

Universidad ORT Uruguay
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

Tensión entre intereses políticos y normativa jurídica del MERCOSUR.

Suspensión de Paraguay y adhesión de Venezuela como miembro Pleno.

Entregado como requisito para la obtención del título de Licenciado en Estudios
Internacionales

Chiara, Di Conza N° 164506

María Pía, Fernández N° 163975

María Noel, García N° 162698

Tutora: Mag. Virginia Delisante Morató

2014

Declaración de autoría

Nosotras, Chiara Di Conza, María Pía Fernández y María Noel García, declaramos que el trabajo que se presenta en esa obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la Monografía;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.

Chiara Di Conza

María Pía Fernández

María Noel García

26 de agosto de 2014

Agradecimientos

Las autoras del presente trabajo quisiéramos agradecer a Virginia Delisante por acompañarnos durante este proceso, por su dedicación e imprescindible aporte en la elaboración de nuestro trabajo.

Finalmente, merecen un especial agradecimiento los profesionales y académicos entrevistados quienes nos brindaron su tiempo y conocimiento a través de su testimonio: Dr. Heber Arbuet, Dr. Carlos Gianelli, Dr. Alejandro Pastori, Dr. Jimmy Voss, Dr. Luis Alberto Lacalle.

Abstract

El MERCOSUR representa el proceso de integración económica más importante entre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela. A mediados del 2012 se dio una de las crisis jurídicas más relevantes desde la creación de la organización. La misma, se dio durante el proceso de suspensión de Paraguay y la adhesión de Venezuela como Estado Parte de la organización. La relevancia de los sucesos ocurridos, sumada a la escasa bibliografía analítica existente al respecto, han despertado nuestro interés en efectuar un profundo análisis jurídico sobre los hechos en cuestión, contemplando, la influencia del factor político en el accionar de los actores.

El objetivo del presente trabajo es demostrar que efectivamente tuvieron lugar significativas transgresiones a la normativa MERCOSUR y que las mismas fueron impulsadas por los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay. Al mismo tiempo, se busca presentar detalladamente la evolución de las mismas, desde una óptica jurídica.

Valiéndonos de los textos fundamentales de la organización, en conjunto con los aportes escritos de reconocidos profesionales de la academia, y los resultados de cinco entrevistas efectuadas a informantes calificados, hemos cumplido con los objetivos de investigación planteados.

La investigación comienza con un análisis sobre los hechos relativos a la situación interna de Paraguay y a la destitución del entonces presidente, Fernando Lugo, mediante un juicio político. A partir de dicha situación, los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR procedieron a la suspensión de Paraguay, aludiendo que lo ocurrido representaba un quiebre al orden democrático, respaldándose en el Protocolo de Ushuaia. Sin embargo, hemos demostrado que dicha suspensión no fue legítimamente amparada por la normativa, ya que el proceso de destitución presidencial estuvo acorde a lo establecido en la Constitución paraguaya. La situación resulta agravada dado que la suspensión fue instaurada por una

decisión de los restantes presidentes, jurídicamente inválida. Como resultado de la incorrecta suspensión, se produjo el ingreso de Venezuela como Estado Parte, el cual se encontraba bloqueado por la no ratificación del Congreso paraguayo. A su vez, la adhesión de Venezuela carece de validez jurídica, al violar los principales Tratados y Protocolos de la organización.

La influencia política durante el proceso se evidencia, al contemplar que los protagonistas de las transgresiones fueron los presidentes. Éstos actuaron voluntariamente e instauraron, sin someter a incorporación en el ordenamiento jurídico interno, sus decisiones.

Palabras clave: MERCOSUR, sistema jurídico, suspensión de Paraguay, ingreso de Venezuela.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 9 |
| Objeto de la investigación | 10 |
| Justificación del tema | 10 |
| Pertinencia del tema y aporte de la investigación..... | 12 |
| Antecedentes bibliográficos..... | 13 |
| Tipo de investigación y metodología..... | 14 |
| Preguntas de investigación e hipótesis | 16 |
| Marco teórico y conceptual | 18 |
| Marco teórico | 18 |
| Construcción de la teoría intergubernamentalista | 19 |
| Intergubernamentalismo | 20 |
| Intergubernamentalismo liberal | 21 |
| Marco conceptual | 22 |
| Cooperación | 23 |
| Integración | 23 |
| Integración regional | 24 |
| Institucionalidad de la integración | 24 |
| Órganos supranacionales | 25 |
| Órganos intergubernamentales | 25 |
| Interés nacional | 25 |
| 1. MERCOSUR | 26 |
| 1.1 Antecedentes | 26 |
| 1.1.1 Primeros pasos hacia la apertura | 26 |
| 1.1.2 Mercado Común del Sur | 30 |

| | |
|--|-----------|
| 1.2. Estructura institucional del MERCOSUR | 32 |
| 1.3. Marco jurídico del MERCOSUR | 36 |
| 1.3.1. Adhesión, suspensión y creación de las normas en el MERCOSUR | 36 |
| 1.3.1.1 Tratado de Asunción | 36 |
| 1.3.1.2. Protocolo de Ouro Preto | 36 |
| 1.3.1.3 Protocolo de Ushuaia | 38 |
| 1.3.1.4 Protocolo de Ushuaia II | 39 |
| 1.3.2 Sistema de solución de controversias | 41 |
| 1.3.2.1 Protocolo de Brasilia | 41 |
| 1.3.2.2 Protocolo de Olivos | 43 |
| 2. Suspensión de Paraguay del MERCOSUR | 45 |
| 2.1 Situación interna de Paraguay | 45 |
| 2.2 Repercusión a nivel internacional | 49 |
| 2.3 Etapas de la suspensión de Paraguay y análisis jurídico | 51 |
| 2.4 Laudo del TPR y postura de los Estados demandados | 62 |
| 2.5 Reingreso de Paraguay al MERCOSUR | 68 |
| 3. Adhesión de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR | 71 |
| 3.1 Venezuela como Estado Asociado del MERCOSUR | 71 |
| 3.2 Venezuela – CAN – MERCOSUR | 72 |
| 3.3 Proceso de adhesión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR | 74 |
| 3.4 Análisis jurídico de la adhesión de Venezuela como Estado Parte del Mercosur . | 76 |
| 4. Adhesión de Venezuela y suspensión de Paraguay: un caso polémico | 83 |

| | |
|---|-----|
| 4.1 Fortalezas y debilidades de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR | 84 |
| 4.2 Influencias de las afiliaciones político-ideológicas | 86 |
| 4.3 Cuestionamiento del régimen democrático de Venezuela..... | 94 |
| Reflexiones finales | 97 |
| Bibliografía | 104 |
| Anexos | 112 |
| Anexo 1: Línea de Tiempo, sucesos más relevantes | 113 |
| Anexo 2: Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático | 115 |
| Anexo 3: Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela | 118 |
| Anexo 4: Declaración de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay | 123 |
| Anexo 5: Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático | 124 |
| Anexo 6: Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR | 125 |
| Anexo 7: Informe oficial del Instituto de Derecho Internacional Público | 126 |
| Anexo 8: Decisión 26/12 del Consejo del Mercado Común | 129 |
| Anexo 9: Decisión 27/12 del CMC | 130 |
| Anexo 10: Decisión 28/12 del CMC | 131 |

Introducción

En 1991 con la firma del Tratado de Asunción, se da origen al MERCOSUR consagrándose como Estado Parte la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay. Dicho organismo materializa el histórico esfuerzo de la nación uruguaya de integrarse económicamente de forma oficial con sus vecinos, principalmente Argentina y Brasil. De este modo se garantiza la convergencia de los intereses de Uruguay con los intereses de los dos países históricamente determinantes para éste.

Las decisiones tomadas en la interna del MERCOSUR a mediados del año 2012, en las que Uruguay ha participado y que implicaron la suspensión de la República del Paraguay así como la adhesión al bloque de la República Bolivariana de Venezuela en calidad de Estado Parte, se llevaron a cabo de forma cuestionable.

Si bien Venezuela formaba parte del MERCOSUR desde el 2004 como Estado Asociado, su ingreso en calidad de Estado Parte se vio bloqueado hasta julio de 2012 por el Congreso paraguayo. Para ese entonces Paraguay se encontraba suspendido de la organización, tras la acusación de un quebrantamiento democrático a nivel interno del país. Tras la suspensión de Paraguay, anulándose algunos de los derechos conferidos por la organización a dicho país, se procedió a la adhesión de Venezuela como Estado Parte a través de una Declaración Presidencial.

El estudio llevado a cabo pretende realizar un análisis exhaustivo acerca del aparato jurídico sobre el que está construido el MERCOSUR. Abordaremos en detalle los órganos que lo componen así como las normas y declaraciones emanadas de éstos. Todo lo cual consideramos esencial para posteriormente estudiar la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela a la organización desde un punto de vista jurídico.

