

# **EL MERCOSUR Y LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA**

*Comunicación del Dr. Luis F. Castillo Argañarás,  
miembro del Instituto de Filosofía Política e Historia de  
las Ideas Políticas de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, noviembre de 2024*

# **EL MERCOSUR Y LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA**

Por el DR. LUIS F. CASTILLO ARGAÑARÁS

## **I. INTRODUCCIÓN**

Los requisitos básicos en los procesos de integración regional son la democracia representativa y el goce de los derechos humanos. En ese sentido, el párrafo 3 del Preámbulo de la Carta de la Organización de Estados Americanos marcando lineamientos para el continente americano señala "...que la Democracia Representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región"; y el párrafo 4 del mismo Preámbulo puntualiza "... que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de

consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

El Comité Jurídico Interamericano de la OEA subrayó que “La democracia es un derecho de los pueblos americanos y una obligación jurídica internacional de los respectivos Estados”<sup>1</sup> y que “las normas jurídicas internacionales correspondientes al ejercicio efectivo de la Democracia Representativa de los Estados del Sistema Interamericano conforman un orden específico y especial”<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, la Carta Democrática Interamericana establece:

“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural

---

<sup>1</sup> Ver Salas, Graciela (2013) “La defensa de la democracia, el Sistema Interamericano y MERCOSUR” en *AHLADI*, ISSN: 0570-4316, Vol. 21, p. 426. Disponible en [https://ihladi.net/wp-content/uploads/2017/07/14\\_SALAS.pdf](https://ihladi.net/wp-content/uploads/2017/07/14_SALAS.pdf) (última consulta 20 de octubre de 2024)

<sup>2</sup> *Ibidem*

de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (Art. 3)<sup>3</sup>

El MERCOSUR tiene sus antecedentes con el advenimiento de los regímenes democráticos en Argentina y Brasil con los acuerdos y declaraciones de integración firmados por los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney que permitieron pasar de una hipótesis de conflicto a otra de cooperación internacional e integración. En ese orden de ideas, se buscó mediante la política exterior de las nuevas democracias la necesidad de afianzar las instituciones democráticas por medio de acuerdos internacionales destinados a consolidarlas. Ejemplo de ello es el tratado firmado entre Raúl Alfonsín y José Sarney en Brasilia el 10 de diciembre de 1986 denominado “Acta de Amistad Argentino – Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo”, y en su artículo I establece que

“Reafirman la tradicional y fraterna amistad argentino-brasileña, continuamente fortalecida por el respeto a las normas de la buena convivencia internacional y por la convicción común de que la independencia de la política externa se fortalece en la democracia, auténtica vocación de los pueblos argentino y brasileño”.

---

<sup>3</sup> Carta Democrática Interamericana, adoptada el 11 de septiembre de 2001. Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/carta\\_democratica\\_interamericana\\_11sep2001.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/carta_democratica_interamericana_11sep2001.pdf) (última consulta 20 de octubre de 2024)

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació en 26 de marzo de 1991 cuando los Presidentes de Argentina (Carlos Saúl Menem), Brasil (Fernando Collor de Mello), Uruguay (Luis Alberto Lacalle) y Paraguay (Andrés Rodríguez) firmaron el “Tratado de Asunción”. En la reunión del Consejo Mercado Común (CMC) realizada en diciembre de 2005 en Uruguay se adopta la Decisión CMC/Nº 25/05 y el “Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR” del 2006 y que se hizo efectiva la incorporación en el año 2012 mediante la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela que desde el año 2017 se encuentra suspendido. Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión y “el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR ya fue firmado por la totalidad de los Estados Partes en 2015 y ahora se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los Estados Partes”<sup>4</sup>.

En este contexto, cobra importancia las denominadas “clausulas democráticas” que se establecen como condición *sine qua non* para pertenecer a los esquemas de integración. Así, en el espacio del MERCOSUR, se encuentran el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de

---

<sup>4</sup> Conforme información extraída de la página WEB oficial del MERCOSUR: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercursosur/> (última consulta 20 de octubre de 2024)

Bolivia y la República de Chile de 1998 (Protocolo de Ushuaia I) y el Protocolo de Montevideo sobre el Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (conocido como Ushuaia II para marcar la continuidad con el primero) que fuera rubricado por los Estados partes junto con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en 2011. Las cláusulas democráticas implican la posibilidad de suspender a un Estado en el esquema de integración por ruptura del orden constitucional pudiéndose aplicar también otro tipo de sanciones de naturaleza comercial o política de manera adicional.

En el MERCOSUR existen dos hitos de juicios políticos mediante los cuales se destituyeron a Presidentes legítimamente electos: Fernando Lugo en Paraguay (2012) y a Dilma Rousseff en Brasil (2016). En ese sentido, estos *impeachment* han sido vistos como “neogolpismos que ponen en entredicho la consolidación de la democracia representativa en la región”<sup>5</sup>. Por su parte, El Presidente Maduro de Venezuela con poco apoyo de la sociedad y con un “escenario de indiscutible debilidad política – financiera prefirió aferrarse al poder impidiendo la principal debilidad

---

<sup>5</sup> Moreno Velador, Octavio y Santamaría Castro, Iraní Estephany (2021) “Un estudio comparado de los golpes institucionales en América Latina: Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016)” en *Argumentos. Revista de Crítica Social* N° 23. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8149208> (última consulta 20 de octubre de 2024)

política financiera, el voto”<sup>6</sup>. Así, “en 2016 se impidió realizar dos procesos electorales consagrados en la Constitución Nacional: el referéndum revocatorio del mandato de Maduro y las elecciones regionales de gobernadores”<sup>7</sup>, y usando la fuerza para reprimir al pueblo venezolano. “En 2017 hubo más de un centenar de fallecidos a nivel nacional”<sup>8</sup>. El 28 de julio de 2024 se realizaron elecciones presidenciales en Venezuela que fueron cuestionadas por fraude electoral.

Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos se plantearon dos solicitudes de opiniones consultivas. La primera planteada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la interpretación sobre la figura del juicio político o *impeachment* para separar del cargo Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as. La segunda vinculada con las elecciones indefinidas de Presidentes solicitada por Colombia.

El objetivo de esta presentación es analizar la implementación de la cláusula democrática frente a los hechos descriptos anteriormente en relación a los juicios políticos y a las elecciones en Venezuela en el MERCOSUR y considerar el tratamiento que

---

<sup>6</sup> Fernández – Guillen, Oscar E. (2021) “Venezuela en el MERCOSUR: crónica de un fracaso anunciado” en *Cuadernos Americanos* 176, México. p. 169. Disponible en <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca176-147.pdf> (última consulta 20 de octubre de 2024)

<sup>7</sup> *Ibídem*

<sup>8</sup> *Ibídem*

brindó la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante situaciones similares en pedidos de opiniones consultivas.

