



“LA CONTRIBUCIÓN DEL MERCOSUR Y LA UNASUR A LA GOBERNABILIDAD REGIONAL”

NOEMÍ B. MELLADO*

Un sintético recorrido histórico permite señalar que Paraguay desde que el dictador Alfredo Stroessner fue destituido en 1989, por el General Andrés Rodríguez después de permanecer treinta y cinco años en el poder por una alianza circunstancial de militares y civiles pertenecientes a su propio partido –colorado-, vivió una larga década de inestabilidad democrática. Si bien en mayo de 1993 después de casi cuarenta años se eligió al primer presidente civil, candidato del Partido Colorado Ingeniero Juan Carlos Wasmosy, dicha presidencia y la subsiguiente estuvo signada por una crisis político-institucional que se extendió hasta 1999 año en el que presentó su renuncia el presidente Raúl Cubas y asumió el presidente del senado, Luís Ángel González Macchi. A partir del 2003 hasta la actualidad la débil democracia paraguaya parecía haberse encaminado hacia su fortalecimiento y gobernabilidad, primero con el presidente constitucional Nicanor Duarte Frutos y luego con el presidente y ex-obispo Fernando Armindo Lugo Méndez, que al asumir en agosto de 2008 terminó con la hegemonía del Partido Colorado en el gobierno por más de sesenta años.

Sin embargo, una vez más se produjo una crisis político-institucional en el país hermano cuando el pasado viernes (22 de junio), el Senado decidió destituir al Presidente Constitucional, tras celebrar un juicio político en su contra por mal desempeño de sus funciones (artículo 225 de la Constitución paraguaya), a raíz de la muerte de 17 personas en los enfrentamientos entre campesinos y policías en la localidad de Curuguaty. En su reemplazo el Congreso nombró al vicepresidente Federico Franco.

* *Directora del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración. Investigadora Categoría I del Programa de incentivos al docente-investigador.*



Independientemente de la pertinencia o no del juicio político, el que se sustanció en dos días, y de las responsabilidades que podrían imputarse al Presidente por lo acontecido en Curuguaty, lo cierto es que no se respetaron las más mínimas garantías del debido proceso. La crisis política está lejos de solucionarse, ningún país de la región ha reconocido al nuevo Ejecutivo y está previsto realizarse el 29 de junio, en el marco de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, la Cumbre extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobiernos de los doce países miembros de UNASUR para el tratamiento de este nuevo conflicto interno regional que afectaría a la gobernabilidad democrática.

Todo proceso de integración tiene una dimensión política que se edifica a partir de las relaciones entre las instituciones públicas y las civiles y, apunta precisamente a crear una gobernabilidad democrática. A nivel regional ella puede ser definida como la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los estados que forman parte de un proceso integrador¹ la que presenta elementos comunes con la gobernabilidad a nivel de los Estados. Esta puede conceptualizarse como la “*capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo*” y se traduce en la formulación e implementación de políticas o decisiones públicas. Por tanto, la ingobernabilidad democrática se refleja cuando las instituciones democráticas nacionales -y de la comunidad internacional coadyuvante- muestran *incapacidad para asumir y procesar democráticamente el conflicto*². Así, la ausencia de gobernabilidad deriva de la incapacidad de las instituciones políticas de resolver la interacción de los actores en conflicto vía procedimientos democráticos.

Estos referentes permiten identificar dos elementos en el análisis de la gobernabilidad: la democracia y la resolución o mediación pacífica de los conflictos. Asimismo nos lleva a formular el siguiente interrogante: ¿De qué forma las instituciones de naturaleza política en los procesos de integración MERCOSUR y UNASUR logran

¹ CIMADAMORE Alberto (2004), "Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur", en: G. de Sierra, M. Bernales y A. Riella (Comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*. Montevideo: UNESCO/CLACSO.

² PRATS Joan Oriol (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España, Pág. 260.



mediar o resolver aquellos problemas que afectan a la democracia de un país? ¿Ellas son aptas para encarar el problema político-institucional suscitado en Paraguay?

Para dar respuesta a las preguntas formuladas se analizará en principio los consensos logrados en el ámbito del MERCOSUR, del cual Paraguay es miembro fundador, como esquema preexistente a la UNASUR para luego centrar la atención en ésta última ya que establece en su tratado constitutivo el logro de la integración regional a través de un proceso innovador, el que deberá incluir “*los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN*” (Texto oficial del Tratado).

