



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Maestría bimodal de estudios contemporáneos de América Latina

Tesis

Democracia e Integración Regional.

Los casos del Mercosur y de la Unión Europea.

Autor:

Guilherme Silva Rossi

Tutor:

Prof. Dr. Lincoln Bizzozero Revelez

Montevideo, septiembre 2017

Lista de abreviaciones

Acta Única Europea	(AUE)
Acuerdo de Complementación Económica N° 18	(ACE-18)
Acuerdo Multilateral de Seguridad Social	(AMSS)
Alto Representante General del Mercosur	(ARGM)
Banco Central Europeo	(BCE)
Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho	(CMPED)
Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur	(CRPM)
Comités Técnicos	(CT)
Comité de Cooperación Técnica	(CCT)
Comisión de Comercio del Mercosur	(CCM)
Comisión Parlamentaria Conjunta	(CPC)
Comunidad Económica del Carbón y del Acero	(CECA)
Comunidad Económica Europea	(CEE)
Comunidad Europea de Energía Atómica	(EURATOM)
Consejo de Mercado Común	(CMC)
Coordinadora de las Centrales Sindicales del Cono Sur	(CCSCS)
Corte Europea de Justicia	(CEJ)
Declaración Socio Laboral	(DSL)
Grupo Mercado Común	(GMC)
Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur	(FCEM)
Foro Consultivo Económico-Social	(FCES)
Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos	(IPPDH)
Instituto Social del Mercosur	(ISM)
Mercado Común del Sur	(MERCOSUR)
Observatorio de la Democracia del MERCOSUR	(ODM)
Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur	(ODP)
Organización Europea de Cooperación Económica	(OECE)

Organización de Países Exportadores de Petróleo	(OPEP)
Organización Europea de Cooperación Económica	(OECE)
Parlamento del Mercosur	(PARLASUR)
Parlamento Europeo	(PE)
Plan Estratégico de Acción Social	(PEAS)
Protocolo de Olivos	(PO)
Protocolo de Ouro Preto	(POP)
Protocolo de Ushuaia	(PU)
Protocolo de Ushuaia II	(PU II)
Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos y Mercosur	Cancillerías del (RAADH)
Secretaría Administrativa del Mercosur	(SAM)
Subgrupos de Trabajo	(SGT)
Tratado de Asunción	(TA)
Tratado de la Unión Europea	(TUE)
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	(TJUE)
Tribunal Permanente de Revisión	(TPR)
Unidad de Participación Social	(UPS)
Unión Europea	(UE)
Unión Económica y Monetaria	(UEM)

Resumen

El presente trabajo tiene el propósito general de investigar el vínculo entre democracia e integración regional. Los procesos de integración regional demuestran articularse a partir del régimen político de los Estados Partes, para conformar su propia dinámica institucional. De este modo, la democracia se presenta como la vía deliberativa de los procesos regionales, para permitir la incorporación de demandas, locales y nacionales, hacia la materialización de sus propias decisiones. Por lo tanto, en esta investigación, la primera instancia observada fue el soporte político de la democracia a los procesos de integración regional, teniendo en cuenta el déficit democrático como una importante problemática en la dinámica de los organismos regionales. En una segunda instancia, se ubica la incidencia del organismo regional en los Estados Partes, como instrumento de protección de la democracia, por las cláusulas democráticas o por la condicionalidad democrática. A partir de estas etapas, se eligió el Mercosur como objeto de estudio del vínculo democracia e integración regional. Además, la investigación toma algunos aspectos como el carácter intergubernamental de referencia para las decisiones establecidas por el Consejo del Mercado Común. En la siguiente instancia, se identificó la organización democrática de la Unión Europea, teniendo en cuenta sus elementos constitutivos, como la supranacionalidad, una compleja institucionalidad (la tecnocracia) y el marco de ciudadanía regional. Finalmente, la tesis pasará a interpretar la dinámica propuesta en su conceptualización sociológico-política, con el objetivo de identificar la democracia como elemento constitutivo de los procesos de integración regional, lo cuales tienen, a su vez, la capacidad para promocionar estabilidad a la situación de democracia en los Estados Partes.

Palabras clave: democracia, integración regional, Mercosur, Unión Europea, derecho de la integración regional, sistemas políticos.

Resumo

Este trabalho tem o propósito geral de pesquisar o vínculo entre democracia e integração regional. Os processos de integração regional demonstram se articular a partir do regime político dos Estados Partes, para desenhar sua própria dinâmica institucional. Desta maneira, a democracia se apresenta como a via deliberativa dos processos regionais, para permitir a incorporação de demandas, locais e nacionais, até a materialização de suas próprias decisões. Portanto, nesta investigação, a primeira instancia observada foi o suporte político da democracia nos processos de integração regional, tendo em vista o déficit democrático como uma importante problemática na dinâmica dos organismos regionais. Em uma segunda instancia, identifica-se a incidência do organismo regional sobre os Estados Partes, como instrumento de proteção da democracia, a partir das cláusulas democráticas ou da condicionalidade democrática. A partir destas etapas, foi eleito o Mercosul como objeto de estudo do vínculo democracia e integração regional. Além disso, esta pesquisa tomou alguns aspectos, como o caráter intergovernamental, de referencia para as decisões estabelecidas pelo Conselho do Mercado Comum. Na seguinte instancia, identificou-se a organização democrática da União Europeia, tendo em perspectiva seus elementos constitutivos, como a supranacionalidade, uma complexa institucionalidade (a tecnocracia) e o marco da cidadania regional. Finalmente, esta dissertação passa a interpretar esta dinâmica proposta, em sua conceitualização sociológico-política, com o objetivo de identificar a democracia como elemento constitutivo dos processos de integração regional, os quais, por outro lado, têm a capacidade de promover estabilidade à situação de democracia nos Estados Partes.

Palavras-chave: democracia, integração regional, Mercosul, União Europeia, direito da integração regional, sistemas políticos.

Abstract

The present work has the general purpose of investigating the link between democracy and regional integration. Regional integration processes demonstrate that they are based on the political regime of the States Parties to shape their own institutional dynamics. In this way, democracy is presented as the deliberative way in which regional integration processes can allow for the incorporation of both local as well as national demands that lead toward decision making. In this research, the first instance observed was the political support of democracy to the regional integration process, with the democratic deficit as an important problem in the dynamics of regional organizations. In a second instance, we examine the impact of the regional organization in the States Parties as an instrument for the protection of democracy, by democratic clauses or by democratic conditionality. From this point, the Mercosur was chosen as the object of study of the link between democracy and regional integration. The research also takes other aspects such as the intergovernmental character of reference for the decisions established by the Council of the Common Market. In the following instance, the democratic organization of the European Union was identified, considering its constituent elements, such as supranationality, A complex institutionality (the technocracy) and the framework of regional citizenship. Finally, the thesis will begin to interpret this proposed dynamics in its sociological-political conceptualization, with the objective to prove democracy as fundamental element of the regional integration process which in addition provides stability to the democratic processes in States Parties.

Keywords: democracy, regional integration, Mercosur, European Union, regional integration law, political systems.

1.Introducción	.9
2. La democracia como fundamento y forma de organización social	.13
2.1. Teoría clásica de la democracia	.14
2.2. Teoría moderna de la democracia	.17
2.3. Teoría crítica de la democracia	.20
3. Democracia e integración regional	.24
3.1. El vínculo democracia e integración regional: Mercosur y Unión Europea	.27
3.1.1. Democracia e integración regional: las cláusulas democráticas	.29
3.2. El derecho de la integración regional	.33
3.2.1. Estado democrático de derecho y derecho internacional	.40
3.2.2. Estado democrático de derecho e integración regional	.42
3.3. Democracia y Derechos Humanos, aplicación en la integración regional	.44
3.4. Identidad e integración regional	.47
4. Procesos de integración regional: el caso del Mercosur	.48
4.1. Formación y contexto histórico	.53
4.2. Formación y desarrollo institucional	.54
4.3. Organización institucional	.62
4.4. Democracia y Mercosur	.64
4.4.1. Órganos y competencias para la promoción y protección de la democracia	.65
4.4.1.1. Observatorio de la democracia del Mercosur	.68
4.4.1.2. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos	.69
4.4.1.3. Red institucional para la democracia	.70
4.5. Parlamento del Mercosur	.73
4.5.1. Representatividad y actividad institucional	.76

4.6. Internalización de normas y déficit democrático	.79
4.6.1. Déficit democrático	.81
4.7. Caso emblemático: la suspensión de Paraguay	.83
4.7.1. La respuesta institucional en el ámbito del Mercosur	.85
4.8. Caso emblemático: la suspensión de Venezuela	.89
5. Procesos de integración regional: el caso de la Unión Europea	.91
5.1. Historia y formación	.91
5.2. Organización institucional	.95
5.3 Democracia y Unión Europea: mecanismos de decisión, participación y legitimidad	.99
Consideraciones Finales	.105
Bibliografía	.109
Anexos	.119
Apéndice	.123

1. Introducción

La democracia es el régimen político con mayor vigencia entre los Estados-Naciones de la actualidad. Sin embargo, la idea y forma de la democracia es heterogénea y contingente, comprendida en distintas realizaciones organizacionales. Asimismo, se la asocia principalmente con la democracia liberal, con patrones como el sufragio universal, la representatividad y la existencia de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Las formas de consolidar la legitimidad son específicas en cada Estado-Nación, así como la disposición de las estructuras deliberativas. Las decisiones y los consensos, en situación de democracia, pueden alcanzar directrices de política exterior. En este marco de inserción, se encuentran los procesos regionales, los cuales tienen como soporte el régimen de democracia.

El vínculo democracia e integración regional, a su vez, se afirma en bases empíricas, teniendo en cuenta el desarrollo de la integración en conformación democrática entre los Estados Partes (Bizzozero 2016). En primera instancia, va a ser investigada la situación democrática interna del Estado Parte en el proceso integracionista. A partir de entonces, el estudio buscará identificar características de la democracia dirigidas hacia la institucionalidad del organismo regional. En este nivel de observación es fundamental la descripción del fenómeno en base a la vigencia del derecho comunitario. La concesión de soberanía, la soberanía compartida y las competencias comunes son observadas como vigencia de los procesos de integración. Además, dichos elementos corresponden, paralelamente, a la forma democrática del derecho interno del Estado Parte.

La democracia, entonces, es observada como desarrollo del proceso integracionista hacia la institucionalidad de los organismos regionales. En este contexto, la investigación busca referenciar los diversos órganos y aparatos deliberativos que componen la institucionalidad de los bloques. De este modo, el Mercosur y la Unión Europea (UE) aparecen en diversas definiciones, expresando diferentes modalidades

del vínculo democracia e integración regional. Por un lado, la Inter-gobernabilidad específica del Mercosur puede traer un enorme peso deliberativo para los poderes ejecutivos y ministerios de relaciones exteriores. Excesivamente, puede sobreponer la instancia deliberativa nacional para los diversos espacios de decisión institucionales que componen el organismo. Por otro lado, la UE también enfrenta la crítica que apunta al déficit democrático como límite de actuación de este organismo. Sin embargo, las dificultades de la UE son observadas en el campo de la supranacionalidad, con gran énfasis en la tecnocracia de su institucionalidad propia.

Para presentar el marco teórico de este estudio fue necesario valerse de la filosofía política, a partir de la idea clásica de democracia, definida por el pensamiento griego, hasta el contractualismo occidental, base de las narrativas políticas modernas. Después, para la observación de la democracia las referencias teóricas se basan en las ideas de Jürgen Habermas y Hannah Arendt, como instrumento posible hacia una perspectiva orientada a la acción política de los poderes nacionales y sus marcos de legitimidad y deliberación. En este sentido, para Habermas (1999), nuevas formas de integración social determinan nuevas formas de legitimidad. Asimismo, los procesos de integración regional pueden constituir nuevas formas de legitimidad, permitiendo otras percepciones acerca del valor democracia. En otra fundamentación teórica para el estudio, fue necesario tomar las nociones de Boaventura de Souza Santos, para proponer el alcance crítico de la composición democrática en la integración regional. En esta línea, las alternativas organizacionales pueden reemplazar el déficit democrático y proponer un nuevo alcance para la democracia, con el fin de incorporar distintas prácticas y consensos en el marco de la ciudadanía regional.

Posteriormente, el trabajo discute la relación entre democracia e integración regional ante el proceso del Mercosur, en la perspectiva comparativa con el proceso afín europeo. Ineludiblemente, la investigación contextualiza el proceso histórico y coyuntural de la formación del Mercosur y de la UE. Igualmente, fue forzoso exponer sobre la organización institucional de ambos organismos regionales.

A continuación, se dividió la institucionalidad del Mercosur entre órganos para el soporte de la integración comercial y órganos secundarios, de ejercicio de la ciudadanía en un campo multitemático. La dinámica de esta institucionalidad siguió un patrón de alternancia entre lo comercial y lo societal. Desde este punto, se buscó investigar la aplicación democrática del campo societal y el déficit democrático en las decisiones de comercio, teniendo en cuenta que el campo comercial es absolutamente privilegiado en la institucionalidad del Mercosur, como demostró la experiencia histórica.

El otro punto de análisis de la investigación refiere a los mecanismos de protección de la democracia. En ellos se observa la democracia como objeto de tutela entre los Estados Partes y desde ese fenómeno se plantean las cláusulas democráticas. Así ocurre en el caso del Mercosur con el Protocolo de Ushuaia (PU) de 1998. A partir de entonces, se demuestra la superposición de la dinámica política deliberativa del bloque hacia el orden interno de un Estado Parte específico. Por lo tanto, al juzgar la situación democrática, los otros Estados Partes producen decisiones sobre los principios fundamentales de la organización del Estado en juicio. El organismo regional, en dicha instancia, produce decisiones sobre la situación democrática de un Estado Parte, tomando para sí la capacidad de tutelar y producir narrativas acerca de normas fundamentales del derecho interno de un país. Por tal razón, esta gran incidencia es parte importante de la investigación del vínculo democracia e integración regional. Ello permite ver un camino de retorno al valor democracia, desde la estructura integracionista hacia el orden interno de un Estado Parte.

Asimismo, otros importantes factores son exponentes de la defensa de la democracia desde el derecho internacional y regional. Entre estos, está la condición democrática como requisito constitutivo de nuevas organizaciones e institutos internacionales. A la par, se encuentran en organizaciones internacionales órganos específicos para la tutela de los derechos humanos, en los cuales se orientan trabajos hacia la defensa de la

democracia. Ejemplos son también los órganos para observación de procesos electorales o denuncias de violaciones puntuales de derechos fundamentales. En consecuencia, tal variedad de componentes constituye otra característica de la tutela democrática a partir del orden externo.

Finalmente, la investigación buscará comprender la aproximación democracia e integración regional desde una perspectiva crítica, al observar el déficit democrático. Dicha tarea, a su vez, es necesaria desde una visión que contemple la multiplicidad del fenómeno, inserto en una perspectiva teórica más amplia. El Mercosur, por ejemplo, puede ser comprendido desde un enfoque más diverso y multidisciplinario (Sierra 2011). Por lo tanto, esta investigación es relevante para analizar el componente democrático de los procesos regionales y su importancia en los Estados Partes.

2. La democracia como fundamento y forma de organización social

Este capítulo tiene el propósito de describir la democracia a partir de sus elementos teóricos, buscando referenciar la legitimación democrática de los organismos regionales, en el caso del Mercosur, en base a una visión profunda del concepto. Al utilizar el término democracia es posible que se deje de lado una serie de elementos e ideas, que construyen el sentido de esta forma política de organización social. Por lo tanto, de cierta forma, es necesario buscar la amplitud del concepto, para no automatizar el sentido de la palabra democracia en base a las características del modelo de democracia liberal. Asimismo, el campo de estudios para tal avance teórico, previo a la interpretación y descripción de los organismos regionales en su dinámica institucional, es la filosofía política, desde sus autores clásicos hasta un marco más actual.

La construcción del orden social, la afirmación de derechos y la noción de sociedad civil tienen como fundamento el concepto de democracia. En la preeminencia de la idea, la democracia es definida como elaboración del pensamiento griego clásico¹, para posteriormente ser resignificada en el conjunto de ideas del Renacimiento, que llevaron a la noción actual de república y democracia moderna. Así, la forma democrática más común y reconocida en los días de hoy tiene referencia en una serie de autores de la filosofía política, los cuales organizaron los fundamentos teóricos del modelo ideal de la democracia que conocemos, generalmente instituida en el formato de los tres poderes expuestos por Montesquieu². La forma de la representación política y de la administración pública de la democracia como régimen político en la

¹ Democracia, etimológicamente *demos* (pueblo) y *cratos* (poder), es un sistema de organización social definido por la política griega a partir de su organización socio territorial denominada *polis*. Sin embargo, a pesar de la etimología, en general el sistema griego de democracia tenía solamente incluidas a las personas definidas dentro de un marco específico de ciudadanía: nacionalidad, libertad (no-esclavos), género (las mujeres no tenían derecho a participar en la vida pública). Así, la democracia griega se definía a partir de una minoría censitaria.

² La clásica noción de Montesquieu definió la forma del Estado moderno, al dividir los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. Tal sistema ejerce una actividad mutua de control y balance del poder y de las decisiones, permitiendo la articulación permanente del Estado de Derecho.

actualidad tiene como herencia el republicanismo inglés y francés del siglo XIX. Del mismo modo, la democracia tiene como precedente el Estado moderno, el cual fue consolidado gradualmente en el período absolutista de la Edad Media. Diversos factores del Estado moderno actual tienen como antecedente histórico la forma de organización del poder absolutista. Entre éstos, están los principios importantes como la afirmación de una identidad societaria, de códigos de obligaciones y deberes, la utilización de una moneda común y, principalmente, el monopolio de la fuerza en los límites internos del territorio (Anderson 1994).

A partir de su propio desarrollo histórico, la democracia se constituyó como forma referente de organización política a partir del Estado moderno, con sus diversas posibilidades organizacionales. De igual modo, tiene referencias comunes, como la representatividad y la división de los tres poderes, que se han transformado en el sistema político más difundido en el mundo de los Estados-Naciones. De una forma u otra, la democracia representó también mayor capacidad para desarrollar los mercados y la economía global, cuya relación de proximidad es un factor de impulso del modelo actual.

La idea política clásica de la democracia tiene fundamentos en autores como Hobbes, Locke y Rousseau, quienes son considerados contractualistas por construir las teorías a partir de la hipótesis ideal del Estado Natural del ser humano que es previo a la vida en sociedad. Para estos autores, la organización política y social, en la democracia, se manifiesta como garantía del contrato tácito que permite ventajas y posibilidades ante el Estado Natural, anterior, en el cual el ser humano no alcanza el desarrollo ni la prosperidad.

2.1. Teoría clásica de la democracia

Para Hobbes (1994), la filosofía política empieza con el estudio de la naturaleza humana, siendo posible comprender la existencia en su esencialidad a partir de dos

aspectos fundamentales. El autoconocimiento con la introspección permite comprender la forma original de los pensamientos, esperanzas y miedos, así como reconocer la importancia de la materia como elemento extrínseco al ser humano. Hobbes afirma una idea materialista y mecanicista acerca de la existencia, en la cual se determina el estado natural, que luego sería incorporado por el Estado, por el gobierno y por la vida social. Más ampliamente, para Hobbes, la necesaria búsqueda por la felicidad y por el poder, junto con la noción de muerte y agotamiento del tiempo de vida, lleva a una intensa competencia, en un entorno donde los bienes son escasos. Se configura, entonces, el estado natural de constante violencia e incertidumbre. La organización del Estado y de la democracia surge como desarrollo y superación de este Estado primordial, como respuesta a tal determinación (Wolf 2004).

Por su lado, Rousseau altera la lógica hobbesiana a partir de distintas premisas. Para Rousseau, el estado natural del ser, además de la necesidad de auto preservación, presenta también motivaciones como la compasión y la piedad. Según este autor, el ser humano naturalmente no está apto para presenciar la violencia y la barbarie sin sentir ninguna empatía. La vida en sociedad es de cierta forma un estado pesimista, al cual el autor se refiere como “necesidades corrompidas”. Estas ocurren cuando el ser humano empieza a desear en abundancia los avances permitidos por la vida organizada en sociedad, llevando al estado de desigualdad y de injusticia material (Rousseau, 1983). De este modo, como explica Wolf (2004), es necesario conseguir el esfuerzo político para constituir reglas sociales para la justicia y para el gobierno, buscando superar las desigualdades a partir de la sociedad civil.

A continuación, el desarrollo de la democracia como concepto y unidad teórica en el siglo XIX, encuentra enorme referencia en Weber. Este autor permite importantes avances en la sociología y en la filosofía política, al presentar sus interpretaciones basadas en conceptos valorativos de la conducta humana. Incluye en la dinámica y organización social la necesidad de una hermenéutica y de una importancia final de

las acciones (conductas). La política sería parte de ese universo, demostrándose como el espacio de competencia entre valores capaces de equivalencia, la cual se concluye a partir del poder³. La política, entonces, sería la manifestación de una enorme articulación de acciones y conductas, en la que se presentan patrones. Weber les dedica especial atención al definir conceptos importantes de su teoría, como el carisma, la burocracia, el político profesional⁴.

La democracia, según Weber (1980), está estructurada a partir de formas determinantes de dominación: la racional, en la cual predomina el derecho, la burocracia y el Estado; la tradicional, en la cual el orden social se concluye en la costumbre con sus formas tradicionales y también religiosas (míticas); y la afectiva, basada en la pauta de los afectos en el dominio a partir de la conducta (en esta instancia hay el predominio del líder carismático). Por lo tanto, para Weber el valor y la conducta son elementos que definen la organización social. Así, la idea, la moral y la ética son factores que llevan a la comprensión y a la noción del tipo de sistemas socioeconómicos que constituyen el Estado y, posteriormente, las decisiones y estrategias que el Estado toma para sí mismo.

³ Para Weber (1980), el poder se define como la capacidad de afirmar la voluntad. Éste sería entonces un criterio fundamental para reconocer el acto de poder, la posibilidad y efectividad de realizar concretamente la voluntad.

⁴ El carisma surge para Weber (1980) como fuerza de valor que establece una lógica de dominación, afirmada en la sensación de confianza a partir del personalismo. En este caso, el líder carismático puede gobernar por sus atributos de personalidad, que representan un conjunto de significados políticos colectivos. Además, la burocracia es el conjunto de normas que organiza el Estado y la gobernanza en el marco de la legalidad; la forma de dominación de la burocracia es la racionalidad técnica específica de la legalidad organizada en el conjunto social. El político profesional es la figura del político que organiza su actividad productiva y de subsistencia en la actividad política estatal remunerada y rentable. Si bien, esta figura es capaz de articular sus intereses económicos privados con la cuestión pública, no tiene la capacidad de representación democrática y de intereses colectivos.

2.2. Teoría moderna de la democracia

El filósofo alemán Habermas, a partir de la tradición marxista occidental de la Escuela de Frankfurt, elaboró sus ideas acerca de la democracia con gran énfasis en los vínculos intersubjetivos que configuran el orden social. Para Habermas (1994), a partir de una interpretación pragmática, la actividad humana debe ser comprendida en el entorno del sistema socioeconómico, de las estructuras productivas y del mundo de la vida (la actividad de comunicación y lenguaje). En esta concepción, hay un desdoblamiento de la acción estratégica (el éxito individual) y la acción comunicativa (el diálogo entre los intereses y afectos, la interpretación de las tradiciones). También, el autor pasa a reconocer de manera positiva la democracia deliberativa que tiene demandas propias: como la exigencia de participación directa en la esfera pública, en la cual las problemáticas deben ser objeto de apreciación mutua. La esfera pública pasa a ser influenciada y definida por el discurso y por la argumentación (por la acción comunicativa) que convergirán en la decisión legítima. Para ello, es preciso reconectar la sociedad política con la sociedad económica. Esta es una concepción pertinente en el debate de la política y de la economía en la actualidad.

Habermas (1994) define las tres formas de democracia, liberal, republicana y deliberativa. La democracia liberal tiene el Estado como aparato de la administración pública y la sociedad como la distribución de personas donde sus trabajos sociales son organizados por la economía de mercado. En la democracia republicana, la política existe en la mediación de todas las cosas, en el proceso social conjunto. En este sentido, el proceso político sirve para controlar la actividad estatal a partir de la figura necesaria del ciudadano, actuando en el ejercicio de sus derechos privados y sus libertades pre-políticas establecidas en una forma de autonomía previa al Estado. La democracia deliberativa, punto central de la propuesta habermasiana, necesita la acción comunicativa en el espacio público.

La pensadora política alemana Arendt también orientó su construcción teórica hacia la idea de la acción, como expresión más distinguida en la condición humana, afirmada necesariamente en la libertad. Arendt (1993) dividía la vida en dos instancias: la *vita activa* (labor, trabajo y acción) y la *vita contemplativa* (contemplación). La *vita activa* es la dinámica principal para la política y la democracia, en la cual la labor y el trabajo son actividades de sobrevivencia y la acción es la fuerza que permite la creación en el marco de la configuración social. A partir de la acción el ser humano elabora las ideas y las propone en el entorno. En este ejercicio (pensar y crear a partir de la acción) el ser humano pasa a presentarse como un ser político, que se inserta en la deliberación política y en las instancias de decisión.

Arendt (1993) también trae al centro de la discusión el espacio público, como lugar de referencia política, más que el Estado y la sociedad, que sería el lugar posible de la acción. La acción política debe emanar a partir del espacio público, sin vínculos previos con otros campos de convivencia de la vida. La esfera privada es el lugar de la propiedad, de la experiencia familiar. Sin embargo, la esfera pública es el lugar del interés común, el lugar posible para contraponer intereses hacia la convergencia y la definición política.

