

## CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y JAQUE A LA DEMOCRACIA EN EL CONO SUR: EL ROL DEL MERCOSUR

CAROLINA SAMPÓ\*

*La institucionalización del MERCOSUR, a principios de los años noventa, ha vinculado a los países miembros no sólo en lo que hace a las relaciones que mantienen entre sí sino que también, gracias a esos lazos, han estado sometidos a vaivenes internos y externos. En este escenario, no hay que perder de vista dos aristas del proceso de integración que han afectado la dinámica institucional al interior del acuerdo y las relaciones entre los miembros, la incorporación de la **Cláusula Democrática** en el MERCOSUR y la intervención tanto del bloque como de sus Estados miembros en forma bilateral, en algunas importantes crisis de gobernabilidad que han tenido que pasar los países de la región.*

*Considerando que en la actualidad es necesario mantener el régimen democrático para formar parte del proceso de integración regional, nos parece importante analizar el rol que han jugado tanto los Estados miembros por propia cuenta como el MERCOSUR en la resolución institucional de algunas de las crisis de gobernabilidad que han tenido lugar en la región. Adicionalmente, nos parece importante ver cómo influyó el **momento** que atravesaban el proceso de integración y los países miembros en el accionar tomado frente a las crisis de gobernabilidad. La pregunta que queda por contestar, entonces, es si la democracia aparece realmente como la prioridad a preservar en el bloque regional o si esa prioridad está **atada** al buen desarrollo de otras variables.*

**Palabras Claves:** Gobernabilidad – Democracia – Crisis – MERCOSUR – Debilidad Institucional.

## GOVERNANCE CRISIS, AND CHECK-MATE TO DEMOCRACY IN THE SOUTH CONE: THE ROLE OF MERCOSUR

*The setting of Mercosur, in the beginning of the 90's laid down links among the member countries not only regarding the relationship built between them, but also due to it, created internal and external ups and downs. In this scenario, we have to keep in mind two*

---

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Master en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Becaria interna de posgrado en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), desde 2006. Docente de la UBA. Graduada del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la Universidad Nacional de la Defensa (NDU) de EEUU, en el año 2006. Becaria del Departamento de Estado (EEUU) en University of California, San Diego (UCSD) en el año 2005.

*edges of the integration process that have affected the institutional dynamics inside the regime and the relations among members; first, the incorporation of the Democratic Clause in the Mercosur, and secondly, how has been the behavior in the intervention of the block as well as its State members in a bilateral way, in some important Governance crisis that some of the countries of the region have gone through.*

*Considering that today is necessary to keep the democratic regimen in order to be part of the regional integration process, it is important to analyze the role of the State members individually, as well as the Mercosur as such, in the institutional resolution of some governance crisis that have happened in the region.*

*Additionally, is also important for us to see how the moment influenced the countries in the threshold of their own process of integration, and how the member countries reacted facing the governance crisis. The question that remains unanswered is if democracy appears really to be a priority to be preserved in the regional block or if this priority is attached to the good development of other variables.*

**Key words:** *Governance – Democracy – Crisis – MERCOSUR – Institutional weakness.*

## INTRODUCCIÓN

A fines de los años ochenta, los titulares de los regímenes democráticos reestablecidos en Argentina y Brasil, Alfonsín y Sarney, negociaron la creación de lo que, en la década del noventa y con la incorporación de Uruguay y Paraguay al acuerdo, se convertiría en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Para muchos autores, entre ellos Costa Vaz (2002), el principal motivo de la conformación del MERCOSUR estuvo íntimamente ligado con la necesidad de consolidar la democracia no sólo al interior de los países que recién comenzaban la transición, sino también a ojos del resto del mundo. Otros autores, como Hirst (1996), plantean que la creación del mercado común debe ser relacionada con la idea de regionalismo abierto y la necesidad de los países del Cono Sur de insertarse en la economía global –altamente competitiva y regida por el libre comercio– de forma paulatina.

Sin embargo, es importante destacar que desde la implementación del Tratado de Asunción los países miembros del MERCOSUR han estado sujetos –así como sus relaciones– a vaivenes tanto internos como externos. En este contexto, nos parece relevante entender dos aristas del proceso de integración: a) la incorporación de la *cláusula democrática* en el MERCOSUR y b) la intervención del MERCOSUR y de los Estados miembros –en forma bilateral–, en

algunas de las importantes crisis de gobernabilidad que han sufrido los países de la región.

El presente trabajo buscará mostrar qué rol jugaron los países del MERCOSUR en la resolución institucional de este tipo de crisis. Con el fin de alcanzar este objetivo, primero se analizarán los antecedentes históricos y las condiciones particulares que permitieron el surgimiento del MERCOSUR. En la segunda parte, luego de definir de forma acabada el concepto de gobernabilidad, se desarrollará un análisis pormenorizado de las crisis más graves que afectaron a los miembros plenos de la iniciativa regional. En tercer lugar, se hará hincapié en el comportamiento de los países del bloque frente a estos escenarios y en cómo éste se ha visto influenciado por el *momento* que atravesaba el proceso de integración. Finalmente, en las reflexiones finales, estableceremos la relación entre la existencia del MERCOSUR y el manejo de las crisis de gobernabilidad de los Estados miembros.

## 1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL MERCOSUR

Desde los años sesenta pueden rastrearse en América Latina diversos intentos de integración regional. Aun cuando cada uno de éstos, representa un tipo de integración distinta, no cabe duda de que deben ser tenidos en cuenta como antecedentes de lo que se ha constituido como el intento más exitoso en la región: el MERCOSUR.