Examinaremos los hechos ocurridos a nivel interno en Paraguay para poder concluir, basándonos en su Constitución y normativa, cómo acontecieron los hechos y si los mismos admiten jurídicamente su suspensión del MERCOSUR. Posteriormente nos dedicaremos a analizar la adhesión de Venezuela, la Declaración Presidencial a través de la que ingresó y la concordancia de ésta con lo determinado en el sistema jurídico existente en la organización. A modo de conclusión, analizaremos el debate generado y el peso de las afiliaciones políticas entre los Estados Parte del MERCOSUR.

Objeto de la investigación

En el presente trabajo se estudia en profundidad la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR. Muchos autores afirman que los hechos ocurridos en la organización no respetaron el lineamiento jurídico y que las resoluciones tomadas sobrepasaron las normas emanadas de sus propias instituciones, es esto lo que hace al tema polémico y a su vez interesante de abordar. El estudio llevado a cabo pretende realizar un análisis exhaustivo acerca del aparato jurídico sobre el que está construido el MERCOSUR. A partir de este puntapié inicial, consideraremos los hechos ocurridos a mediados de 2012, analizándolos desde una perspectiva jurídica.

Es inevitable comenzar con el análisis de la situación interna en Paraguay para luego dar paso a reflexiones jurídicas y políticas no sólo acerca de su suspensión de la organización sino del ingreso de Venezuela como Estado Parte.

Justificación del tema

La elección del tema de la monografía final se basó principalmente en lo cautivante que resultan, desde un punto de vista político-jurídico, los hechos que acontecieron durante el mes

de julio del año 2012 en la interna del MERCOSUR. La suspensión de la República del Paraguay y la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte, representó sin duda un hecho polémico en la historia del MERCOSUR.

Dado que los hechos que deseamos abordar son recientes en el tiempo, no abunda bibliografía al respecto que recopile detalladamente los hechos acontecidos desde un punto de vista jurídico e imparcial. Esta cuestión representa una de las principales justificaciones en la elección del tema, a la vez que un desafío. Es tan interesante como desafiante poder realizar una investigación sobre una temática relativamente nueva, la cual nos permita comprender lo sucedido desde un punto de vista neutral, jurídicamente enfocado y justificado.

Por otra parte, el MERCOSUR constituye la base para la integración económica del Uruguay con el mundo. Es, a nuestro modo de ver, la “carta de presentación” del país. Por eso mismo es que consideramos elemental tomar auténtico contacto con lo que sucede en la interna de esta organización internacional, ya que de ella depende la imagen que nuestro país proyecta y que el resto del mundo percibe. MERCOSUR no es una cuestión menor, el rumbo que haya tomado y esté tomando en este momento, será determinante para la realidad del Uruguay. Los hechos que tuvieron lugar en el 2012 acarrearán sin duda consecuencias y responsabilidades. En pos de afrontarlas correctamente, es necesario tener un claro entendimiento de cómo sucedieron los hechos y qué papel jugó y juega nuestro país frente a los acontecimientos referidos.

Al mismo tiempo, resulta atractivo el hecho de poder acceder a información primaria a través de entrevistas con expertos en las diferentes disciplinas involucradas, lo que nos permitirá una comprensión global de los sucesos.

Pertinencia del tema y aporte de la investigación

El interés hacia el análisis a efectuar recae sobre la formación recibida en el correr de la Licenciatura de Estudios Internacionales en pos de comprender diferentes procesos de integración y su pertinencia en el mundo contemporáneo. Con el fin de lograr dicho cometido hemos estudiado en profundidad varias organizaciones internacionales, adquiriendo a su vez conocimientos jurídicos que nos permiten analizar los sucesos actuales de forma crítica.

Al efectuar un estudio jurídico sobre los hechos ocurridos en el 2012 en el marco del MERCOSUR, logramos aplicar los conocimientos teóricos asimilados a lo largo de la carrera sobre un estudio de caso reciente y pertinente. Nos encontramos ante un tema polémico que envuelve tanto a la política como a las instituciones y el derecho, áreas que hemos estudiado en profundidad.

Se nos presenta al MERCOSUR como una organización debilitada y por sobre todo muy cuestionada, no sólo a nivel nacional sino también internacional. En el correr de la historia del MERCOSUR, se han evidenciado fracasos y falencias a nivel político y económico. Deseamos generar una postura propia y argumentada, apuntando a comprender en profundidad cómo funciona el sistema jurídico de dicha organización actualmente, centrándonos en los hechos sucedidos en el 2012. Ahondando sobre los acontecimientos, sus principales actores involucrados, las presiones de grupos externos, y las afiliaciones políticas, a modo de lograr un entendimiento mayor de su accionar. Creemos contar con las herramientas teóricas suficientes para abordar la investigación, volcando todos los conocimientos adquiridos hasta el momento y pretendiendo llegar a nuevos rincones del MERCOSUR, hasta ahora desconocidos por nosotras.

Mucho se ha escrito sobre los éxitos y fracasos del MERCOSUR. Especialmente en los últimos 20 años la academia se ha concentrado en las debilidades que presenta y en resaltar el

no cumplimiento de las obligaciones adquiridas por sus Estados Parte. Sin embargo, la escasez de bibliografía sobre nuestro objeto de investigación no abunda, por lo que creemos que nuestra monografía representará un aporte al debate del MERCOSUR actual, pero desde una óptica jurídica, imparcial y formal de investigación.

Antecedentes bibliográficos

Recurriremos al análisis de tanto fuentes primarias como secundarias. Hemos encontrado infinita bibliografía en lo que respecta al MERCOSUR como tal, especialmente lo enfocado en sus instituciones y su respeto por las normas acordadas, cuestión que nos son de vital importancia para analizar el fenómeno a estudiar. Consideramos que debemos partir del estudio en profundidad del sistema normativo y jurídico del MERCOSUR para posteriormente poder enfocarnos en el tema concreto. Con el fin de lograr un análisis jurídico del caso mencionado, estudiaremos en una primera instancia el sistema institucional del MERCOSUR y los Protocolos y Tratados jurídicos que regularizan la mencionada organización. El Tratado de Asunción, el Protocolo de OuroPreto, el Protocolo de Ushuaia I¹ y II, el Protocolo de Olivos y el Protocolo de Brasilia, son de suma relevancia.

A su vez nos centraremos en las Resoluciones y Decisiones tomadas por representantes de los países miembros en el 2012 referentes al caso a estudiar, como las Declaraciones Presidenciales, la Decisión n° 27/12 y la Decisión n°28/12. Siguiendo en la línea de las fuentes primarias, nos parece de vital importancia el análisis de la prensa.

En cuanto a las fuentes secundarias consultadas referidas particularmente a los acontecimientos del 2012, encontramos tres estudios del CURI. El primero publicado en 2012 por el Dr. Sergio Abreu *Una herida letal al MERCOSUR*. En el mismo año el Dr. Heber Arbuet plantea su estudio titulado *Crisis en Paraguay ¿o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?* Finalmente, también publicado por el CURI, encontramos de gran utilidad el análisis del Dr. Alejandro Pastori *Inconsistencias jurídicas internas del*

¹ Ver Anexo 2

MERCOSUR posteriores a la suspensión de Paraguay y a la Adhesión de Venezuela: ¿Qué le hace una mancha más al tigre? el cual fue publicado en 2013.

Tipo de investigación y metodología

El análisis del tema elegido será afrontado en el marco del paradigma cualitativo, enfocado desde el diseño metodológico de estudio de caso. Éste es entendido como el estudio en profundidad de una entidad delimitada en la cual se procede a analizar un fenómeno o problema identificable y relevante, incorporando al análisis el contexto social y político en el que éste se desenvuelve. Al ser una técnica de investigación cualitativa, lejos de querer aislar el problema de todos aquellos factores que puedan influirlo, el estudio de caso busca entender el fenómeno dentro de su contexto. Éste último juega un rol central de suma importancia para lograr captar y comprender en profundidad la naturaleza del fenómeno y las causas del mismo.