1. DEMOCRACIA EN EL MERCOSUR Y RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS EN PARAGUAY

En cuanto al MERCOSUR se destacan dos ideas principales que transversalizan los comunicados y declaraciones del máximo nivel político (Cumbres Presidenciales) y ellas son: “la vigencia de las instituciones democráticas como condición para la existencia y desarrollo del MERCOSUR” y el “compromiso con los valores democrático”.

En lo que respecta a la primera, ella estuvo presente desde la constitución del MERCOSUR (II Cumbre de Las Leñas, 24 de junio de 1992), la que se sometió a prueba en el conflicto institucional del Paraguay (22-24 de abril de 1996) en el que el General Lino Oviedo pretendió derrocar al Presidente Carlos Wasmosy. En esa ocasión, los cancilleres de Argentina, Uruguay y Brasil, en nombre del MERCOSUR, advirtieron que ese país quedaría fuera del MERCOSUR. Pese a que este accionar pudo haber significado un elemento de presión³ en la resolución del problema, la decisión fue controvertida en cuanto a su legalidad –ausencia de normativa que facultara la expulsión-.

³ Para algunos autores esta participación, tras conocerse los acontecimientos, fue probablemente el primer signo exterior ante la opinión pública que el MERCOSUR estaba operando en la práctica como factor de estabilidad política (GRANDI Jorge y SCHUTT Daniel, “El MERCOSUR en 1996: Consolidación o incertidumbre?”, en: *Análisis Político*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. N° 29. Bogotá, septiembre-diciembre, 1996).



A pesar que dicha decisión se fundamentó en la Declaración de las Leñas que instituyó *la vigencia de las instituciones democráticas como supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR*, no tenía la fuerza de un principio democrático y carecía de la llamada cláusula democrática. No obstante, la superación del conflicto se debió al papel que desempeñó la OEA⁴ y al apoyo que recibieron las autoridades legítimamente constituidas por parte de la sociedad paraguaya.

Este hecho impulsó la adopción de la “cláusula democrática” y la Declaración de compromiso democrático en el MERCOSUR” (San Luís, 25 de junio de 1996)⁵ por la que se estableció que *“la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus protocolos y demás actos subsidiarios”* y que *“toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”*, que lleva a la suspensión desde el derecho de participar en los foros del MERCOSUR hasta los derechos y obligaciones emergentes de las normas mercosure as y de los acuerdos celebrados en el ámbito subregional.

En el Art. 5 se expresa categóricamente que *“las partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupos de países”*. Se condiciona así los beneficios de la cooperación al mantenimiento de la democracia. De este modo, la democracia se configura como “principio” y “condición” de existencia del proceso integrador, pasando a ser indispensable el régimen democrático para la participación de un Estado en el proceso subregional.

⁴ La OEA convocó a una reunión extraordinaria del Consejo Permanente que condenó el intento de derrocamiento y apoy  decididamente al gobierno constitucional, demandando el respeto a la Constitución y al gobierno electo.

⁵ Cabe recordar que este consenso de los mandatarios respecto a esta materia ya se había manifestado con anterioridad en el ámbito del sistema interamericano de la Organización de Estados Americanos –OEA-. En efecto, en Chile -1991- se adoptó el Compromiso de Santiago que declaró la defensa y promoción de la democracia representativa como forma de gobierno y se aprobó una Resolución que admitió mecanismos de acción ante una interrupción del proceso político democrático de un Estado miembro. Luego se complementó con el Protocolo de Washington (1992) que introdujo como sanción la suspensión en el derecho a participar en sus instituciones cuando se diere el caso anterior. De esta manera se fueron asegurando a nivel hemisférico instrumentos para la defensa de la democracia, tal como la Carta Interamericana del 11 de noviembre de 2001.



A *posteriori* en Ushuaia (24 de julio de 1998) se suscribió el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile", incorporándose como normativa jurídica del Tratado de Asunción y de los Acuerdos del MERCOSUR con Bolivia y Chile.

