

## **Regionalismo y Democracia: Una revisión de la cláusula democrática del MERCOSUR**

Lucas A. Chiodi

lucas.chiodi@cari.org.ar

Carlar Gebetsberger

carla.gebetsberger@cari.org.ar

Andrés M Schelp

andres.schelp@cari.org.ar

Secretaría Académica del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

**Resumen:** El trabajo que sigue busca analizar la aplicación de la cláusula democrática del MERCOSUR en la suspensión de Paraguay en 2012 y de Venezuela en 2017. Recoge, por ello, algunos interrogantes en torno a la defensa de la democracia por parte de los países miembro del MERCOSUR en el marco de los procesos de integración regional. A tal fin, se abordará desde una perspectiva intergubernamental la estructura normativa desarrollada por dicho organismo con miras a la consolidación y defensa de la democracia en articulación con el proceso de integración regional.

**Palabras clave:** *Regionalismo - Democracia - Cláusula Democrática – MERCOSUR*

**Abstract:** The work that follows seeks to analyze the application of the democratic clause of MERCOSUR in the suspension of Paraguay in 2012 and Venezuela in 2017. Therefore, it raises some questions about the defense of democracy by MERCOSUR member countries in the framework of regional integration processes. To this end, the normative structure developed by said body will be approached from an intergovernmental perspective with a view to consolidating and defending democracy in coordination with the regional integration process.

**Key words:** regionalism; democracy; democratic clause, MERCOSUR

## **I. Introducción.**

Mientras que los debates sobre integración regional se han concentrado fundamentalmente en aspectos económicos y comerciales, se ha indagado considerablemente menos sobre la institucionalidad democrática. Este campo de estudio, el cual ha crecido progresivamente a lo largo de los últimos años, se ha enfocado mayormente en las diversas restricciones bajo las cuales operan estos organismos (Feldmann, Merke y Stuenkel, 2019). El trabajo que sigue buscará avanzar sobre esta dimensión dentro del MERCOSUR en el marco de lo que ha sido considerado un proceso de desgaste de los organismos regionales dentro del proceso de regionalización, desde una perspectiva intergubernamental (Peña, 2005; Ovando Santana y Aranda Bustamante, 2013; Malamud, 2015). Se ha prestado atención sostenida al efecto del creciente número de organizaciones subregionales alternativas con cláusulas democráticas (por ejemplo, MERCOSUR, UNASUR, CELAC y la Comunidad Andina) en la aplicación de las normas democráticas en América Latina. Si bien hay otras explicaciones a tener en cuenta, estos hallazgos apuntan constantemente al hecho de que, por varias razones, América Latina, ya sea en la el MERCOSUR, la OEA o en otros organismos subregionales ha moldeado un régimen con más énfasis en la defensa de la democracia en lugar de su promoción (Legler y Kwasi Tieku, 2010).

Se ha destacado la existencia de 17 instrumentos internacionales en favor de los sistemas democráticos dentro del continente americano (Ramírez, 2011). El Mercado Común del Sur detenta cuatro y sus países miembro han suscrito, además, cláusulas democráticas en cinco diferentes organismos regionales: el propio MERCOSUR en 1998, la OEA en 2001, la UNASUR y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en 2010, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011. Sin embargo, algunos análisis (Peña, 2005; Ovando Santana y Aranda Bustamante, 2013; Malamud, 2015) han señalado claras limitaciones institucionales en la normativa del MERCOSUR para el mantenimiento y la consolidación de la democracia en los Estados Parte, con excepción de la cláusula democrática.

Se intentará recoger algunos de estos interrogantes, entre los que se destaca una pregunta por los aparentes límites de los instrumentos utilizados por los países miembro del MERCOSUR para la defensa de la democracia, en el marco de los procesos de integración regional. Para ello, se prestará especial atención a las aplicaciones de la cláusula democrática del MERCOSUR en la suspensión de Paraguay en 2012 y Venezuela en 2017. A tal fin, se realizará una comparación con la aplicación de la Carta Democrática de la OEA para los casos paraguayo y venezolano. Esta comparación deviene relevante ya que ambas habían sido ratificadas por los Estados Parte al momento de producirse los hechos que acarrearón la suspensión de su membresía al MERCOSUR.

Cabe aclarar, aquí no se ha analizado en profundidad el posicionamiento de la UNASUR que cuenta con un mecanismo similar para mantener el orden democrático e incluso postula sanciones más severas. En efecto, según el Tratado Constitutivo, del 23 de mayo de 2008, “*la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados*” (UNASUR, 2008). El motivo por el que ha sido excluido del análisis es porque no todos los países habían ratificado el protocolo, entre ellos, Paraguay, previo a la destitución del Presidente Fernando Lugo en 2012.

## II. Marco Teórico

Existe una amplia variedad de aproximaciones teóricas para comprender el fenómeno de la integración regional. Por un lado, la teoría funcionalista plantea, desde una perspectiva liberal, el establecimiento de un “sistema de red de transacciones” (Serrano, 2008: 5) que promueve intereses comunes entre los Estados y que se retroalimenta a sí mismo generando ramificaciones. Consecuentemente, se promueven lealtades entre los individuos más allá de su Estado Nacional (Dougherty y Pfaltzgraft, 1993). Ernst Haas (1958) profundiza dicho argumento dando origen al neo-funcionalismo. En su consideración, la cooperación positiva en cuestiones técnicas -postulada por el funcionalismo-, que incluye la dimensión económica, promueve desbordamientos hacia otros sectores, que pueden abarcar desde cuestiones socioculturales o políticas, e incluso vinculadas a la defensa. De esta manera, se produce una cierta delegación de soberanía de parte de los Estados miembro de dicha unidad regional.

Por otro lado, la *perspectiva institucionalista* contiene una gran cantidad de enfoques (Malamud y Schmitter, 2006) que divergen en relación a los factores más relevantes a considerar. No obstante, todas coinciden en el valor explicativo otorgado a las instituciones en el proceso de integración regional. Mientras tanto, la corriente teórica neo-funcionalista, pese a seguir considerando relevante el rol de los Estados Parte, incluye también en su consideración el papel de los actores no estatales (ANE) tales como “*las asociaciones de interés y movimientos sociales creados en la región*” (Malamud y Schmitter, 2006:3). De esta forma, se diferencia de la aproximación intergubernamental que plantea que los Estados y sus intereses son los que determinan el proceso de integración y su devenir. Mientras que los neo-funcionalistas aceptan que los Estados son quienes “fijan las condiciones del acuerdo inicial”, postulan que los actores no estatales juegan un rol dentro de la “dirección y magnitud del cambio subsiguiente” de la

integración (Malamud y Schmitter, 2006:3). Esta perspectiva concibe a la integración regional como un proceso que, a pesar de ser conflictivo, presenta mecanismos auto-reforzadores.<sup>1</sup>

Por otra parte, en el marco de estos procesos de integración, las intervenciones en defensa de los “principios democráticos” por parte de organismos regionales suelen implicar una conjunción de factores tanto materiales como simbólicos. Closa y Palestini (2018) han desarrollado recientemente una teoría para explicar por qué los gobiernos latinoamericanos decidieron establecer cláusulas democráticas. De acuerdo con estos autores, los gobiernos que se consideran inestables o débiles buscan un seguro regional contra la regresión democrática y, por lo tanto, se comprometen con normas colectivas para apoyar la democracia. Por otro lado, los gobiernos con una autopercepción de ser demasiado estables o grandes para ser sancionados adoptan cláusulas democráticas sobre la base de que serán los ejecutores de esas cláusulas. Closa y Palestina encuentran que Argentina, Brasil y Uruguay no fueron vistos como necesitados de un protocolo (como los Protocolos Ushuaia del MERCOSUR o el Protocolo de Georgetown de UNASUR) y, por lo tanto, actuaron como proveedores de tutela. En el lado receptor, se pensó que Paraguay y Venezuela necesitaban un protocolo para asegurar la supervivencia del régimen. En otras palabras, algunos gobiernos percibieron las cláusulas como funcionales para su propia estabilidad democrática, mientras que otros sintieron que eran funcionales para otros estados que se creían menos estables y necesitaban tutela.