En nuestra investigación analizaremos los sucesos concretos que tuvieron lugar en la interna del MERCOSUR a mediados del 2012. Más concretamente estudiaremos lo que refiere a la suspensión de los derechos de Paraguay y a la adhesión de Venezuela como miembro pleno de la organización, así como cuáles fueron sus antecedentes y causales. De este modo dejamos en claro la delimitación precisa de nuestro caso. A su vez, abordaremos los mencionados sucesos desde un estudio de caso de tipo intrínseco de acuerdo con la clasificación de R.E. Stake². En este tipo de estudios el propósito básico es lograr la más completa comprensión del caso en sí mismo. Nos proponemos la creación de un trabajo con un fuerte componente descriptivo, donde el principal objetivo será tener una clara perspectiva acerca de cuáles fueron los hechos ocurridos y el contexto en el que se llevaron a cabo. A su vez, dado que el caso es único, efectuaremos un estudio en profundidad de cada una de las variables que influyeron a los actores protagonistas del fenómeno, con la expectativa que nos

²STAKE, R.E. 1999. *Investigación con estudios de caso*. Madrid, Morata. Consultado el 25 de octubre de 2013. Disponible en Internet: <http://es.scribd.com/doc/51397687/INVESTIGACION-CON-ESTUDIO-DE-CASOS-STAKE>

ayude a formar una explicación coherente y justificada sobre qué fue lo que sucedió, qué fue lo que motivó a los protagonistas a actuar de dicha forma y cuál es el estado actual de la situación.

Hemos optado por estudiar un fenómeno que puede caracterizarse por ser contemporáneo, y por presentar influencia de múltiples variables que explican en su conjunto el porqué de los acontecimientos. Estas características son muy importantes a la hora de afirmar la elección de realizar un estudio de caso, ya que es el método flexible por excelencia y resulta ideal en estas circunstancias. La laxitud de este diseño, así como la profundidad de análisis a la que habilita, hace que sea posible una interiorización auténtica de los investigadores con el tema y por tanto habilitará a un entendimiento detallado y profundo de las causas que llevaron a que los fenómenos se produjeran de la forma en que lo hicieron.

Haremos uso de la técnica documental y de la técnica de campo permitiendo por un lado un análisis de documentos y por otro la recopilación de testimonios de expertos sobre el caso estudiado. Recurrimos al uso de entrevistas en profundidad, es decir entrevistas semi-estructuradas guiadas por una lista de temas que serán explorados con el entrevistado, efectuadas a informantes calificados con el fin de lograr una comprensión desde un punto de vista jurídico de los hechos analizados. Mediante el uso de preguntas disparadoras se busca principalmente que el entrevistado se expanda sobre los temas planteados. Entrevistamos al Dr. Heber Arbuet, al Embajador Carlos Gianelli, al Dr. Alejandro Pastori, al Dr. Jimmy Voss y al ex Presidente y actual Senador de la República Luis Alberto Lacalle. En lo que refiere al Presidente José Alberto Mujica, analizaremos discursos presidenciales donde explicita su postura.

Lo que pretendemos de las entrevistas, a grandes rasgos, es poder comprender lo sucedido, los motivos que llevaron a tomar estas decisiones tan polémicas y cuestionadas. Pretendemos conocer las dos posturas existentes en relación a los hechos acontecidos, por un lado los argumentos de aquellos que están a favor lo ocurrido y por el otro, los de aquellos que rechazan el *modus operandi* en cuestión. Creemos indispensable analizar este debate para

poder formular nuestra propia opinión acerca de los hechos, logrando así un análisis lo más objetivo posible.

Con el fin de lograr una mayor comprensión del caso a analizar, es primordial delimitar el campo de nuestro interés. El universo, también conocido como población, consiste en el total de las unidades a estudiar, siendo la muestra un subconjunto de elementos de una población y representativa del universo. Tomaremos como universo al MERCOSUR, especificando como muestra los principales actores que la conforman (países y gobernantes) y la normativa jurídica que fija las reglas de relacionamiento entre estos, así como también las competencias y límites.

Las unidades de análisis se pueden definir como los elementos de la población sobre los cuales se evaluarán las variables. Mediremos dos variables, “el respeto de las normas jurídicas” y el “peso de los intereses políticos”. Con el fin de probar si existe una relación entre ambas, llevaremos a cabo un análisis inductivo. Estudiaremos el comportamiento de los gobernantes que representan a cada uno de los actores principales que conforman el universo MERCOSUR. Evidenciaremos su accionar, sus intereses y posturas a medidados del 2012, derivando en la suspensión de Paraguay y adhesión de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.

Preguntas de investigación e hipótesis

Nuestro análisis pretende estudiar el respeto de la normativa jurídica del MERCOSUR. Estudiaremos en profundidad los hechos ocurridos en el transcurso del 2012 al efectuarse la suspensión de Paraguay y la adhesión de Venezuela como Estado Parte.

Nos centraremos en primer lugar en el análisis del funcionamiento del sistema jurídico del MERCOSUR, determinando los protocolos pertinentes y los derechos que derivan de éstos, las competencias de los órganos y el procedimiento legal de adhesión y de suspensión.

En una segunda instancia, estudiaremos y expondremos el proceso de suspensión de Paraguay y el de adhesión de Venezuela, evidenciando las violaciones de las normas institucionales del MERCOSUR. Finalmente culminaremos analizando las posturas de los miembros del MERCOSUR frente al caso presentado.

La pregunta general sobre la cual basaremos nuestra investigación es: ¿De qué manera influencia la voluntad política de los Estados Parte a la hora de cumplir con los compromisos jurídicos asumidos en el marco del MERCOSUR?

Dicha pregunta deriva en la siguiente pregunta específica: ¿Qué violaciones a la normativa MERCOSUR se produjeron durante el proceso de suspensión de Paraguay y adhesión de Venezuela al bloque?

A partir de las preguntas planteadas podemos determinar nuestra hipótesis: En el 2012 tuvo lugar un quebrantamiento del marco jurídico del MERCOSUR debido a la priorización de afiliaciones e intereses políticos entre los presidentes de los Estados Parte, evidenciando una falta de voluntad política hacia el cumplimiento de los compromisos jurídicos asumidos.

Todo miembro que presente una situación de quiebre democrático, puede ser suspendido del MERCOSUR basándose en el Protocolo de Ushuaia. Los miembros del MERCOSUR alegaron un quiebre de la democracia en el Paraguay ante la destitución del Presidente Fernando Lugo a través de un juicio político. Sin embargo, dicho proceso se encuentra amparado en el artículo n° 225 de su Constitución de 1992, por ende la cláusula democrática del MERCOSUR fue incorrectamente aplicada. A su vez, el proceso de suspensión incumplió

con la normativa MERCOSUR al llevar a cabo la suspensión a través de una decisión presidencial que no tiene efecto jurídico.

Por otro lado como ya mencionamos y demostraremos, Paraguay fue incorrectamente suspendido del MERCOSUR. De todas formas, aún correctamente suspendido, todo miembro mantiene sus derechos de voto ante la adhesión de un nuevo miembro a la organización. Al anular la postura de Paraguay en contra de la adhesión de Venezuela y al fundar el ingreso de ésta mediante una Declaración Presidencial, podemos afirmar que se violó la normativa del MERCOSUR.

Al ser una organización intergubernamental, las decisiones están influenciadas por los intereses políticos de los gobiernos de turno. Los miembros del MERCOSUR priorizaron la adhesión de Venezuela, obviando las trabas a nivel jurídico que se presentaban. El proceso de integración se vio influenciado por la gestación de afiliaciones ideológicas e intereses políticos entre los gobernantes.

Marco teórico y conceptual

Marco teórico

Entendemos por marco teórico y conceptual a un grupo de ideas que se utilizarán para formular y desarrollar un argumento. Constituyen la base de análisis de nuestra investigación. Comenzaremos exponiendo la teoría general a partir de la cual sustentaremos nuestro trabajo y, en una segunda instancia, definiremos conceptos que creemos claves para poder comprenderlo.

Construcción de la teoría intergubernamentalista

En los años ochenta, Stanley Hoffmann se encarga de reconceptualizar el rol del Estado a través del intergubernamentalismo. Éste constituye una teoría de las relaciones internacionales la cual se aplica a la integración regional y “(...) cuestiona teorías tradicionales, especialmente el realismo, el transaccionalismo y el neo-funcionalismo, las cuales tienden a ver la integración regional como resultado del poder hegemónico de estados regionales, presión de actores no estatales tales como las burocracias de organizaciones regionales y grupos domésticos de presión, factores sociológicos como el sentido de pertenencia e identidad regional, la asimilación social de grupos, así como producto de la denominada teoría del desbordamiento (spillover).”³

Según esta teoría, los actores fundamentales en el proceso de integración son los gobiernos de los Estados los cuales actúan racionalmente siguiendo sus propios intereses y capacidades de acción. Estos están dispuestos a incorporarse a procesos de cooperación, incluso acceder a su participación en organizaciones internacionales, pero teniendo siempre presente objetivos delimitados y un control sobre éstas. Sin embargo, la explicación básica de esta teoría es que un proceso de integración solo puede ser intergubernamental y de ninguna manera sobrepasará la potestad de los Estados.