En el mes de marzo de 1999, una crisis institucional en la República de Paraguay puso en peligro el estado de derecho y la estabilidad democrática. Esta crisis no fue nueva sino que se produjo como efecto de los acontecimientos acaecidos en 1996.

A raíz del golpe de estado realizado por el General Lino Cesar Oviedo, en aquella ocasión, se lo condenó -marzo de 1998- a diez años de cárcel. Pese a ello recuperó su libertad en el mes de agosto como consecuencia de un decreto presidencial de Raúl Cubas Grau que le conmutó la pena. El 2 de diciembre la Corte Suprema de Justicia anuló por inconstitucional el decreto presidencial y ordenó el regreso de Oviedo a prisión.

El Congreso, mes de febrero de 1999, decidió impulsar el juicio político contra Cubas por el desacato a la Corte. Ya en un clima de inestabilidad entre las distintas fuerzas políticas y sociales el 23 de marzo el vicepresidente Luís María Argaña fue asesinado. El crimen en sí ha tenido diversas interpretaciones pero en general se lo imputaron directamente a Oviedo ya que Argaña era enemigo político de Cubas y encabezaba una fracción del gobernante Partido Colorado, contraria al General Oviedo.

La Cámara de Diputados aprobó el juicio político al presidente acusado de no acatar el fallo de la Corte Suprema de Justicia que ordenaba el regreso de Oviedo a prisión. Éste fue detenido y en consecuencia se produjeron una serie de incidentes entre oviedistas y argañistas que dejaron como saldo varios muertos y heridos.

Como resultado de lo acaecido y por la presión incluso de EEUU que no sólo condenó el asesinato de Luís María Argaña sino que también advirtió que *"los paraguayos deben renunciar al uso de la violencia como forma de solucionar sus diferencias"*



políticas"⁶, el presidente de Paraguay renunció y en su reemplazo asumió el titular del Senado Luis González Macchi, también del partido colorado y de la corriente argañista, hasta completar el mandato del ex-presidente en el 2003. En ese año asumió como presidente constitucional Nicanor Duarte Frutos.

En virtud de estos acontecimientos, generados por actos atentatorios contra la vigencia del estado de derecho que pusieron en peligro la estabilidad política y el proceso institucional –asesinato del Vicepresidente de la República del Paraguay, Luís María Argaña, y otros ciudadanos paraguayos-, los presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile suscribieron la “Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional” (Asunción, 15 de junio de 1999). En ella se repudiaron los actos de violencia y toda acción que pudiere afectar la estabilidad democrática invocando los principios del Protocolo de Ushuaia -que no estaba vigente porque recién se ratificó en 2002- y la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR de Potrero de los Funes, de 1996.

Aunque desde el origen del MERCOSUR primó la idea entre los Jefes de Estado que “*la democracia constituye un principio y condición de la existencia del proceso de integración*” y que la “*integración refuerza y consolida los procesos democráticos*” - estableciendo entre ellos una relación de interdependencia recíproca-, la Declaración de apoyo a la democracia paraguaya fue extemporánea -el conflicto se desarrolló en el mes de marzo y el pronunciamiento fue del mes de junio en ocasión de la Reunión Cumbre -.

En cuanto a los valores democráticos, desde el principio, los miembros del bloque subregional expresaron su compromiso con los mismos, adoptando dos sentidos: uno, relacionado con el respeto y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y otro, con el reconocimiento de esos valores democráticos como base de la integración subregional.

⁶ LA NACIÓN (1999), Dura condena de los Estados Unidos, por María O’Donnell, Miércoles 24 de marzo de 1999, publicado en edición impresa, Buenos Aires, Argentina.



El primero, se consagró en el Comunicado de Potrero de Funes (1996) y se manifestó en sucesivas reuniones. El respeto a esos valores se fijó como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración y parte indisoluble de la identidad de sus sociedades (Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998). En este marco, se aprobó el “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR” (20 de junio de 2005) y en la XXIX Reunión del Consejo Mercado Común/CMC, realizada en Montevideo (9 de diciembre del 2005), se suscribió la “Declaración sobre Derechos Humanos” que estableció el respeto, protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales como la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El segundo, se instituyó en Asunción (19 de junio de 1997) al reconocer a la democracia y el afianzamiento de las libertades públicas como base de la integración.