En este contexto, es necesario mencionar, tal como lo hace Valls Pereira (1999), que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en conjunto con una serie de acuerdos bilaterales, deben ser considerados como las primeras aproximaciones al regionalismo en América Latina más allá del alcance diferencial al que cada uno de ellos apuntó.

Tanto la ALALC como la ALADI se crearon con el objetivo de constituir una zona de libre comercio. En vistas al proteccionismo imperante en la región –sumida en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones– la dificultad de las negociaciones, en especial en lo referente al cumplimiento de los tiempos acordados para la reducción de las barreras arancelarias, no tardó en hacerse notar. Estas dificultades suscitaron el traspaso de la ALALC, que establecía 12 años para la conformación de la zona de libre comercio, a la ALADI que, sin imponer tiempos o instrumentos para la reducción arancelaria, apuntaba a establecer tarifas preferenciales entre los miembros interesados (Valls Pereira, 1999). Este regionalismo económico alcanzó pobres resultados. Los débiles arreglos institucionales y las políticas económicas derivadas de las visiones domésticas, atentaron contra la integración regional en un mundo signado por la preponderancia norteamericana (Telo, 2001).

Paralelamente, en el Cono Sur, los últimos gobiernos burocrático-autoritarios posibilitaron el acercamiento diplomático entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay; que serviría de base para los acuerdos firmados durante la transición democrática y daría lugar a un regionalismo más profundo. Estos acuerdos y organizaciones regionales, de acuerdo con Telo (2001), implicaban vínculos en cuestiones amplias, tales como la seguridad, la economía y el comercio, y proveían estabilidad, así como un constante intercambio de información.

Es importante destacar que fue durante la reinstauración de los gobiernos democráticos que las iniciativas para crear nuevos acuerdos regionales se fortalecieron. Como explica Fawcett (1995), la liberalización política ayudó a producir un ambiente más receptivo para la interdependencia, tanto a nivel regional como global.

En el caso de Argentina y Brasil –cuyas dictaduras culminaron en 1983 y 1985, respectivamente– la política exterior encontró un importante elemento de convergencia: el compromiso con la restauración y la consolidación democrática. Como bien apunta Costa Vaz (2002), tanto Argentina como Brasil enfrentaron el desafío de superar las desconfianzas regionales –provenientes de las hipótesis de conflicto sostenidas durante los años setenta– y de apuntalar a Latinoamérica como espacio privilegiado de actuación política, diplomática y económica. Para Argentina, en particular, el principal articulador de la política exterior era la protección y consolidación de la democracia, al tiempo que se procuraba fortalecer las instituciones recién reinstauradas y la promoción de los derechos humanos.

En este escenario –tras el establecimiento de protocolos bilaterales– se concretó el Programa para la Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986, focalizado en acuerdos sectoriales que buscaban consolidar los procesos industriales y permitían actuar de forma cooperativa frente a problemas comunes, con el objetivo de generar confianza. En este sentido, tal como señala Hirst (1996), el PICE no sólo aumentó sustancialmente el comercio bilateral, sino que también generó una base de apoyo para la integración bilateral de los representantes de los cuadros burocráticos y de las elites políticas y económicas. Sin embargo, las dificultades que debieron enfrentar ambos países a nivel económico llevaron a la inoperancia de gran parte de los protocolos del programa, lo que condujo a una revisión de la estrategia inicial y a la firma de un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), que dejaba de manifiesto la voluntad de las partes de continuar con el proceso de integración bilateral.

Finalmente, fue el acta de Buenos Aires, firmada en 1990 entre Argentina y Brasil, la que concluyó con las negociaciones para alcanzar la integración anticipando la creación del Mercado Común para 1995. A pesar de los cambios de gobierno, quedaba claro que existía la voluntad política necesaria para continuar con el proceso de integración, reafirmado también en el ámbito de la ALADI con el

Acuerdo de Complementación Económica que preveía la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para el 1 de enero de 1995.

Adicionalmente, como ambos países pretendían darle alcance subregional a este proceso, el Tratado de Asunción –firmado el 26 de marzo de 1991– incorporó a Uruguay y a Paraguay al proyecto impulsado por Argentina y Brasil. Dicho tratado estableció la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para el 1 de enero de 1995. Este nuevo proceso de integración tenía como objetivo alcanzar una liberalización comercial de mayor alcance entre los países miembros y permitía responder a la demanda regionalizadora de la economía global. El tipo de regionalismo adoptado por el MERCOSUR pone de manifiesto que las negociaciones se desarrollan entre los Estados miembros, y es el carácter de éstas lo que determina el alcance de las instituciones y el tipo de cooperación generada. Como apuntan Rhodes y Mazey (1995), los resultados de la cooperación son producto de intereses previos, sean públicos o privados, y de vínculos transnacionales que van de un tema a otro, materializados en las relaciones entre las distintas elites políticas y económicas, que son considerados actores centrales.

En la actualidad, el Mercosur está constituido por cuatro miembros plenos –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– y seis Estados asociados, que se han ido incorporando paulatinamente, a saber: Chile (1996), Bolivia (1997), Perú (2003), Colombia, Ecuador y Venezuela (2004).