El modelo básico del intergubernamentalismo lo constituye la Unión Europea, a partir de la cual se genera y reestructura dicha teoría. Hoffmann sostiene que no debería analizarse dicha organización a través de la tradicional teoría de la integración, “sino desde la óptica de un régimen internacional que impone limitaciones pero ofrece oportunidades, que reduce la capacidad del Estado para la acción individual pero preserva los Estados como sujeto

³ SANCHEZ, Rafael. 2002, junio. “El sistema de la integración centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”. Artículo presentado en I Congreso Latinoamericano de Ciencia política. Universidad de Salamanca, España.

principal de la escena internacional”⁴. “[...] en ningún esfuerzo el Estado nación necesariamente ha perdido cualquier poder que haya ganado Europa. El principal ganador ha sido un Supergobierno de Europa; los Gobiernos y las burocracias nacionales permanecen los principales jugadores.”⁵ Robert Keohane, ícono de la teoría de la interdependencia, trabajó junto con Hoffmann acerca del papel de los Estados-acción en la integración en épocas de cambio en Europa, de lo que surgió el libro *“Institutionalchange in Europe in the 1980.s”*. En éste se refieren al intergubernamentalismo como una teoría que se concentra en las decisiones gubernamentales, en las condiciones que conllevan a los gobiernos a apoyar la integración, pero sobre todo, en el carácter político de la integración regional.

Intergubernamentalismo

La teoría del intergubernamentalismo *“sostiene que el proceso de integración regional es políticamente dependiente y que para el entendimiento de dicho proceso debe observarse como variables independientes las preferencias y los intereses nacionales de los gobiernos, especialmente, aquellos de los países económico y políticamente más fuertes. Vista así, la integración reflejará las preferencias de los Estados más fuertes, los cuales entran en negociaciones y regateos asimétricos entre ellos, y con Estados regionales menores a fin de inducirlos a seguir su liderazgo y apoyar su versión de integración.”*⁶

La teoría entonces, pone a los Estados como eje central para explicar el origen de la integración. Éstos son los únicos actores capaces de comenzar con un proceso integracionista el cual va a servir a sus intereses y necesidades, lo que demuestra que los Estados no pierden

⁴POSADA, Edgar. “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”. En *Papel Político* N° 18, 2005. Consultado el 25 de octubre de 2013. Disponible en: www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/evolucion.pdf

⁵HOFFMANN, Stanley. 1989. “The European Community and 1992”. *Foreign Affairs*, vol. 68, No. 4. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/decision_641.pdf

⁶SANCHEZ, Rafael. 2002, junio. “El sistema de la integración centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”. Artículo presentado en *I Congreso Latinoamericano de Ciencia política*. Universidad de Salamanca, España

ni soberanía ni autonomía ante la integración regional. Solamente ellos son capaces de comenzar o abandonar este proceso. En otras palabras, la legitimidad del proceso de integración recae en la capacidad de los Estados de atribuir o quitar competencias exclusivas a la organización.

Esta teoría se ve influenciada por una visión liberal de las relaciones internacionales en la cual lo que ocurre a nivel interno en un Estado, influencia de manera preponderante en sus acciones y decisiones externas. El regateo en las negociaciones internacionales es considerado también un elemento de esta teoría así como el poder, pero desde una óptica liberal de éste basada en la asimetría existente entre los Estados. Éstas representan una especie de amenaza si se consideran desde el punto de vista de una posible exclusión de un Estado. La asimetría es tanto recíproca como permitida gracias a la interdependencia económica y estratégica del mundo actual.

Para Andrew Moravcsik, el autor contemporáneo de la teoría, el intergubernamentalismo es una teoría de poder, pero en el sentido de una “política de poder” perseguida por medios pacíficos por Estados democráticos. Éstos buscarían esencialmente beneficios económicos a través de la explotación de una interdependencia asimétrica y la manipulación de compromisos institucionales. En vez de hegemonía y coerción, los gobiernos negocian y entran en regateos asimétricos basados en su poder y preferencias nacionales.

Intergubernamentalismo liberal

Durante la década del 90, Andrew Moravcsik analizó la teoría intergubernamental y a partir de sus contribuciones instauró lo que se conoce como intergubernamentalismo liberal. Es en su libro *“The Choice for Europe (1998)”* donde el autor expone en detalle su teoría. Para Moravcsik la Unión Europea constituye el mejor ejemplo de institucionalización de política de coordinación internacional en la actualidad.

El intergubernamentalismo liberal se nutre por un lado, de la teoría liberal acerca de cómo los intereses nacionales se encuentran fuertemente influenciados por la interdependencia económica, y por otro lado, de la teoría intergubernamental que hace referencia a las

negociaciones internacionales. “*At the core of liberal intergovernmentalism are three essential elements: the assumption of rational state behaviour, a liberal theory of national preference formation, and an intergovernmentalist analysis of interstate negotiation.*”⁷

Para el autor, en el ámbito internacional los Estados se comportan de manera deliberada partiendo de objetivos definidos en el ámbito interno. El entendimiento de estos objetivos y de la política interna en general, es según Moravcsik una precondition para el análisis de la interacción estratégica entre los Estados. Por lo tanto, la cooperación en el ámbito internacional se da en dos etapas, en la primera los Estados definen sus intereses nacionales y en la segunda, éstos son negociados con otros Estados a nivel internacional.

En síntesis, el intergubernamentalismo liberal considera a la integración regional como consecuencia de una decisión soberana tomada por un grupo de Estados vecinos. El incentivo para llevar a cabo esta integración es la satisfacción de las demandas de los actores internos dentro de un Estado. A su vez, el autor ve a la interdependencia económica como un elemento esencial de esta integración. Esto argumentado en el hecho de que con una mayor liberalización comercial también aumentaría el comercio exterior, todo lo cual incrementaría las demandas que pretende una integración. En este contexto, las organizaciones regionales parecerían un buen método para facilitar acuerdos.

Marco Conceptual

Entendemos que los conceptos pueden definirse de diversas formas partiendo de distintos enfoques y puntos de vista. Esto conlleva a que un mismo concepto adquiera diversos significados e interpretaciones.

Los conceptos definidos a continuación pretenden ser lineales con respecto a la lógica teórica presentada hasta el momento, lo que creemos le otorgara coherencia y capacidad a nuestro trabajo.

⁷ MORAVCSIK, Andrew. 1993. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”. En *Journal of Common Market Studies* Vol. 31, No. 4. Harvard University

Cooperación

Para autores como Robert O. Keohane⁸, la cooperación es la conducta orientada a promover ventajas recíprocas entre países. Mientras que la cooperación internacional se aprecia como un proceso por el cual las políticas perseguidas por algunos gobiernos son vistas, por el resto de los países que conforman la cooperación, como políticas que proveen sus propios objetivos.

Particularmente, cooperación económica puede definirse como un proceso que intenta reducir las barreras comerciales, con el fin de poder otorgar elasticidad a las transferencias económicas. Para Andrew Moravcsik puede existir incertidumbre acerca de los efectos de esta cooperación sólo si las políticas son expresadas de manera vaga, se utilizan procesos de mercado complejos o se aplican de un modo impredecible.

Integración

En general, entendemos que el significado de integración se define a partir de regularidad de relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación entre las unidades.

Los Estados se acoplan desarrollando distintos niveles y tipos de integración. De esta manera pueden actuar como un todo, como un bloque frente al mundo, impulsando unión y cooperación.

La integración puede ser cultural, económica, comercial así como una integración a nivel local, regional o mundial.

Integración regional

La teoría intergubernamentalista plantea que *“el avance de la integración regional es el resultado de negociaciones entre los países que componen el esquema, donde cada miembro*

⁸ KEOHANE, Robert; HOFFMANN, Stanley. 1991. The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change.

*negocia la instancia regional a partir de intereses nacionales concretos. En este caso, los países establecen la agenda del proceso de regionalización y por tanto pueden detener o avanzar en la consecución del mismo.”*⁹ Este planteo rescata entonces que la decisión de detener o avanzar el proceso de integración regional por parte de los Estados, demuestra que éstos no pierden soberanía y mantienen su poder por encima de las organizaciones. A su vez, la teoría establece que la integración más fácil de concebir es la económica en comparación con otras, como la política o la de defensa, y que ésta puede darse gracias a la interdependencia económica existente entre los Estados.

Los Estados promueven la integración regional a partir de sus intereses nacionales, es decir a través de las demandas de los actores nacionales relevantes. Estos actores son estatales y no estatales, y todos poseen diferentes intereses, percepciones, ideas y capacidades.