La democracia, según Hauriou (1980), tiene dos concepciones principales de entendimiento. En el sentido tal cual Abraham Lincoln pronunciaba en 1863: “La Democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo”. En este entendimiento, la democracia es la distribución del poder y de las responsabilidades en una instancia de equidad, en la cual los gobernantes y los gobernados se mezclan y poseen las mismas identidades. La práctica y la experiencia, en base al ideal afirmado, llevan a dos estructuras de democracia: la democracia liberal y la democracia autoritaria (Hauriou 1980). La democracia autoritaria, aunque parezca contradictorio, deposita su legitimidad en la autoridad y en la unanimidad, lo que configuraría la garantía total sobre la igualdad material.

La democracia liberal o clásica tiene en su entendimiento la afirmación de la libertad como valor primordial. En esta instancia el individuo surge como sujeto primordial de derechos y la libertad colectiva sería el desdoblamiento de dichas garantías. A partir de la libertad, entendida así, surge la posibilidad de igualdad, como un valor o un bien jurídico a ser promovido.

En el lugar de la acción gubernamental, en el control del orden a partir del Estado, se asume, idealmente, que la libertad constituyente del tejido social asegurará las demandas y realizará la afirmación del bien común. Este formato, sin embargo, se potencia en la democracia liberal y representativa, por la cual se delegan las funciones y los derechos de la libertad individual a la posibilidad ideal de cuestionar el poder en el Estado, ya destacado y separado de la sociedad como un todo.

La doctrina de la soberanía nacional es el fundamento del consenso impuesto en el orden descrito, es decir, la representatividad con la capacidad de sanción y punición en la situación democrática. Rousseau (1983) entendía la unidad social a partir de la fracción de los derechos y responsabilidades, como medio de realización del contrato social. La soberanía nacional sería la sublimación de esta unidad hasta una entidad distinguida, una especie de tercera persona de régimen moral, la Nación.

La soberanía nacional y el Estado constituyen una instancia inicial en este trabajo, para observar las políticas exteriores. El Estado es el ente único realizador de los contratos (tratados) y el responsable por el destino de estos acuerdos. Por eso, éste sería el lugar exacto de la aplicación del derecho de la integración, para el valor democracia o para otras materias de este campo jurídico.

El encuentro del derecho de la integración con el valor (norma) democracia se realizaría en una especie de segundo plano. El primer plano de afirmación de los conceptos de democracia vigentes en el país es la Constitución (carta magna) y sus normas fundamentales (derechos políticos, sociales, económicos, culturales, de

igualdad). Se entiende la Constitución como el marco fundamental del orden jurídico y social. En la afirmación de la amplitud del texto constitucional, las normas fundamentales señaladas, en las democracias liberales, son indisociables.

Por lo tanto, es posible comprender la democracia como el desdoblamiento de un fenómeno interno y constitucionalista:

“El movimiento constitucional occidental, al llegar a su término, tiende a la democracia o, en todo caso, a una cierta forma de democracia. Como hemos tenido ocasión de ver al analizar los antecedentes sociales y jurídicos de esta evolución, existe un evidente sincronismo entre el esfuerzo de liberación nacional que representa un movimiento constitucional y la marcha hacia la democracia (Rousseau, 1983: 48).”

2.3. Teoría crítica de la democracia

El teórico portugués Boaventura De Sousa Santos presenta una descripción contemporánea para la dinámica de las democracias actuales. El autor parte de la noción del contractualismo como un metarrelato de las democracias occidentales, el cual sirve de base para el imaginario democrático, aunque sea imposible de realizarlo, y avanzar hacia la crítica a la democracia representativa en el modelo actual. Éste se desestructura completamente al enfrentar un problema de valoración, de desequilibrio en las escalas de valores, con imposibilidad de desdoblamiento intersubjetivo y con crisis de legitimidad provocada por la distribución de los poderes en el neoliberalismo. A partir de ello, la decisión económica y política pierde su lugar de autonomía y efectividad (De Sousa Santos 2002).

Inicialmente, la idea de democracia en De Sousa Santos está directamente ligada a la noción del estado natural, pre-contractualista. La sociedad civil es el devenir de la afirmación del contrato social, a partir de su tensión entre el interés privado y el bien común, que viene a moldear la construcción de la sociedad organizada, con derechos y

deberes. Además, el contrato social, en el marco de la modernidad occidental, se afirma en características geográficas: como la organización de un régimen general de valores, un sistema común de medidas y un espacio-tiempo privilegiado. A partir de esta estructura, surge la necesidad de una identidad, como elemento central de la lógica operativa que permitirá la existencia de la ciudadanía. Así, la sociedad civil tiene la posibilidad de aspirar a un ideal positivo, en el cual se intensifican las características de legitimidad del gobierno (con confianza en la justicia e instituciones), de bien estar económico y social, de seguridad y de identidad colectiva.

En este sentido, la sociedad civil pasa a existir como forma contingente, por causa de sus tensiones constitutivas que resultan en un procedimiento esencial: la idea de exclusión, de diferenciación a partir de la sociedad civil, en la cual no todos necesariamente tienen acceso a la racionalidad social y a la política que permiten el comercio público de intereses. Por lo tanto, la exclusión es característica de la contractualización rígida organizada por la sociedad civil en la modernidad occidental. En este formato, el contrato social pasa a buscar sus límites de tensión como mecanismos de autoafirmación y supervivencia.

De Sousa Santos (2002) concluye su exposición con la crítica aplicada a la contemporaneidad. A partir de la cual el neoliberalismo es identificado como fenómeno histórico que, entre sus diversos rasgos, constituyó una hegemonía del valor político, basado en su forma económica, junto con su alto grado de tecnicidad. Ello permitió la expansión de la producción y del trabajo (bajo el neoliberalismo) por todo el planeta de forma simultánea. Así, la identidad y los metarrelatos políticos se dispersan en una enorme cantidad de posibilidades, que representan un exceso de sentido y de significación para la política y las narrativas sociales. El Estado-Nación se asentaría actualmente en una turbulencia de la escala de valores, perdiendo en esta inestabilidad sus vínculos políticos y desestabilizando la legitimidad. En esta instancia emerge un post-contractualismo de orientación estrictamente objetiva y técnica, en la

cual es posible la ocurrencia del fascismo como respuesta nacional a la fragmentación y dispersión del poder.

Esta coyuntura de crisis, según el autor, tiene entre sus consecuencias el desdoblamiento de una crisis epistemológica como repercusión de la construcción hegemónica y global del neoliberalismo, al ocupar los espacios de significación política y social. Pero, sin resolver las tensiones y muchas veces omitiéndolas, la crisis epistemológica no permite avanzar en alternativas al contractualismo vigente. Asimismo, como formas alternativas, el autor describe el Estado de bienestar social europeo (en el centro del sistema mundo) y el Estado desarrollista (en la periferia). Por consiguiente, según el autor, con el surgimiento del neoliberalismo y el agotamiento de las alternativas, es ineludible la construcción de una nueva epistemología, crítica y reconstitutiva de la democracia en un nuevo formato, lo que demanda la reconstrucción y resignificación del Estado moderno.

Las interpretaciones de Habermas, Arendt y De Sousa Santos permiten el análisis crítico del neoliberalismo como forma de organización política, social y económica. Las lógicas de organización y de producción contemporáneas se han distribuido de forma homogénea por el mundo, pasando a constituir un nuevo panorama de organización social en los Estados-Naciones. Igualmente, es el momento de una mayor expresión de la democracia representativa, teniendo en cuenta que ésta ha sido perfeccionada en muchos países a partir de la década del 90 hasta ahora. El formato de la democracia representativa ha sido cuestionado ante la actual pérdida de legitimidad, junto con ésta se destaca la pérdida de identidad política en el espacio público.

En consecuencia, surge en la actualidad una enorme problemática en el espacio público, el cual no incorpora la intersubjetividad política y cultural de la organización social y, por tal razón, erosiona la legitimidad del proceso de toma de decisiones, ante la sociedad en su conjunto. La contradicción se afirma al cortarse el vínculo de la

representatividad posterior al proceso electoral, es decir, los electores no detienen poder de participación y deliberación ante la representación que eligieron.

Por ello, se instala en la democracia liberal representativa un déficit democrático, que es causa de la ineficiencia política estatal, o supraestatal, en dar respuestas a la actual crisis económica que ocurre desde 2008. Los gobiernos enfrentan una encrucijada ética, al no conseguir la cantidad de intereses necesarios para resolver los problemas socioeconómicos. Por consiguiente, a partir de este vacío deliberativo, surge la tecnicidad económica como solución impopular, que restringe las demandas periféricas y no presenta alternativas inmediatas y concretas (De Sousa Santos 2010). Es posible también identificar la economía neoliberal en asociación con la burocracia patrimonialista, como mecanismo de ejercicio político gubernamental.

Por su parte, la tecnocracia republicana, destinada a la eficiencia institucional, pierde espacio en dicha estagnación política, profundizándose las contradicciones. De este modo, es posible que siga vigente la interpretación habermasiana, en la cual la acción comunicativa ejerce la democracia deliberativa en afirmación del bien común. Asimismo, en la propuesta de Arendt, la acción en el espacio público trae el significado político per se, con mejor identificación colectiva, amplia y universal. Finalmente, la alternativa de De Sousa Santos va en el mismo sentido, al proponer la reconstrucción de la intersubjetividad y de las escalas de valores, a partir de una profundización radical de la democracia, que atraviesa los modelos vigentes con la necesaria superación de éstos, constituyendo identidad y posteriormente legitimidad en el proceso deliberativo y decisorio.

En tal sentido, es objeto de este estudio referenciar el régimen político de la democracia, como soporte para los procesos de integración regional. Para ello, fue inevitable identificar en un primer momento las concepciones de la democracia, a partir de sus diversas interpretaciones, para posteriormente identificar las bases de la democracia en el marco del Estado-Nación. De este modo, con el marco teórico

presentado, es posible observar las premisas para la articulación democrática en el nivel de la integración regional, buscando orientar la investigación hacia el Mercosur en comparación con la UE. La democracia como soporte va permitir la mejor incorporación de las decisiones y políticas públicas de los organismos regionales. A partir de otra perspectiva, se buscará articular la hipótesis del vínculo democracia e integración regional con la capacidad de los organismos regionales de defender la democracia de un Estado Parte. Es decir, se busca indagar sobre cómo ocurre y cuál es la real incidencia de las decisiones a nivel regional ante las rupturas del orden democrático en un Estado Parte.

3. Democracia e integración regional

Los procesos de integración regional tienen fuerte vínculo con el contexto de democracia. En la organización democrática de los Estados, a través de la experiencia histórica, se presentan los pactos políticos que constituyeron los procesos de integración regional. El relato hace que surja una percepción de continuidad, entre el Estado democrático de derecho y la institucionalidad de los organismos regionales. Asimismo, al comparar dos modelos de integración regional actuales, el europeo y el sudamericano, a partir de la UE y del Mercosur respectivamente, se encuentran referencias distintas del desarrollo deliberativo y del ejercicio de la soberanía a nivel externo. Sin embargo, antes de observar con más detalles la forma institucional de cada uno de estos organismos, es necesario tener en cuenta las diferencias fundamentales entre éstos, que al principio señalan dos procesos muy disímiles. Por otro lado, no se irá a considerar el caso del Mercosur como *sui generis*, sino como un ejemplo de integración regional, como son los casos de la UE o de la Comunidad Andina de Naciones (Hoffman, Coutinho, Kfuri 2008).

La situación de democracia en un país permite principalmente que los pactos establecidos a nivel doméstico hagan cumplir los compromisos regionales. En el nivel del regionalismo, permite el auto reconocimiento necesario para la consolidación del

marco de legitimidad del proceso. Asimismo, es importante observar que la instancia regional se posiciona en un lugar de proximidad a las políticas públicas nacionales. Por tal razón, la legitimidad democrática del Estado Nacional es condición previa para la efectividad del proceso regional. También, hay que tener en cuenta la necesidad de una importante articulación deliberativa entre el nivel nacional y el regional, para la incorporación de las demandas políticas afirmativas para el proceso.

El caso del Mercosur elegido para la presente investigación, permite observar las prácticas deliberativas y la legitimidad democrática de este importante bloque de la integración sudamericana. Asimismo, el caso de la Unión Europea es paradigmático en los análisis de integración regional, como una significativa referencia para los estudios comparados. La integración europea, también, servirá como parámetro para diferenciar el proceso de integración en base a la democracia, a partir del fenómeno de la supranacionalidad. Ésta permite otra proyección deliberativa y de inserción de políticas públicas regionales.

La integración europea, en estudios comparados, presenta una acumulación de historicidad y un consecuente desarrollo institucional. Por tal razón, la organización supranacional europea se rige por un derecho comunitario propio, el cual ha buscado determinar las obligaciones y las garantías para la ciudadanía del continente. Asimismo, el conjunto de normas que ha organizado la integración europea es frecuentemente criticado por disponer de un margen limitado de instrumentos de participación y consulta a la sociedad civil. En resumen, la única disposición de democracia, con vínculo directo entre ciudadanía y representación, ocurre a partir del voto para el Parlamento Europeo (PE). Sin embargo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea detienen el vínculo deliberativo regulado por el poder ejecutivo de cada Estado-Nación, en razón de la forma de composición de estos órganos. Así, es común la noción de que reside un déficit democrático en el sistema europeo, de manera que éste respondería por diversos problemas de decisión y por la legitimidad de la Unión Europea (Medeiros & Campo 2009).

Según Habermas (1999), las nuevas formas de integración social determinan nuevas formas de legitimidad. La integración europea vista como una instancia superior (regional) de integración social (fundamentada en el orden interno de cada Estado-Nación) requiere plantear la organización democrática y consecuentemente los procedimientos deliberativos del organismo regional. En un primer momento, es importante reconocer qué limitaciones de las legitimidades internas pueden causar una insuficiente integración social a nivel regional. En este sentido, la etapa nacional es premisa de la etapa regional. Otro aspecto importante es la convergencia entre el interés nacional y la posición geopolítica externa, en la cual se insertan las estrategias regionalistas. También como cuestionamiento de geopolítica, es importante cuestionar qué estrategia del Estado-Nación lleva a la convergencia de intereses con los países vecinos (a punto de constituir una institucionalidad intergubernamental, y posteriormente⁵, en el caso europeo, la supranacionalidad) con cierta autonomía y concesión de soberanía, además de mecanismos propios de composición democrática, como es el caso específico del Parlamento Europeo.

En términos de desarrollo regional, el Estado-Nación en continuidad hacia el organismo regional detiene la soberanía externa, que se refleja en la representación y en la responsabilidad política del proceso regional, *accountability*. De este modo, el interés y las narrativas locales, y posteriormente nacionales, deberán confluir en la complementariedad de los beneficios posibles de la inserción regional. En el caso europeo, el principio de la *accountability*⁶ apunta a la noción de que la representación, directa (Parlamento Europeo) o indirecta (Consejo y Comisión), deberá responder a las demandas ciudadanas (*inputs*) e impulsarlas hacia la posible efectuación de éstas

⁵ A partir del Acta Única Europea (1986) y efectivamente con el Tratado de Maastricht (1993), la Unión Europea consolidó su forma institucional para la supranacionalidad. Ésta será descrita más adelante detalladamente en el capítulo específico.

⁶ El principio del *accountability*, "rendición de cuentas", determina la responsabilidad objetiva de la actividad representativa institucional en el caso de los organismos internacionales, para la sociedad civil vinculada con los procesos deliberativos y decisorios. Además, como normativa, el principio también se afirma sobre una base ética para la actividad de gobernanza.

(*outputs*). Es decir, el principio en cuestión constituye la eficiencia del tránsito y de la fluidez entre estas dos instancias. La incapacidad de tal dinámica deliberativa es uno de los factores del déficit democrático y de la falta de legitimidad. Además, cabe observar si entre dichas instancias (*input/output*) reside una racionalidad operativa adecuada a las narrativas políticas que se presentan previamente (Riggirozzi & Grugel 2016).

3.1. El vínculo democracia e integración regional: Mercosur y Unión Europea

Los procesos de integración regional tienen como antecedentes el vínculo entre el régimen político y la construcción comunitaria que constituyen elementos de convergencia y aproximación. Sin embargo, muchos procesos demuestran prioridades distintas en la propuesta integracionista, establecidos por coyunturas diversas de realidad política, económica e histórica de cada región. El proceso de integración europea post segunda guerra se afirmó en el objetivo político de los Estados para impulsar la integración (Bizzozero 2016). De este modo, tiene enorme referencia el vínculo entre el ámbito interno (régimen político) y el internacional (objetivos política exterior). La convergencia del vínculo interno e internacional permitió al consenso europeo configurar el marco económico de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). El cual sirvió de base al desarrollo institucional europeo, en el ámbito comunitario, que a su vez propició la configuración de otras vertientes de la integración, como la social, ciudadana y cultural. El proceso de integración del Cono Sur, en comparación, tiene como principal antecedente, en base al Mercosur, la coyuntura post dictaduras y la necesidad de recuperación económica e institucional de los Estados. Por tal razón, el Tratado de Asunción (TA) tiene el precedente comercial como instituto, más que la conformación del vínculo interno e internacional. Así, la integración del Mercosur, como el regionalismo latinoamericano en general, se definió por la inserción de los bloques de países como estrategia económica proteccionista en el marco global (Bizzozero 2016).

Los antecedentes de la integración europea tienen sus características históricas particulares. En el momento de la conformación institucional de la CECA (formada en su origen por Francia, Alemania Occidental, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo), los países miembros, al instruir la Declaración Schuman, tuvieron que definir un organismo capaz de ejercer la autoridad necesaria para la administración del acero y del carbón, como modelo comunitario de gestión de un sector clave en la economía regional. A partir de entonces, se abrió camino para el objetivo más amplio de la unión económica, junto con la política de seguridad y preservación de la paz a nivel comunitario (Bizzozero 2016). En este sentido, el patrón interno e internacional, basado en el régimen político del Estado-Nación, impulsó la integración europea de lo económico hacia lo político, según la necesidad de que la estabilidad económica dependería de la afinidad entre los sistemas políticos, como forma de garantía. Por lo tanto, el desarrollo gradual, del actual regionalismo europeo, pasó a organizar en su proceso de conformación institucional un marco conceptual de vigencia democrática para el ámbito interno.

La caracterización de la democracia como elemento fundamental del regionalismo europeo fue afirmada posteriormente, después de la reconstrucción democrática de los países, con un estatus formal a partir del Tratado de Ámsterdam en 1997:

“Las transiciones democráticas en España y Portugal en la década del setenta posibilitaron las condiciones necesarias para que pudiera iniciarse el proceso de adhesión a la Comunidad Europea (O’Donnell, Whitehead & Schmitter 1988 apud Bizzozero 2016:69).”

“La inclusión formal de los principios del Estado de derecho y de los derechos fundamentales como principios fundamentales sobre los cuales se funda la Unión Europea fue consagrada como una piedra angular de la integración y como objetivo propio europeo en el Tratado de Ámsterdam, aun cuando ya se encontraba potencialmente en tratados anteriores (Lenaerts 1999 apud Bizzozero 2016:69).”

La democracia, entonces, con estatus de régimen político necesario para la institucionalidad europea, no apareció como referencia formal durante el proceso histórico hasta el Tratado de Ámsterdam. Por otro lado, la conformación gradual y por etapas de la UE tuvo en segundo plano la articulación democrática entre los países, como forma de convergencia y requisito de ingreso al bloque. De este modo, fue establecida la práctica democrática, decisoria y deliberativa, como elemento de construcción legítima de las decisiones en el marco del derecho comunitario (*input*). Posiblemente por la necesidad de asegurar y garantizar el cumplimiento de las decisiones, en respuesta a la absorción gradual de las soberanías. Por lo tanto, es plausible identificar el patrón del régimen político como marco identitario en la asociación entre Estados a nivel regional. Uno de los debates constitutivos de este trabajo, partiendo del vínculo entre régimen político e integración regional, es la interrogante sobre cuál sería el papel de la democracia como modo de desarrollo, profundización y elementalidad en los procesos regionales.

3.1.1. Democracia e integración regional: las cláusulas democráticas

Es común la idea de que los organismos regionales pueden ejercer un papel relevante en garantizar y promocionar las democracias de los Estados Partes, que constituye el segundo campo de observación del presente estudio. En primer lugar, cabe ver la consolidación democrática como precedente de la integración regional, a través de elementos internos del Estado-Nación. Ejemplos son la construcción de legitimidad, la forma deliberativa, el diseño institucional, la organización jurídica y la representación política. A su vez, la garantía y la promoción de la democracia a partir del organismo regional, es delimitado como un camino de retorno a la seguridad democrática que el Estado-Nación promueve en el organismo supranacional. En este caso, es común observar mecanismos regionales que inciden sobre el orden democrático de los países, por ejemplo, las cláusulas democráticas que buscan instruir el control externo ante rupturas democráticas en los Estados Partes.

La idea de una instancia formal de observación de un organismo para la estabilidad democrática de los Estados Partes se cristaliza con la cláusula democrática (diploma formal en el derecho regional). Las cláusulas democráticas, a su vez, determinan el momento en el cual el concepto democracia se incorpora como instituto positivo en la normativa del proceso de integración, organizando consecuentemente las normas de sanción en el orden regional. La vigencia de la norma de aplicación al control democrático es establecida de varias formas en los diferentes procesos de integración. Sin embargo, la sanción por la violación de dicha norma se define por la punición máxima a nivel comunitario, la suspensión o exclusión del bloque.

La conformación de las cláusulas democráticas se establece en el desarrollo histórico de cada proceso de integración, teniendo en cuenta las particularidades. Como ocurre en los casos de Europa, la situación post segunda guerra mundial, y de América del Sur, la transición democrática post dictaduras militares. En el proceso europeo, descrito anteriormente, la inclusión de la democracia como fundamento del proceso integracionista se dio a partir del Tratado de Ámsterdam, demostrando la prioridad anterior de otros temas en este bloque, como la seguridad y la preservación de la paz. Por lo tanto, la democracia no se presentó como antecedente, posiblemente por no ser un aspecto conflictivo e inestable en el proceso europeo. El Mercosur, por su parte, tomó iniciativas sobre la protección de la democracia de forma tardía, pero con cierta prioridad a partir del PU en 1998.

Según Bizzozero (2016), la integración democrática en el ámbito del Mercosur no avanzó en los primeros momentos por diversos aspectos, como la transición democrática de Brasil y Argentina en la coyuntura post dictaduras militares y el caso particular de Paraguay, que empezó la transición democrática más tardíamente que los otros países del bloque. La democracia, como forma y condición de la integración en el Mercosur, se afirmó solamente a partir de la conclusión del PU, que será estudiado más profundamente a continuación. Asimismo, es importante resaltar que la constitución de la cláusula democrática del Mercosur tiene como punto de inflexión el

hecho del intento de golpe de Estado en Paraguay en 1996, encabezado por Lino Oviedo (Bizzozero 2012 apud Bizzozero 2016). A partir de la intervención de Embajadores de América Latina y de otros países, el intento de golpe fracasó y se impulsó esfuerzos de la política regional hacia la protección de la democracia como un bien regional en el Mercosur.

Las cláusulas democráticas, por lo tanto, incluyen el bien de la democracia en la tutela jurídica de la normativa regional. Asimismo, las coyunturas de cada región determinan el momento exacto del vínculo entre este bien y las prioridades políticas en el ámbito de los organismos regionales. Por otro lado, la protección y aplicación de las cláusulas democráticas se alteran según aplicaciones políticas del derecho regional. En el caso particular del Mercosur, en el cual la sanción es decidida por el poder ejecutivo y no por un tribunal, se demuestra el límite y el alcance de la aplicación en cuestión. Ésta será presentada con más especificidad en el siguiente apartado de este trabajo.

Otro aspecto importante relativo a la vigencia de la protección de la democracia es la consecuencia de este elemento como requisito para la aproximación e intercambio entre organismos regionales. Cuando la democracia se incorpora como característica fundamental en un proceso de integración, es común que se la defienda como condición básica durante la negociación de acuerdos internacionales. En este punto, la democracia pasa a ser elevada como instancia de protección externa, ingresando así en una agenda más amplia que la regional, por eso se observa actualmente la incidencia de la democracia en el multilateralismo (Weiffen & Heine, 2016:19):

“Durante mucho tiempo, se consideró que la transición y la consolidación democrática eran impulsadas principalmente por factores internos. Hace diez años, los estudiosos de las organizaciones regionales y la democratización todavía se sentían obligados a justificar por qué el multilateralismo debería ser considerado una influencia relevante sobre la democracia. Según ellos, las influencias internacionales

sobre la democratización hasta entonces habían sido ignoradas o concebidas exclusivamente como factores estructurales (Pevehouse, 2005; Cooper & Legler, 2006). Sin embargo, esto ha cambiado. Hoy por hoy, el papel de los actores internacionales que promueven la democracia ha asumido un alto perfil. Gobiernos, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales y ONGs se involucran en la asistencia a la democracia y la promoción de la democracia. Ello también ha llevado a la creación de instrumentos regionales para promover y proteger la democracia. La mayoría de las organizaciones regionales, como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA) han adoptado acuerdos multilaterales para apoyar el fortalecimiento de la democracia y las normas y prácticas de los derechos humanos en sus Estados miembros. Organizaciones subregionales como el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN), la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), e incluso la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han seguido ese ejemplo (Börzel & van Hüllen, 2015; Genna & Hiroi, 2015; Heine & Weiffen, 2015: capítulo 1. p.19).”