## **II. LA EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MERCOSUR**

Cuando se firmó el Tratado de Asunción de 1991 ninguna referencia se hizo a la democracia a pesar de la importancia de la necesidad de su consolidación en ese momento. En ese sentido reflexionan Mónica Herz y Andrea Hoffman:

“Un aspecto interesante del Mercosur es la progresiva importancia otorgada al carácter democrático de los gobiernos de sus estados miembros. Este aspecto es particularmente relevante debido a que el proyecto de integración fue desarrollado concomitantemente con el proceso de redemocratización de sus estados miembros. Hacia las primeras elecciones después de las dictaduras militares se celebraron en 1983 en Argentina; en 1985 en Brasil y Uruguay; y en 1989 en Paraguay. A pesar de ser un presupuesto del proyecto de integración, no hay ninguna referencia a la democracia en el Tratado de Asunción, ya sea en el preámbulo o en el artículo 1, en el que sus propósitos y

principios, o en el artículo 20, sobre la adhesión de nuevos miembros, el cual está abierto a cualquier Estado Parte de la ALADI”<sup>9</sup>

Luego, se ha ido formando un plexo normativo en relación a la democracia en el proceso de integración para completar esta laguna jurídica que se encuentra en el tratado fundacional del MERCOSUR. A continuación, se focaliza en una aproximación a la evolución de la dimensión democrática que culmina con los Protocolos de Ushuaia I y II.

El Derecho de la Integración del bloque fue desarrollándose con el objetivo de consolidar y afianzar a la democracia. Si bien, no se encuentra ninguna referencia a la democracia en el Tratado de Asunción, se debe considerar que:

“diversos valores democráticos influyeron no sólo en la formación del bloque, sino también en su propia actuación, ampliando su objetivo inicialmente económico hacia objetivos políticos, técnicos, sociales y culturales, basados en la preocupación por la protección de valores diversos

---

<sup>9</sup> Citadas por Biacchi Gomes, Eduardo y Brandalise, Ane Elise (2017) “Processo de impeachment no Brasil, democracia e o Protocolo de Ushuaia: possíveis desdobramentos (impeachment in Brazil, democracy and the Ushuaia Protocol: possible prospects)” en *Revista de Direito Brasileira*, v. 16, Nº 7. São Paulo, SP. DOI:[10.5585/rdb.v16i7.379](https://doi.org/10.5585/rdb.v16i7.379) (última consulta 20 de octubre de 2024), p. 390

como la democracia., derechos humanos y estabilidad política”<sup>10</sup>

La apertura a la dimensión diplomática la encontramos recién en documentos posteriores. Entre los instrumentos jurídicos involucrados, se pueden destacar:

- *Declaración Presidencial de Las Leñas de 1992* donde “[L]os Presidentes ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR” (punto 2).
- *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR* realizada en la X Cumbre Presidencial del MERCOSUR en San Luis (Argentina) el 25 de junio de 1996 en donde acuerdan que “[L]a plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios” (punto 1) y que “[T]oda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de

---

<sup>10</sup> Klein Vieira, Luciane y Alves Monteiro, Michelle (2023), “Parametros para un conceito de democracia aplicável aos Protocolos de Ushuaia: uma proposta semântica para o MERCOSUL, a partir da Carta Democrática Interamericana” en *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.* Año 11, N° 20, Asunción., p. 16

integración en curso respecto al Estado miembro afectado”  
(punto 2)

- *Declaración relativa al Diálogo Político en el MERCOSUR* realizada en el *X Cumbre Presidencial del MERCOSUR* y la *XII Reunión del Consejo del Mercado Común* se firmó la *Declaración Presidencial de Asunción sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del MERCOSUR*, de 19 de junio de 1997. En virtud de ellas, se adoptó la Decisión N° 2/98 del Consejo del Mercado Común, mediante la cual, se decide “[C]rear un *Foro de Consulta y Concertación Política*, como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común” (artículo 1)
- *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile* (Protocolo de Ushuaia I) de 1998.<sup>11</sup> Se resalta “[L]a plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes...” (artículo 1). En este instrumento jurídico se instaura la “cláusula democrática” y se aplica cuando se produce la “ruptura del orden

---

<sup>11</sup> En vigencia conforme información brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay en su sitio web. Disponible en: [https://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx) (Última consulta 20 de octubre de 2024)

democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo” (artículo 3). Esta situación genera el inicio de un procedimiento que puede culminar con medidas que “abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos” (artículo 6, segundo párrafo) y “cesarán a partir de la fecha de comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo” (artículo 7). Todas las medidas se deben adoptar por consenso (artículo 6).

- *Disposición del Parlamento del MERCOSUR 26/2008* que crea El Observatorio de la Democracia del Parlamento del MERCOSUR “integrado por los parlamentarios de todos los Estados Partes” (artículo 1)
- *Protocolo de Montevideo sobre el Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR de 2011 (Ushuaia II)*<sup>12</sup>. Firmado por los Estados Partes del MERCOSUR, junto con

---

<sup>12</sup> Al 20 de octubre de 2024 no entro en vigor. Ver: [https://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)

Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Al ser más el número de Estados que rubricaron el Protocolo, se amplia “el ámbito territorial de su aplicación y se extienden al mismo tiempo los supuestos de procedencia, ya que agrega a la ruptura del orden democrático, la amenaza de ruptura de tal orden, o la violación del orden constitucional, o de cualquier situación que en riesgo el legítimo ejercicio de poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”<sup>13</sup>. Las medidas que se pueden tomar en el supuesto de verificarse las situaciones antes mencionadas, conforme al artículo 6, son:

- Suspender el derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.
- Cerrar de forma total o parcial las fronteras terrestres. Suspender o limitar el comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros.

---

<sup>13</sup> Ristoff, Camila y Martínez, Rocio Belén (2020) “El MERCOSUR: una mirada desde la democracia y los derechos humanos” en *Integración Regional & Derechos Humanos/Revista Regional Integration & Human Rights/Review*. Año VIII, N° 2. Segundo semestre 2020. Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet – Universidad de Buenos Aires. Argentina 2020.p. 366

- Suspender a la Parte afectada del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de integración celebrados entre las Partes, según corresponda.
- Promover la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la Parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.
- Respalda los esfuerzos regionales e internacionales, en particular en el marco de las Naciones Unidas, encaminados a resolver y a encontrar una solución pacífica y democrática a la situación acaecida en la Parte afectada.
- Adoptar sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Estas medidas deberán guardar la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación existente y no deberán poner en peligro el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada. Se debe, además, respetar la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes (artículo 6 in fine). Todas las medidas del artículo

6 entran en vigor cuando se adopte la decisión y cesarán a partir de la fecha en que se comuniquen a la Parte afectada la decisión de las demás Partes en tal sentido, una vez que las causas que motivaron su adopción hayan sido plenamente subsanadas (artículo 9). El procedimiento es iniciado por el gobierno constitucional, cuando sucede alguna de las situaciones previstas en el ámbito del Protocolo de Ushuaia II, que puede solicitar a los Presidentes de los Estados Partes o, Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común, a través de la Presidencia Pro Tempore, colaboración para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática (artículo 4). De acuerdo a los requerimientos del Gobierno constitucional de la Parte afectada y con su consentimiento, los Presidentes de las Partes o, en su defecto, los Ministros de Relaciones Exteriores en sesión ampliada del Consejo del Mercado Común podrán disponer, entre otras, de acuerdo al artículo 5, la constitución de:

- Comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada a la Parte afectada.
- Comisiones abiertas para acompañar los trabajos de mesas de diálogo entre los actores políticos, sociales y económicos de la Parte afectada.