Ahora bien, para entender la intervención en defensa de los “*principios democráticos*”, Van der Vleuten y Hoffmann (2010) resaltan la intersección entre los intereses del poder regional dominante y la presión ejercida por un actor externo. Los autores especifican que la efectividad de la última variable, es decir, “los costos ideacionales de la presión externa” (Van der Vleuten y Hoffmann, 2010), dependerá de la coincidencia de las identidades regionales con las de dicho actor (que puede ser un Estado o una organización internacional o regional) (Acharya, 2004). Así, por ejemplo, desde mediados del siglo XX las políticas exteriores de América Latina se construyeron con frecuencia de cara al poder norteamericano (Santana y Aranda Bustamante, 2013). La competencia de identidades regionales se identifica como un factor que limita los efectos de la presión externa (“*shaming*”). En ausencia de un actor que promueva este efecto, cobran preeminencia explicativa los intereses materiales, geopolíticos o domésticos de los poderes regionales, que de hecho pueden llegar a ser determinantes también en caso de posicionarse de forma contraria a una intervención (Van der Vleuten y Hoffmann, 2010).

---

<sup>1</sup> Otras dos perspectivas, que Malamud y Schmitter (2006) rescatan son la federalista -basada en un acuerdo entre actores por establecer un nuevo esquema institucional pluralista- y la que centra su atención en el rol constructivo del establecimiento de organismos reguladores independientes -que gozando de independencia promueven la regulación supranacional-.

Es importante señalar que en el ámbito institucional de las organizaciones internacionales los Estados, para salvaguardar su soberanía, generalmente no admiten como regla que los órganos de la organización internacional puedan dictar actos jurídicos normativos con eficacia o fuerza obligatoria para los Estados miembros. Palestini (2017) rescata en este sentido que, a diferencia de las instituciones judiciales independientes, las reglas de protección de la democracia instituidas dentro de los organismos regionales les permiten a los Estados conservar la interpretación y aplicación de dichas normas. Esto ha sido puesto de relieve por Hillgenberg (1999), quien se refiere a estos arreglos institucionales como *non treaty agreements*, los cuales pueden ser entendidos como herramientas para regular el comportamiento de los Estados entre sí en casos en los cuales, por varias razones, revela una tendencia preferencial por la normativa blanda o *soft law*.

En relación con el término *soft law* cabe realizar algunas precisiones antes de proseguir con el objeto de este análisis. El término *soft law* puede referirse tanto al continente o forma de la norma, como a su contenido, pudiendo ambos coincidir (Sánchez Flores, 2004). Es decir, se hablará de *soft law* cuando se esté en presencia de reglas cuya estructura normativa sea débil y poco obligatorio (continente débil) y/o cuando el continente sea fuerte (es decir, ellas enuncian ciertos derechos y obligaciones), pero el contenido sea débil (estos derechos y obligaciones no definan ni impongan una conducta precisa). Así, una convención en vigor entre dos partes (*hard law*) puede definir derechos y obligaciones con un contenido impreciso y poco obligatorio (contenido *soft*). A la inversa, derechos y obligaciones con un contenido aparentemente preciso y obligatorio pueden ser enunciados en un instrumento de *soft law*, tal como una resolución de una organización internacional. Entre las principales razones por las que los Estados recurren a la *soft law* es posible (Sánchez Flores, 2004) que, por un lado, ésta sea utilizada como instrumento mediador para arribar a mayores consensos y evitar trabas institucionales; así como también, cuando los Estados no pueden o quieren lograr una normativa jurídicamente vinculante u obligatoria, sea por la oposición política doméstica, o por desacuerdos con algunos aspectos de lo propuesto.

Rescatando el análisis de Federico Merke sobre el accionar de la Argentina dentro de la OEA (2014), en el que concluye que las posturas del país divergen en el organismo regional en función a las “preferencias domésticas” destaca la necesidad de tomar en consideración a las mismas para explicar la acción estatal en los organismos regionales. Esta perspectiva parecería indicar una prevalencia del sistema político en el análisis de política exterior en lugar de poner el foco en las dinámicas de estructura de sistema de estados. No obstante, Merke (2014) cita que los fines de los Estados (Moravcsik, 1997) deben contemplarse en su juego recíproco con “variables sistémicas”, tales como el rol de las instituciones y el poder, dando lugar a un proceso

mutuamente constitutivo de las políticas. De esta forma, la densidad institucional y los factores materiales son patrones clave para evaluar empíricamente su efecto sobre el accionar estatal.

### **III. i. Los orígenes del MERCOSUR: hacia la cláusula democrática.**

De ser entendida como cristalización de las relaciones entre Brasil y Argentina, la creación del MERCOSUR encuentra tres grandes momentos predecesores: El acuerdo de Itaipú-Corpus en 1979 (Malamud, 2013); el posicionamiento brasileño a favor del derecho argentino sobre las islas Malvinas durante la guerra (Peña, 1988; Lafer, 1997); y el fortalecimiento de la cooperación de marcada impronta comercial llevada adelante tras la restitución de la democracia en ambos países, pese a que las negociaciones se habían realizado antes de la democratización brasileña (Gardini, 2005).

La construcción del MERCOSUR siguió inicialmente los parámetros indicados por la literatura en relación al surgimiento de la cooperación intrarregional. En efecto, el regionalismo económico y las preocupaciones en relación a la seguridad suelen ser los precursores de las estrategias regionales; la cooperación política suele ser un elemento posterior (Reinalda, 2007). Así, entre 1984 y 1989, Argentina y Brasil firmaron veinticuatro protocolos con el objetivo de impulsar el comercio bilateral. La "Declaración de Iguazú", firmada por los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín el 30 de noviembre de 1985, fue la formalización de este deseo de integración, con éste se establecieron sus metas en diversos ámbitos (económico, financiero y comercial, básicamente).

El 20 de julio de 1986, se celebró el "Acta de Integración Brasil-Argentina", consagrando los principios fundamentales del "Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil" (PICAB). En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y, a partir de ese momento, el agotamiento de la estrategia de acuerdos sectoriales llevó a un cambio de rumbo.

En 1990, Argentina y Brasil registraron en la ALADI el Acuerdo de Complementación Económica que sistematizaba los acuerdos preexistentes y anticipaba la alteración de la estrategia integradora, y ese mismo año comenzaron las tratativas con Paraguay y Uruguay para sumarlos con vistas a formar un mercado común. El MERCOSUR quedó finalmente establecido en 1991 mediante el Tratado de Asunción, firmado por los cuatro países y, posteriormente, el Protocolo de Ouro Preto firmado en 1994 le dio al MERCOSUR la estructura institucional que regiría durante la década siguiente, incluyendo la personería jurídica.