Los autores destacan el alto perfil en el que se ha posicionado, en los diversos organismos internacionales, la promoción y protección de la democracia. En esta instancia, la democracia surge en la contemporaneidad como consenso general, pasa a ejercer incidencia a partir del ámbito internacional hacia el regionalismo y finalmente en el ámbito interno estructural. Este movimiento se produce en el mismo patrón de la protección de los derechos humanos, que ganaron espacio propio y mecanismos constantes de aplicación y protección a partir de los consensos internacionales. La incidencia del valor y norma democracia se destaca, pasando a ser estructurada en las narrativas políticas y en el derecho internacional. Ello posiciona el Estado-Nación en el lugar de sujeto a ser observado en la violación de las reglas democráticas. Los organismos regionales en la actualidad demostraron cumplir esta doble función: la protección democrática intra-estatal y la promoción de la democracia a nivel

internacional, como requisito en procesos de negociaciones y firmas de acuerdos bilaterales o multilaterales.

A partir de entonces la democracia pasa a ser cláusula vinculante que opera como condicionalidad en negociaciones y acuerdos entre los bloques de integración. Esta nueva etapa del regionalismo demuestra una importante referencia en los derechos humanos, en la cual la democracia incide como vínculo interno en los bloques (cláusula democrática) y externo en la condición precontractual de los acuerdos (condicionalidad democrática). La UE, además, demostró con la condicionalidad democrática la inclusión de otros aspectos vinculantes, como aspectos institucionales de funcionamiento (buena gobernanza), protección de derechos fundamentales y la garantía de participación de la sociedad civil (Teló & Santander 2000 apud Bizzozero 2016). En el caso europeo es importante resaltar una amplia agenda de derechos fundamentales. Incluso, el ejercicio de la ciudadanía se incorpora al contenido de la condicionalidad democrática. Ello no solo expresa la idea abstracta de democracia en el proceso de integración regional, sino también la conclusión política del contenido de la democracia. En suma, se referencia la expresión de valores y prácticas comprendidas en la concepción de dicho régimen político.

3.2. El derecho de la integración regional

El derecho internacional y regional es otro eje de la tensión democracia e integración regional. El derecho y las normas para la tutela de la integración van a definir el alcance positivo de la articulación entre los Estados-Nación. Se presenta un complemento posible entre tres instancias diferentes: el derecho interno, el derecho regional y el derecho internacional. Estos tres conjuntos de normas y procedimientos conllevan enormes cuestionamientos, por ejemplo, sobre el conflicto de jurisdicción o soberanía; la mejor aplicación de la norma según la adecuada competencia jurídica (exclusiva, compartida o complementaria); el enfrentamiento entre asuntos de derecho constitucional y derecho internacional; la materia y la tutela adecuada a la demanda de

integración regional. En este sentido, el derecho regional se perfeccionó buscando definir principios jurídicos y prácticas hermenéuticas para el caso concreto, instituyendo una serie de parámetros que sirven para la comprensión del fenómeno de la integración regional, según la capacidad y competencia concreta de las instituciones jurídicas.

Para avanzar sobre el campo jurídico de la integración es importante definir cuáles son las fuentes del derecho comunitario y de la integración. Las fuentes primarias del derecho de la integración son los tratados constitutivos y modificaciones, después los principios generales del derecho comunitario y los acuerdos internacionales. Las fuentes secundarias son los actos normativos legislativos y no legislativos (como las directivas, decisiones, resoluciones de los órganos comunitarios), además de la jurisprudencia en el caso europeo y de los laudos arbitrales en el caso del Mercosur. Finalmente, están las fuentes complementarias, como las recomendaciones, los programas de acción, declaraciones, entre otros.

En el caso del Mercosur, tales definiciones se presentan de la siguiente manera:

“Las Fuentes Jurídicas del MERCOSUR son:

- I – El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;
- II – Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;
- III – Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.” (Protocolo de Ouro Preto 1994, Artículo 41).

Las fuentes primarias son los marcos constitutivos de los organismos regionales, que establecen lineamientos que definen la instancia que permite a los gobiernos decidir hacer la concesión de soberanía para el derecho comunitario. Es decir, los tratados también enmarcan un compromiso más constante en el tiempo político de los procesos regionales, definiendo la obra constitutiva del acuerdo regional que a su vez se

comunicará con el marco constitucional de cada país. Se tiene en cuenta las concesiones necesarias para la dinámica intergubernamental, en la que el Estado delega competencia o define un nuevo ámbito de competencias compartidas. Por lo tanto, la integración regional frecuentemente demanda el consenso positivo en la política interna de cada Estado-Nación, para representar la afirmación de carácter permanente y estratégico. En esta dinámica, el derecho y la jurisdicción común tendrán cierta autonomía y vigencia para dominios específicos en las competencias compartidas, protegidas de la injerencia política unilateral de eventuales movimientos políticos de coyuntura.

Asimismo, en la dinámica de la soberanía compartida, los Estados-Naciones pasan a aceptar las decisiones de cortes extra-jurisdiccionales, situadas entre el derecho internacional y el derecho interno. El caso europeo, con los mecanismos específicos que serán descriptos en capítulo posterior, es el ejemplo concreto de la práctica de concesión de jurisdicción en el marco regional. El sistema europeo adopta las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para la materia específica del derecho regional. Las decisiones del TJUE pasan a aplicarse en el sistema nacional, constituyendo una base complementaria de obligaciones y garantías entre los Estados Partes. Por su lado, el Mercosur, al no avanzar hacia la etapa supranacional, utiliza el Tribunal Permanente de Revisión para la solución de controversias comerciales. Sin embargo, la práctica demuestra que los Estados-Naciones no eligen esta jurisdicción para los casos concretos⁷, dando preferencia a las Cortes del sistema internacional por razones de seguridad jurídica. El no reconocimiento en la práctica de los Estados Partes del Mercosur de la jurisdicción del Tribunal Permanente de Revisión lleva a considerar esta instancia como una

⁷ En el período 2002-2005 se negociaron y ubicaron dos grandes plantas de celulosa, la española ENCE y la finlandesa BOTNIA, en territorio uruguayo frontera con Argentina a través del Río Uruguay. En 2006 la República de la Nación Argentina, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, llevó el litigio a la Corte Internacional de la Haya, en razón de la cláusula establecida por el Estatuto del Río Uruguay. De este modo, la apelación a determinada jurisdicción internacional se sobrepuso inmediatamente a la instancia regional como mecanismo favorable para la solución de controversias.

institución figurativa y constituida a través de las narrativas de la integración del Cono Sur, sin la real necesidad de efectuar el mecanismo.

Sin embargo, el tema en discusión lleva a la noción de ciudadanía jurídica en el ámbito regional, la cual converge y se afirma en los marcos de institucionalidad. El caso europeo surge como paradigma de integración al conformar la ciudadanía supranacional, detallada en materia específica de obligaciones y garantías, a partir de la institucionalidad de la Unión Europea. Se conforma en el caso europeo, a su vez, una ciudadanía complementaria que permite la afirmación de las demandas regionales en cooperación con las instituciones domésticas (Medeiros & Campos 2009).

Al comparar los procesos del Cono Sur y el europeo, es importante resaltar que el Mercosur tiene una relevante agenda de derechos humanos para cumplir, con la afirmación de derechos políticos y económicos, unidos al carácter temporal de madurez en el proceso histórico de integración:

“[...] o Mercosul é uma pessoa de direito internacional bastante jovem. Apenas recentemente, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o qual expressamente concede personalidade jurídica à organização, é que cessou a celeuma sobre a sua situação jurídica internacional. Caso o Mercosul realmente esteja disposto a se consolidar enquanto uma pessoa de direito, ganhando o reconhecimento e o respeito da comunidade internacional, é necessário que, entre outras medidas, também assuma compromissos dignos de um sujeito de direito, os quais sem dúvida passam por uma clara e firme atuação na área da promoção e proteção dos direitos humanos. ”
(Marques 2000: 535)

Con respecto al conflicto de competencia relacionado con la prevalencia de la norma del derecho regional (autonómico) sobre el derecho nacional, es importante resaltar las reglas y principios del derecho positivo que se utilizan en la afirmación de uno o de otro. Posteriormente se puede observar el fenómeno en base a la estructura

democrática estatal y supraestatal que define la constitución del marco de deliberación, decisión y coerción. En referencia, Otto y Pardo (1981) entienden que:

“la regla de prevalencia nace para resolver problemas de colisión de normas que tienen su raíz en la pluralidad de ordenamientos personales o territoriales (...) de modo que ante el concurso de normas provocado por el emerger de nuevos ordenamientos particulares la regla opera imponiendo la aplicación de estos en el caso concreto en que la colisión se ha producido.” (Otto & Pardo 1981:62)

De este modo, aunque el Derecho de la Unión opere como presunción de competencia ante cualquier indicio de conflicto entre competencias, el ordenamiento jurídico particular (federal) va a buscar prevalencia del pluralismo ante el caso concreto. Esta misma regla se aplica a nociones del derecho regional. No obstante, Otto y Pardo (1981) proponen la crítica que cuestiona esta tendencia, teniendo en cuenta las diferencias entre el ordenamiento regional y el ordenamiento federal como casos particulares.

Igualmente, la regla de prevalencia basada en el campo de observación de este trabajo (la democracia como característica fundamental de los procesos de integración) sirve de base a la vigilancia jurídica del proceso, siendo el derecho una expresión rígida de la organización social. A su vez, el derecho alcanza marcos de entendimiento y funcionamiento en el marco regional. El derecho positivo sirve no solo como base del orden regional, sino como expresión concreta de la aplicación. En una perspectiva ideal, el principio que determina la prevalencia del derecho regional en la instancia de conflicto con el derecho estatal, para el caso particular, se relaciona con la idea de una materia específica de inserción de las reglas regionales. A la par, ésta pasa a configurar con verticalidad cuestiones de la ciudadanía nacional. El derecho regional puede demostrarse como la expresión de tutela externa al caso nacional, la cual va a definirse en fuerza y distinción, en la misma proporción de soberanía que es concedida. Aunque lo regional en este caso emerge como un poder extraterritorial, de alcance superior al del Estado Nacional. Este poder es limitado por dos características:

tanto su capacidad limitada de control y sanción como sus normas particulares de carácter regional.

La instancia regional en relación a su efectividad y alcance detiene muchas veces una doble referencia, la particularidad de la dinámica institucional y jurídica del ámbito comunitario y la capacidad decisoria y deliberativa del Estado-Nación. En el Mercosur, por ejemplo, la efectividad de la instancia regional tiene un largo camino para cumplir, ante la pluralidad jurídica y decisoria de los Estados Partes, hasta afirmarse principalmente por la característica intergubernamental del organismo:

“Como vimos, os tratados do MERCOSUL adotam o método intergovernamental, entendendo, com isso, que os órgãos não atuam de forma isolada, mas em permanente cooperação com os órgãos internos que deverão garantir efetividade ao direito de integração. Os Estados-Membros, apenas quatro, por enquanto, devem providenciar a incorporação do direito de integração e somente com essa medida interna tomada por todos é que a norma passa a ter vigência comunitária, e somente a partir daí, terá primazia e especialidade sobre o direito interno contrário.” (Carneiro 2007:127).

Al respecto de la corrección de asimetrías, el derecho de la integración propone el principio de la subsidiariedad, para la cual el ente con más capacidad de actuación hace concesiones al ente con menor posibilidad de garantías y activación de derechos (Carneiro 2007). En el derecho regional, un Estado Parte cumple con ciertas obligaciones distintas entre sí, adecuando las capacidades ante el caso concreto, para que cada uno pueda hacer concesiones en detrimento de la afirmación de los acuerdos comunes. Asimismo, el derecho se presenta en la forma ideal, con posibilidad distributiva ante los conflictos e impases en el ordenamiento compartido.

Otro aspecto importante que constituye los procesos de integración regional es el principio de la progresividad, por el cual los tratados establecen directrices y reglas para que sean consolidadas en las etapas transitorias de la convergencia económica y

social del bloque. El Mercosur estableció metas para su período inicial, de 1991 a 1994, igualmente definió las normas sobre el Régimen General de Origen, definidas por la Decisión 01/94 del Consejo del Mercado Común. El Régimen es un elemento clave en la constitución jurídica del bloque, permitiendo la formalización de reglas de comercio necesarias para la construcción de la homogenización de las políticas arancelarias. Los institutos jurídicos del Mercosur, sin embargo, se consolidaron en la interacción intergubernamental y en la cooperación estatal.

De todos modos, los procesos de integración, a nivel más elemental, como en el modelo federativo interno al Estado-Nación, o a nivel supraestatal de los organismos regionales, se llevan a cabo con métodos similares de carácter coactivos que buscan cierta centralización y uniformidad (Del Pozo 2006). La idea positiva de la integración regional, como fenómeno jurídico, tiene como finalidad tomar competencias de los Estados Partes, constituyendo el marco de deliberación jerárquico en base a la particularidad de la materia jurídica. No obstante, este proceso es diverso y el modelo europeo se presenta como paradigmático ante el modelo mercosureño, de menor deliberación autóctona al organismo. Los dos ejemplos se presentan como casos característicos de organismos regionales, en todo lo que significa el fenómeno en base al Estado liberal de la actualidad. Pero, el modelo europeo construyó el marco de supranacionalidad y condensación institucional, para la aplicación jurídica en estatus de prevalencia, al mismo tiempo que se afianzó a partir del desarrollo del proceso comunitario, de convergencia intergubernamental en base al consenso e interés común. Esta segunda característica, por otro lado, es el énfasis del Mercosur en el cual el proceso deliberativo es condicionado por la forma intergubernamental. Asimismo, el acuerdo intergubernamental representa el marco decisorio en la convergencia entre los gobiernos más que en la dinámica institucional autónoma y exclusiva.

3.2.1. Estado democrático de derecho y derecho internacional

El siguiente capítulo buscará contextualizar el proceso de integración regional vinculado con la democracia formal y el Estado de Derecho, de modo tal que posibilite identificar una importante relación entre estos elementos, en la cual ambos se fortalecen y se identifican.

Grote (2010:28) afirma que “*Democracia y Estado de Derecho constituyen dos de los más importantes objetivos perseguidos en el contexto de políticas de cooperación para el desarrollo*”. El mismo autor ratifica que esos tres elementos (democracia, Estado de Derecho y Desarrollo) no forman un triángulo mágico que inmediatamente alcanza su auto aplicación. Sin embargo, se trata de un “círculo virtuoso” en el cual los elementos se refuerzan mutuamente.

El derecho internacional tiene un importante respaldo en el Estado de Derecho moderno. Éste, además de afirmarse como sujeto en la composición de las organizaciones internacionales y espacios de actuación en las relaciones internacionales, aparece en los programas de metas, catálogos de medidas y declaraciones de la dinámica institucional, en el ámbito internacional (*soft law*). Asimismo, el Estado de Derecho moderno es parte fundamental del derecho de los tratados internacionales y en la jurisprudencia internacional (*hard law*) (Grote 2010).

Se trata, por lo tanto, de la afirmación de la *rule of law*⁸ en el ámbito del Derecho Internacional. La aplicación de las normas y tendencias jurídicas del Derecho Internacional tienen puntos de intersección favorables en la soberanía del Estado Democrático de Derecho, en el orden jurídico interno y en el constitucionalismo. En

⁸ Miranda (1997:130) define el concepto de *rule of law* como “los principios, las instituciones y los procesos que la tradición y la experiencia de los juristas y de los tribunales demuestran como esenciales para la salvaguardia de la dignidad de las personas frente al Estado, a la luz de la idea de que el Derecho debe dar a los individuos la necesaria protección contra cualquier ejercicio arbitrario de poder.”

este sentido, Grote (2010:37) expresa: *“Por fin, el Estado de Derecho constituye una de las más importantes metas de la comunidad internacional en sus esfuerzos por restablecer un orden estatal eficaz para los dichos failed states.”* Es importante aclarar el vínculo entre el concepto de democracia y de Estado de Derecho, para poder buscar entendimiento de las premisas esenciales aquí defendidas, por ejemplo, saber cómo estos elementos se insertan en la integración sudamericana, en el campo de actuación del Mercosur.

El contenido de la democracia, según el constitucionalista mexicano Carpizo (2010), es establecido en cinco aspectos principales. Hay uno de carácter formal y elemental, que consiste en la garantía de elecciones periódicas, libres, equitativas y objetivas. También hay tres de carácter material, como el respeto y protección a los derechos humanos (primordialmente los de carácter civil y político), el espacio político garantizado para la oposición y la división de los poderes, así como el equilibrio entre las instituciones. El último aspecto es de carácter social, referido a la calidad de vida de los habitantes, y tiene en cuenta asuntos como la alimentación, educación, salud, trabajo y vivienda.

Según Grote (2010) el valor normativo de la democracia en el Derecho Internacional se diferencia del relativo al debate sobre el Estado de Derecho. Ello ocurre puesto que los principios centrales del Derecho Internacional vigente no establecen la adopción de una obligación normativa por parte de los Estados, para que éstos mantengan y configuren en sus ordenamientos internos los requisitos que componen los principios de la democracia. Es más común encontrar el apoyo y la protección de la democracia en los Derechos Humanos, además de las garantías promovidas en el Derecho Internacional principalmente a la soberanía y autodeterminación de los pueblos. Estos elementos sirven de plataforma para la defensa del principio de la democracia, pero no constituyen una norma jurídica propia del tema.

De todos modos, actualmente el principio de la democracia se encuentra fuertemente referenciado en una serie de sistemas regionales de integración y cooperación, sobre todo en Europa y América (Grote 2010). En la esfera del Derecho Internacional, la democracia ganó bastante espacio normativo en los mecanismos regionales. En el sistema americano, se nota validez en el principio de la democracia en el PU del Mercosur y en la Carta Democrática de la OEA, por ejemplo. La defensa jurídica de la democracia cumple un rol esencial en las políticas regionales. Las especificidades que componen una región pueden servir como factor favorable para la actuación más vinculante de un bloque sobre ciertos temas. En este sentido, la democracia permite seguridad jurídica y consecuentemente abre margen hacia una mayor capacidad de diálogo entre los miembros de un proceso de integración.

No es posible, sin embargo, percibir la primacía del principio de la democracia sobre el Estado de Derecho, en ningún caso de América y Europa. Lo que se puede afirmar es que por costumbre se establece un fuerte vínculo entre esos dos elementos en el Derecho Internacional y, por consecuencia, en el Derecho Regional (Grote 2010).

La democracia y el Estado de Derecho, con necesaria influencia del constitucionalismo, pueden abrir espacio para la seguridad jurídica en las decisiones, sean supranacionales o intergubernamentales. Así, aumenta el poder del vínculo de los mecanismos regionales y permite la armonización jurídica entre los miembros (Neves 2010).

3.2.2. Estado democrático de derecho e integración regional

Da Silva (2010) señala que el debate sobre la integración regional debe ser relacionado con dos indagaciones principales. La primera tiene que ver con el nivel jerárquico de los tratados internacionales y supranacionales en el orden jurídico interno. La segunda refiere al vínculo entre la jurisdicción interna de cada país para las decisiones de tribunales internacionales o regionales. Ambas abordan la relación y los

efectos objetivos que el Derecho Internacional puede ejercer sobre un Estado. Buscan saber en qué punto tales normas, externas e internas, se comunican y cómo ocurre el poder vinculante. El debate acerca del nivel jerárquico de los tratados tiene respuesta en la defensa de la jerarquía constitucional o infra constitucional.

Da Silva (2010) también señala dos posibles vínculos: el institucional-legal y el argumentativo. Tal investigación es relevante para definir el contexto en el cual se inserta el Mercosur que, posiblemente, por sus prácticas deliberativas, se corresponda con el vínculo argumentativo en la toma de decisiones y aplicación. En tal sentido, es ineludible identificar cada uno de estos vínculos.

El vínculo institucional-legal se define por la creación de instituciones comunes, que se comunican a través de una legislación y jurisdicción común. El caso más común es el de la Unión Europea, que cuenta con instituciones altamente desarrolladas en su supranacionalidad, como el Parlamento Europeo, la Corte Europea, el Banco Central Europeo. El caso sudamericano apunta a ciertas dificultades cuando se lo compara con este modelo. Ello ocurre por la dificultad que los países de la región tienen en consolidar las instituciones nacionales y por no existir en el continente sudamericano el vínculo de identidad política (Da Silva 2010) Además de las analogías históricas, económicas y sociales, las asimetrías son aún más relevantes.

En el ámbito del Mercosur, la referencia normativa a ser observada es el TA, y sus Protocolos, en carácter de norma fundamental del organismo. Se considera también como referencia normativa del Mercosur los acuerdos que celebran los Estados Miembros, las decisiones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados. Por ende, en este contexto, es posible entender una especie de vínculo argumentativo que se presenta en el bloque, con énfasis en el diálogo y en la aproximación política, además de las formas institucionales y vinculantes.

El Mercosur surge como una organización internacional comprometida con el fortalecimiento del comercio del Cono Sur, que aún es un proceso incompleto. El Mercosur, a su vez, pasó a ocupar este lugar específico, del regionalismo abierto, en primera instancia comercial y en segunda instancia político. El Estado de Derecho y la democracia aparecen como elementos básicos en los discursos integracionistas de la América del Sur, que posibilitaron en el ámbito interno de cada nación, la garantía de estabilidad, protección de derechos fundamentales y la división de poderes. Por lo visto, no son comunes en el derecho internacional las cláusulas específicas acerca de la defensa del orden democrático. Pero, se nota una gran influencia de la composición democrática como antecedente participativo de sus miembros en estos organismos e instituciones regionales.

En referencia al caso del Mercosur, emblemático en el presente trabajo, es importante observar que el TA no se refiere a ninguna sanción concerniente al principio de la democracia. En el momento de fundación del Mercosur es común que no se encuentre referencia a dicho principio en las decisiones diversas del organismo. En el ámbito del derecho internacional, por lo tanto, parece posible que la definición de tal tratado se relacione más con una narrativa de prácticas comerciales que con otras temáticas de carácter político y social.

3.3. Democracia y Derechos Humanos, aplicación en la integración regional

La democracia se establece como un principio indisociable de los Derechos Humanos. Desde la concepción de éstos hasta el punto de vista práctico, en el cual es constante la convergencia de ambos en la aplicación del Derecho Internacional. Es decir, los Derechos Humanos nunca son anunciados en conflicto con el principio de la democracia, siempre se insertan de manera afirmativa dentro del contenido.

Por su parte, De Sousa Santos y Chauí (2013) describen la importancia de los Derechos Humanos a partir de una construcción crítica. Para los autores, hay problemas recurrentes en la forma política de los Derechos Humanos. Lo primordial es que éstos disocian el mundo en metrópolis y colonia, en enunciador y un objeto, respectivamente, y en ese mismo sentido, en ilusiones de naturaleza práctica, que determinan como: la teleología, el triunfalismo, la descontextualización, el monolitismo y el anti estatismo.

Al superar estas tensiones, instaladas en la forma política de los Derechos Humanos, es pertinente la perspectiva crítica, en la cual surgen narrativas capaces de fomentar la democracia. Ésta se muestra como un principio contingente dentro del vasto contenido de los Derechos Humanos (Donnelly 2007). Así, la democracia puede ganar apoyo en diversos niveles institucionales y organizacionales, entre estos, los procesos de integración regional.

Tanto en el caso europeo como en el sudamericano, es posible identificar narrativas de Derechos Humanos que recurran al valor de la democracia. Se crea un campo de inserción política extra estatal, de fortalecimiento jurídico y político del concepto democracia. No obstante, las particularidades de cada realidad (europea y sudamericana) demuestran propias características y diversos elementos de composición. Entre esos, Rolim y Ventura (2006) destacan la importancia del vínculo cultural para la construcción de la democracia en los regionalismos:

“Ainda que integração e democracia historicamente andem juntas – pois o entendimento regional apenas foi possível com o final dos regimes autoritários, tanto na Europa como na América Latina – é patente que a necessária evolução cultural que corresponde à implantação de regimes democráticos não se operou com a intensidade esperada em escala sub-regional.” (Rolim & Ventura 2006:6)

Por su parte, Conci (2015) dice que el alcance de los Derechos Humanos debe buscar superar la separación entre las normas jurídicas inherentes a los Estados. Para ello, el autor resalta la importancia de los procesos de integración regional, los cuales formulan posibilidades objetivas de contacto entre los Estados Partes, que puede ser tomadas tanto a favor de una integración económica (estructural) como de una integración política y de derechos (sustancial). Entonces, la integración sustancial sería la perspectiva del alcance de los Derechos Humanos y, a su vez, de la democracia, teniendo en cuenta el carácter indisociable de ambos.

Así, a partir de los Derechos Humanos se abren recursos jurídicos para instrumentar la protección de la democracia y del Estado Democrático de Derecho; ejemplos factibles son las cláusulas democráticas. Además, en el caso del Mercosur, está establecido el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como órgano de fomento de políticas públicas de Derechos Humanos, en las cuales también se encuentra la actuación a favor de defender la democracia en el espacio regional.

La integración europea, a su vez, manifiesta el vínculo Derechos Humanos y democracia a partir del sistema europeo de protección de derechos humanos, al cual se unió la UE, a partir del Tratado de Lisboa. El marco de inclusión de los Derechos Humanos y de los derechos fundamentales en la dinámica de la Unión Europea tuvo impacto significativo en el organismo. Por tal razón, los Derechos Humanos se transformaron en una de las áreas más significativas del derecho europeo, provocando gran impacto en la relación entre UE, Estados Partes y Derecho Internacional (Douglas-Scott 2011).

En fin, se comprende que los procesos de integración tienen como objetivo inmediato la convergencia de sistemas jurídicos nacionales, para la conformación de un sistema común. Es, entonces, un marco de convergencia entre derechos fundamentales, en los cuales está el principio de la democracia. También, a partir del derecho internacional, los Derechos Humanos inciden en los procesos regionales, reafirmando, con

instrumentos regionales, la protección normativa y la construcción de narrativas para la protección de la democracia.