## **2. GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y MERCOSUR**

Los países del MERCOSUR han sufrido importantes crisis de gobernabilidad, e incluso algunas de ellas han llegado a poner en riesgo la democracia. En este contexto y considerando que “*la democracia constituye un valor esencial para la existencia del MERCOSUR*” (Consejo del Mercado Común, 1999) es importante entender la magnitud del problema, así como también cuál ha sido el rol desempeñado por los países miembros en cada una de las crisis.

### **2.1. Hacia una definición de Gobernabilidad**

La gobernabilidad, entendida como concepto surgido en los años setenta en Europa, comenzó a ser analizada en América Latina en los 80' en consonancia con la ola de democratización que vivió el subcontinente. Sin duda, es en los regímenes democráticos donde la gobernabilidad adquiere relevancia teniendo en cuenta que, en gran medida, la estabilidad y *buena salud* de los gobiernos depende de su eficacia y eficiencia a la hora de resolver las demandas sociales.<sup>1</sup> Sin embargo, lo

---

1 En Sudamérica abundan ejemplos de gobiernos democráticos que entregaron el mando antes de que terminara el período establecido constitucionalmente. Algunos de ellos fueron: Raúl Alfonsín y Fernando De la Rúa, en Argentina; Raúl Cubas Grau, en Paraguay; Fernando Collor de Melo, en Brasil; y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.

antedicho no implica que los gobiernos autoritarios no puedan enfrentar problemas de gobernabilidad, sino que cuentan con herramientas –tales como la represión, la censura o el engaño– para evitar las consecuencias que una seria crisis tendría en un gobierno democrático.

Tal como apunta Camou (2001), el manejo ineficaz de las cuestiones económicas, la incapacidad a la hora de responder a las necesidades sociales básicas, las tensiones institucionales, la existencia de un marco de violencia y la erosión de la legitimidad democrática –como resultado de episodios de corrupción y de enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales– son factores que provocan situaciones de (in)gobernabilidad en los países sudamericanos. Es así como la erosión de las instituciones, a partir de la apatía que despierta en la sociedad civil la forma en la que se manejan el poder y las políticas públicas, termina por generar serios escollos a la gobernabilidad democrática. En este sentido, es indispensable no perder de vista la importancia de la noción de *accountability* –entendida como el deber de los gobernantes de rendirles cuentas a los ciudadanos y de manejar una agenda que incorpore las demandas sociales– ya que cuando ésta falla, comienza el proceso de deslegitimación de la esfera política.

En el marco de lo que Camou apunta como tres procesos complejos, a saber: la reforma del Estado, las transiciones y consolidaciones democráticas y los procesos de crisis, ajuste y reestructuración económica; los problemas de gobernabilidad comenzaron a ocupar las agendas políticas de los países de la región.

Pero, ¿Qué se entiende por gobernabilidad? De lo expuesto por Pasquino (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998) puede derivarse que este concepto debe ser definido integrando diversos aspectos, referidos a los procesos que se desarrollan dentro del sistema político y hacen al accionar efectivo del gobierno. Estos aspectos comprenden los recursos y la capacidad del gobierno y de los gobernantes, al tiempo que no deben perderse de vista las demandas, el apoyo y los recursos de los ciudadanos. A fin de enriquecer esta definición, es importante destacar algunos de los componentes de la gobernabilidad. Como apunta Carrillo Flores (2001), la idea de gobernabilidad: a) implica estabilidad política, asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación ciudadana en la toma de decisiones; y b) requiere de confianza, seguridad y previsibilidad, incluyendo un marco legal apropiado; protección de los derechos fundamentales; eficiente asignación de los recursos públicos; responsabilidad de gobierno; y honestidad y transparencia en la administración del Estado, en todos sus niveles.

Por su parte, Tomassini destaca que la gobernabilidad de la democracia “*depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios –antiguos y nuevos– para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno*”

(2001:45). Este autor, como Camou, destaca que la gobernabilidad no depende exclusivamente de factores políticos sino que también deben considerarse cuestiones tecnológicas, económicas, sociales e internacionales –en un contexto de sociedades complejas y altamente globalizadas–. En este sentido, el desarrollo económico, la existencia de oportunidades y la inserción del Estado en el mundo no deben ser pérdidas de vista.

Prats i Catala plantea, en cambio, que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. En sus palabras: “*se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado*” (2001:82). De acuerdo a esta concepción, además de depender de la calidad y la capacidad de los gobiernos, la gobernabilidad depende también de los valores, las actitudes y los modelos que prevalecen en la sociedad civil; por ejemplo, considerando que la gobernabilidad es “*la suma de muchas vías por las cuales los individuos y las organizaciones, públicas o privadas, administran sus negocios comunes. Es un proceso continuado a través del cual los intereses opuestos o diversos pueden ser acomodados y se puede adoptar un curso de acción cooperativo*” (Prats i Catala, 2001:84).

Más allá de cual sea el alcance del concepto de gobernabilidad que se acuñe, es importante destacar que la preocupación respecto de los escollos generados en este terreno, refiere particularmente a los regímenes democráticos. En su interior, los problemas pueden surgir en la esfera política, pero terminan por convertirse en una cuestión social considerando que llevan a la apatía y al cuestionamiento de los funcionarios públicos y de las instituciones democráticas.