En la formación de estas Comisiones podrán participar, entre otros, miembros del Parlamento del MERCOSUR, del Parlamento

Andino, de los Parlamentos Nacionales, el Alto Representante General del MERCOSUR y representantes gubernamentales designados por las Partes a tal efecto.

Se podrán realizar buenos oficios y gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento del orden democrático y constitucional, el legítimo ejercicio del poder y la plena vigencia de los valores y principios democráticos del país afectado (artículo 8).

El Protocolo de Ushuaia I constituye un hito en la protección del orden democrático y el funcionamiento pleno de las instituciones políticas en los Estados Partes del MERCOSUR y en los Estados Asociados de Chile y Bolivia. No obstante, tiene falencias. En ese sentido, la expresión “ruptura del orden democrático” (Art. 3) del Protocolo de 1998 no es claro en las causales que pueden provocar ese quiebre del “orden democrático”. Esto implica una situación que parafraseando a los autores del área de Derecho Penal, se podría decir que es “un tipo penal abierto”<sup>14</sup>. A pesar de esta debilidad, “en los artículos 3, 4 y 5, se establecen los procedimientos a seguir por el bloque, incluidas consultas entre los Estados partes y el Estado cuestionado, investigaciones y, si las consultas fracasan, la aplicación de sanciones (previstas en el

---

<sup>14</sup> Ver Biacchi Gomes, Eduardo y Brandalise, Ane Elise (2017), Op. Cit, p. 390

artículo 5 del Protocolo)”<sup>15</sup>. En ese procedimiento, ante la ruptura del orden democrático, no intervienen los órganos del MERCOSUR, sino directamente los Estados Partes y Asociados (Bolivia y Chile) donde la decisión debe ser tomada por consenso entre ellos y el Estado afectado no interviene. Por lo tanto, “como los Estados están representados por los Jefes de Estado, salvo delegación expresa, deberíamos entender que la decisión tomada por los Jefes de Estado es vinculante para el Consejo del Mercado Común, que es el órgano político”<sup>16</sup>. Se debe subrayar que “el Protocolo inició una fase en que se legitima el control mutuo de los Estados del bien protegido”<sup>17</sup>, que es el orden democrático.

Aunque el Protocolo de Ushuaia II no está en vigencia, los valores democráticos están protegidos por Ushuaia I. De acuerdo a las normas internacionales analizadas previamente, se considera que “la democracia es una condición *sine qua non* para el ingreso al bloque, cuando se violan los principios democráticos se activa el procedimiento de sanción y constituye igualmente una condición para los acuerdos de cooperación”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibídem*

<sup>16</sup> 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, p. 77

<sup>17</sup> *Ibídem*

<sup>18</sup> Dreyzin de Klor, Adriana y Morales, Mariela (2009) *Ampliación del MERCOSUR. El Caso de Venezuela*. Editorial Zavalia. Buenos Aires, p. 99

A los fines de esclarecer el alcance de la expresión “ruptura del orden democrático” del Artículo 3 del Protocolo de Ushuaia I se analizan a continuación los casos prácticos cuando fue aplicado.

### **III. CASOS DE ANÁLISIS DE APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA**

En las líneas siguientes se analizará la implementación de la cláusula democrática en relación a los juicios políticos particularmente a Paraguay; y en consideración a las elecciones en Venezuela.

#### **III.1. JUICIO POLITICO O IMPEACHMENT Y EL CASO DE PARAGUAY**

Mario Serrafiero considera que “el régimen presidencialista se enfrenta a menudo con numerosas crisis políticas originadas en diferentes causas, y se advierte la dificultad de su resolución dentro de los mecanismos internos del sistema”<sup>19</sup>, y agrega que “si, por

---

<sup>19</sup> Serrafiero, Mario D (1996) “El «impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva*

ejemplo, un gobierno a lo largo de su mandato ha perdido la legitimidad mínima y no ha logrado una eficacia suficiente en su gestión como para garantizar una estabilidad del régimen, el único recurso que se plantea dentro del presidencialismo es el juicio político”<sup>20</sup>.

Existen diferencias en la forma de implementación de los *impeachment* en los diferentes países; pero por lo general es el Congreso mediante sus cámaras quien lleva adelante el proceso con mayorías calificadas tanto para acusar como para la destitución.

Durante el siglo XX la forma que predominaba para remover un Presidente eran los golpes de Estado por medio de las fuerzas armadas, Así, una definición clásica para esos tiempos puede ser “la toma del poder político usualmente, mediante la fuerza militar, por parte de integrantes de la cúpula del poder estatal establecido. Estos buscan deponer un gobierno para ejercer el poder político o de gobierno en un determinado Estado, sin que esto signifique un cambio en el *status quo*”<sup>21</sup>. Así, Nohlen, citado por Moreno Velador y Santamaría Castro, lo define como “un acto de violencia contra las normas constitucionales de un Estado, generalmente

---

*Época*), Núm. 92. Abril-junio 1996, p. 140. Disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17012repne092135.pdf>

<sup>20</sup> *Ibíd*em

<sup>21</sup> Moreno Velador, Octavio y Santamaría Castro, Iraní Estephany (2021). Op. Cit. p. 63

ejecutadas con la intención de sustituir su régimen o su gobierno, usando la fuerza militar o amenazando con esta”<sup>22</sup>.

En el siglo XXI, los golpes de Estado han sufrido mutaciones. En ese orden de ideas, se comenzó a hablar de un “neogolpismo o nuevo golpismo”. Esta modalidad, para Tokatlian “son formalmente menos virulentas, lideradas por civiles, (con soporte implícito o complicidad explícita de los militares), con cierta apariencia institucional, y éstas no involucran necesariamente a una potencia (Estados Unidos) y pretenden resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso”<sup>23</sup>.

Estos nuevos golpes deponen a los Presidentes en la actualidad se realizan en general sin el uso de la violencia militar sino con la “con la intervención directa de parlamentos y poderes judiciales, con la particularidad de que en estos procesos no se aplicaron las leyes ni los procedimientos de manera imparcial, ya que tanto el derecho como las instituciones fueron utilizados como arma política”<sup>24</sup>. Así, “las cámaras con mayorías opositoras no dudaron en construir casos y manipular la ley para poder deponer a presidentes afines a fuerzas políticas contrarias”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> Citado en Moreno Velador, Octavio y Santamaría Castro, Iraní Estephany (2021). *Op. Cit.* p. 64

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 65

<sup>25</sup> *Ibíd.*

En los casos en los que la destitución presidencial se ha hecho vía parlamentaria, estos han sido nombrados por algunos autores como “golpes parlamentarios”; sin embargo, en la realización de las destituciones no sólo han estado involucrados los poderes parlamentarios, sino en que en numerosos casos han intervenido los poderes judiciales, decantando en algunas ocasiones en procesos de judicialización<sup>26</sup>.