3.4. Identidad e integración regional

Los procesos de integración regional presentan también una narrativa de identidad, la cual busca definir el sentimiento común que une los pueblos entre la unidad política del espacio común. Los grandes procesos de articulación entre los Estados-Naciones vecinos muchas veces impulsan, a partir de la convergencia económica, también una agenda de integración política, social y cultural. Ésta busca establecer los marcos de aproximación entre factores como la experiencia histórica, el sentimiento de pertenencia, las costumbres y tradiciones, la idea de contigüidad, la noción de mundo y la idea de participación en el mundo.

Estas características no se presentan de forma inmediata, sino en una especie de negatividad acerca de la identidad regional, es decir, lo que debería ser o lo que sería el ser europeo o el ser latinoamericano, por ejemplo. En la medida que prospera las interacciones personales, habitantes de países vecinos, a partir del incremento del intercambio comercial y de la aproximación entre los gobiernos para la necesaria negociación de las pautas económicas, aumenta la circulación de personas y el flujo de conocimiento y cultura entre las fronteras nacionales. Por tal razón, la agenda política, social y cultural de la integración regional tiene como soporte la idea de identidad común y, a partir de ésta, busca establecer los marcos de convergencia. En el caso concreto de la Unión Europea, se notan por ejemplo las políticas públicas regionales que facilitan la entrada y salida migratoria para los ciudadanos de los países miembros; la libre circulación de los trabajadores y de los profesionales; la parcial armonización de los sistemas educativos y de emisión de títulos universitarios; la apertura de los sistemas educativos y de salud pública. El organismo regional europeo pasa, a partir de la institucionalidad regional, a promocionar una serie de políticas públicas que se enmarcan en la idea de la identidad europea, para finalmente llegar a

la escala de valor necesaria hacia la construcción democrática de los procesos regionales, la existencia de un *demos* (pueblo) común (Schmidt 2010).

La idea de un *demos* sudamericano o europeo significa la afirmación de una identidad transnacional, que serviría de componente para el intercambio político positivo entre las narrativas para la gestión política del espacio común. En cambio, esas características, tal vez necesarias en una integración regional amplia y afirmativa, no preceden a los procesos en sí mismos, sino que existen en la negatividad, según la idea de lo que debería ser el *demos* y la ciudadanía regional. En tal caso, es posible también que los procesos de integración regional surjan a nivel de los gobiernos, a partir de la agenda de integración comercial, la cual lleva al desarrollo de una institucionalidad y de una agenda más diversa. La identidad regional surgiría como demanda inconclusa de los organismos y sus instituciones, lo que podría describir el déficit democrático o la forma democrática ineficiente (restringida solamente a la forma representativa y deficitaria). En efecto, una de las causas observadas sería esta posible inexistencia de la identidad previa o de la identidad que demanda la institucionalidad, ante las emergentes formas de integración social en el espacio común que llevarían a nuevas legitimidades políticas (Schmidt 2003).

4. Procesos de integración regional: el caso del Mercosur

Los procesos de integración regional se desarrollan, generalmente, en una relación próxima con el contexto histórico y geopolítico de la región. A partir de esos factores es posible comprender las características de interdependencia específicas que se destacan entre Estados en cada proceso integracionista⁹. En una aproximación más

⁹ Los Estados-Naciones en América Latina tienen el registro colonial como rasgo determinante en su proceso de formación y desarrollo. Dividido en dos, el continente presenta patrones característicos en los dos bloques coloniales, el hispanoamericano y el lusitano. En lo que concierne a este trabajo, es importante resaltar algunos aspectos como la división del territorio latinoamericano en formas determinadas por lógica operativa del aparato colonial (orientada a la extracción de *commodities* y materias primas para el comercio internacional) que influyó la fragmentación del espacio común en favor de intereses externos. La afirmación de la característica colonial agroexportadora y extractivista

contemporánea, tanto el proceso de integración europeo como el sudamericano tuvieron inicio en la coyuntura de la geopolítica de la post segunda guerra mundial, con referencia a la creación de la CECA de 1952 y del Tratado de Montevideo de 1960, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), respectivamente. La ALALC es el organismo que precedió la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que estableció la base normativa para la constitución del Mercosur.

Los años 90 constituyen el contexto más relevante para la presente investigación. En este período, la coyuntura económica mundial se determinó en torno a la agenda de la globalización y del neoliberalismo. Tal contexto proporcionó el surgimiento del regionalismo abierto, que definió la inserción estratégica en la cual se establecieron las bases políticas para constituir el Tratado de la Unión Europea (1993) y el Tratado de Asunción (1991), que marcó la creación del Mercosur. Al respecto de la integración sudamericana de este período, Bizzozero (2010) afirma que:

“La década de los noventa propulsó el surgimiento de respuestas regionales al proceso de globalización/regionalización impulsado desde el centro del sistema por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (Aixline 1996, Hettne & Inotai 1994). En este proceso, que dio lugar al *regionalismo abierto*, se generaron varias propuestas y acuerdos regionales en el marco de Aladi, entre los cuales, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como continuación del Pacto Andino. Esos acuerdos regionales, que se basaron en el modelo neoliberal, fueron funcionales a los cambios de mayor apertura de las economías, de reforma del estado y de las políticas y potenciaron un incremento de los indicadores regionales del comercio y la inversión. Sin embargo, a fines de la década de los noventa, con el decaimiento del modelo neoliberal en los países, se estancaron los procesos regionales de la CAN y del Mercosur, germinando las bases de un replanteo sobre sus objetivos,

como eje económico de los países, desde el período independiente, profundizó la infraestructura destinada a los puertos. Estos factores económicos influenciaron el distanciamiento de los países vecinos en el proceso histórico del continente, cuando se los observa desde el prisma del regionalismo y de los procesos de integración.

los instrumentos y la participación política y de la sociedad civil en los mismos.”
(Bizzozero 2010:100)

La década posterior de los años 2000, a su vez, estuvo marcada por el estancamiento del proceso de integración del Mercosur. En el primer momento, la agenda comercial del bloque, en función de la inserción neoliberal, definió marcos de entendimiento y aproximación en la política económica de los Estados Partes. Posteriormente, con la crisis del modelo neoliberal y con la necesidad del avance hacia su integración política y desarrollo institucional, el Mercosur flexibilizó su agenda originaria. Al inicio del Siglo XXI, el contexto regional de aproximación y articulación entre los Estados sudamericanos, ejemplificado en nuevos casos, como la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur), posibilitó al Mercosur definir una agenda política y social para encaminar al bloque a la propuesta geopolítica del *regionalismo estratégico* (Bizzozero 2010).

El Mercosur atraviesa una encrucijada difícil desde su primera década de formación y los países siempre ratifican el proyecto demostrando un mínimo de estabilidad constitutiva del proceso de integración sudamericano. A pesar de ello, los países no lograron aún proponer y ejecutar una necesaria reforma institucional que permita ampliar el alcance e incidencia del Mercosur, incorporando a la agenda comercial la necesaria agenda social, base de la formación ciudadana en el ámbito del organismo (Caetano & Antón 2001).

Por un lado, el período de 1999 a 2002 fue de gran incertidumbre en la actividad del Mercosur. Al final de la década del 90, a nivel organizacional, el Mercosur atravesó su primer balance institucional con el Protocolo de Ouro Preto (POP) y estableció la normativa para la consolidación mínima de la propuesta originaria comercial, que proporcionaría el comercio intrabloque. Por otro lado, la coyuntura del continente en aquel momento era definida por una enorme crisis económica en Brasil y Argentina, junto con una grave crisis política en Paraguay. En consecuencia, los países pasaron a

articular alternativas comerciales unilaterales como forma de superar dicha crisis neoliberal. La clave de las políticas nacionales estableció el debilitamiento de la agenda vigente en el Mercosur, sin presentar propuestas objetivas de “relanzamiento” del bloque, con profundización institucional y alternativa económica para la crisis (Caetano 2011).

A partir del año 2002 el Mercosur consolidó una nueva etapa, en la cual los gobiernos nacionales reorganizaron el acercamiento. Después del período crisis económicas, los países del bloque orientaron la posibilidad de configurar una nueva ingeniería institucional, teniendo en cuenta la necesidad de establecer marcos deliberativos más regionalistas, como la creación de mecanismos de participación y consulta a la sociedad civil. A partir de entonces, el Mercosur avanzó en la estructura institucional¹⁰, lo que permitió la profundización de la calidad institucional del bloque, estableciendo margen para ampliar la incidencia regional y disminuir el déficit democrático.

¹⁰ La evolución de la Estructura Institucional del Mercosur, en su segunda década de existencia, presentó los siguientes avances organizacionales: “Transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría Técnica (Dec. CMC N° 30/02) y la correspondiente conformación en su seno del Sector de Asesoría Técnica del Mercosur; Creación del Tribunal Permanente de Revisión como consecuencia de la evolución del sistema de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia (1991) al Protocolo de Olivos (2002); Creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (Dec. CMC N°. 11/03); Creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR). Decisión CMC N°. 22/04; Creación del Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho (Decisión CMC N°. 24/04); Creación del Parlamento del Mercosur (Dec. CMC N° 49/04 y N°. 23/05); Creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del Mercosur (Decisión CMC N°. 05/05); Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).; Decisión CMC N°. 45/04; Se crea el Instituto Social del Mercosur (Decisión CMC N°. 03/07); Creación del Instituto Mercosur de Formación (IMEF). Decisión CMC N°. 04/07; Creación del cargo de Alto Representante del Mercosur (Decisión CMC N°. 63/10); Creación de una Unidad de Participación Social (Decisión CMC N°. 65/10); Creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM). Decisión CMC N°. 39/08; Creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH). Decisión CMC N°. 14/09; Aprobación de un Plan de Acción para un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (Decisión CMC N°. 64/10). (Caetano 2011:43).

A partir de un análisis que contemple el Mercosur desde su fundación hasta su funcionamiento actual, es posible constatar que hay un distanciamiento entre los objetivos programáticos del organismo y su estructura de capacidad institucional para la ejecución y articulación de normas y políticas públicas; en este contexto también se incluye el déficit democrático. La cuestión institucional del Mercosur no solo perjudica el organismo en su capacidad decisoria, sino en la afirmación de nuevos compromisos internacionales, como en acuerdos de negociación del Mercosur con la Unión Europea.

Acerca de la institucionalidad del Mercosur, está la problemática de que hay en el organismo un doble déficit democrático. Al inicio, según Ventura (2005):

“El Mercosur es un proceso intergubernamental que se inscribe en la tradición latinoamericana de integración, caracterizada por el exceso de retórica, la falta de eficiencia y una completa opacidad en la formulación de las políticas externas de los Estados miembros. La integración latinoamericana depende del monopolio de las cancillerías.” (Ventura 2005:512)

Además, la legitimidad diplomática impuesta, a partir de las cancillerías y su composición con el poder ejecutivo, es insuficiente para desarrollar procesos políticos de amplitud regional, que dependen de la ciudadanía del bloque (del *demos* comunitario) para consolidar legitimidad democrática. Ventura (2005) destaca el segundo grado del déficit democrático en el Mercosur, que es consecuencia del déficit democrático interno de los países latinoamericanos.

Por lo visto, es posible decir que el proceso de integración regional en el ámbito del Mercosur no presenta alternativas concretas de desarrollo hacia nuevas etapas. Por un lado, se encuentra con problemas internos de capacidad institucional y de determinación política. Por otro lado, tiene condicionantes externos, relacionados con

el déficit democrático y el modo de instrumentación de la democracia de los Estados Partes en la dinámica deliberativa y decisoria del organismo regional.

4.1. Formación y contexto histórico

El proceso de formación del Mercosur se vincula con la coyuntura política de su período histórico. Al inicio de los 80, Brasil y Argentina, cuando regresaron al orden democrático, profundizaron las intenciones de aproximación bilateral y de cooperación, en un momento en el cual la perspectiva de las relaciones internacionales prenunciaba una intensa globalización y abertura de las economías. Éstas eran definidas basadas en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a partir de 1986 y en la geopolítica mundial del fin de la guerra fría, con la consecuente hegemonía estadounidense.

Asimismo, ambos países salían de la decadencia de los gobiernos de dictaduras, fragilizados y deslegitimados por la herencia del fracaso económico de sus proyectos, con la instauración de una enorme fragmentación social. Si, por un lado, la aproximación entre los países del Cono Sur ya existía en los periodos de dictadura, por otro, el valor democracia no podía formar parte de tal designación, un aspecto determinante en la diferenciación de la convergencia plasmada en el momento histórico del surgimiento del Mercosur. La influencia de la democracia en la aproximación interestatal significaría la convergencia del orden social que sostiene el Estado de Derecho. Por lo tanto, se entiende que dicha aproximación en un momento de dictaduras resulta del proyecto de soberanía nacional, establecida de forma más limitada en un núcleo de pensamiento y participación definido por los poderes ejecutivos. En cambio, en la situación de democracia, se representó la constitución de otros discursos y otras exigencias que fueron incorporados en la cooperación entre los Estados-Naciones del Mercosur y, consecuentemente, en la política externa de éstos (Ramos 2015)

La relación entre democracia e integración regional surge como hipótesis en base al relato empírico del fenómeno, principalmente al histórico. Al observar el proceso europeo de integración se encuentran los mismos determinantes, los cuales se identifican a partir de la legitimidad que gana la integración formal constituida en organismos internacionales con competencia y jurisdicción específica, en base a la democracia de cada Estado Parte. Es decir, la democracia serviría como el espacio de resonancia de los discursos integradores y de cooperación regional, que alcanzan las instituciones y las políticas externas, realizando la integración regional y el derecho de la integración regional en los moldes más actuales.

Esta integración, en situación de democracia, demuestra expandirse en un marco más amplio que la aproximación comercial y económica. Por ejemplo, en la última década, el Mercosur presentó un conjunto de políticas públicas para el desarrollo social y cultural del bloque. Éstas serán detalladas en los próximos subcapítulos.

Además, la democracia, como un valor regional, pudo ser ampliada por el Mercosur a partir de la creación del Parlamento del Mercosur (Parlasur). Ésta es una instancia de representación política, que se proyecta a mediano plazo hacia un alcance institucional más sólido y actuante, principalmente a partir del momento cuando se ejerza la representación directa. Actualmente, se nota lentitud en la etapa de transición, por eso, el Parlasur es considerado como una institución de poca expresión en el contexto regional. No obstante, el posible alcance de su actuación y las perspectivas para este organismo nos permiten definirlo como un eje importante en la conformación democrática del bloque.

4.2. Formación y desarrollo institucional

La democracia surge como antecedente a la aproximación política entre Estados durante los procesos de integración. El Mercosur, a su vez, cumplió con diferentes etapas en su desarrollo institucional, distinguiendo la estrategia común del bloque para

la consolidación de políticas públicas unificadas. De este modo, es importante definir y observar dichas etapas, en las que transcurrió la formación institucional del Mercosur y sus ámbitos de inserción.

Como ya fue adelantado, la creación del Mercosur resulta de un proceso gradual de aproximación entre los países del Cono Sur. A su vez, se inserta en un contexto más amplio, de estrategia de protección y desarrollo conjunto de las economías nacionales, en una creciente globalización de la economía. Asimismo, se destaca la lógica que llevó anteriormente a la creación de la ALALC, mediante el Tratado de Montevideo de 1960 que planteó la liberalización del comercio en la región en el plazo de 12 años. En este sentido de integración económica, fue creado el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en 1975. Posteriormente, la ALALC se transformó en la ALADI, con la firma del Tratado de Montevideo de 1980. La ALADI que presentó como objetivo final la creación de un mercado común, paulatinamente construido a través de distintos instrumentos, entre los cuales están los Acuerdos de Alcance Parcial, celebrados entre dos o más países latinoamericanos (Piletti & Praxedes 1995).

Así, es importante exponer los acuerdos que forman parte del proceso de desarrollo institucional del Mercosur, con la perspectiva de observar el conjunto de intenciones políticas en dichos marcos de convergencia y, a su vez, la percepción práctica acerca de la aplicación de tales instrucciones e intencionalidades. En la etapa anterior al Tratado de Asunción se ubica el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre de 1985. En el Acta de Foz de Iguazú (o Declaración de Iguazú) se definió un “corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un Mercosur bastante distinto al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991” (Caetano 2011:24). El documento representa la etapa de aproximación y convergencia entre Argentina y Brasil, firmado entre los presidentes Raúl Afonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil) en un momento clave de recuperación de las democracias en esos países, a nivel interno, y de búsqueda de aproximación para

cooperación económica, como alternativa en un momento de recesión en la Región, a nivel externo.

En referencia al texto original del Acta, se encuentra una amplitud temática muy diferente al enfoque que se dio en la etapa posterior del Mercosur, afirmada por el TA. Hubo un gran énfasis en el comercio, en detrimento de otras temáticas necesarias para un regionalismo más integral en el Cono Sur. Entre los temas de convergencia del Acta de Foz de Iguazú están democracia, recuperación económica, integración energética y de infraestructura, cooperación científica y nuclear¹¹.

Por lo tanto, el Acta de Foz de Iguazú representa una propuesta de cooperación entre Argentina y Brasil, países históricamente distanciados en materia de política exterior. El Mercosur empieza a conformarse con el Acta de Buenos Aires, en 1990. A partir de la cual Uruguay realizó una importante protesta que buscó ampliar la definición propuesta entre Argentina y Brasil. De este modo, se impulsó la idea de un organismo regional, más amplio que la aproximación bilateral entre Argentina y Brasil.

A partir de este marco de cooperación empezó el proceso gradual que conformó el Mercosur¹². Además, el punto de inflexión en este proceso, que delimitó la agenda integral (económico-político-ciudadana), fue el énfasis en la convergencia comercial. Este enfoque comercial tiene como antecedente el Acta de Buenos Aires de 1990, que fue estableciendo los márgenes del acuerdo económico. El Acta de Buenos Aires,

¹¹ Ver en Anexo N° 1.

¹² En continuidad, el proceso de consolidación del MERCOSUR tuvo etapas formales desde el Acta de Iguazú (1985) hasta el Tratado de Asunción (1991). Entre este período fueron firmados los siguientes diplomas, siempre en el ámbito de la aproximación Argentina-Brasil: Acta de Iguazú del 30 de noviembre de 1985; El Acta para la Integración Argentino-Brasileña y los progresos del Programa de Integración y Cooperación Económica del 29 de julio de 1986; El Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo, Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil (1988), Acta de Buenos Aires (1990), Tratado de Asunción (1991). El presente trabajo consideró preponderante observar el Acta de Iguazú, el Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción. Asimismo, es importante resaltar la relevancia del Tratado de Montevideo (1980), el cual constituyó la ALADI – organismo de enorme importancia a la creación del MERCOSUR y que sirvió de antecedente jurídico a la firma del Tratado de Asunción.

firmado entre los presidentes de Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Collor, respectivamente, fue el documento antecedente a la firma del TA y señaló parte del contenido programático¹³.

A partir del diálogo promocionado entre las presidencias de Argentina y Brasil, Uruguay promovió la propuesta de ampliar el marco de aproximación, permitiendo la idea de un esquema subregional con más países. De este modo, en la conformación del bloque, Paraguay pudo promocionar valor geopolítico, en función de su inserción regional. Además, Uruguay, a través de su tradición republicana, promovió cierta seguridad jurídica e institucional en el proceso integracionista del Cono Sur (Abreu 2000).

La participación de Uruguay en la conformación del Mercosur permitió la ampliación del esquema bilateral Argentina-Brasil. En este sentido, Uruguay promovió la mejora del texto argentino-brasileño hacia la versión final que culminó en el TA (Espíell 1991). La conformación del bloque, entonces, permitió la adecuación de la propuesta del regionalismo abierto, más amplia que la aproximación comercial bilateral argentino-brasileña.

“La definición inicial del MERCOSUR como regionalismo abierto tuvo como consecuencia su participación en instancias birregionales de negociación con la Unión Europea e interamericanas en el ALCA, propulsando una concepción del bloque en tanto respuesta estratégica (Mellado 2007). Ello implicó una articulación entre el plano político –el bloque en el sistema internacional-, el plano económico –inserción competitiva y regulación– y el social – participación de la sociedad civil. La crisis económica que se inició en la región hacia fines de los noventa, dejó sin cumplir varios de los postulados del regionalismo abierto además de déficit en la dimensión política, sobre todo en el plano institucional, y en la dimensión social.” (Bizzozero 2008:33-34)

¹³ Ver en Anexo N°2.

Así, los países avanzan en el marco constitutivo de una integración de fuerte carácter comercial y de baja densidad institucional, con características intergubernamentales, interpresidenciales o interministeriales, en función del gran peso decisorio dado a estas instancias en el Mercosur (Bizzozero 2008).

El TA representa la afirmación de un acuerdo de duración indefinida para la integración económica entre los países signatarios, orientada al interés comercial. Asimismo, en la proyección programática del TA, es declarada la intención de constituir un mercado común a mediano o largo plazo. La idea del mercado común en el TA expresó la apertura hacia una integración de hecho, más avanzada que la simple constitución de un foro para el entendimiento comercial entre Estados vecinos. Por tal razón, es posible decir que el Mercosur avanzó parcialmente en la perspectiva de integración más amplia, con convergencias de políticas públicas para la ciudadanía común. Pero, como el carácter institucional estuvo influenciado por las normas fundamentales del tratado inicial, asentó alcances contradictorios al desarrollo del organismo:

“Para ello, los Estados miembros adoptaron una ‘actitud dialéctica’. El TAs¹⁴ contiene elementos de continuidad y de cambio, lo que torna compleja la tarea de determinar su naturaleza jurídica (§ 1). Al ser una convención sinalagmática, de la cual algunas obligaciones recíprocas son inmediatamente exigibles, el TAs comprende también disposiciones de naturaleza programática. Así, cada uno de sus dispositivos posee un valor jurídico diferente (§ 2). (Ventura 2005:59).

“No existe unanimidad sobre la naturaleza jurídica, ni del propio TAs, ni de la entidad que él creó. Entre las numerosas clasificaciones de los tratados internacionales hechas por los internacionalistas —de las cuales se dijo que estaban ‘desprovistas de valor científico’—, cabe analizar apenas aquellas que son más frecuentemente asociadas al TAs. ¿Se trata de un simple ‘acuerdo-marco’ adaptado a la integración económica (II)

¹⁴ Tratado de Asunción en Ventura (2005).

o del acuerdo constitutivo de una nueva organización internacional (I)?” (Ventura 2005:60).

A partir del POP de 1994, el Mercosur avanza a una parcial resolución de las contradicciones descritas anteriormente. Se resuelve el vacío de institucionalidad al darle al organismo el estatus de personería jurídica internacional. Se establece un marco operativo con la definición de los tres órganos decisorios Consejo de Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), este último creado por el Protocolo. Se establece como órganos consultivos la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)¹⁵ y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Se fortalece la instancia político-decisoria con la definición de los Subgrupos de Trabajo (SGT), dependientes del GMC, de los Comités Técnicos (CT), dependientes del CMC, y las reuniones de Ministros (Caetano 2011).

Sin embargo, partiendo de la premisa de que el POP fue el último marco definitivo en la dinámica institucional del Mercosur, es importante resaltar que éste no alteró el carácter intergubernamental del organismo. Esta importante etapa del desarrollo institucional permitió la consolidación institucional y la conformación de mecanismos decisorios propios, los cuales permitieron la parcial autonomía en la dinámica auténtica del Mercosur. No obstante, por otro lado, el POP no alteró el corolario inicial de intenciones políticas: una integración comercial definida fundamentalmente por los poderes ejecutivos nacionales. Este formato sería una gran expresión del déficit democrático del Mercosur. Es más factible señalar tal déficit teniendo en cuenta un proceso de integración amplio, con diversos vínculos deliberativos e institucionales, entre sociedad y organización internacional. El Mercosur no tiene estas características, a no ser de forma parcial y en coyunturas específicas. Es pertinente decir que investigar el Mercosur no es una simple tarea, desde la perspectiva de las diversas contradicciones inherentes al organismo y las alteraciones

¹⁵ La CPC fue un órgano primordial para el fortalecimiento de la democracia en la dinámica deliberativa del Mercosur, porque inauguró el proceso que posteriormente originó la creación del Parlasur.

en el desarrollo histórico del proceso. Por tal razón, resulta adecuada la interpretación que tenga en cuenta el carácter multidimensional del objeto, afirmando las intersecciones entre las diversas instancias integracionistas que manifiesta dicha organización internacional (Sierra 2011)

En 1998 el Mercosur promueve un importante avance en el vínculo integración regional y democracia, al firmar el PU. Este protocolo otorgó fuerza normativa frente a la conducta que llevara a la ruptura del orden democrático interno, de un Estado Parte. El PU previó las siguientes sanciones:

“Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas 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.” (Protocolo de Ushuaia 1998, art. 5)

El PU, por lo tanto, promovió un alcance más amplio en el desarrollo institucional del Mercosur, al incluir el principio de la democracia en las prácticas corrientes del organismo. Asimismo, en el contexto histórico, la visión de que exista un acuerdo comunitario entre Estados vecinos es significado de un importante cambio de régimen político, teniendo en cuenta las dictaduras que gobernaban los Estados Partes del Mercosur hasta la década del 80. Entonces, la consolidación del PU representa principalmente la definición de que los países de la región mantienen el compromiso con la tradición democrática, estableciendo la vigencia de tal valor.

Sin embargo, a fines de la década del 90, el Mercosur enfrentaba uno de sus peores momentos. Marcado por la crisis económica de Brasil y Argentina, con efectos de políticas exteriores dirigidas al unilateralismo y al estancamiento de los ámbitos de

negociación del organismo regional. A su vez, fue incapaz de promover instrumentos relevantes para una respuesta anti crisis.

A partir del año 2003, el Mercosur entra en un período afirmativo en el cual se establece más densidad institucional, apoyada en un modelo de integración regional más programático. La coyuntura de la región en el período fue definida por la recuperación económica de los países, con cierta estabilidad democrática. Asimismo, hubo convergencia política programática entre los gobiernos de los Estados Partes.