El articulado del Tratado de Asunción contempló casi exclusivamente objetivos económicos y comerciales, estableciendo que “los Estados Partes deciden constituir un mercado común”. En efecto, en sus 24 artículos y 5 anexos, ni una sola vez aparecen los términos “democracia” o “derechos humanos” (Malamud, 2013). La bibliografía, no obstante, sugiere que el bloque no alcanzó la forma de mercado común establecido por los tratados, sino apenas el de unión aduanera incompleta (Bouzas, Motta Veiga y Torrent, 2002).

Ahora bien, además de la búsqueda de complementariedad económica, uno de los objetivos iniciales había sido el resguardo de las democracias incipientes fundamentalmente a través de la desactivación de hipótesis de conflicto, como se revela en acuerdos antecesores para el uso pacífico de la energía nuclear. Fue recién en 1992 con la Declaración Presidencial de Las Leñas (de 27 de junio de 1992) que se afianzó la voluntad política de los Estados a favor de la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR. Otro paso importante para la introducción formal del mantenimiento de la democracia como un requisito de permanencia en el MERCOSUR fue generado por la crisis paraguaya de 1996, que llevó a la redacción de la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, el 25 de junio de 1996, elaborada en la localidad de Potrero de Los Funes, provincia de San Luis, Argentina, en la que se reafirmó que la democracia era un requisito previo para la continuación del proceso de integración. En efecto, a través de estas declaraciones, los Estados Parte del MERCOSUR señalaron la imposibilidad de afianzar proceso de integración sin el respeto al Estado de Derecho y a la democracia. En línea con estas declaraciones, fue celebrado dos años más tarde el Protocolo de Ushuaia, que establece el mantenimiento de la democracia como razón para la continuidad de la existencia o el desarrollo del bloque. En el mismo sentido, fue suscrita, en 1998, la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, por la cual se establecía que la paz constituye un elemento esencial para el mantenimiento del proceso de integración regional. Los Estados signatarios de la citada Declaración se han comprometido a desarrollar mecanismos de consulta y cooperación en las áreas de defensa, seguridad, así como el desarme y el uso pacífico de la energía nuclear.

### **III. ii. Análisis de la cláusula democrática del MERCOSUR y de la OEA.**

La cláusula democrática interamericana y del MERCOSUR son *non binding norms* o norma de *soft law*; pero ello no quiere decir que no produzcan efecto alguno: son programáticas, prospectivas, una especie de norma de incitación, y expresan la convicción de los Estados

miembros (pues es un cauce para expresar la convicción jurídica y política de los mismos) referida a que solo un gobierno democrático puede participar en la organización regional.

En el caso de ruptura del orden democrático de un Estado Parte del MERCOSUR, los demás Estados Parte iniciarán consultas entre sí y con el Estado en cuestión. Cuando las consultas resultaren infructuosas, los demás Estados Parte deben decidir sobre la naturaleza y el alcance de las medidas a adoptar, aspirando al retorno al régimen democrático. En su artículo 5º, el Protocolo de Ushuaia establece que las medidas comprenderán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración a la suspensión de los derechos y obligaciones resultantes de estos procesos. Las medidas previstas en el artículo 5º han de ser adoptadas por consenso por los Estados Parte y comunicadas al Estado afectado que no participará en el proceso decisorio pertinente. Estas medidas entran en vigor en la fecha en que se realiza la comunicación respectiva. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 7º del Protocolo, las medidas cesan con el pleno restablecimiento del orden democrático. El artículo 8º establece que el Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de Integración celebrados entre el MERCOSUR, Bolivia y Chile. Asimismo, el Régimen de Participación de los Estados Asociados del MERCOSUR, establecido por la decisión MERCOSUR/CMC N° 18/04, determina a partir del artículo 2º que la adhesión al Protocolo de Ushuaia y a la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR es una condición *sine qua non* para que un Estado venga a adquirir la condición de Estado Asociado al bloque, cláusula reiterada en 2013 (decisión CMC n° 11/13).

En diciembre de 2011, fue aprobada por el Consejo del Mercado Común la futura reforma del mecanismo democrático del MERCOSUR, con la adopción del Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (llamado por los propios escritores de Protocolo "Ushuaia II", para demostrar sus orígenes). El nuevo Protocolo buscaba llenar el vacío legal del anterior y estableció, como ejemplos, algunas medidas que se pueden tomar para fomentar el retorno a la democracia, tales como (Flores Sánchez, 2014):

*a)* suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR;

*b)* cierre de las fronteras;

*c)* suspensión o limitación del comercio, el transporte aéreo y marítimo, las comunicaciones y el fortalecimiento de energía, servicios y suministros;



*d)* suspensión de la parte afectada del goce de los derechos y beneficios emergentes de MERCOSUR;

*e)* acciones de los otros Estados para fomentar la suspensión del Estado infractor en otras organizaciones internacionales, así como de los derechos derivados de otros acuerdos de cooperación;

*e)* acciones de los Estados para apoyar los esfuerzos regionales e internacionales para el retorno a la democracia (por ejemplo, en las Naciones Unidas o en la Organización de los Estados Americanos) y

*f)* adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Este nuevo protocolo busca, entonces, que las medidas sean proporcionales a la gravedad de la situación existente y no pongan en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el estado afectado.

De los miembros del MERCOSUR, solamente Venezuela ratificó el Protocolo de Ushuaia II. En Brasil, el proyecto de Decreto Legislativo n° 1290/2013 tramita, bajo régimen de urgencia, en el Congreso Nacional brasileño y fue aprobado por la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de los Diputados, pero aún no ha sido votado en el pleno, habiendo sido retirado de la agenda en junio del 2015. Paraguay, por su parte, rechazó el mismo en función de que su aprobación se realizó durante el período en el que no se encontraba dentro del MERCOSUR por la aplicación del Protocolo que lo suspendió. De todas formas, pese a que el Protocolo de Ushuaia II no entró en vigor, en ciertos casos este puede, de acuerdo a algunos expertos, servir como norte a la actuación de los Estados involucrados y en otras organizaciones internacionales (Ramos, 2015).

La Carta Fundacional de la OEA de 1948 (tratado constitutivo de la Organización regional y, por ende, con forma legal obligatoria) hace referencia a la democracia tanto en su preámbulo como en sus principios esenciales. En el mencionado preámbulo (que no es una norma per se), se sostiene que la democracia es el marco necesario para el ejercicio de la libertad individual y la justicia social y que, además, ella se basa en el respeto de los derechos humanos, además de que se consagra a la democracia representativa como requisito o condición para el ejercicio de la solidaridad americana. Sin embargo, lo señala Meza Salazar (2002), la consideración por la democracia como requisito o condición en la manera en que se hizo en esta Carta Fundacional en su versión original no fue suficiente. Era evidente la imposibilidad de su inmediato cumplimiento y se obviaban las consecuencias de su quebrantamiento. En efecto, no se desprende de ninguna de las referidas disposiciones de la Carta Fundacional de la OEA con

relación a la democracia pretensión alguna de ir más allá de una preferencia declarativa. Caminos (1998) señala que, mientras el énfasis de la Carta Fundacional (en su versión original) sobre la importancia de la democracia es significativo, sus aspiraciones llevan esencialmente la fuerza de una persuasión moral, carentes de la fuerza de una norma legalmente obligatoria.