Algunas perspectivas consideran que en tanto se presentaron procesos jurídicos apegados a la legalidad no pueden considerarse como golpes, sumado a que no se observa la intervención directa de fuerzas militares o policiales<sup>27</sup>. Sin embargo, a pesar de que existieron juicios políticos sujetos a la aplicación del derecho, estos tuvieron “argumentos espurios”, por lo tanto cumplen con ser procesos legales, más no necesariamente legítimos<sup>28</sup>.

En particular en el caso de Paraguay, Fernando Lugo, un ex – obispo, se impuso en las elecciones presidenciales con un 40 % de

---

<sup>26</sup> Ibídem, p 66

<sup>27</sup> Marsteintredet, Leiv y Malamud, Andrés (2019) “Coup with Adjectives: conceptual stretching or innovation in comparative Research?” En *Political Studies*, SAGE. DOI: 10.1177/0032321719888857; ver también: Lodola, G. (2016) “Brasil abre una peligrosa caja de Pandora” en *La Nación*, Buenos Aires, 26 de abril.

<https://www.lanacion.com.ar/opinion/brasil-abre-una-peligrosa-caja-de-pandora-nid1892725/>

<sup>28</sup> Goldstein, Ariel (2016) “La Tormenta perfecta: Crisis e Impeachment en el Segundo mandato de Dilma Rousseff” en *Análisis Político*, vol.29, N° 88, Bogotá, Sep./Dec., 2016. p. 99. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63639>

los votos en el año 2008 y encabezaba la Alianza Patriótica para el Cambio (APC). En su desempeño, “Lugo no había generado grandes cambios desde la Presidencia; sin embargo, las mínimas prestaciones sociales que había incorporado (como retornar al principio de salud universal y gratuita o aumentar el caudal de presupuesto destinado a acción social) originaron una fuerte oposición de los partidos tradicionales”<sup>29</sup>.

En junio del año 2012 se realiza un *impeachment* para la destitución del Presidente de Paraguay Fernando Lugo como resultado de la Masacre de Curuguaty. Los hechos son descriptos de la siguiente manera: “el 15 de junio de 2012 se produjo una orden de desalojo contra 70 campesinos de las tierras públicas Marina Kue, en el departamento de Canindeyú (este), la cual habían ocupado para exigir una reforma agraria, sin embargo, la propiedad era reclamada por una empresa privada, Campos Morombí”<sup>30</sup>. Hubo un enfrentamiento armado en el que murieron once trabajadores del campo y seis policías. Esta situación está vinculada a un problema de larga data en Paraguay que es la

---

<sup>29</sup> López, Magdalena (2014) “Democracia en Paraguay: la interrupción del proceso de cambio con la destitución de Fernando Lugo Méndez” en *Cuadernos del CENDES*, año 31, N° 85. Caracas. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37421.pdf> Ultima consulta 17 de noviembre de 2024, p. 96

<sup>30</sup> TeleSurTv.Net (2020) “Masacre de Curuguaty: Ocho años de impunidad e injusticia”. Publicado el 15 de junio de 2020. Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/masacre-curuguaty-impunidad-injusticia-20180615-0050.html>. Ultima consulta 18 de noviembre de 2024

propiedad de la tierra. Se debe subrayar que en ese tiempo “las asimetrías en la propiedad de la tierra llegaron al punto tal, de que un 2% de la población retiene el 85,5% de las tierras de la nación. Lo que crea en el país, una verdadera anomalía en la región sudamericana”<sup>31</sup>. En consecuencia, se demandó la remoción del cargo del entonces Presidente alegando ineficiencia para tomar decisiones.

El 21 de junio de 2012, la Cámara de Diputados aprobó la realización de un juicio político a Fernando Lugo por los hechos de Curuguaty, y designó los fiscales que actuarían ante la Cámara de Senadores. El juicio demoró el tiempo récord de 24 horas siendo removido de su cargo de Presidente. El entonces Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas, Alí Rodríguez Araque, considero que se produjo un “Golpe de Estado parlamentario”<sup>32</sup>, y agregó que

"Se violentó uno de los principios más elementales de los juicios, que es el legítimo derecho a la defensa. (...) se presentó la acusación y apenas les dieron unas horas a los

---

<sup>31</sup> Yussef, Nabih (2013) Neogolpismo: el caso paraguayo. *Boletín Informativo del CENSUD; N° 41*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). UNLP. La Plata. p. 6. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39912#> (última consulta 17 de noviembre de 2024)

<sup>32</sup> Redacción BBC (2012) “Jefe de UNASUR: Se ha dado un golpe de Estado parlamentario” *BBC*. 22 de junio de 2012. Disponible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622\\_paraguay\\_lugo\\_reacciones\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en) (última consulta 17 de noviembre de 2024)

defensores del presidente para que conocieran las pruebas y pudieran elaborar argumentos, con lo cual refutar las pruebas. Eso es físicamente imposible"<sup>33</sup>

Se desarrolló así, “un fugaz juicio político para bañar de legalidad”<sup>34</sup>, que finalizó en una “expulsión institucional del Ejecutivo paraguayo”<sup>35</sup> o “neogolpe”<sup>36</sup>.

Conci y Guiherme, citados por Ristoff y Martínez, puntualizan que “el velocísimo proceso de remoción, no respetó los derechos procesales previstos en la Constitución paraguaya y en la Convención Americana de Derechos Humanos”<sup>37</sup>. Este hecho motivó a la Cumbre de Presidentes a suspender a Paraguay de participar en el ámbito del MERCOSUR “considerando que se había producido una ruptura del orden democrático en los términos del Protocolo de Ushuaia, es decir un incumplimiento de la cláusula democrática”<sup>38</sup>. En esa misma Cumbre se acordó que “la suspensión duraría hasta que hubiese un retorno al orden democrático al país o que sucedieran las nuevas elecciones

---

<sup>33</sup> *Ibíd*em

<sup>34</sup> Ristoff, Camila y Martínez, Rocio Belén (2020) “El MERCOSUR: una mirada desde la democracia y los derechos humanos” en *Integración Regional & Derechos Humanos/Revista Regional Integration & Human Rights/Review*. Año VIII, Nº 2. Segundo semestre 2020. Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet – Universidad de Buenos Aires. Argentina 2020. p. 372

<sup>35</sup> Yussef, Nabih (2013), *Op. cit.* p. 7

<sup>36</sup> *Ibíd*em, p. 18

<sup>37</sup> Ristoff, Camila y Martínez, Rocio Belén (2020), *Op. Cit.* p. 373

<sup>38</sup> *Ibíd*em

previstas para el año siguiente”<sup>39</sup>. Además, “los Estados Partes aprobaron la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, teniendo a la vista que el país que objetaba la adhesión definitiva de Venezuela ahora estaba suspendido”<sup>40</sup>.