Como afirma Carrillo Flores “*la institucionalidad política moderna se encuentra plasmada en el Estado Democrático de Derecho como garantía para el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía. En ese orden de ideas, la debilidad de las instituciones pone en entredicho los derechos y las libertades, y por ello la crisis de legitimidad de una sociedad política encuentra su explicación en la baja eficacia para procesar las demandas sociales*” (2001:11). En este sentido, parece existir un círculo vicioso difícil de sortear: la debilidad de las instituciones –provocada por diversos factores– genera una importante crisis de legitimidad, en lo que respecta tanto a la clase gobernante como a las instituciones en sí mismas, que hace surgir un cierto grado de descreimiento que termina por convertirse en apatía por parte de la sociedad civil. Esa apatía, a su vez, continúa debilitando las instituciones democráticas al punto de poner en jaque al Estado de Derecho y dar lugar al surgimiento de formas alternativas de resolución de conflictos que involucran a actores no gubernamentales y, en muchos casos, criminales. De esta forma, al interior de los Estados, el imperio de la ley no logra imponerse por sobre los intereses particulares, que se maximizan en detrimento del bien común.

La imposibilidad de los actores estatales en aquello que tiene que ver con la autoridad del Estado frente a su ciudadanía y a su incapacidad a la hora de garantizar bienes comunes, así como de ejercer su soberanía de forma efectiva –tanto en lo relativo al control de su territorio como en lo que respecta a los flujos que traspasan sus fronteras– posibilita tanto el asentamiento de organizaciones criminales, como el surgimiento de liderazgos autoritarios, que se encargan de ocupar la brecha abierta entre las elites políticas y la sociedad civil. Estos nuevos actores, proveen protección, mecanismos de resolución de controversias y bienes que el Estado es incapaz de garantizar; de esta manera, ganan legitimidad frente a la sociedad civil, al tiempo que contribuyen a debilitar aun más las instituciones políticas y a erosionar en mayor medida el nivel de apoyo que la ciudadanía le otorga a los gobernantes y a la democracia.

De acuerdo al más reciente informe del Banco Mundial, la gobernabilidad puede ser medida tomando seis variables claves: 1) Considerando el alcance de la voz de los ciudadanos y viendo la eficacia del mecanismo de *accountability*, referente a la capacidad que tienen los ciudadanos para participar de la elección del gobierno, así como también a la libertad de expresión, de asociación y de prensa existente en un Estado determinado; 2) Observando la estabilidad política y la ausencia de violencia, que están relacionadas con las percepciones sobre cuán posible es que un gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios no constitucionales o violentos, que incluyen tanto la violencia interna como el accionar del terrorismo; 3) Analizando la efectividad del gobierno, relacionada con la calidad de los servicios públicos y civiles, así como también con el grado de independencia que el gobierno tenga de las presiones políticas, la calidad del proceso de formación de políticas y su implementación, y la credibilidad del gobierno en cuanto al compromiso que asumido con dichas políticas; 4) Observando la calidad regulatoria, referente a la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas y regulaciones que posibiliten y promuevan el desarrollo del sector privado; 5) Monitoreando el imperio de la ley, que busca medir hasta qué punto los agentes tienen confianza y se atienen a las reglas de la sociedad, y, se enfoca en particular en la calidad del *enforcement*, la policía, la justicia, así como la probabilidad de que se desarrollen el crimen y la violencia; y 6) Chequeando el control de la corrupción, que hace referencia a hasta qué punto el poder público es ejercido para la adquisición de ganancias privadas, teniendo en cuenta tanto la gran corrupción como la pequeña corrupción, y el grado de colonización del Estado por parte de elites o intereses privados (World Bank Institute, 2006).

En vistas a lo descrito en el presente punto, es posible entender cómo una crisis de gobernabilidad puede terminar por poner en jaque el régimen democrático vigente. Como ya ha sido mencionado, los países del MERCOSUR han sufrido severas crisis de gobernabilidad y, en más de una oportunidad sus vecinos han tenido que intervenir –de distintas formas– para evitar la caída del régimen.

## 2.2. Las crisis de gobernabilidad en los miembros del MERCOSUR

### a) *El intento de golpe de Estado en Paraguay (1996)*

La elección presidencial de 1993 en Paraguay demostró que si bien se respetaban los procesos electorales y las instituciones comenzaban a funcionar –tras la reciente reinstauración de la democracia– la “vieja forma de hacer política” seguía presente e iba a dominar la escena en los años subsiguientes. La victoria de Juan Carlos Wasmosy lo dejó de manifiesto. Su triunfo en las elecciones internas del Partido Colorado estuvo plagada de acusaciones cruzadas entre su facción y otra más tradicionalista, encabezada por Luis María Argaña.

La derrota de Argaña fue uno de los elementos que contribuirían a debilitar al gobierno electo. A las dificultades de gobernabilidad generadas por la inexistencia de la mayoría absoluta –por parte del oficialismo– se le sumaron las divisiones al interior mismo del Partido Colorado: desde la facción más tradicional, Argaña se encargó de dificultar las tareas del Poder Ejecutivo, mientras que el general Lino Oviedo empezaba a constituir un problema para el liderazgo de Wasmosy.

En ese contexto, y considerando que el apoyo a Oviedo alcanzaba el 20% dentro del Partido Colorado, a lo que se le sumaba el apoyo de sectores no agrupados políticamente (Di Tella, 2003), Wasmosy intentó reducir la influencia del comandante del Ejército, pidiéndole la renuncia. Como destaca Zagorsky (2003), Oviedo se había estado preparando para las elecciones de 1998 y su influencia creciente preocupaba al presidente, que había necesitado de su apoyo para llegar al gobierno cuando la facción de Argaña intentaba ganar las internas del partido. Oviedo, no sólo no entregó su renuncia sino que presionó al presidente, generando lo que terminó siendo el intento de golpe de Estado de 1996.