Esta inicial configuración de la cláusula democrática interamericana como una mera preferencia declarativa explica el hecho de que la existencia de la misma no fue obstáculo para que la OEA conviviese con regímenes emanados de golpes de estado. No hubo cuestionamientos al acceso al poder de regímenes como el de Perú en 1968, el de Chile en 1973 y el de Argentina en 1976, por señalar solo algunos (Sánchez Flores, 2004). En contraste, durante la década de 1990, el resurgimiento de la OEA se caracterizó por un gran interés a favor del gobierno democrático. A inicios de la referida década, con el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080, se revitaliza la cláusula democrática; si hasta entonces constituía tan solo una preferencia declarativa, con la consagración de los procedimientos multilaterales para responder a las interrupciones en el orden constitucional de un Estado miembro quedaba claro que se pretendía unir la acción a la retórica. Pero con el Protocolo de Washington (Protocolo modificador de la Carta Fundacional de la OEA que posee también, por ende, una forma legal obligatoria), la defensa de la democracia adquiere particular relevancia. El referido Protocolo, que entró en vigor en 1997, introdujo un mecanismo de suspensión en relación a la participación de un Estado miembro en el ámbito de la OEA, que se activa si el gobierno democrático de ese Estado es derrocado por la fuerza. Sin embargo, el mecanismo de suspensión prevé únicamente el derrocamiento por la fuerza y no otras situaciones que alteren el sistema democrático y se hagan del poder por otras vías. Podemos considerar que este mecanismo de suspensión está estableciendo una sanción, pero una sanción política y no jurídica, pues esta última implicaría que se impone porque el Estado miembro viola una obligación jurídica derivada del tratado constitutivo de la organización regional, y no existe ninguna obligación jurídicamente exigible y vinculante *per se* de tener gobiernos democráticos que se derive de la Carta Fundacional de la OEA, como veremos a continuación. Esta sanción política (o mecanismo de suspensión) es promocional, en el sentido de que orienta e incita a los Estados, pero sin definir ni imponerles una conducta precisa para evitar ser suspendidos de la Organización regional. Entonces, lo que la Carta Fundacional de la OEA y sus Protocolos modificatorios establecen, con relación a la cláusula democrática, es un *soft law* en su contenido, en los términos señalados con anterioridad; es decir, el producto de la interacción entre una forma legal obligatoria y un contenido promocional.

La superación de una mera preferencia declarativa y la transformación de la cláusula democrática interamericana robusteció su contenido a través de la Carta Democrática

Interamericana. La referida Carta Democrática, en su artículo 19, prohíbe expresamente a los gobiernos no democráticos, vale decir a aquellos que son producto de una alteración inconstitucional o interrupción del orden democrático de un Estado miembro, participar en las reuniones de varios órganos de la OEA, incluyendo la Asamblea General, la Reunión de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Permanente.

De todos estos instrumentos, la cláusula de UNASUR es la que contiene la sanción más dura (Ovando Santana y Aranda Bustamante, 2013; Malamud, 2015). En su artículo 4 inciso b establece, entre otras medidas destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático, el “*cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros*”. Sin embargo, como hemos explicitado con anterioridad, el protocolo democrático establecido en la UNASUR, aún no había sido ratificado por todos los Jefes de Estado en la suspensión de Paraguay de sus derechos de membresía.

### **III. iii. La aplicación de la “Carta Democrática” del MERCOSUR en 2012 y 2017.**

El presidente paraguayo Fernando Lugo, quien había llegado al poder en agosto del 2008 por medio de la Alianza Patriótica para el Cambio acordada entre el Frente Guasú y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), se impuso con más del 40% de los votos, derrotando por primera vez en 61 años al Partido Colorado. La elección del ex obispo fue respaldada por países de la región, entre ellos Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela y Uruguay que coincidían con el lineamiento político enmarcado en el ya iniciado “giro a la izquierda” latinoamericana.

Lugo debió hacer frente a contradicciones crecientes en una compleja alianza electoral que se expresó en la debilidad política e institucional de la izquierda (Kersfield, 2013). El 22 de Junio de 2012 el presidente Lugo fue destituido mediante un juicio político realizado por el Congreso Nacional. La extrema celeridad de dicho proceso -efectuado en menos de 48 horas-, que aducía cinco causales por mal desempeño, fue avalado por una mayoría en ambas cámaras y generó profundas implicancias en el reposicionamiento político de diversos bloques regionales, abriendo nuevas oportunidades y espacios para la reorganización del poder (Noguera Salas, 2019).

En el caso del MERCOSUR, los países miembro respondieron rápidamente ante la ruptura del “*compromiso democrático*”, dos días después de efectuada la destitución. En este sentido, los Estados Parte de dicho bloque realizaron una Declaración sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay el 24 de Junio de 2012. En la parte decisoria del documento, se

expresaba en primer lugar la “más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay por no haberse adoptado el debido proceso” y decidía “suspender al Paraguay en forma inmediata”. Asimismo, se negaba a dicho país a participar en la 43° Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC), celebrada en Mendoza. En la Declaración también se destacaba que de acuerdo al Protocolo de Ushuaia de 1998, la plena vigencia de las instituciones democráticas, era condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.

En consecuencia, el 29 de Junio en la citada 43° Reunión Ordinaria del CMC celebrada en Mendoza, los Estados miembros formalizaron la decisión de “Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia”. Por primera vez, en base al marco jurídico del MERCOSUR, en tanto a un conjunto de compromisos y obligaciones contraídas por los Estados Parte desde el Tratado de Asunción en 1991, se utilizó dicho protocolo frente a la alteración de las reglas del sistema democrático, dando lugar a la primera suspensión de un miembro del bloque (Yussef, 2013; Malamud 2013; Caro, 2012).

En primera instancia, vale destacar que el MERCOSUR justificó su decisión aludiendo al no respeto por el derecho al debido proceso aludiendo a la falta de un adecuado plazo para que el Presidente Lugo pudiese preparar su defensa. Sin embargo, siguiendo a Closa, Castillo y Pallestini (2016), el instrumento de juicio político está consagrado en la constitución de dicho país por lo que en estricto rigor, no es posible calificarlo de una ruptura al orden constitucional. En tal sentido, el proceso de destitución de Lugo fue ceñido a la ley y al derecho (Kersfield, 2013).

La suspensión de Paraguay fue tomada, de acuerdo a los pronunciamientos de los países decisores, luego de que todas las consultas no revertisen el proceso de juicio político o no alcanzasen una salida electoral (Díaz, 2013). En este sentido, el canciller argentino Héctor Timerman, afirmaba en una entrevista: “...Después de haber hecho todo lo posible para buscar alternativas. Pero en ningún caso encontramos el más mínimo interés en la oposición de dialogar con nosotros y buscar una opción a la ejecución sumaria de un presidente”(Granovsky, 2012). Vale destacar que, de acuerdo a lo establecido en la Declaración del 29 de junio, la decisión de suspender al Paraguay del bloque no traía consigo la imposición de sanciones comerciales o la suspensión a su participación en proyectos financiados por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (MERCOSUR, 2012).