La cuestión fue sometida al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR). Así, en una petición conjunta se inicia, como se denomina el Laudo N° 1/2012 un ‘Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República de Paraguay en relación a su participación en los órganos del MERCOSUR y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno’ (Laudo 1/2012). Por su parte, “Argentina, Brasil y Uruguay alegaron la incompetencia del TPR para decisiones de tipo político, tomadas como base en el Protocolo de Ushuaia I, considerando que el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR es una herramienta apta para dirimir asuntos de naturaleza comercial”<sup>41</sup>. Además, reiteran que “la democracia es una condición sine qua non para el desarrollo del proceso de integración”<sup>42</sup>. Canepa, citado por Ristoff y Martínez, sintetiza lo que el TPR laudo señalando que “el sistema de solución de controversias previsto por el bloque no se limita a

---

<sup>39</sup> Klein Vieira, Luciane y Alves Monteiro, Michelle (2023), “Parametros para un conceito de democracia aplicável aos Protocolos de Ushuaia: uma proposta semântica para o MERCOSUL, a partir da Carta Democrática Interamericana” en *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.* Año 11, N° 20, Asunción, p. 14

<sup>40</sup> *Ibíd*em

<sup>41</sup> *Ibíd*em, p. 15

<sup>42</sup> *Ibíd*em

temas de carácter comercial, sino también a cuestiones contenidas en otras normas de derecho mercosureño, incluido el Protocolo de Ushuaia”<sup>43</sup>.

En el año 2013 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y tras comprobarse el restablecimiento del orden democrático, el 13 de julio de 2013 se levantó la suspensión sobre Paraguay y la reincorporación se produjo en diciembre de ese año. En esa oportunidad, la entonces mandataria de Brasil, Dilma Rousseff declaró “la asunción del Presidente Horacio Cartes es motivo de esperanza. Paraguay y el pueblo paraguayo son partes esenciales del destino del MERCOSUR. Queremos tenerlo de vuelta”<sup>44</sup>.

A pesar de esta suspensión a Paraguay por lo que se consideró una interrupción del orden democrático o “neogolpe” por la realización de un juicio político al Presidente, en similar situación, cuando fue destituida Dilma Rousseff como Presidenta de Brasil en 2016, el MERCOSUR guardó silencio.

Paraguay se oponía a la incorporación de Venezuela al MERCOSUR y con la suspensión de Paraguay fue posible su incorporación. La ampliación del MERCOSUR a través del

---

<sup>43</sup> Ristoff, Camila y Martínez, Rocio Belén (2020), Op. Cit. p. 373

<sup>44</sup> Reuters (2013) MERCOSUR levantará la suspensión a Paraguay tras más de un año. Estados Unidos de América. 12 de julio de 2013. Disponible en <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-mercosur-paraguay-idLTASIE96B03W20130712/> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

ingreso de Venezuela se apoyó en argumentos de interés económico y de importancia geográfica, teniendo en cuenta que contribuiría a la revitalización del MERCOSUR y serviría a los intereses nacionales brasileños. La adhesión de Venezuela al MERCOSUR se formalizó en el Comunicado Conjunto de Mendoza, el 29 de junio de 2012, poco después de la decisión de suspender a Paraguay. El comunicado fue firmado por los presidentes de Argentina (Cristina Kirchner), Brasil (Dilma Rousseff), Uruguay (José Mujica) y el canciller venezolano (Nicolás Maduro), en representación del presidente Hugo Chávez.<sup>45</sup>

Hay que considerar que el Protocolo de Ouro Preto del MERCOSUR, establece que “las decisiones de los órganos del MERCOSUR se adoptarán por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes” (Art. 37). En ese sentido, Lafer, citado por Henriques Ferreira y Alves Cunha Paiva, estima que “si bien la decisión de suspensión de Paraguay tenía atributos de legalidad, sólo debería ser aplicable a deliberaciones sobre asuntos ordinarios

---

<sup>45</sup> Henriques Ferreira, Túlio Sérgio y Alves Cunha Paiva, Ana Cláudia (2022) “Questioning Paraguay’s Suspension from MERCOSUR: The First Application of the Democratic Clause of the Regional Bloc” en *Contexto Internacional* vol. 44(3) Sep/Dec. p, 14.

Disponible en

<https://www.scielo.br/j/cint/a/Y36SSkWBZ39SnqMZdYGQWzB/?format=pdf&lang=en> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

y nunca a través de una decisión extraordinaria de ampliación que altere la vida y la naturaleza del MERCOSUR”<sup>46</sup>

Hay que tener en cuenta el argumento de Lafer que:

“Es razonable que una decisión de ese tipo, el ingreso de un nuevo miembro al bloque, desde un punto de vista legal, haya sido tomada y consensuada por todos los demás miembros, de modo de salvaguardar la legitimidad de la decisión. Por lo tanto, el camino más prudente hubiera sido esperar a que terminara la sanción aplicada a Paraguay, dándole a este país la oportunidad de participar en la deliberación sobre el ingreso de Venezuela.”<sup>47</sup>

El autor que seguimos considera que “la decisión de suspender a Paraguay, que dio lugar a una decisión de incorporar a Venezuela, habría sido un medio de eludir, sin buena fe, la oposición paraguaya previa y legalmente válida a esa decisión”<sup>48</sup>. Por ese motivo concluye que “la decisión de incorporar a Venezuela al MERCOSUR, en la forma en que fue tomada, es per se una ilegalidad agravada por la suspensión previa de Paraguay, que impidió su participación en una decisión extraordinaria”<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibíd*em

<sup>47</sup> *Ibíd*em

<sup>48</sup> *Ibíd*em

<sup>49</sup> *Ibíd*em.

Por su parte, Sturaro y Frota, (citados por Henriques Ferreira y Alves Cunha Paiva) sostienen que:

“La principal implicación del ingreso de Venezuela al régimen de defensa colectiva de la democracia del MERCOSUR es su debilitamiento. La decisión de incorporar al país sería incompatible con dos elementos: el principio de que la plena efectividad de las instituciones democráticas es una condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR y con la Cláusula Democrática establecida en el Protocolo de Ushuaia. Esto es así debido a que el régimen venezolano no sería plenamente democrático. Según los autores, el régimen político venezolano durante la era de Chávez sólo cumpliría parcialmente con la definición “mínima” de democracia”<sup>50</sup>

Henriques Ferreira y Alves Cunha Paiva consideran que “además de la cuestión de la legitimidad de la decisión, también hay controversia en torno a la cuestión de la medición de la calidad de la democracia venezolana”<sup>51</sup>. Agregan que “el Protocolo de Ushuaia insta a la medición de la variable democrática cuando un nuevo miembro se incorpora al bloque. Sin embargo, dada la ausencia de criterios bien definidos en el Protocolo para evaluar la

---

<sup>50</sup> *Ibíd*em

<sup>51</sup> *Ibíd*em

condición democrática de un país, este análisis es bastante elástico”<sup>52</sup>.

### **III.2. SUSPENSIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

Por segunda vez se aplica la denominada cláusula democrática y fue en relación a la República Bolivariana de Venezuela. Fue suspendida en agosto de 2017, de conformidad con el Protocolo de Ushuaia I, en todos sus derechos y deberes como Estado Parte del bloque.