En este contexto, el Presidente Wasmosy fue apoyado no sólo por movilizaciones espontáneas provenientes de diversos sectores de la sociedad civil, sino también por gobiernos extranjeros –especialmente los países del MERCOSUR y Estados Unidos–, la OEA y la mayor parte de las Fuerzas Armadas, que se mantuvieron leales y respetaron el mandato elegido democráticamente.

De cualquier manera, es importante destacar que el apoyo al gobierno democrático por parte de la sociedad civil, no se tradujo en un castigo inmediato para el líder golpista sino todo lo contrario. La estrecha relación existente entre el poder político y el sector castrense generó diversos escollos a la hora de juzgar a Oviedo. Llamativamente, el ex general continuó participando de la vida política y valiéndose de la figura carismática que había construido estando en el poder durante el gobierno de Wasmosy (Molinas, Pérez Liñan y Saiegh, 2004).

La crisis institucional desatada por el intento de golpe de Estado liderado por Oviedo fue superada gracias al apoyo internacional que recibió el régimen democrático. De ninguna forma esto implica que el sistema político no haya sido dañado; por el contrario, la estabilidad del presidente, y de la democracia, parecían depender más de los aliados externos del régimen, que del apoyo interno que pudieran darle el partido, la sociedad civil o las Fuerzas Armadas.

b) *El asesinato del vicepresidente paraguayo (1999)*

La crisis política desatada casi desde el inicio del gobierno de Cubas Grau (1998), llegó a su punto máximo con el asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña. Inmediatamente, las acusaciones sobre quién había ideado el crimen recayeron sobre Oviedo, su enemigo acérrimo. La reacción popular y de diversos sectores políticos, materializada en agitaciones, fue consecuencia directa de las sospechas que giraban alrededor del asesinato de Argaña perpetrado en marzo de 1999.

Cubas Grau, que enfrentaba la posibilidad de pasar por un juicio político impulsado por el Congreso, decidió arrestar a Oviedo con el fin de acallar las manifestaciones públicas que terminaban deliberadamente en enfrentamientos entre *argañistas* y *oviedistas*. Durante una sesión extraordinaria, en la que se iba a votar el enjuiciamiento del presidente, las tensiones entre los distintos sectores socio-políticos terminaron en un brutal enfrentamiento donde la represión dejó un saldo de 8 muertos, hecho conocido como el “Marzo Paraguayo”. Finalmente, la presión sobre Cubas Grau se volvió inmanejable y el presidente debió renunciar y exiliarse en Brasil.

La crisis desatada se resolvió de acuerdo a lo previsto por la Constitución; el presidente del Senado, Luis González Macchi, se hizo cargo de la presidencia de la nación preservando así la democracia. El régimen, por muy frágil que fuera, había sido preservado en una situación de extrema violencia política y social.

Durante esta crisis, y gracias al establecimiento de la *Cláusula Democrática* por parte del MERCOSUR (1998), los Estados miembros emitieron un comunicado apoyando la democracia en Paraguay y su proceso de normalización, así como a su fortalecimiento institucional. En este sentido, es importante destacar que la Cláusula Democrática, prevé la exclusión del bloque de cualquiera de sus miembros en caso de que su gobierno haya llegado al poder por medios no constitucionales o violentos. Como bien apunta Narich (2003), la resolución adoptada se basó en la experiencia de los países miembros durante el intento de golpe de Estado en Paraguay. Cuando Oviedo intentó tomar el poder, los países signatarios del MERCOSUR presionaron de forma bilateral para evitar el colapso del régimen democrático. En vistas de ese accionar, decidieron incorporar un mecanismo de acción conjunta al interior del bloque que encauzara y fortaleciera las acciones unilaterales.

En el caso puntual de la crisis de 1999, es importante destacar que la resolución institucional se debió al balance de poder al interior de Paraguay y no a la intervención de actores externos como había sucedido en 1996. Sin embargo, este episodio –además de la declaración conjunta– suscitó el refuerzo de la Cláusula Democrática del MERCOSUR en el año 2000. En esa oportunidad, los Estados acordaron conducir consultas políticas en caso de que alguno de los sistemas democráticos de los países miembros fuera amenazado.

c) *La crisis política argentina del 2001*

Fernando De la Rúa, llegó a la presidencia en 1999 de la mano de La Alianza, una coalición de partidos políticos que además de incluir a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Frente País Solidario (FREPASO) incluía a otros partidos progresistas –más pequeños– del espectro político argentino. La victoria electoral de De la Rúa con el 48 por ciento de los votos contra el candidato peronista Eduardo Duhalde tenía, de acuerdo a lo expuesto por Fernández Gilberto (2003), un doble objetivo: poner fin tanto al dominio de una clase política cleptocrática, como a la recesión económica. De acuerdo con Dibaño y Lewkowicz (2005), el gobierno tenía la voluntad de acabar con la corrupción imperante e incluir a los sectores sociales marginados, baluartes que lo habían llevado al poder, en clara oposición a la administración de Carlos Menem.