Analizar ambas declaraciones reviste particular relevancia para comprender el posicionamiento de dicho bloque. En el caso del MERCOSUR existió una “discrecionalidad de los presidentes que se tradujo en una mayor innovación por fuera de los procedimientos

estipulados en sus respectivos textos jurídicos” (Closa, Castillo y Palestini, 2016: 78). En este orden de ideas, la decisión de suspender a Paraguay fue tomada exclusivamente por los jefes de Estado de los países miembro y no a través del sistema jurídico con la que el MERCOSUR dispone. En tal sentido, considerando el Protocolo de Ouro Preto, es el Consejo del Mercado Común, que incluye los ministros de relaciones exteriores y los ministros de economía, quien debe emitir las decisiones. Por ello, la Cumbre Extraordinaria de Mendoza, celebrada en el más alto nivel político, no era el tipo de instancia adecuada para decidir una suspensión.

La activación del Protocolo de Ushuaia en el caso de la destitución del Presidente Fernando Lugo el 22 de junio del 2012 tampoco sigue explícitamente lo estipulado en el propio Protocolo. Siguiendo a Malamud (2013), lo que en última instancia prevaleció fue la posición de los grandes Estados (Argentina y Brasil) al manifestarse una decisión política y no jurídica. En conformidad con lo antedicho, Caro sostiene que la existencia de “falencias” (Caro, 2012) en el Protocolo de Ushuaia posibilitaron la arbitrariedad. Sin embargo, podría argumentarse que en realidad no se trata de falencias procedimentales, sino de elementos “funcionales” (Palestini, 2017) a los Estados que diseñan dichos protocolos, habilitando cierta discrecionalidad en el *enforcement* de las normas *soft law* (Flores Sánchez, 2014). En consecuencia, las limitaciones de los atributos de las instituciones del bloque frenaron cualquier intento real de dirimir problemas entre los miembros por canales institucionalizados y estables (Yussef, 2013).

Por otro lado, en la Cumbre referida se resolvió el ingreso de Venezuela como miembro pleno del bloque, decisión que fue tomada sin la participación de un miembro activo y fundador como lo es Paraguay. Este país, por resistencias del Partido Colorado en el Senado al considerar que Venezuela no era una democracia plena (Rebossio, 2011), no había aprobado el Protocolo de Adhesión de Venezuela por lo que, sin el único socio reticente a la incorporación, los países del bloque aprovecharon la oportunidad para incorporar a Venezuela.

En consecuencia, la República del Paraguay decidió recurrir al procedimiento de urgencia del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR), cuyo fin es resolver las controversias suscitadas entre los miembros del bloque, en conformidad con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común de Sur y la incorporación de Venezuela como miembro pleno. Sin embargo, en consonancia con las motivaciones políticas de los miembros del bloque, el TPR declaró “inadmisible”<sup>2</sup> el procedimiento de urgencia por el gobierno paraguayo para revertir su suspensión del bloque. De esta manera, puede entenderse que la interpretación de la legitimidad y la legalidad estuvo determinada por los intereses de cada uno de los países involucrados (Noguera Salas, 2019).

---

<sup>2</sup> No se pretende en este trabajo realizar un análisis exhaustivo de las justificaciones de dicho Tribunal.

### **III. iv. La aplicación de la “Carta Democrática” en Venezuela (2017).**

La elección de Hugo Chávez en 1998 marcó un quiebre dentro del sistema político de Venezuela, particularmente por la intención del nuevo mandatario de alejarse determinadamente de los partidos dominantes, es decir, Acción Democrática y Comité de Organización Política Electoral Independiente. Su postura anti-establishment y contraria al orden institucional vigente hasta dicho momento en Venezuela así como el apoyo de la población en elecciones competitivas y libres llevó al gobierno de Chávez a promover un conjunto de medidas que modificaron sustancialmente las reglas de juego en el país. Estas incluyeron la designación de nuevas autoridades electorales, cambios en el sistema judicial (Hawkings, 2016) y en la Corte Suprema y la modificación de la Constitución. También se suscitó el control - y restricción- de los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (de la Torre, 2017).

Pese a que la consecuente aplicación de estas medidas fue acompañada por el voto popular, Steven Levitsky y James Loxton (2013) afirman que si bien en el día de la votación los comicios eran “limpios”, la competencia política se tornó crecientemente despareja e inclinada significativamente a favor del partido gobernante Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Justifican lo anterior tanto los altos recursos que el Estado central era capaz de movilizar para los comicios como por la ocurrencia de discrecionalidades en el uso de la autoridad legal y formal (Weyland, 2013), tales como la imposibilitación de participar en los comicios a ciertos políticos de la oposición. Esta tendencia se incrementó con la reversión de las amplias victorias del partido gobernante a partir del referéndum perdido del año 2007 (Kornblith, 2013).

De esta forma, según Javier Corrales (2011), la paulatina disminución de la competencia política dentro de Venezuela fue consolidando un régimen de autoritarismo competitivo. Por su parte, coincidiendo en señalar el incremento de la discrecionalidad en la aplicación de leyes y regulaciones con el objeto de minimizar las posibilidades de la oposición al gobierno, Freedom House (2014) calificó a Venezuela como un país “parcialmente libre” en su índice de *libertad en el mundo* para los años 2013 y 2014 y “no libre” en relación al índice *libertad en la prensa* - el período en el que fue electo Nicolás Maduro.

Recién en el año 2017, principalmente a raíz de la suspensión del pedido de referéndum revocatorio de Maduro y de las elecciones a gobernadores, Freedom House (2017) calificó al país como “no libre” en su índice de *libertad en el mundo* debido a que dichos elementos

permitían identificar “la voluntad de interrumpir importantes procesos electorales en orden de prevenir las victorias de la oposición”.

Al analizar la relación y el posicionamiento del MERCOSUR para con la República Bolivariana de Venezuela, se evidencia que la misma experimentó cambios significativos a partir de la asunción de los nuevos gobernantes, opuestos al paradigma propuesto por los gobiernos del giro “a la izquierda”- que hasta el momento habían respaldado de manera casi unánime al país venezolano.

Inicialmente, la Declaración Especial de las Presidencias y los Presidentes del MERCOSUR del 17 de diciembre de 2014 rechazó la ley del Congreso de los Estados Unidos que aplicó sanciones a Venezuela. Dicha sanción implicó el congelamiento de bienes y activos de altos cargos venezolanos acusados de ser responsables de la represión de las protestas y del enjuiciamiento de sus participantes. Este posicionamiento del MERCOSUR se fundó en que dicha normativa vulneraba el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados. Además, el documento manifestó el “más firme respaldo y solidaridad con el Gobierno y el Pueblo venezolanos” (MERCOSUR, 2014).

A partir del impulso de la diplomacia brasileña y paraguaya, así como de la partida de Susana Malcorra de la Cancillería argentina por su par Jorge Faurie - con una postura más dura frente a Venezuela- se profundizaron medidas concretas para con el gobierno de Nicolás Maduro. En gran parte, esta postura puede atribuirse a los intereses materiales de los actores, fundamentalmente de Brasil, quien desde el inicio del gobierno de Michel Temer fomentó una visión del MERCOSUR enfocada en lo económico-comercial. Por el contrario, los nuevos gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay presentaron una agenda centrada en la flexibilización del MERCOSUR con el objeto de promover acuerdos con otros bloques y países del mundo - especialmente el acuerdo con la Unión Europea, lo que se acomodaba en un interés de larga data sostenido por Uruguay).

La postura crítica en torno a la situación en Venezuela empezó a generar tracción con la “Declaración relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela”, realizada el 13 de agosto de 2016. La misma se efectuaba “en razón del incumplimiento de los compromisos asumidos en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR, firmado en Caracas en 2006, específicamente en lo que se refiere a la incorporación a la legislación nacional venezolana de las normas y acuerdos vigentes en el MERCOSUR.” Asimismo, consideraban que “la República Bolivariana de Venezuela no ha adherido al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE 18)”.