Con posterioridad al fallecimiento de Hugo Chávez fue electo por voto popular Nicolás Maduro, quien se desempeñaba como Vice-Presidente. En ese contexto, “que ya venía siendo de inestabilidad política, culminó en una crisis nacional, sustentada también por un desequilibrio económico institucionalizado y con diversas manifestaciones contra el gobierno”<sup>53</sup>. Frente a esta situación en mayo de 2016 “el Presidente Venezolano decreta estado de emergencia que fue validado por el Tribunal Supremo que declaró nulo el veto del Parlamento a esa medida”<sup>54</sup>. Aparte de esta situación, “al año siguiente, potenciando el escenario crítico (...),

---

<sup>52</sup> *Ibíd*em

<sup>53</sup> Klein Vieira, Luciane y Alves Monteiro, Michelle (2023), *Op. cit.* p. 16

<sup>54</sup> *Ibíd*em

Maduro propuso la realización de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución otorgando más poderes al Ejecutivo y fue legitimado por el Poder Judicial”<sup>55</sup>. Por lo reseñado, en septiembre de 2016, los Estados Partes del MERCOSUR con excepción de Uruguay “acordaron que dicho país no ejercería la presidencia pro tempore, poniendo en duda su democracia y alertando su posible suspensión sino adaptaba sus normas internas a las normativas del bloque y cumplía con los compromisos de adhesión”<sup>56</sup>. Se le otorga un plazo hasta el 1 de diciembre de 2016.

Al mismo tiempo, la empresa Smartmatic, responsable del sistema del voto electrónico en Venezuela, realiza una denuncia “de que el número de electores divulgado por el órgano oficial electoral fue manipulado, sumado a la escasez de alimentos y productos básicos y la migración de venezolanos a los países vecinos y las protestas contra el gobierno de Maduro, motivaron que los Estados fundadores del MERCOSUR se reúnan en una Cumbre de Cancilleres el 5 de agosto de 2017”<sup>57</sup>. En esa oportunidad se adoptó la decisión de suspender a la República Bolivariana de Venezuela “en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto

---

<sup>55</sup> *Ibíd*em

<sup>56</sup> Ristoff, Camila y Martínez, Rocio Belén (2020), *Op. Cit.* p. 374

<sup>57</sup> Klein Vieira, Luciane y Alves Monteiro, Michelle (2023), *Op. cit.* p. 16

en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia (artículo 1) y “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 República Bolivariana de Venezuela” (artículo 3).<sup>58</sup> En esa oportunidad, el entonces Canciller brasileño Aloysio Nunes declaró que “aunque Venezuela cumpla todos los requisitos e internalice los acuerdos, las normas del MERCOSUR, sino restablece la democracia permanecerá suspendida”<sup>59</sup>. Por su parte, el entonces Canciller argentino, Jorge Faurie, afirmó que “no importa lo que se pierda en comercio, lo que estamos diciendo aquí es que no puedes matar a tu pueblo, no se pueden anular derechos”<sup>60</sup>. A la fecha de noviembre de 2024, la suspensión a Venezuela no ha sido levantada.

La situación se agravó cuando el 28 de julio de 2024, Venezuela fue a las urnas y el ente regulador de las elecciones, el CNE, ha dado por vencedor al presidente Nicolás Maduro con más del 51% de los votos realizando un fraude electoral sobre Edmundo

---

<sup>58</sup> La Decisión puede ser consultada en la página web oficial del MERCOSUR <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/> (última consulta 13 de noviembre de 2023).

<sup>59</sup> Royo, Joan (2017) “MERCOSUR suspende a Venezuela indefinidamente” en *El Mundo*. España. 5 de agosto de 2017.

Disponibile en <https://www.elmundo.es/internacional/2017/08/05/5985e29a268e3ef83d8b4576.html> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

<sup>60</sup> *Ibídem*

González Urrutia que era el candidato opositor<sup>61</sup>. No se exhibieron las actas electorales.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) publicó su boletín oficial con el 51,20% de los votos para el actual presidente Nicolás Maduro y el 44,20% de las papeletas para el candidato opositor, Edmundo González Urrutia. Un resultado que Elvis Amoroso, presidente del CNE, tildó como “irreversible”, pero que la oposición, diferentes organizaciones y la comunidad internacional no tardaron en cuestionar. “No voy a tolerar que cuestionen la legitimidad de estas elecciones en un pueblo soberano como lo es Venezuela”, declaró el presidente Maduro en defensa de los resultados publicados por el CNE.<sup>62</sup>

La cuestión fue analizada en la OEA el 31 de julio de 2024 y se votó un proyecto de resolución que exigía a Venezuela publicar las actas electorales. No se logró el apoyo necesario. la propuesta obtuvo 17 votos a favor, ninguna oposición y 11 abstenciones, con 5 ausencias. Para su aprobación, se necesitaba una mayoría

---

<sup>61</sup> France 24 (2024) “Venezuela: claves de las acusaciones de “fraude” electoral” En *France 24*. 30/07/2024 Disponible en <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240729-elecciones-en-venezuela-claves-de-las-acusaciones-de-fraude-electoral> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

<sup>62</sup> *Ibíd*em

absoluta de los miembros del organismo.<sup>63</sup> El texto exigía al Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela, que dio como ganador a Nicolás Maduro, que “publique inmediatamente los resultados de la votación” en cada mesa electoral. Además, pedía una verificación completa de los resultados con la presencia de organizaciones de observación independientes para asegurar la transparencia y la credibilidad.<sup>64</sup> La resolución también subrayaba la importancia de salvaguardar los derechos humanos en Venezuela, especialmente el derecho a manifestarse pacíficamente sin recibir represalias, y enfatizaba la necesidad de proteger y preservar todos los equipos utilizados en el proceso electoral, incluidas las actas de votación<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Infobae (2024) “Así votaron los países de la OEA el proyecto de resolución que exigía al CNE de Maduro publicar las actas electorales” en *Infobae*. Buenos Aires, 01 de agosto de 2024. Disponible en <https://www.infobae.com/americas/america-latina/2024/08/01/asi-votaron-los-paises-de-la-oea-el-proyecto-de-resolucion-que-exigia-al-cne-de-maduro-publicar-las-actas-electorales/> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

<sup>64</sup> *Ibidem*

<sup>65</sup> Votaron a favor: Argentina, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, EE. UU, Guatemala, Guayana, Haití, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay. Se abstuvieron: Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Granada, Honduras, San Cristobal y Nieves, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, Bahamas. Ausentes: Dominica, México, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Venezuela (conforme información extraída de Infobae (2024), citada arriba.

#### IV. LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DDHH

Con respecto a estos temas se registran dos solicitudes de opinión consultiva ante la CIDDDHH.

- I. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en octubre de 2017 sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) una solicitud de Opinión Consultiva con base en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>66</sup>

Mediante esta solicitud<sup>67</sup>, enviada a la Corte IDH el 13 de octubre de 2017, la Comisión pretende visibilizar y obtener una interpretación sobre la figura del juicio político o *impeachment* para separar del cargo Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as. La interpretación solicitada incluye el alcance de la aplicabilidad de las garantías del debido proceso, del principio de legalidad y del derecho a la protección

---

<sup>66</sup> El Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente:

1. Los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

<sup>67</sup> Ver: Corte IDH. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de octubre de 2017. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud\\_13\\_10\\_17\\_eng.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_13_10_17_eng.pdf)

judicial en dichos contextos. Asimismo, incluye las implicaciones que este tipo de juicios políticos pueden tener en el ejercicio de los derechos políticos, tanto desde la perspectiva individual de la persona afectada, como desde la dimensión colectiva de quienes escogieron a un/a mandatario/a mediante el ejercicio del derecho al sufragio activo.