2. LA DEMOCRACIA EN LA UNASUR Y EL ROL EN LOS CONFLICTOS REGIONALES

Respecto a la UNASUR, el compromiso con los valores democráticos al igual que en MERCOSUR vincula el sistema democrático con el respeto de los derechos humanos, adoptando una concepción amplia de los mismos e incluyendo el derecho universal al desarrollo, de acuerdo a los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de la ONU (2000).

De conformidad con los valores democráticos, los mandatarios aprobaron en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada en Georgetown (2010), el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”. En él se estableció que en caso de *“ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga el riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democrático”*, se reunirán en sesión extraordinaria convocados por la Presidencia *Pro Témpore*: de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro miembro de la UNASUR. En virtud de ello podrán fijar, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a



aplicar, que abarcan desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos e instancias así como del goce de derechos y beneficios establecidos en el Tratado Constitutivo hasta el cierre total de las fronteras terrestres, incluyendo la limitación o suspensión del comercio, tráfico aéreo y marítimo, provisión de energía, servicios y suministros, entre otras.

A diferencia de la "Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR" y del "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile" las sanciones y procedimientos establecidos en el protocolo son precisos y hacen suponer una mayor operatividad en su implementación⁷. Sin embargo, plantean algunas dudas respecto a su efectividad actual: en primer lugar, se requiere para su vigencia nueve instrumentos de ratificación como mínimo y solo ha sido ratificado el Protocolo por Chile, Guyana, Bolivia y Perú, aunque en Argentina y Venezuela ha sido aprobado por sus poderes legislativos, y en segundo lugar su implementación se vería condicionada por las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas (26 de junio de 1945). Esta normativa, si bien admite la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en asuntos relativos al mantenimiento de la paz o seguridad internacional (Art. 52), establece la prohibición de aplicar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad (Art. 53).

UNASUR parece ser un mecanismo capaz de reaccionar rápidamente para responder ante conflictos internos que atentan contra los principios rectores de su tratado constitutivo: la vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos

⁷ No obstante, cabe destacar que el 20 de diciembre de 2011 en ocasión de la XLII Reunión Ordinaria del CMC se aprobó la Dec. 27/11 sobre el "Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II)". Dicho protocolo establece un contenido similar al "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia". En la normativa de Montevideo se instituye que los demás Estados a través de sus Presidentes o Ministros de Relaciones Exteriores, en sesión ampliada del CMC, promoverán a través de la Presidencia *Pro Tempore* consultas entre sí y con el afectado, interponiendo sus buenos oficios y las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia. Cuando ellas resultaren infructuosas, los demás Estados considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar (similares a las de UNASUR), que abarcarán "*desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos*", entre otras. Este Protocolo no se encuentra vigente.



humanos como condiciones básicas para la construcción de la paz, la prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración. En términos funcionales, dio respuesta inmediata a los conflictos internos de Bolivia (Declaración de La Moneda, 15 de setiembre de 2008) y Ecuador (Declaración de Buenos Aires, 1 de octubre de 2010).

En el caso de Bolivia la UNASUR no se limitó exclusivamente a declaraciones retóricas a favor de la búsqueda inmediata de soluciones, sino que jugó un papel activo en todo el proceso de resolución pacífica del conflicto, mediante la conformación de la “*Comisión de constatación de hechos sobre los sucesos de Pando*” y de su desempeño en calidad de observador en los mecanismo institucionales planteados para su superación (referéndum).

Finalmente, la UNASUR desarrolla una intensa actividad política a nivel regional y adoptó posiciones firmes en defensa de la democracia y en apoyo a los presidentes electos, en cambio en el ámbito del MERCOSUR, la agenda de consensos es débil en el sentido que tienen escasa operatividad cuando se plantean cuestiones concretas vinculadas a la democracia de un miembro, más teniendo en cuenta que la democracia constituye uno de los temas transversales de las diversas Cumbres.

Es preciso que Sudamérica convierta la retórica en realidad a través de un accionar mancomunado y solidario. Las Cumbres a realizarse en estos días se constituyen en una alternativa válida para que ambos procesos sudamericanos expongan claramente su voluntad de ejercer su capacidad colectiva a favor de la democracia, mediante no sólo la formulación de políticas y/o decisiones sino también su implementación, contribuyendo de este modo a la gobernabilidad regional.