Asimismo, se anunciaba que el 1º de diciembre de 2016 se analizaría nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por Venezuela en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR para asegurar el funcionamiento del bloque. En consecuencia, un día después de la fecha establecida, los Estados signatarios del Tratado de Asunción, declaraban el “cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela” por incumplimiento de las obligaciones asumidas al ingresar en el bloque. Resulta interesante destacar que dicho documento fue firmado por Uruguay, quien previamente se había abstenido de pronunciarse en contra de que Venezuela asumiera la Presidencia Pro Tempore en 2016. Dicha situación había generado una “crisis sin precedentes y un vacío de poder en el grupo” (Arredondo y Godio, 2017). Por su parte, Venezuela desconoció y juzgó “nula” la medida al considerar la decisión del bloque como un “golpe de Estado” (Página 12, 2016).

La falta de acciones efectivas por parte de Venezuela para dar cumplimiento a los compromisos asumidos al adherirse al MERCOSUR, los resonantes pronunciamientos realizados por el gobierno bolivariano y la evidente erosión del sistema democrático -descrita previamente- fueron elementos que incentivaron la decisión de los países del bloque de aplicar el Protocolo de Ushuaia.

De esta manera, el 5 de agosto de 2017, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a través de sus Cancilleres decidieron “suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5º del Protocolo de Ushuaia”.<sup>3</sup> Asimismo, el texto añade que los Estados Parte se comprometen “a trabajar en favor del restablecimiento del orden democrático” en Venezuela y a “la búsqueda de una solución negociada y duradera en pro del bienestar” de los venezolanos.

Vale destacar que además de la violación en virtud de la no adecuación con las normas comerciales y el discurso en favor de la defensa de la democracia en la sanción a Venezuela, también fue saliente la alocución en favor del respeto a los derechos humanos dentro de dicho país. Sobresalieron en este marco las declaraciones del canciller argentino, quien subrayó “No importa lo que se pierda de comercio, lo que estamos diciendo aquí es: No puedes matar a tu pueblo, no se pueden anular derechos” (Royo, 2017). De la misma forma, el canciller del Brasil, Aloysio Nunes Ferreira, declaró “Paren esto! No más muerte! No más represión! No es posible infringir tanta tortura a la gente” (Bio, 2017). En adición, Brasil acusó a Venezuela de no cumplir el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, firmado en 2005 en Asunción.

---



Una de las causas de este énfasis puede encontrarse en la profundización de los derechos humanos dentro del MERCOSUR más allá de la referencia realizada en la Declaración Presidencial de Zona de Paz de 1996. Este proceso fue parcialmente ocasionado en razón de las fuerzas domésticas a favor de los derechos humanos, empoderadas con el “giro a la izquierda” dentro de los estados miembro en comienzos del siglo XXI. En este punto, se puede ver la influencia de actores no estatales en el proceso de integración del MERCOSUR, tal como es resaltado por la corriente teórica neo-funcionalista. Ribeiro Hoffmann (2015) remarca que las presidencias de Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez y Lula da Silva fueron clave para este avance, enfatizando el apoyo de la política exterior brasileña a la inclusión de la agenda de los derechos humanos en el MERCOSUR - como una forma de disminuir la influencia de Estados Unidos en la región-.

Al contrastar la explicación de Van der Vleuten y Hoffmann (2010) para la crisis de la democracia paraguaya en la segunda parte de la década del noventa con el accionar de los países del MERCOSUR frente a Venezuela en la segunda década del Siglo XXI, es posible extraer otra reflexión acerca de las motivaciones en el accionar los países miembro MERCOSUR. Una de las razones de la divergencia entre la actuación en Paraguay en la década del noventa y la dilación en actuar con Venezuela puede atribuirse a que los países no identificaron el caso venezolano como una amenaza para sus gobiernos, mientras que sí hubo una convergencia entre los países en observar que la situación en Paraguay en la década de los noventa podría llegar a ocurrirles a sus fuerzas políticas. De esta forma, la posibilidad de que el caso de Paraguay sirva como ejemplo a facciones domésticas de países del bloque regional que puedan provocar disrupciones dentro del sistema político -tal como es mencionado por Van der Vleuten y Hoffmann (2010)- no fue en nuestro criterio una consideración importante para Argentina, Brasil y Uruguay en relación a Venezuela.

De esta forma, en el caso de Venezuela, fue recién con la asunción de Michel Temer y Mauricio Macri cuando el MERCOSUR decidió tomar un rol más protagónico en defensa de la democracia. Previamente, no se había producido una sanción a dicho Estado pese a la existencia de presiones internacionales y el progresivo deterioro los derechos civiles y de una competencia electoral fuertemente despareja entre el partido gobernante y la oposición. Por el contrario, se destaca la Declaración Especial de las Presidencias y los Presidentes del MERCOSUR del 17 de diciembre de 2014, que evidencia un rechazo a la injerencia de los Estados Unidos en la situación de Venezuela. En este caso, y de acuerdo al marco teórico empleado (Van der Vleuten y Hoffmann, 2010), la presión externa no produjo resultados positivos en el MERCOSUR por dos razones. La primera, que el líder regional, Brasil, no estaba dispuesto a permitir que Estados Unidos juegue un rol importante en la crisis venezolana. Justamente, Brasil propulsaba la

UNASUR como un organismo regional que excluya a los Estados Unidos de los asuntos sudamericanos. En segundo lugar, las identidades regionales de los Estados Unidos no coincidían con las predominantes dentro del MERCOSUR. De esta forma, los efectos del “*shaming*” fueron considerablemente inferiores a los que se producirían con las presidencias de Temer y Macri.

Por último, es pertinente resaltar el reclamo paraguayo al respecto de que su suspensión del MERCOSUR estuvo menos relacionada con factores vinculados a la calidad de su democracia que con su renuencia a permitir el acceso venezolano al bloque (Merke, Feldmann y Stuenkel, 2016). Esta situación, a su vez, es una forma de comprender que haya sido Paraguay el país que convoque a la reunión del MERCOSUR para abordar la dinámica institucional de Venezuela.

### **El posicionamiento de la OEA en el caso paraguayo (2012) y venezolano (2017).**

En el caso de la OEA, las decisiones llevadas a cabo en el seno de dicho organismo han evitado la suspensión de los países miembros, y de forma prospectiva en diversas ocasiones han tendido a pronunciarse a favor del respeto de la democracia. En la destitución del Presidente paraguayo esto quedó en evidencia con el pronunciamiento del Consejo Permanente de la OEA, el cual el 21 de julio de 2012 se manifestó en contra de la suspensión de Paraguay de dicho organismo. Resulta pertinente resaltar que a diferencia de la unanimidad alcanzada en el MERCOSUR para suspender a Fernando Lugo, en la OEA existieron diversos alineamientos que desencadenaron una marcada polarización de posiciones al interior del organismo. Los discursos pronunciados al poco tiempo de ocurrida la destitución, mostraban una clara divergencia entre los miembros del bloque<sup>4</sup>, dejando en evidencia la fragmentación política al interior de la organización (Youssef, 2013). La decisión de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, adoptada luego de una misión de consulta a la República del Paraguay, resaltaba la normalidad política, social y económica conveniente a preservar y advertía que una suspensión por parte de la OEA, “conllevaría altas implicaciones económicas para el país, dado el impacto directo de las decisiones en otras instituciones del sistema interamericano y, de manera indirecta, en otros aspectos del sistema internacional y en la vida económica y financiera [de Paraguay]” (Comunicado de Prensa, 2012).