Esa situación posiblemente favorable al Mercosur permitió la creación de nuevas instituciones que ampliaron el alcance del organismo hacia temáticas más integrales. Entre estas se encuentran: el Tribunal Permanente de Revisión, creado por el Protocolo de Olivos (PO) en 2002; el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en 2004; el Parlamento del Mercosur en 2005; el Instituto Social del Mercosur (ISM) en 2007; el IPPDH en 2009; el cargo del Alto Representante General del Mercosur (ARGM) en 2010; el Plan de Acción para la consolidación del Estatuto de Ciudadanía en 2010; la Unidad de Participación Social (UPS) en 2010.

La composición institucional del Mercosur, a partir de 2002, extendió el campo de incidencia de las políticas públicas del organismo, ampliando la referencia establecida en el TA de convergencia exclusivamente comercial. La ampliación institucional con la aplicación del valor democracia en el proceso mercosureño, como marco afirmativo del proceso de integración, permitió la aproximación con la ciudadanía común. En tal sentido, el fortalecimiento de la integración en el Mercosur puede permitir la incorporación de demandas locales (*input*), la parcial aceptación de participaciones directas y la formación del *demos* común que es inherente a la idea de espacio regional e integración.

4.3. Organización institucional

El CMC es el principal órgano del Mercosur responsable por la conducción política y organizativa de las decisiones del organismo. El CMC es constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes. Este órgano se pronuncia mediante decisiones que son obligatorias para los Estados. La presidencia del CMC es pro tempore, definida por orden del alfabeto entre los Estados Partes, por seis meses.

“Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común: I - Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II - Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; III - Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; IV - Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo XIV; V - Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común; VI - Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; VII - Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; VIII - Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones; IX - Designar al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; X - Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria; XI - Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común. (Protocolo de Ouro Preto 1994, art. 8)”

El GMC es el órgano ejecutivo del Mercosur, coordinado por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que toma las providencias necesarias al cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC fijando los programas de trabajo que aseguren el desarrollo del Mercado Común. El GMC se pronuncia mediante resoluciones, igualmente obligatorias.

El GMC tiene varias atribuciones como establecer programas de trabajo que aseguren el desarrollo del Mercado Común; crear, modificar o extinguir órganos (como subgrupos de trabajo y las reuniones especializadas); manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones de su competencia; negociar y decidir a partir de mandatos específicos acuerdos con países y organizaciones internacionales; aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anuales remitida por la Secretaria Administrativa del Mercosur (SAM); elegir al Director y supervisar las actividades de la SAM. En el ámbito del GMC fueron creados el Comité de Cooperación Técnica (CCT), los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas.

El FCES representa los sectores económicos y sociales de las sociedades civiles de los Estados Partes del Mercosur, tales como las cámaras empresariales, las centrales sindicales y asociaciones civiles, que a través de dicha competencia proponen formalmente a las instancias decisorias del Mercosur, como el GMC.

La SAM es el órgano de apoyo operacional del organismo. Está a cargo de un director electo en un sistema de rotación, definido por el GMC, después de previa consulta a los Estados Partes, para un mandato de dos años.

La CCM auxilia el GMC, con la competencia de observar la aplicación de los instrumentos de política comercial común. Asimismo, también debe organizar y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes y con el comercio intrazona y extrazona.

Finalmente, el Parlasur es el órgano democrático representativo de la sociedad civil de los Estados Partes. Fue instituido en diciembre de 2006 y sustituye la antigua CPC. El Parlasur representa los intereses políticos de los ciudadanos de los países del bloque y se inserta en una lógica de integración participativa. Este órgano es responsable por la observación de las normas y de complementariedad del proceso decisorio del

Mercosur, como la esfera de ámbito legislativo, pero con competencia únicamente consultiva y declarativa.

4.4. Democracia y Mercosur

Según lo presentado, el Mercosur surge como organización basada en fuerzas endógenas de la región, asentadas en los procesos de democratización de los años 80. Dichas fuerzas forman parte de un movimiento de cooperación e integración de las políticas exteriores de los países para la región. Estas políticas se desarrollaron gradualmente, hasta constituir una institucionalidad más autónoma y afianzada.

Es posible decir, entonces, que el Mercosur es obra del proceso de redemocratización de la región. Teniendo en cuenta el patrón democracia e integración regional y la dificultad de observar un proceso similar en situaciones de gobiernos autoritarios. Asimismo, el Mercosur se ubica en una afirmación gradual de las instituciones democráticas, con pequeñas aberturas para la incorporación de propuestas en los procesos democráticos internos (*inputs*). La deliberación en el Mercosur fue puesta en la legitimidad de los poderes ejecutivos junto con los ministerios de relaciones exteriores. Dicha instancia fue priorizada ante otras instancias decisorias, como los poderes legislativos, los poderes judiciales y los mecanismos de participación o consulta directa a la ciudadanía.

Por un lado, el Mercosur se establece como organismo identificado en la situación democrática, pero con concesiones parciales a los diversos mecanismos decisorios de un Estado-Nación. El soporte democrático del Mercosur se encuentra en la legitimidad de los poderes ejecutivos. Por otro lado, los casos emblemáticos de suspensión de Estados Partes demuestran un enorme peso en los consensos no unánimes. Asimismo, existe en el modo deliberativo del Mercosur, un peso considerable de la elección política de los grandes países Argentina y Brasil. De este modo, el déficit democrático

del bloque es relevante por causa de límites en la forma institucional y por el no cumplimiento de las reglas vigentes a nivel organizacional.

El Mercosur como unidad de promoción y respaldo jurídico para las democracias se afirma en el PU de 1998 como un instrumento primordial. Éste sería la norma principal del ejercicio de protección y observación a los procesos democráticos, asegurando asimismo la capacidad de sanción a violaciones de los requisitos que instituye.

Además del PU, una serie de normas del derecho del Mercosur constituyen vínculos con la protección de la democracia en los países, como las políticas públicas establecidas en el Mercosur para organizar criterios que fortalezcan la ciudadanía y la protección de los Derechos Humanos, constituidas principalmente en la última década de este organismo regional.

4.4.1 Órganos y competencias para la promoción y protección de la democracia

Como se presentó, el Mercosur tiene características de un organismo regional conformado en bases democráticas. A su vez, el Mercosur organizó normativas para la protección de la democracia intrabloque. El principal instrumento para la tutela en cuestión es el PU. Esta norma sirve como el principal respaldo de estabilidad democrática y busca promocionar la seguridad jurídica para los procesos democráticos en los países. Como se verá, el PU fue la normativa utilizada en el caso emblemático de la suspensión del Paraguay.

Sin embargo, el Mercosur contiene una serie de órganos internos destinados directa o indirectamente a la protección de la democracia en sus países. Por ejemplo, entre estos órganos están el Observatorio de la Democracia (ODM)¹⁶, la Comisión de

¹⁶ Constituido por la Decisión N° 35/06 del CMC.

Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM)¹⁷, el Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho (CMPED)¹⁸; de manera indirecta, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y el Parlasur; en relación al ejercicio de la democracia directa en el Mercosur se encuentran organismos como la UPS, el FCES, el ISM y el IPPDH.

El Mercosur puede ser también comprendido como una red de órganos asociados que se comunican en un carácter transversal a partir de sus temáticas. En este sentido, el Mercosur, para la protección de la democracia, puede funcionar como una plataforma destinada a las siguientes acciones:

- i) Recibir y coordinar informaciones de la situación democrática de cada país, asimilando la coyuntura de cada espacio interno en relación a su situación política y a la protección y promoción de los derechos fundamentales del ejercicio de la democracia.
- ii) Escuchar las autoridades gubernamentales junto con actores sociales específicos para promocionar consensos y respuestas comunes ante demandas vinculadas con la acumulación de informaciones en el organismo, relacionadas con la situación democrática en el bloque.
- iii) Promocionar el entendimiento regional acerca de los fenómenos políticos y sociales, organizando consensos en situaciones de amenaza al orden democrático en el bloque.
- iv) Coordinar la respuesta institucional del Mercosur para las violaciones del orden democrático, total o parcial, en los Estados Partes y moderar la unidad de la

¹⁷ Constituida por la Decisión N°11/03 del CMC.

¹⁸ Constituido por la Decisión N° 24/04 del CMC.

posición de los países en materia de política exterior, ante inestabilidades de política interna que afrontan dicha concertación.

Sin embargo, el Mercosur no alcanza la aplicación inmediata de las medidas y de las intenciones que puede contener para la protección de la democracia. También se puede identificar implícitamente en las estrategias que concibieron el organismo, que la intención de este espacio institucional es organizada en una alianza flexible entre los poderes ejecutivos.

“La stratégie d’intégration existe dans le Marché Commun du Sud dans la mesure où la stratégie de coopération n’est pas apte à expliquer tous les phénomènes relationnels entre les acteurs qui y figurent. Ces phénomènes dépassent, à coup sûr, le cadre s’accomplit pas, ou pas encore, sur une base supranationale ni sur un système majoritaire de prise de décision. Elle se manifeste par la création de nouvelles allégeances entre le pouvoirs Exécutifs nationaux, balisées par les normes Mercosuriennes, ainsi que par l’enchevêtrement des réseaux d’acteurs économiques et sociaux.” (Medeiros 2000:48)

En este sentido, por más que se tensione la aplicación e incorporación de la normativa referente a la protección del valor democracia, otras condiciones orientarían su aplicación objetiva y promoverían la distancia del derecho positivo interno de los Estados Partes y el derecho de la integración. Este último conjunto de formulación y estructuración de normas es un fenómeno de convergencia discursiva y de alineamiento político en los límites de la forma de esta institucionalidad. Por lo tanto, la hipótesis en cuestión cuestiona mucho más que los factores institucionales que conjugan la política de protección a la democracia, a saber, los factores ajenos al Mercosur que pueden influenciar en la conformación de consensos en el bloque.

4.4.1.1 Observatorio de la Democracia del Mercosur

La decisión GMC/35/06 que crea esta instancia demuestra que dicho órgano surge a partir del CMPED. El ODM posibilita el acceso a una instancia que capacita un cuerpo de observadores electorales de carácter técnico, con la legitimidad para evaluar desde un punto de vista externo los procesos electorales de cada país.

Asimismo, el ODM es el órgano responsable por elaborar informes ante los procesos electorales de los países de la región. A partir de la misión de observación electoral, el cuerpo de observadores tiene la tarea de acompañar la agenda electoral del país, examinando el funcionamiento legal de las instituciones electorales. A su vez, el Mercosur ganó institucionalidad concreta para la temática a partir de la constitución del ODM. Antes la instrucción de acompañamiento electoral se encontraba dispersa en la institucionalidad del organismo, como el caso de la Decisión 36/05 del CMC (Misión de Respaldo al Proceso Electoral en la República de Bolivia).

Promocionar legitimidad y conceder validez a los procesos electorales es fundamental en las democracias liberales. De este modo, la legitimidad se construye a partir de la definición primordial, por la cual una sociedad entiende y reconoce que las reglas que organizan las elecciones son respetadas y ejercidas por todos los actores involucrados, en el escenario de la competencia política.

Si bien la afirmación de un ODM toma el Derecho de la Integración con carácter de tutela que no se encuentra en los Estados-Naciones, concuerda con la política integracionista. El ODM sirve para constituir la formulación institucional adecuada para un organismo que se encuentra en constante proceso de democratización, en una región inestable para la democracia.

El ODM, por lo tanto, busca incorporar los procesos electorales en el acompañamiento institucional del organismo, a partir de la legitimidad que se afirma en la presunta

exención del cuerpo técnico que conduce y elabora las misiones electorales. La evaluación del cuerpo técnico tiene en cuenta los moldes y la abertura para la participación de las elecciones en cada lugar. A su vez, la legitimidad en la democracia es un componente fundamental para la afirmación de ésta en las narrativas del continente. Es decir, para profundizar la democracia hay que mantener y afirmar los procesos actuales, aún premeditados e inestables.

4.4.1.2 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos

El IPPDH fue creado por la Decisión CMC 14/09. A partir de la creación de la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur (RAADH), Decisión CMC 40/04, el organismo se incorpora de forma más objetiva a la temática de los Derechos Humanos, institucionalizada con el IPPDH.

Como fue descripto, la democracia tiene vínculo inmediato con la aplicación de los Derechos Humanos. El valor democracia pasa a ser concebido en un importante instrumento a partir de la creación del IPPDH:

“El objetivo del IPPDH es contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR. (Mercosur 2009: CMC Art. 2, Decisión 14/09).

El IPPDH, por lo tanto, afirma el contenido de los Derechos Humanos en la elaboración de políticas públicas del Mercosur. A partir de la emergencia de una institucionalidad dedicada a los Derechos Humanos en el Mercosur es posible afirmar la referencia de la democracia en tal ámbito. De este modo, el valor democracia se expande en este ámbito, afirmándose en otra esfera de incidencia.

Entre sus actividades, desde su creación hasta el momento actual, el IPPDH realizó diversas acciones dirigidas al fortalecimiento de la democracia en los Estados Partes. Entre éstas, hay un importante acervo sobre el Plan Cóndor¹⁹, organizado en un importante compilado de archivos y fondos documentales, de libre acceso, para la temática de la memoria, justicia y reparación en la justicia de transición.

Además, el organismo tiene la responsabilidad de informar los Estados Partes sobre violaciones a los Derechos Humanos, en convergencia con derechos fundamentales y democracia, con el propósito de articular planes de acción desde la RAADH para los poderes ejecutivos.

4.4.1.3 Red institucional para la democracia

La diversidad de órganos internos del Mercosur demuestra una posible articulación para la incidencia de contenido político vinculado a la promoción de la democracia. Es decir, además de los órganos que se establecen en la promoción y protección de la democracia, en razón de su competencia originaria, es posible observar la institucionalidad del Mercosur en la misma incidencia.

A partir de la transversalidad temática de sus decisiones, el Mercosur puede elaborar contenido relacionado al principio de la democracia. En este sentido, se observa las siguientes decisiones del CMC: CMC/Dec. 24/04 para la creación del CMPED, CMC/Dec. 36/05 para la Misión de Respaldo al Proceso Electoral en la República de Bolivia, CMC/Rec. 03/2010 para la Participación de las Mujeres en la Política y CMC/Dec. 27/11 para el Protocolo de Ushuaia II²⁰.

¹⁹ Disponible en: <http://adoc.ippdh.Mercosur.int/ArchivoCondor>

²⁰ Los documentos expuestos resultaron de la búsqueda de la palabra “democracia” en el sector “búsqueda de normativa” del sitio web del Mercosur. Disponible en: <http://www.Mercosur.int/innovaportal/v/387/11/innova.front/busqueda-de-normativa>.

El PU II no es una norma vigente, porque no fue ratificada por todos los Estados Partes. El documento propuso una instrumentalidad mayor que el PU de 1998, de modo tal que definió bases más objetivas para sancionar e reintegrar el país denunciado. Sin embargo, el PU II no logró un efectivo consenso entre los Estados Partes para el proceso de ratificación. Es posible destacar características más imperativas en el documento que generaron conflictos en el alcance político del Mercosur, un organismo intergubernamental sin capacidades de intervenir directamente en las soberanías nacionales.

Un importante órgano interno al Mercosur, para promocionar la institucionalidad y la estabilidad funcional, es la CRPM constituida en 2003²¹ que funciona en carácter permanente y cuenta con la colaboración de la SAM. Está compuesta por autoridades de los Estados Partes relacionadas con la actividad del Mercosur y se dedica a asistir al CMC y a la Presidencia Pro Tempore en las diversas materias de integración del bloque. Asimismo, es posible identificar en la CRPM un espacio de alcance propositivo para la ciudadanía del bloque, teniendo en cuenta el carácter interno y permanente en la institucionalidad.

Acerca de la participación civil, el Mercosur creó el FCES en 1994. Esta instancia fue importante para elaborar políticas públicas a partir de otra interacción entre las sociedades del bloque. Un ejemplo es la Declaración Socio Laboral (DSL) y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS). En 2005 fue propuesto como mecanismo de participación ampliada el Programa Somos Mercosur, durante la presidencia Pro Tempore de Uruguay. En el debate de esta instancia surgió el espacio consultivo para nuevos actores regionales, con una nueva dinámica en el Mercosur. La articulación del programa con la Coordinadora de las Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y con la Red Mercociudades son ejemplos de ello (Martins & Silva 2016).

²¹ Constituida por la Decisión N° 11/03 del CMC.

En 2006 tuvieron inicio el evento anual de las Cumbres Sociales del Mercosur, en Córdoba, paralelamente a la Cumbre de los Presidentes del bloque. A partir de tal instancia, se originó el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS). En 2015, las Cumbres Sociales del Mercosur se transformaron en un evento regular y oficial (CMC/DEC. N°10/15).

El surgimiento de estas instancias promueve la democracia como atributo de la forma organizativa del Mercosur, principalmente por el hecho de ampliar la participación e incorporar nuevos actores, descentralizando la competencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Además, se encuentra la capacidad propositiva desarrollada a partir de la dinámica de participación ampliada, como el documento “20 Propuestas para la Profundización de la Democracia y de la Participación Social en el Mercosur”²², planteado por la Cumbre Social de 2012.

A partir de la institucionalidad vista es importante destacar la necesidad de internalización de las decisiones en el ámbito del Mercosur. Ésta será investigada en tópicos posteriores. En este contexto, se considera la baja internalización de las decisiones del Mercosur como un importante componente del déficit democrático. La necesidad de internalizar y concretizar las decisiones del organismo conforma la noción democrática del proceso de integración regional. Para ello, se debería organizar las demandas en la instancia específica del bloque, constituyendo el debate propicio para crear ciertas políticas públicas, que dependen de la necesaria internalización para alcanzar niveles de materialidad y eficacia.

²² En este documento se señala varios puntos relativos al fortalecimiento y promoción de la democracia en la Región: derecho a memoria, verdad y justicia; mecanismos de participación social en el Mercosur; Identidad Cultural Sudamericana; Democratización de la Comunicación y Cultura Digital. Disponible en: <http://www.Mercosur.int/innovaportal/v/5247/11/innova.front/20-propuestas-para-la-profundizacion-de-la-democracia-y-de-la-participacion-social-en-el-Mercosur>

4.5. Parlamento del Mercosur

El Parlasur fue creado por el Protocolo Constitutivo, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en diciembre de 2005, y su instalación ocurrió en una sesión especial del Congreso Nacional de Brasil en diciembre de 2006.

La primera sesión plenaria del Parlasur ocurrió en mayo de 2007 en Montevideo, la ciudad-sede del organismo. La composición inicial del Parlamento fue de 18 parlamentarios nombrados por los Congresos Nacionales de cada país. En 2007, Paraguay aprobó la ley nacional para la elección directa de parlamentarios del Mercosur, ocasión en que fueron votados por la primera vez directamente 18 parlamentarios exclusivos para el organismo.

En 2009 fue celebrado el Acuerdo Político que estableció la proporcionalidad atenuada, con la que se aumentó la representación de los países en función de la nueva composición paraguaya definida en sus elecciones directas. En este formato vigente hasta que cada país practique el modelo de elecciones directas para el Parlasur, el número de parlamentarios queda constituido de la siguiente manera: Argentina 26, Brasil 37, Paraguay 18, Uruguay 18, Venezuela 26.

El Acuerdo Político de 2009 establece normas para que los Países Miembros sean representados, a partir de las elecciones directas, según el criterio demográfico. A partir de las elecciones directas el organismo tendrá la siguiente composición parlamentaria: Argentina 43, Brasil 75, Paraguay 18, Uruguay 18, Venezuela 33.

En diciembre de 2014, el Congreso de Argentina aprobó la ley electoral para la realización de elecciones directas para el Parlasur, realizadas en octubre de 2015. De este modo, de acuerdo al criterio de la representación ciudadana, la delegación de Argentina pasa a ser ejercida por 43 parlamentarios.

En julio de 2015, con la decisión que establece Bolivia como miembro en proceso de adhesión al Mercosur, dicho país pasa a integrar el Parlasur con derecho a voz y participación, sin derecho a voto. Cuando se complete la adhesión plena de Bolivia al Mercosur, el país pasará a tener 18 parlamentarios en el organismo.

El Parlasur tiene un reglamento interno que prevé diez sesiones plenarias por año, en su sede en Montevideo, o en el territorio de los otros países miembros, por requerimiento. El organismo cuenta con diez comisiones permanentes para el ejercicio legislativo en temáticas específicas. Las comisiones ejercen la función de apreciar la materia legislativa según la temática a la que se vinculan y tienen 14 parlamentarios cada una. Son las siguientes: Asuntos Jurídicos e Institucionales; Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; Ciudadanía y Derechos Humanos; Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; Presupuesto y Asuntos Internos. Las comisiones pueden realizar audiencias públicas y seminarios en la sede el Parlamento o en el territorio de cualquier Estado Parte, Estado en proceso de adhesión o Estado Asociado.

El Parlasur tiene una Mesa Directiva compuesta por un Vicepresidente de cada Estado Parte. La Presidencia es ejercida por unos de los Vicepresidentes, en orden alfabético, por el período de un año. La instancia de principal representación del Parlasur es la Sesión Plenaria, en la cual son decididos los actos formales con el respaldo de la legitimidad que define la competencia legislativa de este organismo.

Finalmente, según el artículo 19 del Protocolo Constitutivo de 2005, el Parlasur puede decidir diferentes actos jurídicos, como Dictámenes, opiniones emitidas por el

Parlamento sobre normas enviadas por el CMC antes de su aprobación legislativa en uno o más Estados Partes; Proyecto de Normas que son proposiciones normativas presentadas para la apreciación del CMC; Anteproyectos de Normas que son proposiciones que tienen como objetivo la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, estas son direccionadas a los Parlamentos Nacionales para su eventual internalización. El Anteproyecto de Norma es el principal acto jurídico a efectos del vínculo y decisión. Las Declaraciones son manifestaciones del Parlasur sobre cualquier asunto de interés público. Las Recomendaciones son indicaciones generales dirigidas a los órganos decisorios del Mercosur. Los Informes, son los estudios sobre temas específicos, realizados por una o más comisiones permanentes o temporarias, aprobados por el Plenario. Las Disposiciones son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlasur.

En acuerdo con el Protocolo Constitutivo de 2005, el Parlasur también determina que la Comisión de Derechos Humanos elabore anualmente un informe sobre Derechos Humanos en el Mercosur, para ser presentado en la Sesión Plenaria (Drummond 2005).

También es importante resaltar que en el año de 2008 fue creado el Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur (ODP). La creación de ODP buscó referenciarse en los principios del PU para ampliar la promoción de la democracia en el Mercosur, a partir de la actividad parlamentaria. El órgano tiene estatus elevado en el Parlasur, compuesto por su presidencia. Es responsable por recibir e instrumentalizar denuncias de violación del orden democrático, así como por acompañar los procesos electorales en los países de la región. A partir de cada caso concreto, el ODP deberá elaborar informes para ser analizados en el Plenario y luego encaminar la decisión mayoritaria.

4.5.1 Representatividad y actividad institucional

La racionalidad que interpreta la proyección del Parlasur muchas veces se infiere de las perspectivas comparadas con el proceso de integración europea. La opinión política que constituye el Parlasur frecuentemente deposita un enorme peso en el factor de elecciones directas para el organismo. Sin éste, la representación es situacional y no alcanza la competencia para que la actividad legislativa sea activa y vinculante.

“L’appréciation des principes embrassés par le MERCOSUD inspire du référentiel européen se révèle une tâche difficile, car certains d’entre eux se sont tellement métamorphosés que l’on ne sait plus s’il s’agit toujours d’une importation. Le mimétisme demeure néanmoins présent et ce qui préside à son existence sont les rapports entre les éléments autochtones et les données exotiques.” (Medeiros 2000:324)

Tal conclusión permite la crítica en la cual se entiende la centralidad del factor de elecciones directas como una premisa del mimetismo con el sistema europeo y con su proceso de formación histórica. En esta instancia, sería visualizada la constitución del Parlasur como un proceso legitimado por las características de la integración europea y por el valor democracia como una concepción de aquel continente.

En términos formales y jurídicos, si bien el Parlasur ya posee capacidad instalada para producir un volumen de decisiones, aún no las produce²³:

²³ Los actos aprobados son las decisiones definidas en el Art. 19, Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. No fueron considerados los actos aprobados relacionados a cuestiones administrativas del PARLASUR, ejemplo: integración de comisiones, presupuesto, calendario, firma de convenios. Los siguientes datos fueron observados hasta la fecha de 10/07/2017 Fuente: página web oficial del Parlasur (www.parlamentomercosur.org).

Año	Actos aprobados
2006	0
2007	8
2008	42
2009	50
2010	44
2011	0
2012	0
2013	1
2014	15
2015	4
2016	73
2017	13

Aunque no sean vinculantes, dichas decisiones podrían reunir las percepciones de cada agrupamiento político, para elevar el Parlasur a una importante instancia consultiva en la política regional. Ello estaría basado en las representaciones congresuales que son la representación civil más diversa y heterogénea, considerando el vínculo directo con la localidad representada. Sin embargo, el Parlasur tiene capacidad formal de aglutinar la representación legislativa en el formato de la integración regional. Ésta sería significativamente mejor incorporada por la práctica de las elecciones directas. De este modo, se identifica una característica esencial para la justificación de la baja intensidad legislativa del organismo: el problema de voluntad e interés político. La democracia, por lo tanto, en la instancia de la producción normativa del Parlasur, necesitaría más énfasis político para plasmarse como producto operante del orden sistémico y estatal de cada Estado Parte.