Sin embargo, la imposibilidad para establecer una política económica que permitiera la materialización de los objetivos que habían favorecido su elección, terminó por erosionar la alianza política que lo sustentaba pasando, de esa forma, a depender del apoyo peronista. El peronismo, por su parte, se encontraba fuertemente fracturado pero había logrado reconstituir su legitimidad política en las elecciones de la provincia de Buenos Aires. En este contexto “*el gobierno de Fernando De la Rúa sufrió un fuerte aislamiento casi desde su comienzo. La carencia de apoyos concretos se vio tanto desde el punto de vista partidario como del de la relación con los diferentes actores sociales*” (Dibaño y Lewkowicz, 2005).

La inoperancia de las medidas económicas y el establecimiento del *corralito financiero* en 2001 –reglamentado luego de la fuga masiva de capital– implementados por el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, que impedía a los ahorrantes retirar el total de su dinero en efectivo de los bancos terminó por quebrar un escenario donde la violencia social se veía plasmada en manifestaciones, cacerolazos, apagones voluntarios e incluso saqueos. La grave crisis económica, la protesta social –conducida especialmente por la clase media– y la falta de apoyo por parte de la clase política, generaron la caída de De la Rúa. Así, la incertidumbre sobre cómo se iba a resolver el conflicto institucional considerando que el país no tenía vicepresidente, ya que Carlos Álvarez había renunciado más de un año antes y no se lo había reemplazado, se instaló en la sociedad argentina. La Ley de Acefalía,

en este escenario, le otorgaba el poder al Presidente de la Cámara de Senadores, el peronista Eduardo Caamaño.

La historia argentina reciente hacía difícil prever el desenlace de los acontecimientos. Por un lado, en la memoria colectiva estaba fresca la extendida época de la hiperinflación (1988-1992) y, por el otro lado, los intentos de golpe de Estado perpetuados durante los gobiernos de Alfonsín y Menem generaban miedo –la memoria histórica refería a la última dictadura militar– en una situación de acefalía poco convencional aun cuando, como señala Acosta respecto al Cono Sur “*está fuera de su horizonte la alternativa del autoritarismo político bajo la figura de la dictadura, con especial protagonismo de las FFAA*” (Acosta, 2005:3). En este contexto, la elite política logró encauzar la transición y, luego de cuatro presidentes en dos semanas, la asamblea legislativa eligió a Eduardo Duhalde como la cara del Poder Ejecutivo. El líder peronista logró completar el mandato que le correspondía a De la Rúa y las elecciones presidenciales del 2003 se desarrollaron sin sobresaltos.

Durante esta crisis, el MERCOSUR reunió a los presidentes de los países miembros en Montevideo y emitió una declaración conjunta, de la que participaron también los asociados: Chile y Bolivia. En la mencionada declaración, no sólo se lamentaron los sucesos ocurridos, sino que también se manifestó la voluntad de “*acompañar todos los esfuerzos de la República Argentina, dirigidos a la recuperación política, económica y social, en un clima de serenidad y decisión*” (Declaración Conjunta de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 2001). Adicionalmente, los Estados miembros manifestaron su convencimiento de que la situación sería superada en el marco del sistema democrático “*como único camino aceptado por la región para resolver estas dificultades*” (Declaración Conjunta de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, 2001).

### **3. MERCOSUR, CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y JAQUE A LAS DEMOCRACIAS**

Desde la firma del Tratado de Asunción y, en particular tras el acuerdo en Las Leñas y la inclusión de la Cláusula Democrática en el MERCOSUR, ha quedado claro que “*la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR*” (Declaración Presidencial, 1996). Además, es necesario no perder de vista que fue la reinstitución de los regímenes democráticos en el Cono Sur lo que permitió el avance en las negociaciones que dieron como resultado la creación del mercado común. En este escenario, la cooperación entre los Estados miembros requiere la organización política de los mismos en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa, y es responsabilidad de todos utilizar los mecanismos a su disposición para evitar el establecimiento de regímenes instaurados por medio de la violencia.

Sin embargo, y a pesar de los deseos de los Estados miembros, los países de la región han debido sufrir más de una crisis de gobernabilidad. Algunas de estas crisis, como las mencionadas en el trabajo,<sup>2</sup> han llegado a poner en jaque la continuidad del régimen democrático afectado. Por ese motivo, han suscitado la intervención –de distintas maneras– de los miembros del bloque que han buscado contribuir a la continuidad de la democracia en la región, no sólo por considerarla el mejor régimen posible, sino también porque es el único sistema que permite el desarrollo de la integración en un contexto de alta interdependencia.

Sin duda, la variación de la forma de intervención de los países del MERCOSUR en este tipo de crisis está relacionada con dos variables centrales: en primer lugar, la variable temporal, que toma en cuenta no sólo las normas vigentes al momento de la crisis de gobernabilidad, sino que también debe considerar los vaivenes que ha sufrido el MERCOSUR; y, en segundo lugar, la gravedad de la crisis en desarrollo.