La Comisión considera que esta solicitud tendrá un impacto positivo en el desarrollo de la jurisprudencia interamericana en materia de la estrecha relación que existe entre la vigencia de las instituciones democráticas y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.<sup>68</sup>

A la fecha, noviembre de 2024, la Corte no se ha pronunciado, ni siquiera figura la fecha de audiencias en la página web de la Corte. Sería de gran valor para la región que la Corte se pronuncie sobre este tema por el peligro que lleva implícito los neogolpes o golpes parlamentarios.

II. Colombia solicitó una Opinión Consultiva el 21 de octubre de 2019 sobre la figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del

---

<sup>68</sup> OEA (2024) “CIDH solicita Opinión Consultiva a Corte IDH sobre figura del juicio político”. *OEA más derechos para más gente*. Comunicado de Prensa. 13 de octubre de 2017.

Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/161.asp> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). La misma fue resuelta como Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup>Ver página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: [https://corteidh.or.cr/opiniones\\_consultivas.cfm](https://corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm)

Por otro lado, recordemos los artículos involucrados:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos 1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Colombia pregunta a la Corte:

1. A la luz del derecho internacional, ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?
2. En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y,

particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

La Corte señaló que:

72. Tanto la Carta Democrática como el artículo 23 de la Convención Americana y el artículo XX de la Declaración Americana, establecen la obligación de realizar elecciones periódicas. En este sentido, la Corte ha señalado que la realización de elecciones para escoger a los representantes del pueblo es uno de los fundamentos principales de las democracias representativas. Esta obligación de celebrar elecciones periódicas implica indirectamente que los mandatos de cargos de la Presidencia de la República deben tener un período fijo. Los Presidentes no pueden ser elegidos por plazos indefinidos. Este Tribunal resalta que la mayoría de los Estados Parte de la Convención incluyen en su legislación limitaciones temporales al mandato del Presidente

99. Por tanto, si bien la regulación constitucional de la reelección presidencial en los Estados Miembros de la OEA es heterogénea, en la actualidad únicamente cuatro de ellos permiten la “reelección presidencial indefinida”. En consecuencia, no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida. En este sentido, tampoco existe evidencia de que se considere dicha práctica como derecho. Por el contrario, los Estados de la región han asumido la obligación de garantizar que su sistema de gobierno sea una democracia representativa, y uno de los principios de este sistema de gobierno es garantizar la alternancia del poder y evitar que una persona se perpetúe en el mismo. Por tanto, la Corte descarta el reconocimiento consuetudinario de dicha figura como un derecho autónomo. Asimismo, ante la ausencia de respaldo en el derecho internacional y nacional, se debe también descartar que su reconocimiento sea un principio general del derecho.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> El artículo 230 de la Constitución de Venezuela establecía que “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”. En 2009 se reformó dicho artículo mediante enmienda de la Asamblea Nacional, eliminando la limitación temporal, quedando redactado de esta manera: “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”.

126. En virtud de lo anterior, la Corte concluye que la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana, la Declaración Americana y la Carta Democrática Interamericana.

133. (...) este Tribunal considera que la permanencia en funciones de una misma persona en el cargo de la Presidencia de forma ilimitada propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

Esta opinión consultiva de la Corte IDH debería ser considerada por los Estados de la región americana, como ser los miembros de la OEA en ocasión de analizar la calidad democrática de algún Estado integrante de la organización internacional como la realizada el 31 de julio de 2024. En ese orden de ideas también debe tenerse presente en los futuros debates sobre esta cuestión en el seno del MERCOSUR.

## **V. CONCLUSIONES FINALES**

Los cimientos normativos y los parámetros para la protección y consolidación democrática no se encuentran en el Tratado de

Asunción de 1991. Existen antecedentes como el Acta de Amistad Argentino – Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo de 1986. Los Estados Partes del MERCOSUR comenzaron a fortalecer el pilar democrático del proceso de integración mediante la firma de acuerdos internacionales tendientes a establecer la denominada “cláusula democrática”.

Luego de 1991, comienza a cimentarse un andamiaje normativo para la protección y la consolidación democrática. Los Estados Partes han ido fortaleciendo la dimensión democrática mediante la firma de acuerdos internacionales con la finalidad de establecer la denominada “cláusula democrática” instaurada a partir del Protocolo de Ushuaia I de 1998. Esta cláusula se aplica en el supuesto de ruptura del orden democrático en los Estados Partes derivando en la aplicación de sanciones como ser la suspensión del Estado afectado en el goce del derecho y obligaciones que surgen del proceso de integración. Esas sanciones terminan cuando se verifica la restitución de orden democrático.

El Protocolo de Ushuaia I fue aplicado en dos oportunidades que fueron las rupturas del orden democrático en Paraguay (2012) y en Venezuela (2017). En relación al primero, en el cual fue destituido el entonces Presidente Lugo por medio de un *impeachment* ante el Senado y se lo denominó “neogolpe” o “golpe de estado parlamentario”; aunque no tuvo su correlato cuando frente a un escenario análogo como fue la destitución de Dilma Rousseff en

Brasil no se implementó la cláusula democrática. Probablemente, se debe a que Paraguay se oponía al ingreso de Venezuela al bloque y en la misma normativa que se lo suspende a éste país, se incorpora a la República Bolivariana de Venezuela al bloque. Queda en el aire la sospecha de un proceder utilitario por parte de los Estados Partes en la aplicación del Protocolo de Ushuaia I teniendo en cuenta que en el juicio político a Lugo fue rápido y no estuvo apegado al proceso establecido siendo muy breve y sin garantizar el derecho a defensa. La suspensión de Paraguay estuvo teñida de cuestiones ideológicas por parte de los restantes integrantes del MERCOSUR de sancionarlo para poder incorporar a Venezuela. Una posición prudente hubiera indicado que se debía esperar al cese de la suspensión aplicada a Paraguay y brindarle la oportunidad de participar en las discusiones sobre la incorporación de Venezuela.

No se encuentra el mismo motivo en Brasil en relación a la destitución de su Presidente; ya que en principio se cumplió con las normas constitucionales. Sería óptimo que la Corte IDH se pronuncie con una opinión consultiva como la solicitada en 2017 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido para evitar temores en relación a “neogolpes” o “golpes de estado parlamentarios” y se fijen parámetros o criterios respecto al alcance de la aplicabilidad de las garantías del debido proceso, del principio de legalidad y del derecho a la protección judicial en los

procesos de impeachment que estuvieron ausentes en el juicio político a Lugo es necesaria la acción de la Corte IDH.

En relación a la suspensión de Venezuela por los Estados partes del MERCOSUR la causal fue por violar el orden democrático con motivo de eternizarse una persona en el Poder Ejecutivo buscando elecciones indefinidas y fraudulentas. La decisión de suspender a este país fue tomada en 2017 y es coherente con lo señalado por la Corte IDH en la opinión consultiva del año 2019 solicitada por Colombia que subraya que “los Estados de la región han asumido la obligación de garantizar que su sistema de gobierno sea una democracia representativa, y uno de los principios de este sistema de gobierno es garantizar la alternancia del poder y evitar que una persona se perpetúe en el mismo” (considerando 99).