Con respecto a la incorporación de normas del Parlasur en la temática democracia, se nota la baja objetividad del contenido y la producción normativa como una actividad

simbólica de la política regional. Por ejemplo las Declaraciones N° 02/15²⁴ y N° 07/15²⁵. Dichas decisiones configuran una acumulación de intenciones y referencias para percibir los procesos democráticos en cada Estado Parte. Sin embargo, es difícil tomarlas como elemento constitutivo de las narrativas objetivas locales, aunque se refieran a la temática en cuestión. Asimismo, la intangibilidad del contenido se percibe en el tratamiento político que los partidos destinan al Parlasur. En otras palabras, se nota que las decisiones totalmente divergentes, de la posición que los parlamentarios demuestran en sus congresos de origen, no sufren resistencia al ser aprobadas por ellos.

El Parlasur, por no poseer la voluntad política necesaria para la afirmación de sus decisiones, en el proceso de internalización de normas, pasa a ejercer un carácter simbólico y consultivo de baja intensidad. Por lo tanto, es un foro de concertación política que no alcanza el derecho regional.

En el momento actual, el Parlasur demuestra ser un eficiente espacio de convergencia y concertación política para la aproximación de las narrativas políticas de cada Estado Parte. Sin embargo, no alcanza un nivel legislativo concreto en el derecho de la integración. El destino y la conformación de esta instancia legislativa quedan pendientes en la etapa actual, entendida como transitoria.

La capacidad del Parlasur para constituir un mecanismo de protección del orden democrático de los Estados Partes es importante en los temas políticos, por constituir

²⁴ “EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR DECLARA Artículo 1.- Expresar la plena vigencia de la democracia en los países miembro del MERCOSUR, y su respaldo a la voluntad soberana expresada en las urnas y a la legalidad de los gobiernos democráticamente electos en la región, como reaseguro de la plena vigencia de los Derechos Humanos. Montevideo, 17 de agosto de 2015.” (Parlamento del Mercosur 2015: Declaración N° 02/15, Art. 1)

²⁵ “(...) EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR DECLARA Artículo 1.- Dar su pleno respaldo a la institucionalidad democrática, a las legislaciones internas y a la voluntad popular expresada en los procesos electorales celebrados en los países del MERCOSUR, a través de elecciones libres, universales y directas. Montevideo, 21 de setiembre de 2015.” (Parlamento del Mercosur 2015: Declaración N° 07/15, Art. 1)

espacios de diálogo y observar las partes relacionadas en una situación de amenaza del orden democrático. Sin embargo, el carácter consultivo del organismo no permite avances concretos de las declaraciones que emite.

Esta investigación incluye una serie de entrevistas²⁶ con los principales líderes del Parlasur, para identificar la opinión de los parlamentarios acerca de la posibilidad de protección de la democracia a partir del organismo. El resultado fue una importante narrativa, que le concede legitimidad al organismo y profundidad temática en función del carácter heterogéneo de los discursos. Sin embargo, como fue expuesto, queda pendiente la cuestión estructural, que le no permite al Parlasur capacidades decisorias y vinculantes.

4.6. Internalización de normas y déficit democrático

La internalización de normas en un proceso de integración regional tiene enorme relevancia en la construcción de validez y legitimidad del proceso deliberativo. Si no se reciben las normas, vinculantes o no, la integración regional es una instancia figurativa o un foro de convergencia de intereses. La democracia, como construcción de la deliberación y narrativa en un proceso de integración regional, necesita alcanzar los Estados Partes como destinatarios del contenido. En todo caso, sin esta recepción, los Estados Partes pueden asumir posiciones políticas desvinculadas de la dinámica interna y asentadas solamente en el campo de la retórica.

En este sentido, el Mercosur tiene una debilidad institucional por la baja internacionalización de normas. Principalmente, ello se debe al carácter intergubernamental del organismo, en el cual no se manifiesta la primacía del derecho mercosureño, ni la supranacionalidad. Además de estas dificultades estructurales, hay un problema de carácter procesal, la ausencia de instrumentos homogéneos y

²⁶ Ver en Apéndice N°1.

centralizadores entre los Estados Partes para organizar el proceso de internalización de normas.

Tomando el caso brasileño como ejemplo, la internalización de normas recorre un camino muy diverso y fragmentado según la temática. El procedimiento más habitual es la recepción e internalización de las decisiones del Mercosur a través de los ministerios competentes en la materia aprobada (Ventura, Onuki & Medeiros 2012). Ello genera un carácter difuso de la aplicación y crea un vacío institucional, en el cual no se puede ubicar los procedimientos y saber si fueron realizados o no.

La idea de un órgano centralizador del procedimiento es constituir un instrumento único en la burocracia nacional que sea el único responsable en recibir todas las decisiones del Mercosur y, a partir de ello, remitirlas a los órganos correspondientes según la materia y la aplicación. A la par, el órgano centralizador deberá acompañar todo el procedimiento y vigilar la efectividad de las demandas hasta la etapa de conclusión.

Otros aspectos importantes, además de la necesidad de un órgano centralizador del procedimiento, son la transparencia y la celeridad. La transparencia es un principio necesario para la participación de la ciudadanía en el proceso deliberativo. Es decir, a partir del acceso tanto a la materia aprobada como a las etapas procedimentales de la aplicación, los ciudadanos interesados tienen capacidad de reconocer y de exigir la realización de la norma. Sin transparencia el proceso deja de pertenecer a la esfera pública por excelencia y pasa a ser orientado por intereses transversales de la política en un Estado Nación. La transparencia permite la construcción del debate en su carácter más próximo con la totalidad, absorbiendo las contradicciones inherentes a la construcción normativa. De este modo, las reglas y el conflicto de fuerzas entre vencedores y derrotados en el proceso deliberativo son reconocidos por todos los involucrados, partícipes y observadores.

La celeridad permite la noción de que el contenido en cuestión tiene desde el momento de deliberación un carácter ejecutorio. De este modo, la orientación del proceso decisorio será atravesada siempre por la percepción de que la decisión se cumplirá. La celeridad gana enorme importancia, a pesar de que la producción normativa sea una tarea de difícil consolidación dada la necesidad de formar consensos a nivel intergubernamental, porque las decisiones tienen una segunda tarea de regresar al país de origen y ser aplicadas en la instancia nacional. Los obstáculos en tal procedimiento son diversos. Por ejemplo, la norma aprobada a nivel regional puede entrar en conflicto con grupos políticos nacionales, que pueden crear resistencia y provocar el debate acerca de la materia aprobada. Tal obstáculo, en una situación de baja o ninguna celeridad, prevalecerá en función de la lentitud del procedimiento de internalización. Además, siempre es necesaria la celeridad de la norma internacional o regional. Para su plena vigencia, éstas dependen de la internacionalización mutua de los diversos Estados Partes.

Ventura, Onuki y Medeiros (2012) proponen para el Mercosur la definición de un órgano equivalente y homogéneo, dotado de la misma lógica operativa en todos los Estados Partes. De este modo, el proceso de internacionalización de normas, además de deber ser centralizado, célere y transparente, tendrá que ser homogéneo entre los Estados Partes. Ello reforzaría la aplicación conclusiva y objetiva de la materia aprobada. Además, tendría más importancia la instancia regional, por ser más próxima y efectiva que la instancia internacional, en función del vínculo de proximidad entre lo regional y lo local.

4.6.1. Déficit democrático

Las causas que llevan al déficit democrático erosionan el principio de la democracia en el proceso de integración regional. Por eso, superar los déficits democráticos es una tarea importante en la constitución política de nuevos organismos e instituciones. El vínculo democrático, con participación representativa y transparencia, permite un

lastro de legitimidad y aceptación para el proceso deliberativo. Asimismo, solo con amplitud democrática es posible constituir narrativas nuevas, en un marco propositivo para la formulación deliberativa.

Ventura, Onuki y Medeiros (2012) proponen medidas concretas para que se corrija el déficit democrático en el Mercosur. Entre éstas, está el formato de compromiso definido por el Programa “Mercosur Social y Participativo”, pertinente a todos los Estados Partes. Son las directrices del Programa:

“O Programa Mercosul Social e Participativo tem as seguintes finalidades: I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL; II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL; III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.” (Presidência da República 2008: Decreto Nº 6.594/08, Art.2)

Se utiliza un órgano prioritario al poder ejecutivo, la *Secretaría Geral da Presidência da República*, para articular dos instancias de interacción democrática: la primera, en la que el Estado internaliza las normas, difundiendo y fomentando la materia decidida en el ámbito del Mercosur; la segunda, en un sentido inverso, organizando discusiones y propuestas junto con la sociedad civil. En esta perspectiva, a partir de los consensos, se enviarían propuestas del gobierno brasileño a las instancias decisorias del Mercosur (CMC y GMC).

Otra propuesta relevante para la corrección del déficit democrático en el Mercosur es tomar el ejemplo de la UE y establecer un mecanismo obligatorio de consulta o, en una etapa más avanzada, de codecisión entre el CMC y el Parlasur. De este modo, la representación de la sociedad civil distribuida en el territorio encuentra reverberación en el Mercosur, teniendo en cuenta que en la actualidad el Parlasur es solamente un

órgano consultivo. El mecanismo de consulta y codecisión permitiría que las decisiones del Mercosur estuvieran más integradas a la materia en discusión y promovería más legitimidad al proceso. También permitiría que el proceso de internalización de normas fuera impulsado por la articulación política de los órganos legislativos, con más eficacia en el proceso.

En el ámbito legislativo, un gran déficit vigente es la inexistencia de elecciones directas para el Parlasur. Como fue explicado anteriormente, hasta el momento actual solamente Argentina y Paraguay son los países que practican las elecciones directas para el cargo legislativo regional. A pesar de que el proceso constitutivo del Parlasur prevea una etapa transitoria hasta la representación directa, Brasil y Uruguay atrasaron dicha transición, por no demostrar voluntad política para la temática. Las decisiones a nivel del Parlasur son tomadas de manera indirecta para Brasil y Uruguay, lo que refleja una gran asimetría interna en el organismo, a diferencia de Argentina y Paraguay que tienen elecciones directas. Además, por no haber una referencia directa con la sociedad civil, la población de los países se posiciona parcialmente ajena al marco deliberativo. Ello ocasiona una falta de conocimiento y proximidad con el proceso regional, que pierde espacio para el ámbito legislativo nacional en cuestiones que podrían ser utilizadas por el instrumento regional.

4.7. Caso emblemático: la suspensión de Paraguay

“Edilberto Torres-Rivas dijo una vez, con refinada ironía, que el golpe de Honduras de 2009 ha demostrado cuán irreversible es la democracia en ese país. Esta afirmación podría ser extendida a Haití (2004) y a Paraguay (2012), países que fueron escenarios de lo que Juan Gabriel Tokatlian caracteriza como neogolpismo. Una de las principales novedades que aportan estos formatos destituyentes, además de los actores civiles e instituciones parlamentarias y judiciales involucrados, es que garantizan todos los «mecanismos legales» para dar continuidad al régimen democrático.” (Soler 2014:73)

En febrero de 1989 las fuerzas armadas de Paraguay retomaban el poder al terminar con la larga dictadura del General Stroessner. Los partidos, con excepción del Partido Comunista, volvieron a la legalidad y el Partido Colorado alcanzó el gobierno presidencial. La Constitución de la República del Paraguay fue promulgada en 1992 estableciendo el orden democrático. Asimismo, durante la década del 90 la presidencia de Paraguay fue ocupada por sucesivos mandatos del Partido Colorado.

En la década del 90, así como en toda América Latina, Paraguay pasó por un proceso de apertura de la economía nacional, reafirmando el enclave agroexportador y acumulando más la propiedad rural en manos de los tradicionales grupos económicos (Soler 2014). Al final de los años 90 en un contexto de crisis en la región, cuando Argentina y Brasil enfrentaban una grave recesión económica con crisis cambiarias, el Partido Colorado empezó a manifestar un desgaste político. En las elecciones de 2008 el Partido Liberal, determinante en la composición de fuerzas en Paraguay, dejó de apoyar al Partido Colorado y se abrió el escenario en el cual se hizo posible la victoria del Frente Guazú, con el ex obispo Fernando Lugo en la presidencia.

El gobierno de Fernando Lugo de centroizquierda pasó a diseñar una política diferente a la tradición del país y a interrumpir un proceso de 61 años del Partido Colorado en el mandato nacional. De todos modos, el gobierno de Lugo no superaría la hegemonía enraizada por el Partido Colorado y su amplia articulación entre las elites del agronegocio. El rápido desgaste de Lugo en la situación político-partidaria de Paraguay llevó a la ruptura del orden democrático por el término de la pragmática alianza con el gobierno del Partido Liberal. Éste, además, se encontraba en desacuerdo por la participación, que consideraba insatisfactoria, en las decisiones.

En junio de 2012, Lugo presenciaba el parlamento paraguayo organizado en su oposición, perdiendo el pequeño apoyo político que mantenía su gobierno. Un reagrupamiento en las fuerzas conservadoras, con el decisivo abandono del gobierno del Partido Liberal, instauró un juicio político, fundado en una objetividad factual de

pequeña relevancia, para destituir el gobierno de Lugo. El corto plazo de 48 horas, de este juicio político ejecutado por el Parlamento permitió que el Presidente en ejercicio presentase su defensa oral en apenas 2 horas. La sentencia acusó a Lugo como culpable e incapaz de seguir en el ejercicio de su mandato, transfiriendo inmediatamente el poder al vicepresidente.

El golpe al poder presidencial paraguayo asumió nuevas características ante los procesos de ruptura latinoamericanos del siglo XX. El momento histórico en el que las dictaduras militares tomaron el poder, en la segunda mitad del siglo XX, hubo una participación secundaria de las afirmaciones formalistas y legalistas. El plan principal de las acciones de toma del poder de esa época se apoyó en una fuerte narrativa conservadora de entonces para justificar el uso directo de la fuerza. Además, la situación paraguaya en cuestión se diseñó en un estatus de legalidad, porque el juicio político tuvo como base la joven Constitución del país. Por ello, el movimiento de ruptura institucional en Paraguay se afirmó en la presunción de legalidad, insertándose en la nomenclatura que Soler (2014) llama de neogolpismo.

4.7.1. La respuesta institucional en el ámbito del Mercosur

La coyuntura específica del Mercosur tenía el importante factor del ingreso de Venezuela en el bloque, cuando ocurrió la ruptura democrática en Paraguay. Por ello, Paraguay fue el único país que no ratificó el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur y la suspensión de Paraguay abrió margen para tal incorporación. Además de esta situación coyuntural, es posible observar los detalles políticos de la suspensión de Paraguay, un caso más emblemático de la actuación del Mercosur, y la normativa utilizada para la suspensión en soporte de la democracia en la región.

El juicio político que resultó en que Lugo fuera depuesto ocurrió en julio de 2012. Las acusaciones tomaron por base el art. 17 de la Constitución Federal del país, que declara los derechos procesuales de la persona acusada, y en especial el art. 225:

“El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.” (Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992, Del Juicio Político, Art. 225, Del procedimiento)

La suspensión de Paraguay en el Mercosur se definió en la normativa establecida por el Protocolo de Ushuaia de 1998. La Decisión se manifestó de forma imperativa en los siguientes artículos:

“1.- 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. 2.- Mientras dure la suspensión, lo previsto en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se producirá con la incorporación que realicen Argentina, Brasil y Uruguay, en los términos del inciso ii) de dicho artículo, 3.- La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto. 4.- Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la presente decisión. 5.- Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).” (Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia 2012)

De este modo, la principal norma relativa a la protección de la democracia en el Mercosur, y tal vez en el derecho de la integración sudamericana, es el PU. Teniendo en cuenta que este Protocolo fue aplicado directamente para el caso de Paraguay, se observa la capacidad de efectividad de la norma, aunque esté restringida a un caso práctico. El artículo cinco del Protocolo de Ushuaia determina:

“Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas 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.” (Protocolo de Ushuaia 1998, Art. 5)

Se nota un carácter de distinción entre el derecho de la integración y el derecho constitucional de los Estados. El caso de este artículo del PU demuestra la dinámica y la flexibilidad de su aplicación jurídica, profundizando la relevancia política del acto de juzgar. En dicha instancia, se observa que la suspensión de Paraguay no tenía que pasar por el criterio ni el juicio del Tribunal Permanente de Revisión. La aplicación de la pena máxima del organismo, la suspensión o exclusión del bloque, fue hecha en base al consenso de los otros Estados Partes en relación al país acusado.

Este formato de aplicación de la norma, aproxima el interés del poder ejecutivo, con su política exterior, a la dinámica decisiva del Mercosur, que refuerza el carácter del bloque como una unión intergubernamental. Por no existir la instancia supranacional con órganos jurisdiccionales autónomos dotados de potestad sancionadora, los poderes ejecutivos pasan a tutelar las demandas, apoyados en el CMC y el GMC del Mercosur.

Los Estados Partes tenían la autonomía para cuestionar, según cada interés, el juicio político por el cual pasaba el presidente Lugo. Ante las negativas de la República del

Paraguay en dar respuestas objetivas sobre el juicio político, los Estados Partes del Mercosur basados en el PU, tenían la autonomía y competencia en avanzar con la aplicación de la Decisión que suspendería a Paraguay. El principal elemento jurídico que anuló en el Mercosur el juicio político que destituyó a Lugo fue la violación al derecho al debido proceso legal, base esencial de la fundamentación de culpabilidad. El corto plazo del juicio, con la irrelevante abertura a la defensa de Lugo, permitió que los Estados Partes del Mercosur entendieran que no hubo derecho a la defensa y se alteró el orden democrático en Paraguay.

Sin embargo, la situación política de la coyuntura compone de manera determinante las razones de la suspensión de Paraguay. El congreso paraguayo era el único que no había tratado la incorporación de Venezuela al Mercosur en aquel momento. El resto de los países miembros ya habían internalizado el Protocolo de Adhesión de Venezuela. El pequeño grupo de legisladores paraguayos, comparados al número de los otros países del Mercosur que habían aprobado el ingreso de Venezuela, no aparentaba estar inclinado a cambiar su posición.

La suspensión de Paraguay reforzaba la posición política del Mercosur en aquel momento:

i) El ingreso de Venezuela al bloque significaba la incorporación de la tercera economía de América del Sur a la unión aduanera, llevando el PIB del Mercosur a US\$3,3 mil millones (83,2% del PIB sudamericano), junto con la suma de 287 millones de habitantes (70% de la población del continente)²⁷. Además, Venezuela, país miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y principal productor de petróleo en la región, contribuiría en el mercado común con este insumo ofrecido a precios más bajos que el internacional.

²⁷ Fuente: CEPALSTAT.

Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

ii) La suspensión de Paraguay demostraba una posición efectiva en respuesta a las olas de rupturas democráticas de la actualidad latinoamericana: el Golpe de Estado en Venezuela de 2002, el golpe militar en Honduras de 2009, la intentona de Golpe de Estado en Ecuador de 2010.

iii) La Decisión que suspendió a Paraguay concretó la aplicación de las normas que organizan el Mercosur. Proporcionó relevancia y concreción al conjunto de motivaciones políticas y jurídicas que constituyen el bloque y, en consecuencia, el derecho de la integración regional y su formulación que todavía es reciente en la historia del continente.

4.8. Caso emblemático: la suspensión de Venezuela

En el segundo semestre de 2016 la Presidencia Pro Tempore del Mercosur estaba prevista, según el reglamento, para ser transferida de Uruguay a Venezuela. El gobierno de Brasil, bajo la presidencia de Michel Temer, con los gobiernos de Argentina y Paraguay, no reconocieron la Presidencia Pro Tempore venezolana. Uruguay dejó el cargo vacante a partir de agosto de 2016. Después de dos meses sin un gobierno específico en la Presidencia del Mercosur, fue organizada entre los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción la “Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del Mercosur y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur”, el 13 de septiembre de 2016.

La Declaración Conjunta decidió suspender Venezuela del Mercosur, por la no incorporación del acervo normativo y por el comercio - la no adhesión al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (ACE-18). Para ello, fue aprobada la Declaración Conjunta, con la fecha definitiva del 1 de diciembre de 2016 para la normalización de estas obligaciones por parte de Venezuela. A partir de dicho plazo, Venezuela quedó

suspendida del Mercosur. Este hecho significó un retorno a la conformación inicial del organismo, asentada en la convergencia política de los países signatarios del TA.²⁸

La adhesión y suspensión de Venezuela en un corto período permite percibir diversos asuntos, que también demuestran la forma y la lógica de funcionamiento del Mercosur. La adhesión de Venezuela, por un lado, respetó la formalidad asentada por el PU, que se demostró aplicable al caso de Paraguay. Por otro lado, fue asimétrica al incorporar Venezuela en el momento de suspensión de Paraguay, porque este país unilateralmente no reconocía el Protocolo de Adhesión de Venezuela, en oposición a los otros Estados Partes. Asimismo, después de su ingreso, Venezuela obtuvo diversas excepciones durante todo el proceso de incorporación de normas comerciales, principalmente en función de su situación económica (Bartesaghi 2016).

Por consiguiente, el proceso de incorporación y adecuación de Venezuela al Mercosur fue marcado por la flexibilización de la normativa vigente del bloque. Sin embargo, la Declaración Conjunta, que decidió el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte para Venezuela, se destaca por una enorme relativización de las normas del Mercosur. Asimismo, la Declaración Conjunta tampoco apunta a conexiones con la flexibilización del proceso de adhesión y adecuación para tal país.

Además, uno de los aspectos más importante en términos normativos es que el caso de Venezuela en el Mercosur no refiere a ningún instrumento o cláusula relativos a la suspensión o exclusión de un Estado Parte. De este modo, la única norma vigente para dicha aplicación es el PU, el cual se orienta a la protección de la democracia como tema específico y exclusivo. Por ello, es posible afirmar que no hay ningún precedente normativo relativo a la suspensión o exclusión de un Estado Parte, en función de la no adecuación al acervo normativo y al ACE-18. Sin embargo, los documentos destacan las razones específicas que llevaron a la suspensión de Venezuela.²⁹

²⁸ Ver en Anexo N° 3.

²⁹ Ver en Anexo N° 3.

La suspensión de Venezuela expone el carácter excesivamente intergubernamental o interpresidencial del Mercosur. Las decisiones importantes, del más alto nivel, sobre el funcionamiento del bloque, siguen la conclusión definida por un consenso establecido en base a las capacidades políticas. Un ejemplo es el caso de Venezuela, de su incorporación y posterior suspensión, según la decisión no unánime de los Estados Partes signatarios³⁰. Por lo tanto, es posible notar que además del énfasis que se promueve a la forma consensuada entre los gobiernos, como deliberativa del Mercosur, la experiencia también demostró que esos consensos se aplican en algunos momentos claves de modo no unánime.

El tema en cuestión de la investigación queda comprometido en función de la lógica operativa señalada y ejemplificada por el caso venezolano. La defensa y la garantía de la democracia en el Mercosur deberían estar aseguradas por un proceso de integración constante con una institucionalidad fuerte. Ello permitiría investigar denuncias de ruptura o amenaza del orden democrático como casos específicos, para que se pudiera ejecutar sanciones adecuadas a la vez que se promoviera una narrativa acerca del principio y del valor democracia, como elemento importante en el proceso regional.

5. Procesos de integración regional: el caso de la Unión Europea

5.1. Historia y formación

El estudio comparado entre los procesos de formación de la Unión Europea y el Mercosur presenta diferencias fundamentales. La integración regional en el continente europeo es un hecho de largo plazo y de constitución gradual. Las etapas del

³⁰ La decisión que incorpora Venezuela ocurre sin la afirmativa de Paraguay, en aquel momento temporariamente suspendido. La decisión que suspende Venezuela del bloque, cuatro años después de su ingreso, ocurre sin la afirmativa de Uruguay, que se posiciona aislado por la abstención, teniendo en cuenta la decisión auto-declarada de Argentina, Brasil y Paraguay en no reconocer la Presidencia de Venezuela y posteriormente impulsar la retirada de este país.

desarrollo de la institucionalidad de la UE tienen precedentes en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) y posteriormente en la CECA, las cuales surgieron en el contexto de post segunda guerra mundial. Además, la afirmación de la cooperación europea surge a partir de la negación de un período anterior de intensa fragmentación. Sin embargo, la constitución del espacio común europeo expresa una construcción histórica de largo plazo.

Para analizar la historia política de la UE, es necesario comprender el espacio político europeo desde la alta Edad Media hasta la actualidad (Sánchez 2010). Por lo tanto, la unidad europea actual, principalmente de mercado, tiene precedentes en el pre capitalismo europeo y sus rutas de mercado interno. La circulación de mercaderías y el desarrollo de la dinámica territorial del mercado europeo están definidos a partir del intercambio promocionado entre Europa y las otras partes del mundo, según el sistema mediterráneo y de las grandes navegaciones (Braudel 1987). El mercado interno europeo, por lo tanto, se desarrolló en carácter permanente y a partir de cierta organicidad del proceso.

Sánchez (2010) expresa la verticalización de la gobernanza en la unidad del espacio europeo por diversos momentos, como en el Imperio Carolingio del S. VIII, el Sacro Santo Imperio Romano del S. XIII, el Sacro Imperio Romano Germánico del S. XVI, el Imperio Napoleónico de 1804 a 1815 o el Tercer Reich de 1933 a 1945. En este sentido, la trayectoria de fragmentación o de imposición del dominio en el sistema europeo es una tendencia histórica. Por ello, la UE se afirma como propuesta de superación y de concertación del interés común en oposición al conflicto abierto en el espacio interno.

Asimismo, el proceso histórico de la unificación europea actual se destaca, porque pasa del proceso de fragmentación y conflicto en el espacio interno hacia la unidad conformada en un marco de estructuración con una sólida supranacionalidad. El punto de inflexión del desarrollo de este proceso es el contexto de post segunda guerra

mundial. La idea de paz y libre mercado en el continente empezó a ser afirmada como conjunto hegemónico en el proceso de postguerra. En este entonces, surge el marco de supranacionalidad determinado por la OECE y, después de modo más definitivo, por la CECA.