Por lo antes expuesto, es necesario diferenciar las tres grandes crisis analizadas en el presente trabajo. Queda claro que, en lo que se refiere a la gravedad, el intento de golpe de Estado en Paraguay debe ser colocado en el primer lugar. Sin duda, la amenaza a la continuidad del régimen democrático fue más tangible en esta crisis, no sólo porque un liderazgo autoritario intentó hacerse del poder por medios violentos, sino también porque una parte significativa de la sociedad civil apoyó su iniciativa. Además, como hemos visto, la salida institucional de la crisis debió ser refrendada por actores externos como la OEA y los presidentes del MERCOSUR y Estados Unidos. En segundo lugar, por ser el escenario más incierto y complejo, considero que debe ser señalada la crisis argentina. A la abrupta caída de un presidente elegido democráticamente, se le sumó la carencia del vicepresidente y la tensión en el escenario político, considerando que la Ley de Acefalía posicionaba al principal partido opositor como sucesor –partido que, a la vez, fue acusado de haber contribuido al caos y a la desestabilización del gobierno–. Finalmente, la tercera crisis mencionada debe ser tenida en cuenta por el asesinato del vicepresidente paraguayo, la ola de violencia política y la reacción de la sociedad civil, aun cuando no puede decirse que haya puesto en jaque, de forma directa, al régimen democrático. En realidad, esa crisis debilitó las instituciones y generó una fuerte deslegitimación de la clase política, corroyendo así el Estado de Derecho.

En cuanto a la variable temporal, es indispensable dividir el desarrollo del MERCOSUR en dos etapas (Da Motta Veiga, 2005): la etapa inicial (1995-1999), abarca desde la implementación del Tratado de Asunción hasta la crisis del real; la segunda etapa (1999-en adelante), comienza con la devaluación de la moneda brasileña y continúa con la crisis económica argentina, extendiéndose hasta

---

2 También podrían ser incluidas las crisis que han sufrido Ecuador y Bolivia, principalmente, pero han sido dejadas de lado en este trabajo por ser estos países miembros asociados y no plenos.

la actualidad. Además, es necesario tener en cuenta que en la primera etapa del MERCOSUR, el impulso inicial del proceso de integración colaboró en el desarrollo de normas que contemplaran un posible quiebre democrático, así como las acciones a desarrollar por parte de los países miembros. Por otra parte, en esta fase, el fortalecimiento del MERCOSUR parecía ocupar un lugar privilegiado en la agenda de los países miembros. Como consecuencia de estas características, en este período no sólo se intervino bilateralmente en la contención de la crisis paraguaya de 1996, sino también se incluyó la cláusula democrática como condición *sine qua non* para formar parte del proceso de integración. En cambio, en la segunda etapa, los países miembros se centraron más en sus problemas internos —especialmente económicos— y relegaron la importancia del fortalecimiento del MERCOSUR. Muy por el contrario a lo sucedido en la primera fase, los países en crisis parecían dejar de lado el acuerdo para centrarse en sus propios conflictos —adoptando incluso medidas proteccionistas contra los miembros del bloque— en lugar de buscar un sustento en el que fortalecerse. En este lapso, el desarrollo institucional fue prácticamente inexistente y, como hemos visto, durante las crisis de gobernabilidad que se suscitaron en los países miembros tan sólo se desarrollaron encuentros que dieron como resultado acciones meramente declaratorias. Lo que llama la atención en este sentido es que, como resultado del desarrollo de la primera etapa del MERCOSUR, los elementos para enfrentar las crisis de gobernabilidad estaban disponibles y, sin embargo, no se hizo uso de ellos.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Si bien es claro que las crisis de gobernabilidad son situaciones sumamente complejas, que deben ser analizadas a la luz de una serie de variables internas, que incluyen no sólo a la esfera política, sino que se hacen extensivas a las esferas sociales y económicas, al tener la capacidad de poner en jaque a los regímenes democráticos, es necesario contribuir de todas las formas posibles para evitar que se desarrollen o, al menos, colaborar para contenerlas.

Sudamérica parece estar atravesando un período donde las crisis de gobernabilidad se hacen cada vez más frecuentes. Amén de las aquí mencionadas, es necesario destacar que la mayoría de los miembros asociados del MERCOSUR —Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela— también han sufrido graves dificultades que han puesto en jaque al régimen establecido. La ventaja de los miembros plenos del bloque —a la que adhieren también Chile y Bolivia— es que cuentan con un mecanismo institucional que prevé la cooperación del MERCOSUR en estos casos. Dicha cooperación puede ser de carácter meramente declaratorio, como fue en los casos de Paraguay (1999) y Argentina, o bien puede verse plasmada en una reunión de tipo consultivo, que determine el camino a tomar siempre con el objetivo de preservar la democracia.

Sin embargo, es evidente que más allá de la existencia de mecanismos institucionales, la voluntad política en este tipo de situaciones es clave. Si bien ésta

no se pone en tela de juicio, es indiscutible que los vaivenes del MERCOSUR han influenciado en la capacidad de los miembros para cooperar durante estos trances. Como hemos visto, desde 1999, los países del bloque regional le han dado prioridad a sus agendas domésticas aun cuando las mismas pudieran dañar el tipo de integración alcanzado. Es por eso que, en un contexto donde el fortalecimiento del MERCOSUR no ocupa un lugar privilegiado, es difícil pensar en el despliegue inmediato y efectivo de los mecanismos institucionales existentes para cooperar durante una crisis de gobernabilidad. Los países miembros parecen demasiado cerrados en sí mismos y esto puede ser peligroso, no sólo para la integración regional, sino también para el mantenimiento de regímenes democráticos que sean más que sistemas donde existe la alternancia en el poder y las elecciones libres están garantizadas.