El MERCOSUR en el Protocolo de Ushuaia I no es claro en los criterios de medición de la variable democrática; ya que se establece la causal para la sanción a un Estado Parte “la ruptura del orden democrático” no estableciéndose precisiones al respecto instaurando lo que podría ser un “tipo penal abierto”; mientras que el Protocolo de Ushuaia II (que no está en vigor) es más preciso ya que se aplica en caso de ruptura o amenaza del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. En ese orden de ideas, se hace imperativo que los Estados Partes del MERCOSUR tengan

criterios más puntuales para evaluar la variable democrática tanto al momento de ingresar un miembro como a posterioridad. Así, la labor de los tribunales regionales podría ser de utilidad en el establecimiento de pautas rectoras para la interpretación de la cláusula democrática.

## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

Biacchi Gomes, Eduardo y Brandalise, Ane Elise (2017) “Processo de impeachment no Brazil, democracia e o Protocolo de Ushuaia: possíveis desdobramentos (impeachment in Brazil, democracy and the Ushuaia Protocol: possible prospects)” en *Revista de Direito Brasileira*, v. 16, Nº 7. São Paulo, SP. DOI:[10.5585/rdb.v16i7.379](https://doi.org/10.5585/rdb.v16i7.379) (última consulta 20 de octubre de 2024).

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.

Dreyzin de Klor, Adriana y Morales, Mariela (2009) *Ampliación del MERCOSUR. El Caso de Venezuela*. Editorial Zavalía. Buenos Aires.

Fernández – Guillen, Oscar E. (2021) “Venezuela en el MERCOSUR: crónica de un fracaso anunciado” en *Cuadernos Americanos* 176, México. Disponible en <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca176-147.pdf> (última consulta 20 de octubre de 2024)

France 24 (2024) “Venezuela: claves de las acusaciones de "fraude" electoral” En *France 24*. 30/07/2024 Disponible en <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240729-elecciones-en-venezuela-claves-de-las-acusaciones-de-fraude-electoral> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

Goldstein, Ariel (2016) “La Tormenta perfecta: Crisis e Impeachment en el Segundo mandato de Dilma Rousseff” en *Análisis Político*, vol.29, N° 88, Bogotá, Sep./Dec. 2016. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63639>

Henriques Ferreira, Túlio Sérgio y Alves Cunha Paiva, Ana Cláudia (2022) “Questioning Paraguay’s Suspension from MERCOSUR: The First Application of the Democratic Clause of the Regional Bloc” en *Contexto Internacional* vol. 44(3) Sep/Dec. Disponible en <https://www.scielo.br/j/cint/a/Y36SSkWBZ39SnqMZdYGQWzB/?format=pdf&lang=en> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

Infobae (2024) “Así votaron los países de la OEA el proyecto de resolución que exigía al CNE de Maduro publicar las actas electorales” en *Infobae*. Buenos Aires, 01 de agosto de 2024. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/08/01/asi-votaron-los-paises-de-la-oea-el-proyecto->

[de-resolucion-que-exigia-al-cne-de-maduro-publicar-las-actas-electorales/](#) (última consulta 13 de noviembre de 2024)

Klein Vieira, Luciane y Alves Monteiro, Michelle (2023), “Parametros para un conceito de democracia aplicável aos Protocolos de Ushuaia: uma proposta semántica para o MERCOSUL, a partir da Carta Democrática Interamericana” en *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.* Año 11, N° 20, Asunción.

Lodola, G. (2016) “Brasil abre una peligrosa caja de Pandora” en *La Nación*, Buenos Aires, 26 de abril.

<https://www.lanacion.com.ar/opinion/brasil-abre-una-peligrosa-caja-de-pandora-nid1892725/>

López, Magdalena (2014) “Democracia en Paraguay: la interrupción del proceso de cambio con la destitución de Fernando Lugo Méndez” en *Cuadernos del CENDES*, año 31, N° 85. Caracas. Disponible en

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37421.pdf> Ultima consulta 17 de noviembre de 2024

Marsteintredet, Leiv y Malamud, Andrés (2019) “Coup with Adjectives: conceptual stretching or innovation in comparative research?” En *Political Studies*, SAGE. DOI: 10.1177/0032321719888857;

Moreno Velador, Octavio y Santamaría Castro, Iraní Estephany (2021) “Un estudio comparado de los golpes institucionales en América Latina: Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016)” en *Argumentos. Revista de Crítica Social* N° 23. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8149208> (última consulta 20 de octubre de 2024)

OEA (2024) “CIDH solicita Opinión Consultiva a Corte IDH sobre figura del juicio político”. *OEA más derechos para más gente*. Comunicado de Prensa. 13 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/161.asp> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

Redacción BBC (2012) “Jefe de UNASUR: Se ha dado un golpe de Estado parlamentario” *BBC*. 22 de junio de 2012. Disponible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622\\_paraguay\\_lugo\\_reacciones\\_en](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en) (última consulta 17 de noviembre de 2024)

Ristoff, Camila y Martínez, Rocio Belén (2020) “El MERCOSUR: una mirada desde la democracia y los derechos humanos” en *Integración Regional & Derechos Humanos/Revista Regional Integration & Human Rights/Review*.

Año VIII, N° 2. Segundo semestre 2020. Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet – Universidad de Buenos Aires. Argentina 2020.

Royo, Joan (2017) “MERCOSUR suspende a Venezuela indefinidamente” en *El Mundo*. España. 5 de agosto de 2017.

Disponible en

<https://www.elmundo.es/internacional/2017/08/05/5985e29a268e3ef83d8b4576.html> (última consulta 13 de noviembre de 2024)

Salas, Graciela (2013) “La defensa de la democracia, el Sistema Interamericano y MERCOSUR” en *AHLADI*, ISSN: 0570-4316, Vol. 21. Disponible en [https://ihladi.net/wp-content/uploads/2017/07/14\\_SALAS.pdf](https://ihladi.net/wp-content/uploads/2017/07/14_SALAS.pdf)

(última consulta 20 de octubre de 2024)

Serrafero, Mario D (1996) “El «impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 92. Abril-junio 1996. Disponible en [https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-](https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17012repne092135.pdf)

[12/17012repne092135.pdf](https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/17012repne092135.pdf)

TeleSurTv.Net (2020) “Masacre de Curuguaty: Ocho años de impunidad e injusticia”. Publicado el 15 de junio de 2020.

Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/masacre-curuguaty-impunidad-injusticia-20180615-0050.html>. Última consulta 18 de noviembre de 2024

Yussef, Nabih (2013) Neogolpismo: el caso paraguayo. *Boletín Informativo del CENSUD; N° 41*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). UNLP. La Plata. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39912#> (última consulta 17 de noviembre de 2024)

### **SITIOS WEB CONSULTADOS**

Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[https://corteidh.or.cr/opiniones\\_consultivas.cfm](https://corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay:

[https://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)

Organización de Estados Americanos (OEA):

<https://www.oas.org/es/>

Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR:

<https://www.tprmercosur.org/es/>