La creación de la OECE representó el esfuerzo de coordinación política del continente buscando el interés común de la coyuntura de 1947, a saber, la recuperación económica y la reconstrucción de las economías nacionales a partir del Plan Marshall. Tras los imponentes gastos de guerra y el enorme declino del sector productivo y de la infraestructura, Europa occidental necesitaba impulsar en un corto plazo el monto de inversiones para alcanzar su reestructuración. Por lo tanto, estas demandas llevaron a la coordinación inmediata de los Estados-Naciones en camino hacia la unidad e incluso hacia la concesión de soberanía para la emergente supranacionalidad del período.

La CECA pasó a representar, en el proceso de integración, el marco de relaciones estables y pacíficas en la aplicación de la idealización del libre mercado. Dicha organización surgió en 1952 y dio inicio a la elaboración del derecho derivado en el sistema regional, para la elaboración de su normativa y supranacionalidad. Este proceso de convergencia del interés económico permitió el desarrollo constante de la integración europea y la gradual incorporación de nuevos países, además de los fundadores: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

El desarrollo económico de la integración europea occidental tuvo una etapa fundamental en 1957, con la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE) por el Tratado de Roma, el cual también creó la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). En 1973 ocurrió la etapa fundamental de ampliación de la CEE, integrando Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. La ampliación del proceso señaló su continuidad y permitió la afirmación del avance hasta una coordinación más amplia del espacio común.

Por lo tanto, la coyuntura de postguerra de 1945 sirvió de base para la integración europea a partir del principio de unión por la paz y recuperación económica. Además, la cohesión del mercado interno de la Europa Occidental tenía la gran preocupación de hacer oposición al sistema socioeconómico que venía desarrollándose a partir de la Unión Soviética. Asimismo, el momento de consolidación de la UE es la coyuntura de postguerra fría, en la cual la integración se amplía hacia el oriente europeo.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), o Tratado de Maastricht de 1992, además de absorber las competencias de la CEE y de la EURATOM, impulsó la ampliación más diversa de la integración europea a partir de tres pilares: el primero representa la gobernanza supranacional, con sus mecanismos intrínsecos de decisión y autonomía; el segundo y el tercero son de carácter comunitario, en los cuales se ejerce la Inter-gobernabilidad como forma de decisión. Los dos pilares comunitarios engloban, respectivamente, la política exterior y de seguridad común, cooperación en justicia y asuntos de interior. El pilar supranacional, de la institucionalidad concentrada, es representado a partir de los organismos internos como la Comisión, el Consejo, el Parlamento y diseñan la política unitaria del bloque. Los otros dos pilares son de aplicación intergubernamental, de competencia compartida, representando la cooperación de los Estados Partes para el intercambio en materia de política exterior, seguridad y asuntos internos como migración, tráfico de drogas y de personas, terrorismo, fuerzas policiales, derechos humanos y ayuda humanitaria. En su forma, este modelo se asemeja al del Mercosur, por el carácter horizontal e interestatal, para la elaboración de decisiones de competencia compartida o apoyada.

El proceso posterior al Acta Única Europea (AUE) de 1987, y al TUE, fue principalmente marcado por la Unión Económica y Monetaria (UEM), que desencadenó el proceso de afirmación del Banco Central Europeo (BCE) y de la constitución del euro como moneda única. La etapa de unificación monetaria y financiera representó una importante cristalización del sistema supranacional, por el

hecho de absorber parte de la competencia significativa de la gestión económica del Estado-Nación. Cuando se entiende la integración económica como el eje de convergencias del proceso europeo, es posible observar la demanda de democracia y representatividad, que se hizo necesaria para legitimar la exclusividad de dicha supranacionalidad. A partir del TUE, la UE pudo realizar sus etapas de ampliación y llegar a la conformación actual con 28 Estados Partes. En 1997 fue firmado el Tratado de Ámsterdam, que permitió la reforma y actualización del TUE al redefinir los marcos de institucionalidad.

Posteriormente, el Tratado de Lisboa de 2007 fue firmado por los Estados Partes determinando la etapa actual, reorganizada en reformas más contemporáneas para la dinámica del proceso europeo. Éste es el actual marco de la institucionalidad, con su forma elegida para el ejercicio de la competencia exclusiva, más la capacidad de enfrentar los problemas vigentes en el espacio común.

“Su contenido (Tratado de Lisboa) continúa en la tradición de expandir competencias de la Unión, unificar el proceso de integración europeo, mejorar la democratización de su funcionamiento y extender el procedimiento de adopción de decisiones de la Unión por mayoría. La eficacia del nuevo tratado para resolver problemas que motivaron su celebración está en el aire. Sería una exageración pensar que también la de la Unión. El paso del tiempo determinará sus éxitos en la mejora de la justicia social en Europa y sus deficiencias, y la ruidosa maquinaria volverá a ponerse en marcha.” (Sanchez 2010: 18).

5.2. Organización institucional

El Tratado de Lisboa estableció un marco institucional reformador para la actuación de la UE, organizando su funcionamiento y diseño institucional en ejercicio. En esa etapa, fue desarticulado el sistema de los tres pilares, para dar funcionamiento a la arquitectura actual, más compleja y afirmada en los mecanismos internos de decisión y balance de intereses. Por lo tanto, fue ampliado y flexibilizado el margen de

actuación de la supranacionalidad para incorporar la diversidad del sistema europeo. En este sentido, los principales organismos políticos administrativos de la UE son la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Además, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia establecen el marco jurídico procesual de la Comunidad Europea y el Banco Central se incumbe de la administración económica y financiera, conformando la institucionalidad, según el Art. 13 del TUE de 2012.

El Tratado de Lisboa, o el Tratado de Reforma, se concluye a partir de un largo proceso, el cual reclamaba desde el Tratado de Maastricht una renovación de la estructura política de la UE. Los fines apuntaban a modernizar y ampliar los mecanismos vigentes, contemplar de forma equilibrada a todos los Estados Partes en la participación y representación interna y afirmar un marco definitivo para la arquitectura institucional del organismo. Con todo ello, una serie de cambios fueron definidos.³¹

³¹ En resumen, las novedades que a partir del Tratado de Lisboa redefinieron la institucionalidad de la Unión Europea son las siguientes: “1. Personalidad jurídica. La Unión Europea tendrá personalidad jurídica única 2. Constitución y símbolos. El Tratado de Reforma no llevará el nombre de Constitución Europea pero sí se refiere a los temas de los símbolos de la Unión: himno, bandera de doce estrellas, lema “unida en la diversidad”, etcétera. 3. Democracia. Se mantienen los valores y objetivos de la Unión Europea, es decir, se mantiene el valor de la democracia, de los derechos humanos, de la no discriminación, etcétera e incluso se añade una cláusula social general 4. Iniciativa popular. Se reconoce la iniciativa popular: un millón de ciudadanos pueden pedir a la Comisión que proponga una medida legislativa. Símbolo de democracia participativa. 5. Competencias. La competencia deja de ser un objetivo en sí mismo sobre el cual las políticas de la Unión pueden fundarse. 6. Carta de los Derechos Fundamentales. No se encuentra dentro del Tratado de Lisboa la Carta Europea de Derechos Fundamentales, no obstante, ésta es vinculante; el Reino Unido logra aclaraciones y de restricciones en la aplicación de la Carta a su territorio, lo mismo que Polonia. 7. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Unión Europea se adhiere a la Convención Europea de Derechos Humanos, y así actual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que es un tribunal independiente de la Unión Europea, a los que pueden acudir los ciudadanos si piensan que sus derechos han sido vulnerados en sus países. 8. Codecisión. La codecisión (Parlamento-Consejo) abarcará casi todas las decisiones, es decir, el 95%, excepto política exterior y política de seguridad común. 9. Cooperación reforzada. Se crea un nuevo mecanismo automático de colaboración reforzada en la cooperación policial y judicial en materia penal. 10. Veto. Desaparece el veto en 40 ámbitos de acción, como asilo, inmigración y cooperación policial y judicial, que se decidirán por mayoría cualificada. 11. Sistema de votación. Se cambia el sistema de decisiones, como las del Consejo. Se establece un nuevo sistema para el cálculo de la mayoría cualificada en la toma de decisiones: la “doble mayoría” (55% de países, 14 países actualmente, y 65% de población). Sin embargo, para dar satisfacción a Polonia, su entrada en funcionamiento se aplaza, como mínimo, hasta el 1o. de noviembre de 2014. 12. Presidencia de la Unión Europea. Se crea la figura de presidente estable de la Unión. Será elegido por un periodo de dos años y medio, renovable una vez. El primer presidente entrará en funciones después de la presidencia francesa de la Unión

El Consejo Europeo y el Consejo son los órganos que conforman la representatividad máxima para la UE. El Consejo Europeo es compuesto por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los estados Partes, también por su Presidente, por el Presidente de la Comisión y por el Alto Representante de la Unión Europea. Según el artículo 15, 1, TUE “el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna”. El Consejo, o Consejo de la Unión Europea, es compuesto por un representante de cada Estado Parte, de rango ministerial, y se difiere del Consejo Europeo por la característica de sus funciones: “El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.” (Art. 16, 1., TUE, 2012)

La Comisión es el órgano para coordinar las iniciativas de la UE, observar la aplicación de los tratados y normativas, ejecutar el presupuesto y gestionar los programas, según el Art. 17 del TUE. Además, trabajará en conjunto con el Tribunal de Justicia para el control de la seguridad jurídica institucional. Este órgano funciona en carácter ejecutorio, en coordinación con las directrices de política exterior y de seguridad de la UE; por dicha razón, se encarga de la representación exterior del

Europea, del 1o. de julio al 31 de diciembre de 2008, puesto que el nuevo tratado debe entrar en vigencia el 1o. de enero de 2009, una vez ratificado por cada uno de los Estados miembros. Como hasta ahora, cada seis meses, de forma rotatoria, un país tendrá la Presidencia para los consejos sectoriales. 13. Política exterior. Se mantiene la figura del ministro de Exteriores al que se le llama alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y la Política del servicio de acción exterior, y será, a la vez, vice presidente de la Comisión a partir de enero de 2009, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa. El cargo, en principio, lo ocupará el español Javier Solana. Conjugará en la misma persona el alto representante con la vicepresidencia de la Comisión tiene a favor coordinar la acción común de los países miembros con las instituciones comunitarias. 14. Consejo. Los Estados miembros adquieren en el Consejo un peso proporcional a su población. 15. Comisión Europea. Se reduce su tamaño, en el que todos los países tenían, al menos, un comisario. De los 27 actuales se pasa a un máximo de dos tercios del número de Estados miembros a partir de 2014. Mantiene el monopolio de la iniciativa legislativa. 16. Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo tiene mayor peso. Aumenta el poder de codecisión o colegiación del Parlamento Europeo. Se dota de un mayor papel a los parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo elige al presidente de la Comisión, lo que fortalece la importancia de las elecciones europeas y su influencia sobre el funcionamiento de la Unión. 17. Salida de la UE. Se recoge la posibilidad de los Estados miembros de abandonar la Unión.” (González 2009:348-352)

organismo. El mandato de la Comisión es de cinco años y sus miembros son uno nacional de cada Estado Parte, su Presidente y el Alto Representante de la Unión Europea. El Presidente de la Comisión es electo por mayoría calificada en el Parlamento Europeo, a partir de la proposición del Consejo Europeo.

El TJUE se compone por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Es el órgano responsable por la tutela judicial en el control y ejercicio del orden normativo de la UE. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez de cada Estado Parte, el Tribunal General dispondrá de un juez por Estado Parte.

“Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.” (TUE 2012: Art. 19, 2)

Los tribunales permiten un sistema recursal, en el cual los países pueden contestar las decisiones, y también se ocuparán de la tutela específica del derecho regional europeo. Por ello, los tribunales funcionan como una jurisdicción permanente y como fuente de derecho para la jurisprudencia de los litigios y de la materia específica del derecho del espacio común.

El Parlamento Europeo se enmarca en la calidad de democracia representativa que conforma la supranacionalidad del bloque. En este contexto, la representación en el órgano ocurre con 751 diputados elegidos en los 28 Estados Partes, según criterios de proporcionalidad. Desde 1979 se utiliza del sufragio universal directo, en períodos de 5 años, para elegir de forma unificada la composición del PE:

“Cada Estado miembro decide la forma que adoptarán sus elecciones, pero debe garantizar la igualdad de género y el secreto del voto. Las elecciones al PE se rigen por el principio de representación proporcional. La edad mínima para votar es la de 18 años, salvo en Austria, donde es la de 16. Los escaños se distribuyen con arreglo a las cifras de población de cada Estado miembro. Algo más de una tercera parte de los diputados al PE son mujeres. Los diputados se agrupan por afinidades políticas, no por nacionalidades. Los diputados al PE reparten su tiempo entre sus circunscripciones, Estrasburgo (donde se celebran 12 sesiones plenarias al año) y Bruselas (donde asisten a las sesiones plenarias adicionales y a las reuniones de las comisiones parlamentarias y los grupos políticos). Las condiciones que rigen la actividad de los diputados están contenidas en el Estatuto de 2009.” (Parlamento Europeo s.f.: Sobre los eurodiputados)³²

El PE es la parte fundamental de la institucionalidad europea, con capacidades vinculantes y autonomía legislativa. El órgano legislativo posee gran poder de decisión, con el mismo estatus que la Comisión y el Consejo, y permite el balance y la separación de los poderes en la UE. Además, la democracia representativa estructurada en este formato permite la absorción de problemáticas locales en el prisma de la supranacionalidad regional. Asimismo, la actuación partidaria permite también que esta instancia de la organización sea reflejo de los entendimientos políticos diversos que reside en cada Estado-Nación, promocionando una composición más legítima acerca de la consolidación de decisiones y normas en la UE.

5.3. Democracia y Unión Europea: mecanismos de decisión, participación y legitimidad

La formación de la UE se incluye en la coyuntura de la reconstrucción de las democracias del occidente europeo, a partir de la segunda guerra mundial. La posibilidad de diálogo político para la afirmación de cada interés nacional se desarrolló en la situación democrática como soporte para las directrices de la política

³² Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/about-meps.html>

externa común, iniciada en las negociaciones del ámbito de la CECA. A partir de entonces, con la gradual politización del proceso europeo, de la CECA, de la AUE y del Tratado de Maastricht, la democracia fue la premisa primordial de la arquitectura institucional de la UE, teniendo en cuenta los mecanismos democráticos intrínsecos de la institucionalidad y extrínsecos, estos afirmados en el orden interno de cada Estado Parte.

El AUE representó un gran avance al organizar la forma decisoria de la integración europea. A partir de 1987 se afirma la lógica de la cooperación, con la práctica del consenso en la estructura intergubernamental, y la supranacionalidad, con el instituto de las decisiones por mayoría (Quermonne 2001). Asimismo, las formas de decisión de la institucionalidad europea se perfeccionan a partir del Tratado de Lisboa y culminan en una compleja arquitectura institucional, con procesos de decisión más fragmentados y divididos según las demandas específicas. Éstos son regularmente vistos como cinco procesos generales de gobernanza: la decisión intergubernamental del Consejo Europeo; el “Método Comunitario” (Codecisión) utilizado en la decisión conjunta entre la Comisión; Parlamento Europeo y el Consejo; la supranacionalidad de los órganos regulatorios BCE, la Corte Europea de Justicia (CEJ) y la dirección general de la Comisión para asuntos específicos; y el Método abierto de coordinación sobre políticas de trabajo y sociales (Schmidt 2014).

Al considerar las formas de decisión de la UE, es importante resaltar el mecanismo de la codecisión, que promueve cierta acumulación democrática al instruir las demandas locales, por la vía parlamentaria junto con el Consejo. Ello representa un tipo de reflejo ampliado de la estructura política legislativa de cada Estado Parte.

“No entanto, o mais importante marco normativo recente para a constituição da União Europeia é provavelmente o Tratado de Maastricht, estabelecido em 1992. Dentre os principais avanços proporcionados por esse tratado, pode-se citar: a concepção do mecanismo legislativo chamado *co-decisão*; a instituição do conceito de cidadania europeia, que passou a coexistir com a cidadania nacional²; a criação do Comitê das Regiões, órgão consultivo com o objetivo

de alargar a participação das autoridades regionais e locais nas instituições europeias; instituição do Defensor Público e do Provedor de Justiça: o primeiro nomeado pelo Parlamento Europeu e o segundo um órgão administrativo, porém ambos constituídos para cumprir o papel de agente auditor, partindo de denúncias dos cidadãos europeus em relação à gerência comunitária. Sem embargo, o Tratado de Maastricht adiciona duas novas áreas de atuação ao já estabelecido "pilar comunitário": a Política Externa e de Segurança Comum (Pesc) e a Cooperação Policial e Judicial (D'Arcy, 2002:36). Dessa forma, a Comunidade Económica Europeia intitulou-se-á, doravante, Comunidade Europeia, com componentes de uma união político-económica." (Medeiros & Campos 2010:32)

En tal sentido, el mecanismo de codecisión se afirmó como una forma innovadora en los procesos de integración regional, al buscar establecer las herramientas para aproximar la distancia que existe entre la afirmación de decisiones en la supranacionalidad, en su identidad institucional intrínseca. La política posible entre dichas instancias aún es un desafío para la UE, teniendo en cuenta la acumulación, la densidad de institucionalidad y los actores políticos que existen entre estas.

El procedimiento legislativo ordinario es la nomenclatura definida en el Tratado de Lisboa para la codecisión. En este formato, la codecisión pasó a ser un mecanismo permanente y de aplicación inmediata, basándose en varias normas que remiten a este proceso como validador de las decisiones. El procedimiento legislativo ordinario representó la aproximación directa y la horizontalidad entre el Consejo y el PE, siendo la decisión conjunta y revalidada entre ambas instancias una de las formas más objetivas de la competencia supranacional de la UE.

Las decisiones de la UE en este formato permiten un balance entre los poderes supranacionales, promocionando un equilibrio democrático y descentralizador al organismo. Para ello, es posible visualizar la afirmación del objeto de estudio del presente trabajo, que es la democracia como proceso legitimador de la integración regional. En el plano de las relaciones internacionales, la articulación entre los intereses de los Estados-Naciones se mostró más posible en situaciones de

convergencia entre las formas de gobierno. Además, la situación de democracia permitió resultados más concretos para estos procesos, tanto para la integración europea como para la latinoamericana. La acumulación democrática en cada Estado-Nación permitiría un mejor desdoblamiento hasta la estructura política del organismo internacional. Por lo tanto, la UE abrió espacio para incorporar las democracias y los intereses nacionales en su aparato institucional, estableciendo un puente permanente entre los órganos decisorios (Parlamento-Consejo).

El mecanismo de codecisión, o procedimiento legislativo ordinario, permite que el interés comunitario sea incorporado en los procesos de decisión, a través de la participación del Parlamento Europeo. La acumulación de intenciones en el proceso decisorio fundamenta la legitimidad y, en consecuencia, el carácter obligatorio de las decisiones europeas. El proceso europeo es complejo por causa de su antigüedad, al ser comparado con otros procesos de integración regional, y por las alteraciones en su formato. Por tal razón, el mecanismo de balance entre los poderes (Parlamento-Consejo) puede ser interpretado como una construcción orgánica en búsqueda de características que se respalden en algún consenso entre los diversos Estados Partes.

Sin embargo, es vigente la discusión acerca del déficit democrático de la UE. El debate se fundamenta en el conjunto de medidas adoptadas a partir de la crisis económica de 2008. Por tal causa, el organismo no logró consolidar respuestas generales, que incluyeran el interés particular de cada Estado Parte. En consecuencia, surge el conflicto de la legitimidad en el plano de las políticas anti cíclicas de austeridad, del tipo cuál es la instancia válida para las políticas de ajuste fiscal que incidan, por ejemplo, sobre la seguridad social de un país. Ello teniendo en cuenta la amplitud de la supranacionalidad y su verticalidad hacia las asimetrías de las realidades nacionales y sus planteos democráticos, en torno de lo que se comprende como alternativa local para la coyuntura de crisis económica.

Como se demostró, la gestión política de la institucionalidad regional demanda una ingeniería compleja (Medeiros & Campos 2010), en la cual predomina la forma horizontal entre los partícipes del proceso. Sin embargo, los mecanismos de “entradas” y “salidas” se disponen de forma asimétrica, constituyendo el déficit de democracia de la UE. Que se representa, por ejemplo, en los límites del organismo ante la problemática de la actual crisis de la Zona del Euro. En tal contexto, la supranacionalidad y el complejo aparato institucional de la UE no demostró dinamicidad y contenido de legitimidad para la construcción de decisiones macroeconómicas, en privilegio del universo de Estado Partes y sus especificidades. Schmidt (2014) señala la falta de vínculo entre los diversos actores en los procesos de “entrada” a la forma democrática de la UE:

“Como resultado da crise na Zona do Euro, a UE chegou a um impasse. O déficit democrático da UE, aparentemente resolvido no Tratado de Lisboa, voltou de forma vingativa, junto com uma volatilidade política crescente. A questão para a UE é, então, não só se é capaz de acertar a economia – desta forma garantindo mais legitimidade “de saída” – mas se consegue acertar a política – ao oferecer mais legitimidade “de entrada” através de meios democráticos de participação dos cidadãos e melhor comunicação entre as elites políticas. Mas também precisaria gerar mais legitimidade “através” com processos de governança que sejam mais equilibrados, significando menos intergovernamentalidade e tecnocracia, e mais tomadas de decisão “de entrada” conjuntas e parlamentares (Schmidt 2014: 275).”

El déficit democrático de la UE tiene como obstáculo la propia heterogeneidad del proceso europeo y sus distintos componentes: la complejidad de la estructura que organiza la toma de decisiones, la permanente asimetría de los intereses y realidades nacionales, el carácter tecnocrático de los principales órganos decisorios (Ortega 2014). Por lo tanto, la enorme tarea de monitorear la democracia en el proceso europeo envuelve dificultades inevitables.

Sin embargo, la racionalidad de la integración de este continente se asentó en un interés político sólido, presentando la constante afirmación de la UE en momentos de inestabilidades. La democracia en el sistema europeo, a su vez, tiene también que

incorporar la difícil realidad de constituir un pueblo europeo (*demos*), con una identidad compartida que consiga elevarse de las particularidades de las sociedades nacionales, hasta la alta posición de la supranacionalidad. La forma institucional sería solamente el principio básico para dicha incorporación, abriendo el camino necesario para las demandas concretas y de diversas índoles presentes en este espacio.

Consideraciones finales

La democracia se ha demostrado como requisito indispensable en los procesos de integración. A partir de la afirmación empírica, es posible evidenciar el patrón de régimen democrático en los Estados Partes de los procesos integracionistas. De este modo, la integración regional necesita de estabilidad institucional y política para que las decisiones se realicen en el proceso. Además, el soporte democrático, de lo interno a lo regional, es necesario para que el Estado Parte reconozca como legítima la instancia decisoria, afirmando el vínculo deliberativo e incorporando las decisiones.

Asimismo, en el proceso de integración, la práctica democrática permite marcos deliberativos más legítimos. La democracia demuestra permitir diseños institucionales más aptos para incorporar demandas de la ciudadanía regional y después consolidar políticas públicas correspondientes. El caso europeo es el más expresivo en este sentido, por organizar un alcance de institucionalidad propia y autónoma en la dinámica del organismo. En cambio, el caso del Mercosur presenta una baja densidad institucional, con poca exclusividad de competencia.

A partir de la importancia del régimen de democracia como soporte y como parte del proceso de integración regional, es posible evidenciar los déficits democráticos particulares. El déficit democrático europeo se evidenció en la ineficiencia de la tecnocracia de la UE. Es decir, hay un importante vacío entre las demandas y la efectuación de las respuestas institucionales. Ello se manifiesta a partir de la cuestión burocrática del organismo, del distanciamiento entre ciudadanía y representación y del peso deliberativo de los órganos ejecutivos de los Estados Partes. Además, está la asimetría entre el peso decisorio que detiene cada Estado Parte.

Por su parte, el Mercosur tiene un déficit democrático representado en diversos factores. El modelo institucional intergubernamental desde el TA concentró el peso deliberativo en las presidencias y en los ministerios de relaciones exteriores. Durante

el proceso histórico de desarrollo del Mercosur, hubo periodos de expansión institucional. Sin embargo, el surgimiento de diversos órganos no alteró la estructura deliberativa del organismo, como la creación del Tribunal de Revisión, FOCEM, IPPDH, UPS, Parlasur.

El Mercosur demostró períodos de expansión de la integración societal y política, por la aproximación a la idea de una ciudadanía regional característica al bloque. Sin embargo, la normativa constitutiva del organismo se mantiene afirmada en el diseño institucional que concentra las decisiones en las características intergubernamentales descritas. Además, las decisiones producidas en el ámbito del Mercosur no son en su totalidad internalizadas por los Estados Partes. También, otra práctica común, el margen de arbitrariedad que se vio en la aplicación del Protocolo de Ushuaia en los casos del Paraguay y Venezuela, investigados en el presente trabajo, son otra manifestación de déficit democrático.

Por otro lado, teniendo en cuenta la vinculación integración regional y democracia, es fundamental la democracia como elemento de la institucionalidad de los organismos. En este aspecto, el Mercosur podría impulsar su desarrollo institucional y perfeccionar la forma organizacional. Distribuiría las competencias deliberativas para ampliar los espacios de decisión, hoy centralizados en los poderes ejecutivos. Como ejemplo de la ampliación deliberativa, es posible conceder al Parlasur capacidades decisorias junto al CMC, GMC y SAM, dado que actualmente el órgano legislativo del Mercosur posee capacidades consultivas, además de los problemas internos relativos al déficit democrático del Parlasur. También, a partir de la participación ampliada, es considerable la conformación de espacios de participación directa, construyendo así nuevas alternativas en la narrativa política del bloque. La participación directa, a su vez, tiene la capacidad de construir la movilización local del bloque, en forma articulada entre las diversas demandas del espacio regional. A partir de esta ampliación, es posible imaginar el fortalecimiento de la identidad común y de la

ciudadanía regional como elementos importantes para la sustancialidad del proceso integracionista.

