidad para el adecuado funcionamiento del régimen democrático. En América Latina la exigencia de índices más elevados de “accountability” por parte de la ciudadanía, ha ido creciendo de la mano de una mayor madurez del sistema político, dada la inexistencia o debilidad de la misma en varios países de la región.

La nueva manera de orientar el proceso, a partir de la fijación de numerosos puntos de contacto en la forma de concebirla urgencia de una mayor transparencia en la gestión gubernamental de las naciones de Latinoamérica (lo que se refleja en los resultados electorales de los últimos años, en los que se observan concordancias en las fuerzas políticas emergentes) ha llevado a las mismas a una mayor coincidencia normativa “horizontal” (entre gobiernos), que después cuajan en acuerdos de cumbre destinados a actuar positivamente, en el corto y mediano plazo, sobre los habitantes del bloque regional.

La compleja historia de la ideológicamente sesgada senda integradora precedente, se plantea hoy como una lección capital sobre la importancia de la institucionalidad democrática como impulso catalizador que, habiendo sido en alguna medida dejado de lado en la misma, exige ser prontamente recuperado para la consumación de objetivos que gocen de vigencia duradera.

El precedente más importante de esta nueva tendencia, que no puede dejar de ser mencionado porque constituye la fijación de un principio orientador que día a día se está haciendo más sólido en los protocolos de actuación del Mercosur, fue el de la suspensión de Paraguay a raíz de la destitución del Presidente Lugo en 2012, la decisión de los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay de suspender a Paraguay como Estado miembro del Mercosur.

Esta nación quedó suspendida hasta que por medio de elecciones democráticas se llevara al gobierno un nuevo presidente emanado del voto popular, ello con fundamento en el Protocolo de Ushuaia, considerándose que el proceso por el cual fue destituido el presidente, llevado a cabo por el poder legislativo paraguayo, había carecido de legitimidad por tratarse de un golpe institucional mentado por sectores opositores a este.

Si bien es innegable que lo sucedido en Paraguay posee rasgos singulares — hasta polémicos— por cuanto la destitución se desarrolló dentro de lo previsto en la normativa legal en vigor, tal como lo establece la Constitución, desde la actual perspectiva de la que hablamos, que propende a una mayor participación mutua de los gobiernos en la búsqueda de soluciones a crisis institucionales que desde cualquiera de los miembros produzca inestabilidad en todo el bloque, no se lo puede descartar como un valioso ejemplo de compromiso regional con el respeto de las garantías democráticas y el Estado de Derecho (6).

---

(6) Los Estados miembros y asociados del Mercosur que resolvieron, como consecuencia de la destitución del presidente Lugo la suspensión del Paraguay, emitieron el siguiente documento el día 24 de junio de 2012: Declaración de los Estados Partes del Mercosur y Estados asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay: “La República Argentina, la República Federativa del Brasil, La República del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de .....

Este compromiso de las gestiones estatales a que se hace referencia, no puede dejar de comprenderse si no se aquilata el crecimiento en la población de Latinoamérica en general, de una *affectio* comunitaria regional que resuena de manera positiva en las diversas sociedades civiles nacionales, a través de los medios de información de la ciudadanía que no conocen límites territoriales, sentimiento por el cual la regularidad legal de los mandatarios es entendida como parte de una problemática que trasciende las fronteras, teniendo como consecuencia positiva una mayor demanda de responsabilidad de los gobiernos participantes del proceso de integración; la “suerte” de los pueblos vecinos, ha pasado a formar parte de un imaginario común en la región.

La evolución de que se da cuenta, motorizada por una redefinición general del concepto de legalidad en el contexto de la integración regional como objetivo indeclinable, está sentando las bases para que el futuro esté signado por un avance profundizador en este sentido, y hasta pueda avizorarse una ampliación de la estructura originaria, que lleve a otras naciones del área el impulso democratizadora fin de participar en formas superiores de unión en términos políticos y funcionales.

## V. Reflexiones finales

Nuestra exposición ha tenido por objeto señalar tanto la vigencia de la denominada “cláusula democrática” en los instrumentos constitutivos del sistema interamericano y del esquema integracionista regional del Mercosur, tanto como una evolución que afirma en las naciones del área el concepto de democracia como condición indispensable para animar todo proceso de integración, puesto que la garantía de la obtención de resultados permanentes, sólidos y estables en los terrenos económico, social, político y cultural (esto último en términos de ciudadanía participativa) sólo puede emanar de un respeto coincidente de este principio por parte de los Estados miembros.