---

<sup>4</sup> A favor de la destitución de Paraguay se encontraban: Venezuela, Nicaragua, Argentina, Uruguay, Ecuador, Bolivia y Brasil. Los países que se pronunciaron en contra fueron: Estados Unidos, Canadá, México, República Dominicana, entre otros.

El 11 de julio de 2012 Estados Unidos mostró su oposición a la idea de suspender a Paraguay de la OEA y respaldó la propuesta del Secretario General de enviar una misión al país para lograr una transición. Es interesante destacar las implicancias que tuvo dicha decisión y las lecturas que se han realizado a partir de la misma. Kersfield (2013) destaca que la intensidad en las decisiones tomadas por los bloques subregionales, se debe a un intento por restringir la participación de la OEA en las instancias políticas y resolutorias. En efecto, la constitución de la UNASUR y las decisiones adoptadas por el MERCOSUR se convirtieron por tanto en un objetivo estratégico de los países sudamericanos. Merke destaca que “frente al escenario de un régimen hemisférico declinante, Sudamérica experimenta el ascenso de un foro regional” (Merke, 2016:362). Asimismo, en su análisis de la Política Exterior Argentina en relación a la OEA, resalta el desuso exclusivo de las normas de la OEA de dicho país para defender la democracia, inclinándose por las normas del MERCOSUR y la UNASUR (Merke, 2016). Se menciona además que ante la aparición e intensificación de los bloques subregionales, se produce un distanciamiento de la OEA, existiendo instancias de una competencia entre esas nuevas organizaciones regionales y la OEA en la resolución de las crisis democráticas (Weiffen, Wehner y Nolte, 2013; Nolte, 2015 en Weiffen y Heine, 2016).

Por otra parte, las relación entre la OEA y Venezuela se ha ido modificando en los últimos años. En este sentido, el 1º de junio de 2016, el Consejo Permanente de la OEA aprobó una Declaración sobre la situación en Venezuela en la cual los países miembros se ofrecían a identificar, de común acuerdo, “algún curso de acción que coadyuve a la búsqueda de soluciones a su situación mediante un diálogo abierto e incluyente”(Consejo Permanente, 2016). Dicha Declaración, que contó con el apoyo de los representantes venezolanos, encontró críticas por parte de Estados Unidos y Canadá, que consideraban se había alcanzado un texto demasiado “blando”.

Semanas más tarde, durante la Asamblea Extraordinaria, la OEA tampoco se definió por la crisis que atravesaba el país bolivariano y, por lo tanto, no se produjo la activación de la Carta Democrática. Sin embargo, Estados Unidos, a través de su Secretario de Estado, John Kerry, dejó en manifiesto que encontrar una pronta solución a la situación venezolana era una necesidad imperante. En este sentido, las tensiones al interior del bloque comenzaban a acentuarse y las denuncias venezolanas por el intervencionismo americano en la OEA cobraron mayor tenor. Asimismo, frente a las decisiones del Tribunal Supremo de Venezuela de suspender los poderes de la Asamblea Nacional, el 3 de abril de 2017, el Consejo Permanente de la OEA, reunido en sesión extraordinaria decidió aprobar por consenso una Declaración en la cual se afirmó la incompatibilidad de la decisión de dicho Tribunal con la democracia y el orden

constitucional. Por su parte, Venezuela comunicó enfáticamente que dicha Declaración era respaldada por una política injerencista en sus asuntos internos.

En junio de 2018, luego de las elecciones efectuadas en Venezuela, la OEA aprobó una resolución impulsada por los Estados Unidos que llamaba a aplicar la Carta Democrática sobre Venezuela para suspender a dicho país del organismo multilateral. El documento declaró ilegítima el comicio presidencial del 20 de mayo haber contado con las garantías para considerarse un proceso libre. Sin embargo, para proseguir con la aplicación de la Carta Democrática de la OEA, era necesario convocar al Consejo Permanente y luego realizar una sesión extraordinaria en la Asamblea General para abordar dicho tema. Hay que mencionar también que Venezuela, denunciando la permanente injerencia de la OEA, inició el procedimiento para retirarse de dicho Organismo.

### **Consideraciones Finales.**

De acuerdo con lo analizado, es posible argüir que, a diferencia de los estudios en la materia que han destacado un proceso de desgaste y declive de la estructura institucional del MERCOSUR para el mantenimiento y consolidación de la democracia, es posible afirmar que se ha dado un fortalecimiento de la misma a través de normativa blanda o *soft law*. Este robustecimiento es tal en función del mantenimiento de las capacidades estatales de los poderes regionales. En este sentido, se pone en cuestión aquello que ha sido señalado como inconsistencias y limitaciones del MERCOSUR derivado del desajuste entre los compromisos normativos asumidos por estos países, consagrados en instrumentos multilaterales como las cláusulas democráticas.

Ahora bien, el proceso de avance de *soft law* en el régimen institucional del proceso regionalización política puede ser entendido en función de dos grandes condicionantes que permiten, a su vez, entender la diferenciada aplicación de la cláusula democrática en el caso paraguayo y venezolano. El accionar de los países del MERCOSUR en los casos analizados se enmarca, dentro de este análisis, dentro de una aproximación teórica intergubernamental de la integración (Malamud y Schmitter, 2006). Es decir, los intereses de los gobiernos de los Estados del MERCOSUR fueron determinantes para encauzar los acontecimientos y la decisión de suspender la membresía de ambos Estados al bloque regional.

Esta lectura debe complementarse con la consideración de que fueron los intereses de los poderes dominantes (Van der Vleuten y Hoffmann, 2010) -principalmente de Brasil y, en segundo lugar, de la Argentina- los que impulsaron la intervención en los casos de Paraguay

(2012) y Venezuela (2017). Sin embargo, en el 2012 la presión externa no jugó un papel determinante en la aplicación de la Carta Democrática al no existir coincidencias entre las identidades regionales y los actores externos. Esto también quedó en evidencia con las diversas posturas al interior de la OEA. Por lo contrario, en el 2017 la presión externa de los Estados sí tuvo un rol en la acción de los poderes regionales al existir lineamientos e intereses similares. La OEA demostró una postura similar a la del MERCOSUR, a pesar de existir diferencias al interior del organismo.

Por otra parte, la lectura que hace el neofuncionalismo (Hass, 1958) parecería ser complementaria al establecimiento de cláusulas democráticas dentro del MERCOSUR debido a que esta perspectiva sostiene que la cooperación inicial en asuntos técnicos puede generar *spillovers* que, en última instancia, impliquen una delegación de soberanía de los Estados miembro. De ser así, los países del MERCOSUR a través del establecimiento de dicha normativa a nivel supranacional, generarían un proceso de *binding* que fortalecería los regímenes democráticos. No obstante, hemos evidenciado que el establecimiento de protocolos y estándares versátiles en relación a lo que implica la democracia y su vulneración indican más bien que se ha dado un proceso de delegación testimonial de soberanía. La razón de ello es que, en última instancia, los Estados miembro -con un peso sustancial de los estados dominantes- se reservaron la interpretación y aplicación de dichas normas.

## **Bibliografía.**

Acharya, A. (2004), "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, Vol. 58, Spring, pp. 239–75.