A partir de la conformación democrática del proceso integracionista, el presente trabajo buscó observar la incidencia de la organización regional en el régimen político de un Estado Parte. En tal sentido, se percibió que el valor democracia pasa a ser construido desde la tutela regional. Las principales normativas para una determinada protección son las cláusulas democráticas, las cuales se destacan como norma de suspensión o exclusión de un Estado Parte. Sin embargo, la observación sobre el Mercosur demostró que el déficit democrático y los límites institucionales del organismo no permiten una mejor aplicación de la cláusula democrática del PU. Según los casos emblemáticos investigados, como dicha cláusula incide de manera diversa, no se afirma un patrón de su aplicación.

Otra característica de la protección de la democracia a partir del organismo regional es la condicionalidad democrática. A partir de este criterio, afirmado en el derecho internacional, un país solamente puede adherir al organismo regional (internacional) si confirma la situación democrática en su régimen político interno. De este modo, la democracia se establece como cláusula imprescindible en la aproximación entre países. Por lo tanto, es posible comprender la democracia como régimen hegemónico en la actualidad, tanto por la cantidad de Estados en situación de democracia, como por la protección de este principio en las decisiones del derecho internacional y regional.

Finalmente, el objeto del presente estudio permitió observar que la situación democrática entre los Estados-Naciones se manifiesta principalmente como un patrón de aproximación en los procesos regionales. Este elemento resulta imprescindible para el acercamiento entre países de una región. De este modo, en el escenario expuesto, la democracia pasa a ser presumida como consenso político regional. Para ello, los países pueden articularse, cuestionando rupturas del orden democrático en la

composición del bloque. Por otro lado, el patrón histórico del vínculo democracia e integración regional, demuestra que ambos se destacan como procesos novedosos en el continente sudamericano. De esta manera, la democracia pudo ser observada como un régimen político interno en construcción para los países del Mercosur. Así, esta constante demanda por la consolidación del régimen democrático puede encontrar respaldo e importancia en el proceso de integración regional. El cual reafirmaría el concepto, permitiendo la constitución mutua del proceso político de afirmación de la democracia. Por tal razón, en la integración regional, los marcos de ampliación de la democracia en el proceso, posibilitaron afirmar también el desarrollo político de los países.

Bibliografía

Abreu, Sergio (2000). *Uruguay: socio pequeño del MERCOSUR*. En Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración, Bizzozero, Lincoln & Abreu, Sergio; Mateo, Fernando (ed.). Buenos Aires: BID-INTAL.

Anderson, Perry (1984). *Linhagens do Estado absolutista*. Porto: Editora Afrontamento.

Arendt, Hannah (1993): *La condición Humana*. Barcelona, Paidós. (Caps. 4 y 5). (1988): *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza. (Caps. 4 y 5) / (1995): De la historia a la acción. Buenos Aires, Paidós. (“Labor, trabajo, acción”. Una conferencia).

Bartesaghi, Ignacio (2016). *Una crisis de gobernabilidad en el Mercosur*. Montevideo: UCU.

Braudel, Fernand (1987). *A Dinâmica do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco.

Bizzozero, Lincoln (2008). *El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana*. En Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, n. 19. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.

Bizzozero, Lincoln (2010). *Uruguay y los procesos de integración regional. Trayectoria, cambios y debates*. En Revista Civitas, v. 10, n. 1, p. 97-117, jan.-abr. Porto Alegre: EDIPUCRS.

Bizzozero, Lincoln (2016). *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR: ¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de calidad*

institucional y participación ciudadana? En Revista Pensamiento Propio, N. 43, Enero-Junio 2016 / Vol. 21. Buenos Aires: CRIES.

Carpizo, Jorge (2010). *El contenido Material de la Democracia: Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano*. En Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na America do Sul; PIOVESAN, Flavia; VON BOGDANDY, Armin. São Paulo: Lumen Juris.

Caetano, Gerardo (2004). *Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR*. Friedrich Ebert Stiftung: Montevideo.

Caetano, Gerardo & Antón, Romeo Pérez (2001). *La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos*. En “Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal”, Gerónimo de Sierra (Coord.). Buenos Aires: CLACSO.

Caetano, Gerardo (2011). *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)*. En “MERCOSUR 20 años”, Gerardo Caetano (coord.). Montevideo: CEFIR.

Carneiro, Cynthia Soares (2007). *O Direito da Integração Regional*. Coleção Para Entender, Leonardo Brant (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey.

Conci, Luiz Guilherme Arcaro (2015). *Mercosur, Integración Regional y Derechos Humanos en un proceso multinivel*. Estudios Constitucionales, Año 13, N° 2, 2015, pp. 125-152. Talca: CECC.

Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992). Asunción. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

Declaração do Iguaçu (1985). Brasília. Recuperado de http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/

Decisão. Nº 35/06 Observatório Da Democracia Do Mercosul (2006). Decide criar o Observatório da Democracia do MERCOSUL. Brasília. Recuperado de <http://www.Mercosur.int/msweb/SM/Actas%20TEMPORARIAS/GMC/LXVI%20GMC%20ACTA%2005-06%20FINAL/NORMAS%20y%20Projetos/NORMAS%20APROBADAS%20LXVI%20GMC/PDEC%2035-06-Observatorio%20-%20PT-SM%20hora%2020.30.pdf>

Decisión Sobre La Suspensión Del Paraguay en el Mercosur en Aplicación Del Protocolo de Ushuaia (2012). Mendoza. Recuperado de https://www.eventos.senado.gov.ar%3A88%2F11129.pdf&usg=AFQjCNHg2loHi7y3QrTNHjyCyt0J67ky_g&sig2=sESy6IqhNGWBpektx0iOow

Decisión Sobre el Cese de la Suspensión Del Paraguay en el Mercosur en Aplicación Del Protocolo de Ushuaia (2013). Montevideo. Recuperado de http://www.Mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf

Decisión CMC. Nº 14/09 Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (2009). Montevideo. Recuperado de: http://www.cartillaciudadania.Mercosur.int/uploads/DEC_014-2009_ES_InstitutoPolPubDDHH.pdf

Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (2016). Montevideo. Recuperado de <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O.es,0,PAG;CONC;128;2;D;declaracion-conjunta-relativa-al->

funcionamiento-del-Mercosur-y-al-protocolo-de-adhesion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-al-Mercosur;8;PAG;

Decreto N° 6.594/08 (2008). *Institui o Programa Mercosul Social e Participativo*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. Recuperado de: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/mercosul-social-e-participativo/decreto-mercosul-social.pdf>

Del Pozo, Carlos Molina (2006). *Las Competencias de la Unión Europea: El principio de la jerarquía de las normas en el Tratado Constitucional Europeo*. Revista Universitaria Europea, N° 5. Págs. 51-90.

Douglas-Scott, Sionaidh (2011). *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*. En Human Rights Law Review 11:4 (2011), pp. 645-682. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27635.pdf>. Oxford University Press: Oxford.

Donnelly, Jack (2007). *Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento*. Santa Catarina: UFSC. Recuperado de: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26194-26196-1-PB.pdf>

Drummond, Maria Cláudia (2005). *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tese (Doutorado)- Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Programa de PósGraduação em História. Universidade de Brasília: Brasília.

Espiell, Gross Héctor (1991). *El Tratado de Asunción: una aproximación a su problemática jurídica*. En Revista de la Facultad de Derecho, num.1. Montevideo: Udelar/FD.

González Martín, Nuria (2009). *La Unión Europea como una fotografía en continuo movimiento. El Tratado de Lisboa*. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLII, núm. 124, enero-abril, 2009, pp. 343-354. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Grote, Rainer (2010). *Democracia, Estado de Direito e Desenvolvimento*. En Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na America do Sul; PIOVESAN, Flavia; VON BOGDANDY, Armin. São Paulo: Lumen Juris.

Habermas, Jurgen (1994a). *Tres modelos de democracia*. Revista Ágora, 1994, Nº1. (1998): *Facticidad y Validez*. Valladolid: Trotta. (Caps. 7 y 8; Segunda Parte: cap. 2).

Habermas, Jurgen (1994b). *La inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós.

Hauriou, André (1980). *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: ARIEL.

Hobbes, Thomas (1994). *Leviatán*. Barcelona: Altaya.

Hoffmann, Andrea Ribeiro; Coutinho, Marcelo; Kfuri, Regina. (2008). *Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, 51(2), 98-116. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200007>

Marques, Eduardo Lorenzetti. *Derechos humanos no Mercosul* in CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul Integração Regional e Globalização*. Rio de Janeiro e São Paulo, Renovar, 2000, p. 535.

Martins, José Renato Vieira & Silva, Carolina Albuquerque (2016). *As Cúpulas Sociais do MERCOSUL I: História e acervo*. Montevideo: Mirabilia.

Medeiros, Marcelo de A. (2000). *La genèse du MERCOSUD*. Paris: L'HARMATTAN.

Medeiros, Marcelo de Almeida, & Campo, Cinthia Regina. (2009). União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(1), 29-52. São Paulo: Scielo.

Mercosur (2009). *Consejo del Mercado Común (CMC) Decisión N° 14/09*. Recuperado de: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_014-2009_ES_InstitutoPolPubDDHH.pdf

Miranda, Jorge (1997). *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. v.1. Coimbra: Coimbra.

Neves, Marcelo (2010). *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*. In: Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul; Piovesan, Flavia; Von Bogdandy, Armin. São Paulo: Lumen Juris.

Ortega, Manuel Medina (2014). *El Problema de la Democracia en la Unión Europea*. En *Revista Española de Relaciones Internacionales*, N°. 6, págs. 9-45. Madrid: Difusión Jurídica.

Otto y Pardo, Ignacio (1981). *La Prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1, Num. 2. Madrid: CEPC.

Parlamento Europeo (s.f.). Recuperado de:
<http://www.europarl.europa.eu/meps/es/map.html>

Piletti, Nelson y Praxedes, Walter (1995). *O Mercosul e a Sociedade Global*. São Paulo: Ática.

Parlamento del Mercosur (2015). *Declaración N° 02/15*. Recuperado de:
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9891/1/decl-02-2015.pdf>

Parlamento del Mercosur (2015). *Declaración N° 07/15*. Recuperado de:
<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/10186/1/decl-07-2015-procesos-electorales.pdf>

Parlamento Europeo (s.f.). *Sobre los eurodiputados*. Recuperado de:
<http://www.europarl.europa.eu/meps/es/about-meps.html>

Presidência da República (2008). *Decreto N° 6.594/08*. Recuperado de:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR – Protocolo de Ouro Preto (1994). Ouro Preto. Recuperado de
http://www.Mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (2005). Montevideo. Recuperado de
http://www.parlamentodelMercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo_es.pdf

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile (1998). Montevideo. Recuperado de

http://www.Mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf

Quermonne, Jean-Louis (2001). *Le Système Politique de l'Union Européenne*. Paris: Montchrestien.

Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR (2007). Montevideo. Recuperado de http://www.parlamentodelMercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_es.doc.

Ramos, André de Carvalho (2015). *Derechos Humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática?* En Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão. Año 3, N° 6; pp. 48-68. Asunción: RSTPR.

Riggiozzi, Pía y Grugel, Jean (2016). *Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado*. En Revista Pensamiento Propio, N. 43, Enero-Junio 2016 / Vol. 21. Buenos Aires: CRIES.

Rolim, Marcos y Ventura, Deisy (2006). *Os Direitos Humanos e o Mercosul: Uma agenda (Urgente) para além do mercado*. En *Direitos Humanos & Direito Internacional*. Ferreira Júnior, Lier Pires y Borges, Paulo (Coords.). Curitiba: Juruá.

Rousseau, Jean-Jacques (1983). *El contrato social*. Barcelona: Ed. Altaya.

Sánchez, Victor M. (2010). *¿Breve Historia de la Unión Europea?* En *Derecho de la Unión Europea*, Sánchez, Victor M. (Ed.) (pp. 9-19). Barcelona: Huygens.

Da Silva, Virgílio Afonso (2010). *Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul*. In: Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul; Piovesan, Flavia; Von Bogdandy, Armin. São Paulo: Lumen Juris.

De Sousa Santos, Boaventura (2002). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva.

De Sousa Santos, Boaventura (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Biblioteca Nacional.

De Sousa Santos, Boaventura y Chauí, Marilena (2013). *Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez.

Schmidt, Vivien A. (2003). *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?* Boston: Center for European Studies Working Paper No. 112.

Schmidt, Vivien A (2010). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. In KFG Working Paper Series, No. 21, November 2010, Kolleg-Forscherguppe (KFG) “The Transformative Power of Europe“. Berlin: Freie Universität.

Schmidt, Vivien A. (2014) *Déficit democrático da União Europeia: a Crise da Zona do Euro como um fator agravante?* En Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung.

Sierra, Geronimo de (2011). *El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*. En “Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal”. Buenos Aires: CLACSO.

Soler, Lorena (2014). *Golpe de Estado y derechas en Paraguay Transiciones circulares y restauración conservadora*. En Revista Nueva Sociedad N.254, noviembre-diciembre. Buenos Aires: NUSO.

Ventura, Deisy (2005). *Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer.

Ventura, Deisy; Onuki, Janina; Medeiros, Marcelo et alli (2012). *Internalização das normas do MERCOSUL*. En Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça.

Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) (2012). Diario Oficial de la Unión Europea C326, Edición en Lengua Española. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC>

Weber, Max (1980): *El político y el científico*. Madrid: Alianza. (Segunda Parte, “La política como vocación”). (1991): *Escritos Políticos*. Madrid, Alianza. (Caps. 1, 2, 3, 5)

Weiffen, Brigitte y Heine, Jorge (2016). *¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años*. En Revista Pensamiento Propio, N. 43, Enero-Junio 2016 / Vol. 21. Buenos Aires: CRIES.

Wolf, Jonathan (2004). *Introdução à Filosofia Política*. Lisboa: Gradiva.

ANEXO Nº1

Acta de Iguazú, 1985.³³

Democracia.

“9. Ao examinarem o problema da dívida externa, os dois Presidentes consideraram que a evolução das posições nessa matéria veio confirmar o acerto e a oportunidade do enfoque conceitual formulado pelo Consenso de Cartagena, em junho de 1984. Constataram uma crescente conscientização, por parte dos dirigentes dos países industrializados e da comunidade financeira internacional, acerca da gravidade da situação gerada pela dívida externa da América Latina. Manifestaram, ademais, sua grande satisfação com o fato de que as idéias centrais de Cartagena a exigência de crescimento da economia dos países devedores, a necessidade de alívio do peso do serviço da dívida e a co-responsabilidade de devedores e credores – estejam começando a ser compreendidas e, expressaram seu desejo de que sirvam de base para novas iniciativas tendentes a solucionar o problema. Os dois Presidentes expressaram sua confiança em que, a partir dessas premissas fundamentais, os países integrantes do Consenso de Cartagena continuarão explorar todas as possibilidades dessa nova perspectiva de diálogo a fim de encontrar soluções duradouras, que permitam a seus governantes se dedicarem à tarefa primordial de assegurar o bem-estar e o desenvolvimento de seus povos, consolidando o processo democrático da América latina.

16. Destacaram que, dentro da tradição de continuidade do relacionamento bilateral, os êxitos recentemente alcançados pelas duas Nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para uma colaboração mais íntima e estreita no plano internacional.

32. Por último, os Presidentes José Sarney e Raúl Ricardo Alfonsín reafirmaram enfaticamente que o processo de democratização que vive o continente deverá conduzir a uma maior aproximação e integração entre os povos da região. Afirmaram, igualmente, que, para os latino-americanos, a democracia deve necessariamente significar Paz, Liberdade e Justiça Social; comprometeram-se a não poupar esforços para que convivam neste continente sociedades que privilegiem os princípios de dignidade humana, cooperação, solidariedade, paz e bem-estar. Concluíram assinalando que as relações bilaterais brasileiro-argentinas serão exemplo deste ideário.”

³³ Artículos seleccionados en el documento. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/256/46.htm>

ANEXO N°2

ACTA DE BUENOS AIRES

Buenos Aires, 6 de julio de 1990

EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ARGENTINA DR. CARLOS SAUL MENEM Y EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL DR. FERNANDO COLLOR

REAFIRMANDO:

Los principios y compromisos enunciados en la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, del 29 de julio de 1986, en el Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, del 10 de diciembre de 1986, y en el Comunicado Conjunto sobre el Proceso de Integración, del 16 de marzo de 1990, así como en los demás documentos suscriptos en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

La plena vigencia del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil del 29 de noviembre de 1988.

CONSIDERANDO:

La necesidad de modernización de las economías de los dos países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social;

La evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países;

Que la aceleración y profundización del proceso de integración entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil resulta la respuesta adecuada a los desafíos arriba mencionados:

En cumplimiento de lo dispuesto por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado el 29 de noviembre de 1988.

DECIDEN:

1. Establecer un MERCADO COMUN entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994.
2. Para ello, ambos Gobiernos tomarán todas las medidas necesarias con el fin de cumplir con el objetivo y el plazo arriba mencionados.

Se pondrá especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del MERCADO COMUN, tal como se detalla en el Anexo I de la presente Acta.

Dichas medidas serán elaboradas y propuestas por un Grupo de Trabajo Binacional creado a tales efectos según consta en el Anexo II de la presente Acta.

Buenos Aires, 6 de julio de 1990³⁴

³⁴ Recuperado de: [https://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_\(1990\)](https://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990))

ANEXO N° 3

“DECLARACIÓN CONJUNTA RELATIVA AL FUNCIONAMIENTO DEL MERCOSUR Y AL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR

(...) Que la presente Declaración se aprueba por consenso de los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción, con el apoyo expreso de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil y de la República del Paraguay y con la abstención de la República Oriental del Uruguay.

DECIDEN Artículo 1.- A partir de la fecha de suscripción de la presente Declaración, por razones de urgencia y a fin de asegurar el funcionamiento del MERCOSUR, los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción definirán los cursos de acción y adoptarán las decisiones necesarias en materia económica y comercial y otras materias esenciales.

Artículo 2.- Las negociaciones externas con terceros países y grupos de países serán coordinadas por los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción.

Artículo 3.- El 1 de diciembre de 2016 se analizará nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la República Bolivariana de Venezuela en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR.

Artículo 4.- La persistencia del incumplimiento a partir de la fecha señalada en el Artículo anterior importará el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR, hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte.

13 de septiembre de 2016.

Por la República Argentina Susana Malcorra. Por la República Federativa de Brasil José Serra. Por la República de Paraguay Eladio Loizaga. Por la República Oriental del Uruguay Rodolfo Nin Novoa.”³⁵

³⁵ Recuperada de:

<http://www.mrree.gub.uy/frontend/afiledownload?1,1,154,O,S,0,34161%3BS%3B1%3B16,>

APÉNDICE N° 1

Entrevistas

Las entrevistas constituyen un contenido importante de las variables en la investigación, porque enuncian la narrativa vinculada al ejercicio de la democracia en la instancia de altas autoridades (diputados y senadores nacionales). Además, expresan un conjunto de valores fundamental para la interpretación del objeto.

Las entrevistas fueron recogidas el 17 de agosto de 2015, durante la XXXIII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR. Están previstas más dos sesiones plenarias hasta el final del año de 2015, para la cual está planificada la recolección de más entrevistas en el mismo formato. Las entrevistas tuvieron que ocurrir en un tiempo corto y bien definido, por lo que solamente una pregunta pudo ser propuesta a los entrevistados. Sin embargo, serán realizadas otras entrevistas también con los diversos actores involucrados en la temática, en el ámbito del MERCOSUR.

Por lo tanto, la interpretación y el análisis de las entrevistas serán realizados después de estas etapas previamente destacadas, para el momento de la redacción de la tesis en el cual exista un número considerable de entrevistas realizadas.

Datos recogidos:

Entrevista N° 1

Guilherme Rossi: “Parlamentario hoy en día presenciamos una inestabilidad del mandato de Dilma con alta desaprobación por parte de La sociedad, recientemente tuvimos El caso de Paraguay donde hubo una ruptura de la democracia también, teniendo en cuenta el protocolo de Ushuaia y la posibilidad de actuación del

Parlamento del MERCOSUR. ¿Cuál las perspectivas de protección de la legalidad democrática a partir del organismo?”

Jorge Taiana (Candidato a parlamentario del MERCOSUR por Argentina, Legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ex-Canciller de la República Argentina, miembro del PJ-FPV): “El compromiso del MERCOSUR a partir de la declaración I e II de Ushuaia tiene un compromiso fuerte con la democracia y la vigencia del Estado de Derecho. Es sin indudable que en el caso de Brasil hay fuerzas que no se han resignado al haber sido derrotadas en las elecciones del año pasado y que a pocos meses de ejercicio de segundo mandato de Dilma e de cuarto mandato del PT indudablemente estén en la ofensiva política claramente con el objetivo de desestabilizar en un momento también de una situación económica compleja. Yo creo que el MERCOSUR está firme en su democracia, creo que Brasil está firme en la democracia y creo que esos intentos desestabilizadores contra Dilma y contra el PT no van a prosperar.”

Entrevista N° 2

Guilherme Rossi: “Recientemente presenciamos una estabilidad del gobierno de la presidenta Dilma en Brasil, el MERCOSUR a partir del Protocolo de Ushuaia garantiza una seguridad a los procesos democráticos, dio una respuesta a la situación paraguaya en aquel momento. ¿Qué respuestas puede dar el MERCOSUR dar hoy, considerando esta crisis en Brasil, y que funciones el Parlamento del MERCOSUR en este escenario?”

Ricardo Canese (Parlamentario del MERCOSUR por Paraguay, miembro del Frente-Guazú): “Nosotros tenemos con los derechos humanos y con la democracia y en este sentido vamos actuar en el Parlamento del MERCOSUR buscando que se respete la voluntad popular. En mi opinión la presidenta Dilma fue electa claramente, ella está libre de toda acusación que se le está haciendo, esa persona que está involucrado no

solamente en el gobierno donde caben responsabilidades a ella, pero también otros gobiernos. Bueno, la justicia tendrá solucionar eso, pero no se nota, no se ve, por toda la información que yo tengo, que es bastante precisa, ninguna responsabilidad a ella, o sea, un juicio político, un impeachment un ataque a la voluntad popular, desmedido, desmesurado, contrario a los principios democráticos. Así que yo creo que se debe tener los partidos que han perdido las elecciones o quien estén disconforme por lo motivo que sea, tienen que respetar esta voluntad popular libremente expresada en las urnas. Y nosotros como representantes de los pueblos de la región vamos a estar luchando siempre para que se respete esta voluntad popular.”

Entrevista N° 3

Guilherme Rossi: “Recentemente presenciamos uma desaprovação alta do governo Dilma no Brasil e uma certa instabilidade de seu mandato, vivenciamos também a ruptura da ordem democrática no Paraguai em 2012, segunda decisão que teve o MERCOSUL naquele momento. Existe a proteção normativa dos processos democráticos a partir do Protocolo de Ushuaia. Que respostas o MERCOSUL e o Parlamento do MERCOSUL podem dar a estes processos?”

Roberto Requião (Senador brasileiro pelo estado do Paraná, Parlamentar do MERCOSUR pelo Brasil, Vice-Presidente do Parlamento do MERCOSUL, membro do PMDB): “Já deu, o Paraguai saiu por um tempo, fez uma eleição democrática, voltou e o protesto da opinião pública contra Dilma é exatamente o protesto da sociedade brasileira contra o neoliberalismo. Nesse neoliberalismo vem até a proposta do fim do MERCOSUL e do PARLASUL.”

Guilherme Rossi: “Se interpreta com grande entrave a pendência das eleições diretas, a parte as eleições diretas que estão previstas para o curto/médio prazo, até 2020 para todos os países. Que outros quesitos podem vir a compor um Parlamento do

MERCOSUL mais efetivo, com mais institucionalidade e que chegue a legislar de fato?”

Roberto Requião: “O problema é o Acordo (acordo constitutivo do PARLASUL), o Acordo transforma o Parlasul em um espaço de debate e de pressão política, o Parlasul não delibera, ele sugere, ele propõe, então ele é como era o parlamento europeu no começo, tem muito pouco competência. ”

Entrevista Nº 4

Guilherme Rossi: “Recentemente visualizamos uma instabilidade política no Brasil, do governo Dilma, e o MERCOSUL tem garantias para defender os processos democráticos. Por exemplo, a resposta que o MERCOSUL deu à ruptura democrática no Paraguai, em base ao Protocolo de Ushuaia. Como o Parlamento do MERCOSUL pode servir de garantia aos processos democráticos que se estabilizam na região. ”

Arlindo Chinaglia (Deputado Federal brasileiro pelo Estado de São Paulo, Parlamentar do MERCOSUL, Vice-Presidente do Parlamento do MERCOSUL, membro do PT): “Não creio que, os processos locais quando adquirem determinadas dinâmicas sejam elas democráticas ou não, o MERCOSUL ou o Parlamento do MERCOSUL tenha força para impedir, na verdade essa é uma tarefa permanente de consolidação, de processos democráticos locais. Portanto, eu não relaciono o desenrolar dessa chamada crise no Brasil com a possível intervenção defendendo a democracia por parte do MERCOSUL, eu acho que isso é uma tarefa nossa e seremos bem-sucedidos. O fundamental, no que se trata ao MERCOSUL, é que esse é um valor que vêm sendo cultivado. Uma exigência para que Estado-Parte seja membro do MERCOSUL, então o que ocorreu no passado recente com o Paraguai acabou sendo contornado, mas não consideraria aquilo uma resposta, aquilo foi uma condenação, para aquele momento foi inócua, os que discordávamos da saída do Lugo fomos impotentes, mas não guarda relação com o processo brasileiro não. ”