Institucionalidad de la integración

*“Se entiende por institucionalidad todo aquello vinculado a las normas que regulan o reglamentan la existencia, composición, competencia y funcionamiento de los órganos -y sobre todo de las instituciones- establecidos en un esquema de integración regional y las formas de interrelación recíproca previstas al efecto, para el logro de objetivos comunes. (...) Con respecto a la estructura institucional su naturaleza puede ser integrada por órganos supranacionales u órganos intergubernamentales.”*¹⁰

Órganos supranacionales

Constituyen órganos completamente independientes de los Estados que forman una organización, y a través de los cuales se puede dirigir a niveles de integración mucho más avanzados. Las decisiones de estos órganos comprometen a todos los Estados miembros, deben ser respetadas y aceptadas tanto las normas como los dictámenes jurisdiccionales. Las

⁹ BERNAL-MEZA, Raúl; PEREZ, Antón. 2001. *MERCOSUR desafío político*. Buenos Aires. CIEDLA

¹⁰ *Ibíd.*

decisiones son directamente vinculantes y los órganos tienen competencias exclusivas, que le son otorgadas por los propios Estados que forman parte de la integración, cediendo soberanía.

Órganos intergubernamentales

Constituyen órganos controlados por los Estados y que atienden a sus intereses. De esta forma se reservan su potestad en la creación de normas, en la toma de decisiones, etc. Estos órganos están integrados por representantes directos de los gobiernos de los Estados miembros.

Interés nacional

“National interests are, therefore, neither invariant nor unimportant, but emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form, and new policy alternatives are recognized by governments. An understanding of domestic politics is a precondition for, not a supplement to, the analysis of the strategic interaction among states”¹¹.

Para el intergubernamentalismo el concepto de interés nacional se inspira en una concepción liberal de las relaciones internacionales. A través de ésta se establece que los particulares y asociaciones que conviven dentro de los Estados poseen intereses autónomos. Estos actores interactúan en la sociedad civil y son los actores fundamentales de la política y de la conformación del interés nacional.

¹¹ MORAVCSIK, Andrew. 1993. Ob. Cit.

1. MERCOSUR

1.1 Antecedentes

1.1.1 Primeros pasos hacia la apertura

Si bien la creación del MERCOSUR deriva directamente de la firma del Tratado de Asunción en 1991, es posible identificar una serie de tratados y asociaciones internacionales anteriores que iniciaron el proceso y fueron demarcando el camino y la modalidad del proyecto de integración regional de los países que hoy lo conforman.

El 18 de febrero de 1960 con la firma del Tratado de Montevideo las partes firmantes establecen una zona de libre comercio e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con sede en Montevideo. Se estableció un plazo máximo de doce años para el pleno funcionamiento de la zona de libre comercio el cual fue aplazado a veinte años por el protocolo de Caracas en 1969. La ALALC constituyó el primer intento de integración económica de la región latinoamericana con el objetivo de dar impulso al desarrollo de sus miembros. La meta sería alcanzada de forma gradual y para lograrlo se estableció un método de desgravación con dos sistemas de listas que serían negociadas de forma periódica, las Listas Nacionales y la Lista Común¹².

Por otra parte el Tratado establecía dos órganos principales: la Conferencia de las Partes Contratantes (el órgano máximo) y el Comité Ejecutivo Permanente. En 1975 se institucionalizó como tercer órgano el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El

¹²ALALC. 1960. TRATADO DE MONTEVIDEO. Consultado el 25 de octubre de 2013. Artículo IV. Disponible en: <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATADOSOBSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/101ALADI/IC1011ESP.pdf>.

Tratado de Montevideo fue firmado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Sin embargo, ante la imposibilidad de cumplir con la desgravación en los plazos acordados, y debido a la rigidez de los mecanismos establecidos, los once Estados Parte suscribieron al Tratado de Montevideo de 1980. Con el mismo se dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) la cual sustituyó a la antigua ALALC pero mantuvo su objetivo, lograr una gradual integración económica en la región como forma de facilitar el desarrollo. Años más tarde se adhieren al proyecto de integración Cuba y Panamá.

La nueva organización también de carácter intergubernamental y de modalidad gradual, se planteó, como objetivo último, la conformación de un mercado común latinoamericano. La ALADI introdujo importantes cambios que la dotaron de más herramientas y de mayor flexibilidad para el cumplimiento de sus objetivos en comparación con su antecesora.

En el Tratado de Montevideo de 1980 se establecen cinco principios básicos que rigen su actuación, éstos son: el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales y la multiplicidad¹³. Éstos hacen que la nueva organización contraste con las características estructuradas estipuladas en el Tratado de 1960 de la ALALC, el que además contaba con los principios de multilateralidad y reciprocidad como únicos rectores.

El objetivo de un mercado común latinoamericano es la meta final, pero para alcanzarlo la ALADI permite la aplicación de tres modalidades de preferencias comerciales: acuerdos de complementación económica, acuerdos de alcance regional, acuerdos de alcance parcial. Por otra parte también reconoce la existencia de países con menor desarrollo relativo, en torno a los cuales establece un *“sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo”*¹⁴.

¹³ALADI. TRATADO DE MONTEVIDEO. 1980. Artículo 3. Consultado el 26 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>

¹⁴ALADI. TRATADO DE MONTEVIDEO. 1980. Consultado el 26 de setiembre de 2013. Capítulo III. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>

En síntesis, puede decirse que la creación de la ALADI significó una reafirmación de la voluntad política a favor de la integración, pero a la vez un reconocimiento al fracaso de la ALALC y a esa modalidad de asociación multilateral tan profunda y rígida que no se adaptaba a la realidad de la región. La nueva institución comenzó a demarcar el perfil futuro para la integración regional, la cual será coherente con los procesos de integración a nivel mundial. La normativa ALADI permite la firma de tratados preferenciales parciales, dando cabida a acuerdos subregionales (bilaterales y plurilaterales) que hacen posible la integración subregional. Le dio una orientación realista, más flexible y en armonía con el desarrollo de otros procesos de integración regional que comenzaron a tener impulso desde el sistema mundial de comercio, en ese entonces representado por el GATT¹⁵.

La nueva organización significó también un cambio de rumbo hacia una integración específica acorde a las necesidades de cada una de las regiones presentes dentro de Latinoamérica, ya que consagra la profundización de las relaciones bilaterales y da paso a nuevos tipos de organizaciones subregionales entre las que se encuentra el MERCOSUR. Estos acuerdos regionales de alcance parcial se desarrollaban con el fin de conformar, en última instancia, la integración regional total que proponía la ALADI.

La ALADI dio lugar a un espacio de análisis en profundidad de las cuestiones regionales a un nivel más micro, donde históricamente la rivalidad comercial y política entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil había puesto freno a la expansión comercial y al crecimiento económico. Surge entonces la integración bilateral como una posible salida a la situación de enfrentamiento entre ambas potencias, lo que a la vez conduciría al desarrollo de ambos. La iniciativa bilateral comenzó a concretarse entre 1984 y 1989 con la firma de veinticuatro protocolos bilaterales. En éstos se regularon diversas materias referidas a múltiples áreas que abordan cuestiones que van más allá del ámbito económico y comercial.

¹⁵ Referido al *General Agreement on Tariffs and Trade* firmado en 1947. Si bien en ese momento se trataba de un acuerdo regulador únicamente del comercio de mercancías, sirvió como sistema de comercio mundial en carácter provisorio hasta que fue sustituido por la OMC en 1994. En el Art XXIV del GATT ya se prevé la excepción al principio de NMF en pos de la formación de zonas de libre comercio, y uniones aduaneras.

Puede decirse que el antecedente más explícito a la creación del MERCOSUR es la Declaración de Foz de Iguazú en noviembre de 1985, firmada por los presidentes de ese entonces, el brasileño José Sarney y su par argentino Raúl Alfonsín. En ella se estableció claramente la intención de integrarse para concretar intereses comunes. Dicha voluntad política fue formalizada con la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración, compuesta por funcionarios y técnicos especializados, que encabezó la tarea de configurar el espacio bajo el cual se llevaría a cabo el proceso de la integración bilateral.

La integración bilateral entre Argentina y Brasil continuó profundizándose en varias oportunidades. En julio de 1986 se firma el “Acta para la Integración Argentino-Brasileña” el cual insta un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) estableciendo un trato preferencial entre dichos países y conllevando a la firma de numerosos protocolos. Un año después, Argentina y Brasil se reúnen en Viedma incorporando nuevos acuerdos al PICE.

En 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, y finalmente en 1990, ambos suscribieron ante la ALADI un Acuerdo de Complementación Económica en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos bilaterales anteriores, estableciendo como objetivo principal la creación de un Mercado Común en un plazo de diez años.

Cabe mencionar que la República Oriental del Uruguay también había iniciado un acercamiento comercial bilateral con cada una de las partes con la firma del Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) en 1975 y 1976, respectivamente. En este contexto, las iniciativas de una integración entre Argentina y Brasil ponían en peligro todos los avances en torno a la liberalización comercial alcanzada hasta el momento con ambos países. Es por este motivo que Uruguay adoptó una postura proactiva y manifestó inmediato interés en participar de esta integración hasta el momento bilateral, el aislamiento no era una opción viable para el país. Mediante iniciativas del presidente Julio María Sanguinetti, las cuales fueron luego reforzadas y formalizadas por su sucesor Luís Alberto Lacalle, Uruguay solicitó formalmente adherirse al proceso.