Es claro que el MERCOSUR nunca logró consolidar un tipo de integración profunda que excediera las negociaciones tanto intergubernamentales como entre las elites económicas de la región. La autopreservación parece seguir siendo la premisa que guía el comportamiento de los países miembros, poniendo escollos no sólo al desarrollo económico de la región sino también al fortalecimiento institucional. Mientras los Estados miembros continúen encerrados en sí mismos, una integración profunda es impensable y, por tanto, la cooperación seguirá siendo restringida.<sup>3</sup> El círculo vicioso parece no poder romperse: los conflictos internos generan un alejamiento del bloque regional y llevan a sus miembros a centrarse en resolver sus propios problemas, pero, dicho alejamiento reduce la posibilidad de cooperación por parte de los otros Estados a la hora de enfrentar problemas que, muchas veces, exceden la capacidad de acción del país que los sufre.

En este escenario, sin un cambio de actitud por parte de los países miembros, sin una delegación mayor de soberanía en el MERCOSUR, parece inviable que la iniciativa regional se fortalezca y, paralelamente, colabore en la resolución de los problemas internos de los Estados signatarios.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Yamandú (2005). "DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA. *Tensiones pos-transicionales en el Cono Sur de América Latina*", Mimeo, ponencia presentada en la Conferencia ofrecida en el VII Corredor das Idéias do Cone Sul, organizado por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), 17-19 de agosto de 2005. São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (1998). ***Diccionario de Política***, México, Siglo Veintiuno Editores.

---

3 Sobre intergubernamentalismo, neofuncionalismo y neorrealismo, ver HURRELL, Andrew "Explaining the resurgence of regionalism in world politics" *Review of International Studies*, Great Britain, 1995.

- CAMOU, Antonio (2001). Gobernabilidad y democracia, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, número 6, Instituto Federal Electoral, México.
- CARRAZA, Mario E (2003). Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur, *Latin American Politics and Society*, Summer 2003. Recuperado el 9 de noviembre de 2006 de [www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa4000/is\\_200307/ai\\_n9289210/pg\\_1](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa4000/is_200307/ai_n9289210/pg_1)
- CARRILLO FLORES, Fernando (2001). *El Déficit de la Democratización en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (1999). *Declaración de apoyo a la democracia paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional* recuperado el 8 de noviembre de 2006 de [www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp](http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp)
- COSTA VAZ, Alcides (2002). *Cooperação, Integração e Processo negociador. A construção do Mercosul*. Universidade de Brasília, Brasil, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro (2005). *Mercosur: Can political convergence help overcoming crisis?* recuperado el 3 de noviembre de 2006 de [www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=205](http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=205)
- Declaración conjunta de los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (2001) recuperado el 8 de noviembre de 2006 de [www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp](http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp) Montevideo, 21 de diciembre de 2001
- Declaración presidencial sobre el compromiso democrático en el MERCOSUR (1996) recuperado el 8 de noviembre de 2006 de [www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp](http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp) Potrero de Los Funes, Argentina, Junio de 1996.
- DI TELLA, Torcuato (2003). *El Modelo Político Paraguayo. Raíces y perspectivas*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Documento de trabajo número 6, Ediciones La cruzía.
- DIBAÑO, Palmira & LEWKOWICZ, Mariana (2005). ***Cuatro Décadas de Historia Argentina: 1966-2001***, Buenos Aires, Proyecto Editorial.
- FAWCETT, Louise (1995). Regionalism in Historical Perspective en *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, University Press Oxford.

- FERNÁNDEZ JILBERTO, Alex E. (2003). El derrumbe del neoliberalismo y los regímenes políticos cleptocráticos en Argentina, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 75, recuperado el 5 de noviembre de 2006 de [http://www.cedla.uva.nl/60\\_publications/PDF\\_files\\_publications/75RevistaEuropea/75FernandezJilberto.pdf](http://www.cedla.uva.nl/60_publications/PDF_files_publications/75RevistaEuropea/75FernandezJilberto.pdf) pp. 127-135
- HIRST, Mónica (1996). ***Democracia, Seguridad e Integración. América Latina en un Mundo en transición***, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- HURRELL, Andrew (1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics, *Review of International Studies*, Great Britain.
- MOLINAS, José; PÉREZ LIÑAN, Aníbal y SAIEGH, Sebastián (2004). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003, *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIV, número 2, Santiago de Chile.
- NARICH, Richard (2003). *Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments*, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, January 2003, número. 42, recuperado el 12 de mayo de 2005 de [www.gcsp.ch/e/publications/Other-pubs/Occ-papers/2003/42-Narich.pdf](http://www.gcsp.ch/e/publications/Other-pubs/Occ-papers/2003/42-Narich.pdf)
- PRATS I CATALA, Joan (2001). Gobernabilidad y Globalización en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- RHODES, Carolyn & MAZEY, Sonia (1995). Introduction: Integration in Theoretical Perspective en *The State of the European Union Volume 3: Building a European Policy* Boulder, CO, Lynne Rienner.
- TELO, Mario (2001). Introduction: Globalization, New Regionalism and the role of the European Union en *European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance in a post – hegemonic era*, Burlington USA, Ashgate.
- TOMASSINI, Luciano (2001). Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo,
- VALLS PEREIRA, Lia (1999). Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges en *Mercosur. Regional Integration, World Markets*, United States of America, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- WORLD BANK INSTITUTE (2006). *A decade of measuring the quality of governance. Governance matters 2006. Worldwide governance indicators*, Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development.

ZAGORSKI, Paul W. (2003). Democratic Breakdown in Paraguay and Venezuela: The Shape of Things to Come for Latin America? *Armed Forces & Society*, Fall 2003, Vol. 30, Issue 1, United States.