---

Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú; Considerando que, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur suscrito el 24 de julio de 1998, la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración. Deciden:

“1.— Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso.

2.— Suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del Mercosur, así como de las reuniones preparatorias, que tendrán lugar en la ciudad de Mendoza, entre el 25 y 29 de junio de 2012.

3.— Considerar, a nivel de Jefas y Jefes de Estado en la Reunión Cumbre del Mercosur del día 29 de junio, ulteriores medidas a ser adoptadas”.

El derecho a un gobierno democrático, se plantea en los diversos documentos del que la “Carta Democrática” es el más emblemático, como una garantía fundamental, una suerte de “contenido pétreo” que posee el constitucionalismo latinoamericano, que como tal puede ser demandado de modo colectivo tanto en el propio país como en las naciones vecinas por medio de los mandatarios y representantes de las mismas, tal como lo establece en su artículo primero al decir que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y los gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”.

El elemento ideológico que en ciertas circunstancias históricas pasadas actuó como un factor entorpecedor o desnaturalizante del proceso, se ha ido desdibujado cada vez más ante las exigencias de libertad y rendición de cuentas de la ciudadanía frente a los gobiernos, actuando, *contrario sensu*, como catalizador de la institucionalidad en la región, con un claro fomento del restablecimiento de un aparato institucional con cada vez más elevadas cotas de legalidad, como principio indeclinable e irrenunciable, en los reclamos de la sociedad civil.

A modo de colofón, puede decirse que las actuales son instancias de gran expectación, dada la confianza depositada en las fuerzas del cambio, de las que se espera el perfeccionamiento integral del sistema, en el cual las limitaciones y flaquezas que pudieron haberse puesto en evidencia, se alejen de todo peligro de recidiva transformándolas en aprendizaje durante una génesis desarrollada entre naciones jóvenes, quedando en tiempo pasado para no ser más que el prólogo de un presente constructivo que eche las bases un futuro benéfico para la afirmación de la democracia en Latinoamérica.

## VI. Bibliografía

BETANCOURT, Rómulo (1959). *Posición y doctrina*. Caracas: Cordillera.

CEPAL (2010). *Resolución 649 (XXXIII): Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/16186> [Fecha de consulta: 22/04/2017]

CIURO CALDANI, Miguel Ángel (1998). “El Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur (Integración, desarrollo y democracia)”, en: *Revista Derecho de la integración*. Rosario: Ed. del Centro de Estudios comunitarios, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Nº VIII.

MORENO QUINTANA, Lucio M. (1928). *La diplomacia de Irigoyen*. La Plata: Inca.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Washington: OEA.

— (1991). Resolución 1080 de la Asamblea General (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)). *Democracia representativa*. Washington: OEA.

— (1993). Resolución del 4 de diciembre de 1993 de la Asamblea General (AG/DEC. 4 XXIII-O/93), *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo*. Washington: OEA.

— (2003). Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones. (OAS official records; OEA/Ser.G/CP-1).

ISBN 0-8270-4513-1). *Introducción, Embajador Humberto de la Calle*. Washington: OEA.

TRÍAS, Vivián (1978). “Iberoamérica: Balkanización, Integración dependiente e Integración liberadora”, en: *Revista Nueva Sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Crisis. N° 37, pp. 41-53. Julio-agosto.

TRUCCO, Marcelo y Otro (2012). “La cláusula democrática en los procesos de integración latinoamericana”, en: *Revista del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Cs Ss. Universidad Nacional de Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Facultad de Derecho. V. II.

VILOSIO, Laura E. (2010). “Mercosur y Unasur. Posturas de la Argentina frente a ambos procesos -sólo un ejemplo, en: *Civitas, Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre: Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. V.X. pp. 63-76. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74221646005>

### Otros documentos consultados

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm>

DOCUMENTOS del MERCOSUR. Disponibles en: <http://www.mercosur.int/>

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponible en: <http://www.mercosur.int/>

PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/59923/norma.htm> [Fecha de consulta: 20/04/2017]

Fecha de recepción: 27-04-2017      Fecha de aceptación: 02-07-2017