El primero de agosto de 1990 tuvo lugar una reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de Uruguay, Argentina, Brasil y Chile. Como consecuencia se emitió un comunicado en el cual se expresa la voluntad de ampliar el proceso de integración, incorporando a Uruguay. Por otro lado se invita a Paraguay a adherirse, en tanto Chile decidió mantenerse como observador debido a diferencias referidas a nivel de estrategia comercial que implicaba la integración.

Finalmente, en setiembre se produce la Primera Reunión del Grupo Mercado Común donde representantes uruguayos y paraguayos participaron, declarando un total compromiso en pos de una integración profunda entre los cuatro países. Se acordó que la modalidad más conveniente para concretar la integración sería la firma de un acuerdo que estipulara el futuro establecimiento de un mercado común cuatripartito.

1.1.2 Mercado Común del Sur

El 26 de marzo de 1991 se consolida el “Mercado Común del Sur” con la firma del Tratado de Asunción por parte de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

La creación del MERCOSUR fue desarrollada en armonía con procesos regionales similares en el continente¹⁶, todos efectuados bajo un marco de integración regional macro configurado por la ALADI. El cual, al mismo tiempo, se ajusta a las tendencias mundiales expandidas en el marco de la OMC.

Los Estados Parte se comprometieron a constituir para el 31 de diciembre de 1994 un Mercado Común. A partir del Tratado de Asunción se evidencia un propósito integracionista

¹⁶En referencia al proceso de integración del CAN y CARICOM.

principalmente comercial ya que se priorizó el desarrollo de un programa de liberalización comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas, el establecimiento de un Arancel Externo Común y la adopción de acuerdos sectoriales.

El MERCOSUR cuenta con una estructura jurídica particular al contar con órganos de carácter intergubernamental. Pese a sus objetivos económicos, se requiere un aparato jurídico que permita un buen funcionamiento de la organización y el respeto de las normas. El Embajador Carlos Gianelli expresó lo siguiente:

*“en mi opinión una baja intensidad institucional, es contraria al establecimiento de un mercado común, que es el objetivo central del MERCOSUR como queda demostrado con el antecedente más exitoso que es la Unión Europea; de manera que yo creo si se quiere ir hacia un mercado común se deben crear instituciones supranacionales, cosa que no existe al día de hoy en el MERCOSUR; por ejemplo tener una secretaria ejecutiva con autonomía frente a los órganos intergubernamentales, un Tribunal Arbitral autónomo de los países miembros; un órgano que asegure una efectiva coordinación de políticas macroeconómicas”.*¹⁷

Por otro lado, existe otra academia la cual descarta la falta de supranacionalidad como la causante de las violaciones a nivel jurídico, atribuyéndola a una falta de voluntad política de los miembros del MERCOSUR.¹⁸

El Tratado de Asunción establece dos órganos con capacidad decisoria, el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo del Mercado Común (GMC). Posteriormente se complementa dicho tratado a través de la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, determinando la estructura institucional. Dichos órganos representan a los Estados Parte y no a la organización en sí misma, presentando un carácter intergubernamental y no supranacional. *“Esta institucionalidad de baja intensidad, se articula muy bien con un*

¹⁷ Entrevista efectuada al Emb. Carlos Gianelli el 15/10/13.

¹⁸ DELISANTE, Virginia. 2009. El reto del sistema de solución de controversias: derecho y política en el MERCOSUR. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade de Técnica de Lisboa.

proyecto integracionista que, pese a su innegable esencia política, apostaba prioritariamente a amplificar los acuerdos económicos y comerciales”¹⁹.

Actualmente el MERCOSUR cuenta con cinco países asociados, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile y Perú; y un nuevo integrante, calificado como Estado Parte desde agosto del 2012, Venezuela.

1.2 Estructura institucional del MERCOSUR

Durante un proceso de integración, los Estados ceden de forma voluntaria parte de su poder y autonomía al crear órganos propios de la organización. Se les confiere a los órganos funciones de control, administrativas, deliberantes o el poder de toma de decisión en pos de un interés común.

A modo de lograr un entendimiento jurídico del proceso de suspensión de Paraguay y adhesión de Venezuela, es primordial comprender el sistema institucional de dicha organización. Si bien el Tratado de Asunción establece las bases de la estructura institucional del MERCOSUR, es a través del Protocolo de Ouro Preto en 1994 (en adelante POP), que se determinan los órganos definitivos del MERCOSUR y sus competencias. El Artículo 2 del mencionado Protocolo define tres órganos “*con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental*”.

El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior político con capacidad decisoria del MERCOSUR, integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores de los Estados Parte. La Presidencia del Consejo es rotativa en orden alfabético por un plazo de seis

¹⁹ CAETANO, Gerardo. 2011. *MERCOSUR 20 años*. Montevideo. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Consultado el 20 de octubre, 2013.
Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08347.pdf>

meses. Siendo el principal propulsor del proceso de integración, se reúne al menos dos veces al año con el fin de cumplir con los objetivos establecidos. Las Decisiones emanadas de dicho órgano, establecidas a través del consenso de todos los Estados miembros, cuentan con carácter obligatorio y afectan tan solo a los Estados Parte.

Otros dos organismos disponen de capacidad decisoria, el Grupo del Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). El primero, se encuentra encargado de asegurar el cumplimiento del Tratado de Asunción, ejecutar las Decisiones adoptadas por el Consejo y proponerle proyectos y recomendaciones. A su vez, negocia acuerdos con terceros y somete al Consejo su reglamento interno. Está compuesto por cinco miembros titulares y cinco alternos de cada país, entre ellos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales. Se llevan a cabo reuniones de forma ordinaria, al menos una vez cada tres meses, o extraordinaria. Las resoluciones pronunciadas mediante consenso por el Grupo deben ser ejecutadas por los Estados Miembros del MERCOSUR de forma imperativa. De ser necesario el Grupo del Mercado Común dispone de órganos dependientes quienes realizan recomendaciones, como los Grupos, los Subgrupos de Trabajo, las Reuniones Especializadas y los Grupos Ad Hoc.

Por otro lado, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) supervisa y ejecuta políticas comerciales a nivel interno del MERCOSUR, con terceros y con Organizaciones Internacionales, con el fin de avanzar en la consolidación de la Unión Aduanera. Está integrada por cinco miembros titulares y cinco alternos para cada miembro del MERCOSUR, con el apoyo de ocho Comités Técnicos a disposición. Entre otras funciones encontramos asistir e informar al Grupo del Mercado Común, crear Comités Técnicos, aplicar y regular el Arancel Externo Común y, por último, recibir reclamos y proponer cambios a nivel comercial. La Comisión se reúne una vez al mes o a solicitud del GMC o de un Estado Parte, a raíz de dichas reuniones se dictaminan Directivas de carácter obligatorio y Propuestas.

En lo que refiere a los órganos sin capacidad decisoria encontramos en primer lugar al Parlamento del MERCOSUR (PM). En el 2005 se firma el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR con el fin de reemplazar la Comisión Parlamentaria Conjunta.

El Parlamento unicameral vela por la preservación de la democracia y el respeto de los derechos humanos en los Estados Parte y Asociados, debiendo presentar un informe anual sobre dichos aspectos a nivel regional. El Protocolo establece la selección de los Parlamentarios a través del voto directo, universal y secreto de los ciudadanos de los países miembros. Sesiones ordinarias toman lugar de forma mensual, pudiendo llegar al consenso sin necesidad de unanimidad. El “Parlasur” establece un vínculo entre los ciudadanos y la organización, al considerar reclamos o peticiones de la sociedad civil. A su vez, establece recomendaciones en pos de una mayor integración latinoamericana y propone proyectos de normas al CMC.

En 1996 surge el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) conformado por Secciones Nacionales. Éstas son integradas por hasta nueve delegados titulares de cada Estado Parte quienes representan sectores económicos y sociales de sus respectivos países. Se establece como objetivo la cooperación con el fin de contribuir al desarrollo económico y social, analizando el impacto de las políticas integracionistas aplicadas. Puede emitir recomendaciones al GMC, proponer normas y realizar investigaciones. Sus reuniones se efectúan al menos dos veces al año.

La Secretaría del MERCOSUR (SM) presentó en sus inicios un carácter meramente administrativo al ser el archivo oficial de toda documentación, encargarse de la publicación y traducción de normas, editar el Boletín Oficial y coordinar las reuniones de los órganos. A partir del 2002 se le asignan nuevas funciones, pasa a ser una Secretaria Técnica considerada un órgano de asistencia y de apoyo operativo y técnico. Se establecen tres sectores: el Sector de Asesoría Técnica, el Sector de Normativa y Documentación y, por último, el Sector de Administración y Apoyo.