Arredondo, R., & Godio, L. (2017). La Suspensión y Terminación de los Tratados: El caso de Venezuela y el MERCOSUR. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales AL Gioja*, (18), 101-144.

Bio, D. (2017, 7 de agosto), "The MERCOSUR 'Indefinitely' Suspended Venezuela from Trading Bloc This Weekend", *The Bubble*. Recuperado el 6 de octubre en: <<https://www.thebubble.com/MERCOSUR-suspends-venezuela>>

Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga y Ramón Torrent (2002). "In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU

Goods, Services and Investment”, reporte presentado a la Commission of the European Communities, Barcelona.

Caro, E. J. R. (2012). El MERCOSUR y la suspensión de Paraguay. La consideración de la situación por el Tribunal Permanente de Revisión. *Anales: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, (51), 225-240.

Closa, C. y Palestini, S. (2015), “Between democratic protection and self-defense: The case of UNASUR and Venezuela”, *EUI Working Paper RSCAS 2015/93*.

Closa, C., Castillo, P., & Palestini, S. (2016). *Organizaciones regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Carlos Closa and Stefano Palestini (2018). ‘Tutelage and regime survival in regional organizations’ democracy protection: the case of MERCOSUR and UNASUR’, *World Politics* 70, pp. 1–34.

Consejo Permanente, 2016 “Consejo Permanente aprueba declaración sobre situación en Venezuela” recuperado de: [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_16/CP36366S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_16/CP36366S04.doc)

Corrales, J. (2011), “A Setback for Chávez”, *Journal of Democracy* 22, pp. 122–136.

de la Torre, C. (2017), “Hugo Chávez and the diffusion of Bolivarianism”, *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2017.1307825.

Díaz, A. (2013). *El caso de la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR: reflexiones acerca de los protocolos de Ushuaia I y II y su primera aplicación*. Universidad de Buenos Aires.

Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993), “Teorías en Pugnas en las Relaciones Internacionales”, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Freedom House (2014), “Freedom in the World Report”.

Freedom House (2017), “Freedom in the World Report”.

Gardini, Gian Luca (2005). “Two Critical Passages on the Road to MERCOSUR”, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.

Granovsky 24 de junio de 2012. “Es triste lo que ocurrió” Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197104-2012-06-24.html>

Haas, E. (1958), "The Uniting of Europe. Political, social and economics forces, 1950-1957", Stanford, California:Stanford University Press.

Hawkins, K. (2016), "Responding to Radical Populism: Chavism in Venezuela." *Democratization* 23, no. 2, pp. 242–262.

Hillgenberg, Hartmut. (1999), A fresh look at soft law. *European Journal of International Law*. Vol. 10, 1999-3, p. 501.

Kersfield, D. (2013). El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(218), 193-208.

Keck, M.E. and Sikkink, K. (1998), *Activists beyond Borders* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Kornblith, M. (2013), "Latin America's Authoritarian Drift: Chavismo After Chávez?", *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 3, July 2013, pp. 47-61.

Lafer, Celso (1997). "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica", en *Contexto Internacional*, Vol. 19, N° 2.

Legler, Thomas & Kwasi Tiekou, Thomas (2010) 'What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa', *Democratization* 17: 3, 2010, p. 482.

Malamud, A. (2015). El Paraguay y su integración en el MERCOSUR. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 30-44.

Malamud, A, y Schmitter, P. (2006), "La Experiencia De Integracion Europea Y El Potencial De Integracion Del MERCOSUR", *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 181 (Apr. - Jun.), pp. 3-31

MERCOSUR (2012), "Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR". Mendoza, Argentina, pp.1-10. Recuperado en [http://www.puntofocal.gov.ar/doc/comunicado\\_conjunto\\_presidentes\\_ep.pdf](http://www.puntofocal.gov.ar/doc/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf)

MERCOSUR (2012), "Cumbre del MERCOSUR Mendoza 2012: decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático". Recuperado en:

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cumbre-del-MERCOSUR-mendoza-2012-decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en>

MERCOSUR (2014), “Declaración Especial de las Presidentas y los Presidentes del MERCOSUR sobre la aprobación de sanciones contra la República Bolivariana de Venezuela”, Paraná, Argentina, 17 de Diciembre de 2014.

MERCOSUR (2016), “Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”. 13 de Septiembre de 2016. Recuperado en: <http://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/MERCOSUR/DECLARACIONCONJUNTAPROTC OLODEADHESIONDEBOLIVIA.pdf>

Merke, F. (2014), “Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el MERCOSUR”, Pensamiento Propio, n°39.

Merke, F., Feldmann, A. E., Stuenkel, O. (2016), “Venezuela on the edge: can the region help?”, Carnegie Raising Democracies Network.

Moravcsik, Andrew (1997), “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 51 (4): 513-553.

Noguera Salas, M. El Impeachment en América Latina y el papel del MERCOSUR y UNASUR en los casos de Paraguay (2012) y Brasil (2016).

Levitsy, S. y Loxton, J. (2013), “Populism and competitive authoritarianism in the Andes”, *Democratization*, 20:1, 107-136.

Palestini, S. (2017, 15 de febrero), “Defender la democracia en América Latina... pero ¿qué democracia?”, *Open Democracy*.

Peña, Félix (1998). “El desarrollo institucional del MERCOSUR”, en AAVV, *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento.

Ramírez, L. (2011), “Principales Instrumentos Jurídicos que Resguardan la Democracia en las Américas”, *Americas*, 63(4).

Ramos, André de Carvalho. (2015). Derechos humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática?. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 3(6), 48-68.



Rebossio, A. (2011, 20 de Diciembre), “Fracasa el intento de incorporar a Venezuela en MERCOSUR”, El País. Recuperado el 8 de octubre de 2019 en: <[https://elpais.com/internacional/2011/12/20/actualidad/1324375706\\_378511.html](https://elpais.com/internacional/2011/12/20/actualidad/1324375706_378511.html)>

Reinalda, B. (2007), “The Question of Input, Control and Output Legitimacy Economic RIOs”. In Ribeiro Hoffmann, A. and van der Vleuten, A. (eds), “Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy of Regional Integration Organizations” (Aldershot: Ashgate), pp. 49–81.

Ribeiro Hoffmann (2015), “At Last: Protection and Promotion of Human Rights by MERCOSUR”. In Börzel, T. A., & van Hüllen, V. (Eds.), “Governance Transfer by Regional Organizations” pp. 192-208.

Royo, J. (2017, 5 de Agosto), “MERCOSUR suspende a Venezuela indefinidamente”, El Mundo. Recuperado el 6 de octubre de: <<https://www.elmundo.es/internacional/2017/08/05/5985e29a268e3ef83d8b4576.html>>

Serrano, L. O. (2008), “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, Revista de Ciencia Política, vol. 28, núm. 2, 2008, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Vallejos, N. D. (2014). Juicio político y destitución de Fernando Lugo (Bachelor's thesis, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).

Van der Vleuten, A., y Hoffmann, A. R. (2010), “Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, MERCOSUR and SADC”. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(3), 737–758.

Weiffen, B., & Heine, J. (2016). ¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años. *Pensamiento Propio*, 43, 19-63

Weyland, K. (2013), “The Threat from the Populist Left.” *Journal of Democracy* 24, no. 3, pp. 18–32.

Yussef, N. (2013). Neogolpismo: el caso paraguayo. *Boletín Informativo del CENSUD*.