Por su parte, el Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho (CMPED), es creado por iniciativa del Consejo de Mercado Común. Se llevan a cabo proyectos de investigación, foros, conferencias, cursos y reuniones de académicos; con el fin de incentivar la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Por último, en lo que refiere al sistema de Solución de Controversias encontramos al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR) el cual comienza a funcionar en el 2004. Surge a raíz del Protocolo de Olivos (PO), a modo de perfeccionar el sistema provisorio establecido en el Protocolo de Brasilia (PB) que preveía una solución de controversias arbitral ad hoc. El Tribunal de carácter permanente debe “*garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de Integración.*”²⁰

Todo particular o Estado Parte del MERCOSUR tiene derecho a recurrir ante el TPR con el fin de denunciar violaciones de normas por parte de Estados, requerir opiniones consultivas o ante la aplicación del procedimiento de las Medidas Excepcionales de Urgencias. Durante la instancia de arbitraje se puede recurrir, una vez presentado el reclamo a la Secretaría del MERCOSUR, ante un Tribunal Ad Hoc (TAH) que dictamine un laudo y establezca una solución a la controversia. Otra alternativa posible es recurrir directamente al TPR (“*per saltum*”), siempre y cuando exista previo consenso entre las partes involucradas en la controversia. La gran diferencia está en que el TPR puede revisar el laudo del TAH desde un punto de vista jurídico, de así requerirlo alguna de las partes, en cambio de aplicarse el mecanismo “*per saltum*”, el TPR estudia el caso en su totalidad dictando un laudo obligatorio y definitivo.

El TPR se encuentra compuesto por cinco árbitros, uno por cada Estado miembro, renovable hasta por dos años consecutivos. El quinto miembro será designado por unanimidad de los Estados parte, deberá ser nacional de alguno de éstos y su duración en el cargo será de tres años sin posibilidad de renovación. De no existir unanimidad la Secretaría administrativa del MERCOSUR será la encargada de elegirlo mediante sorteo, a partir de una lista de 8 árbitros, dos presentados por cada país. No obstante, en el PO se establece que de común acuerdo, los miembros podrán establecer nuevos criterios para la designación del quinto árbitro.

²⁰TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. Consultado el 24 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.tprMERCOSUR.org/es/hist_controv.htm

1.3 Marco jurídico del MERCOSUR

1.3.1 Adhesión, suspensión y creación de las normas en el MERCOSUR

1.3.1.1 Tratado de Asunción

Se firma el 26 de marzo de 1991 en Asunción, con el objetivo de crear un mercado común entre la República Oriental del Uruguay, la República Argentina, la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil.

El Artículo 20 del Capítulo IV, trata sobre la adhesión de un nuevo país al MERCOSUR. En él se dispone que será posible la adhesión de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas propuestas deberán ser examinadas por los Estados Parte luego de cinco años de vigencia de este Tratado.

Sin embargo, se establece que es posible acortar los plazos mencionados para adherir a un país de la Asociación Latinoamericana de Integración que no forme parte de otros esquemas de integración, regionales o extra regionales. Es de primordial importancia destacar que los Estados Parte del MERCOSUR deberán aprobar las solicitudes de adhesión de manera unánime.

1.3.1.2 Protocolo de Ouro Preto

El Protocolo de Ouro Preto se firma el 17 de diciembre de 1994 en Brasil, como consecuencia de lo dispuesto en el Artículo 18 del Tratado de Asunción. En éste se establece que antes del 31 de diciembre de 1994 se desarrollaría una reunión extraordinaria con el objetivo de determinar la estructura institucional del MERCOSUR.

Como mencionamos anteriormente, de acuerdo a su Artículo 2, los órganos que poseen capacidad decisoria dentro del MERCOSUR son el CMC, el GMC y la CCM. Se determina también que son órganos de carácter intergubernamental por lo que responden a los intereses políticos de los Estados Parte.

El órgano competente para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en la organización es el Consejo del Mercado Común. Según el Artículo 3, es el órgano superior del MERCOSUR encargado de la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones.

En cuanto a la creación de normas MERCOSUR, el Artículo 37 del Capítulo III, establece que las decisiones de sus órganos se adoptarán por consenso y en presencia de todos los Estados Parte.

Por otro lado, se determina que *“con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Parte de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”* se desarrolla un procedimiento por el cual la normativa derivada de éstos entrará en vigor cuando las normas se incorporen a los ordenamientos jurídicos nacionales de los países que conforman la organización (Artículo 40).

Una vez aprobada la norma y que los Estados Parte adoptaron las medidas necesarias para incorporarla a sus sistemas jurídicos internos, deberán comunicárselo a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Por su parte, la Secretaría notificará esta incorporación a cada país y según el inciso nº3 del Artículo 40, las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación.

A partir del Artículo 40 podemos concluir que en el sistema jurídico del MERCOSUR, para que una norma entre en vigor, es necesaria la incorporación previa de esta norma a las legislaciones nacionales de los Estados Parte.

En cuanto a las fuentes jurídicas del MERCOSUR, las encontramos taxativamente enumeradas por el Artículo 41:

“I- El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II- Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III- Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.”

Por su parte, en el Artículo 42 se establece que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR tienen carácter obligatorio.

Por último, en lo que refiere al tema que nos compete, el Artículo 50 del Protocolo de Ouro Preto dispone que en materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para este Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción: *“La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significan, ipso iure, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción.”*

1.3.1.3 Protocolo de Ushuaia

Los Estados Parte del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, firman el 24 de julio de 1998 en Argentina, el Protocolo de Ushuaia. Éste se realiza con el fin de confirmar que la existencia de instituciones democráticas es una condición necesaria para la

organización. En el Artículo 1 se establece que *“la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Parte”*.

En este Protocolo se dispone que la ruptura democrática en uno de los países signatarios, conducirá a la realización de consultas entre los países del MERCOSUR y con el Estado afectado. Cuando las consultas no propongan soluciones, los Estados Parte de este Protocolo podrán establecer diferentes medidas las cuales dependerán de la gravedad de la situación.

En el Artículo 5 se dispone que las medidas abarcarán la suspensión del derecho a participar en los órganos de los procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de éstos.

Por su parte, las medidas previstas en el Artículo 5 se adoptarán por consenso y serán comunicadas al Estado afectado el cual no participará del proceso decisorio. Las medidas adoptadas por los Estados Parte entrarán en vigencia una vez comunicado el Estado afectado. Por último, el Artículo 7 del Protocolo dispone que las medidas previstas en el Artículo 5 cesarán completamente cuando se restablezca el orden democrático en el Estado afectado.

1.3.1.4 Protocolo de Ushuaia II

El 20 de diciembre de 2011 se lleva a cabo en Montevideo, el Protocolo de Ushuaia II. Participan los cuatro Estados Parte del MERCOSUR, y los Estados Asociados a la organización considerados Parte de este Protocolo. Éstos son, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República de Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

El Protocolo de Ushuaia II busca básicamente reforzar lo realizado por su antecesor en 1998. Reivindica lo establecido en Ushuaia I pero introduce cambios con el objetivo de otorgar mayor respaldo y accionar frente a posibles quiebres democráticos.

En su Artículo 1 se dispone que el Protocolo se aplicará *“en caso de ruptura o amenaza de ruptura 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”*.

Cuando ocurra una de las situaciones mencionadas, se convocará a sesión extraordinaria ampliada del Consejo del Mercado Común reuniendo a los Presidentes de las Partes o, en caso de no ser posible, los Ministros de Relaciones Exteriores. Ellos promoverán consultas inmediatas con las autoridades de la Parte afectada, interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia. Según el Artículo 3, si estas consultas no logran encontrar soluciones, se podrán establecer ciertas medidas.

Los Presidentes de las Partes velarán por el cumplimiento de estas medidas por parte del Estado afectado y éstas entrarán en vigor en la fecha en que se adopte la respectiva decisión. A través del Artículo 5 se hace posible la conformación de Comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica y especializada, así como Comisiones abiertas para acompañar los trabajos de mesas de diálogo entre los actores políticos, sociales y económicos de la Parte afectada.

Sin embargo, cabe destacar que el Protocolo de Ushuaia II no constituye norma habilitante ya que no ha sido ratificado. Lo incluimos de manera teórica por sus disposiciones en cuanto a la suspensión de un Estado Parte pero no será invocado a lo largo de nuestro trabajo debido a que no ha entrado en vigor.

1.3.2 Sistema de Solución de Controversias

1.3.2.1 Protocolo de Brasilia

Firmado el 17 de diciembre de 1991 por los Estados Parte, es el instrumento que dispone y regula el sistema de solución de controversias en la organización.

Controversias entre Estados

El Artículo 1 dispone que serán sometidas al procedimiento propuesto en este Protocolo, *“Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las resoluciones del Grupo Mercado Común”*.

En caso que los Estados Parte se hallen en una controversia, éstos procurarán solucionarla, en primera instancia, bajo negociaciones directas. Éstas a su vez no podrán exceder un plazo de quince días a partir de planteada la controversia, salvo que existiera un acuerdo entre las partes. Los Estados en controversia deberán informar acerca de las negociaciones y sus resultados al Grupo de Mercado Común, a través de la Secretaría Administrativa (Arts. 2 y 3).

De no llegar a un acuerdo en esta instancia, ambas partes podrán solicitar la participación del GMC. Éste estudiará la situación, evaluando las posiciones de las partes y requiriendo, en caso de ser necesario, asesoramiento a expertos. Dentro de los 30 días siguientes, el GMC formulará recomendaciones a las partes en conflicto con el objetivo de solucionarlo. Si aún luego de la intervención del GMC no se llega a un acuerdo, cualquiera de los Estados Parte podrá comunicar a la SAM su intención de iniciar el procedimiento arbitral.

A partir de este momento se conformará un Tribunal ad hoc, en un plazo de quince días, el que estará compuesto por tres árbitros. Dos de estos árbitros serán elegidos por cada parte en conflicto y el tercero se elegirá de común acuerdo. Este último no podrá ser nacional de ninguno de las partes, asimismo, los tres árbitros deberán ser juristas de reconocida competencia.

Según el Artículo 18, la parte reclamante podrá solicitar al Tribunal Arbitral que dicte medidas provisionales para evitar posibles daños, de mantenerse la situación de conflicto. Estas medidas serán obligatorias para las partes hasta que se dicte el laudo.

El Tribunal Arbitral deberá expedirse en un plazo de sesenta días, pudiendo extenderse hasta noventa a partir de que se designe su Presidente. Según el Artículo 20 el laudo del Tribunal se adoptará por mayoría, será fundamentado y suscrito por el Presidente y los demás árbitros. A su vez, *“Los laudos del Tribunal Arbitral son inapelables, obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación y tendrán respecto de ello fuerza de cosa juzgada. Los laudos deberán ser cumplidos en un plazo de quince (15) días, a menos que el Tribunal Arbitral fije otro plazo”* (Artículo 22). En el caso que un Estado no cumpla con el laudo en los plazos previstos, el otro Estado parte de la controversia podrá aplicar medidas compensatorias temporarias.

Reclamos de los Particulares

Este procedimiento se efectuará ante los reclamos realizados por particulares *“con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los Acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común o de las Resoluciones del Grupo Mercado Común”* (Artículo 25).

En el Capítulo V del presente Protocolo se establece el procedimiento a través del cual un particular puede reclamar contra un Estado Parte de la organización. Para esto el particular debe presentar sus reclamos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado donde residan (Artículo 26).

La Sección Nacional que haya admitido el reclamo podrá entablar contacto con la Sección Nacional del GMC del Estado reclamado a fin de promover consultas y encontrar una solución rápida. De otro modo se podría elevar el reclamo directamente al GMC (Artículo 27). Por su parte, el GMC tiene el derecho de rechazar el reclamo si considera que no están reunidos los requisitos necesarios. En el caso de que no rechace el reclamo, el GMC convocará a un grupo de expertos que deberá pronunciar un dictamen en un período de treinta días (Artículo 30). Si este dictamen resultara favorable a la reclamación presentada, cualquier Estado Parte puede exigir la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas. En el caso de no cumplir con dichas medidas, el Estado que las requirió podrá recurrir directamente al procedimiento arbitral descrito anteriormente (Artículo 32).

1.3.2.2 Protocolo de Olivos

El Protocolo de Olivos fue aprobado por el Consejo Mercado Común el 18 de febrero de 2002. El carácter de este Protocolo es transitorio, en su Artículo 53 establece que previo a la conformación total del Arancel Externo Común por los Estados Parte, éstos deberán revisar el sistema de solución de controversias. Esta revisión tendría como objetivo la adopción de un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común al que se hace referencia en el Anexo III del Tratado de Asunción.

Una de las mayores innovaciones del Protocolo de Olivos es la creación del Tribunal Permanente de Revisión al que hicimos mención anteriormente. Dicho Tribunal revisa los laudos emitidos por los Tribunales Ad Hoc y permite además, acceder a él de manera directa, siempre y cuando exista consenso entre las partes en controversia. El Protocolo de Olivos se

firma en una etapa de relanzamiento del MERCOSUR, por lo que era necesaria la modificación del sistema de solución de controversias. Básicamente se busca obtener un mayor respaldo jurídico en la organización.

En líneas generales, el procedimiento que plantea el Protocolo de Olivos para la solución de controversias entre Estados Parte del MERCOSUR es muy similar al planteado por el Protocolo de Brasilia. Lo novedoso es que cualquiera de las partes en controversia podrá, una vez dictado el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc, presentar un recurso de revisión contra dicho laudo en un plazo no superior a 15 días a partir de la notificación de éste (Artículo 17).

Según el Artículo 21, la otra parte en controversia podrá contestar el recurso de revisión interpuesto dentro de un plazo de quince días luego de su notificación. El TPR por su parte, se pronunciará en un período de treinta días desde la presentación de la contestación mencionada anteriormente, o del vencimiento del plazo para dicha presentación. Este plazo podrá ser prorrogado por quince días más. *“El Tribunal Permanente de Revisión podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal Arbitral Ad Hoc. El laudo del Tribunal Permanente de Revisión será definitivo y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc.”* (Artículo 22)

Asimismo, en el Artículo 23 se dispone que las partes en controversia podrán acudir al TPR de forma directa, sin haberse presentado ante un Tribunal Arbitral ad hoc previamente. Esto significa que se puede acudir al TPR en primer y única instancia o en segunda instancia con fines de revisión luego de poseer el laudo emitido por un Tribunal Ad Hoc.

2. Suspensión de Paraguay del MERCOSUR

2.1 Situación interna de Paraguay

En junio de 2012 el Presidente de Paraguay es destituido por el Congreso paraguayo al alegar un incorrecto ejercicio de sus funciones. Dicho acontecimiento tuvo repercusiones no solo a nivel interno sino también a nivel internacional, especialmente en el marco del MERCOSUR, al catalogar los hechos como inconstitucionales. Con el fin de poder analizar si las repercusiones internacionales aplicadas se encuentran jurídicamente sustentadas, estudiaremos en profundidad los hechos ocurridos en Paraguay.

A través de las elecciones en abril del 2008, llega al poder la Alianza Patriótica para el Cambio con Fernando Lugo en la Presidencia, logrando romper la hegemonía del Partido Colorado formalmente conocido como La Asociación Nacional Republicana. Sin embargo su mandato fue interrumpido al desencadenarse un juicio político que concluye en su destitución.

Debido a la desigual distribución de las tierras en Paraguay, surgen grupos de campesinos de resistencia armada como el Ejército del Pueblo Paraguayo y la Liga Nacional de los Carperos. En junio de 2012 se lleva a cabo la desocupación, por parte de las autoridades, de una hacienda en el departamento de Canindeyú tomada por la Liga Nacional de Carperos. Se desencadenó un enfrentamiento armado, denominado por la prensa como “la matanza de Curuguay”, resultando en la muerte de diecisiete personas y alrededor de unos ochenta heridos. En respuesta a los sucesos ocurridos, el entonces Presidente Fernando Lugo, destituyó al Comandante de la Policía Nacional y al Ministro del Interior. Consecuentemente es nombrado Ministro un miembro del Partido Colorado, ignorando al candidato propuesto por el Partido Liberal Radical Auténtico. *“El cambio del Ministro del Interior fue mal recibido por el Partido Liberal Radical Auténtico, aliado parlamentario de Lugo e histórico*

*enemigo enfrentado al Partido Colorado; en consecuencia le retira su apoyo en el Gobierno, renunciando todos sus ministros, lo que resultará decisivo en el juicio político*²¹.

El debilitamiento político de Fernando Lugo se ve seriamente agravado con el fin de la coalición del Partido Liberal Radical Auténtico, quien se alía al Partido contrincante, la Asociación Nacional Republicana. Luis Gneiting, diputado del Partido Colorado, presenta una propuesta para llevar a cabo un juicio político público contra el Presidente paraguayo. El partido anteriormente aliado al Presidente respaldó la propuesta de juicio, al igual que el Partido Patria Querida y el Partido Colorado. En contrapartida el Presidente Lugo describe públicamente la situación como un “*golpe de Estado exprés*”²² y realiza un llamado a una manifestación de campesinos en contra del juicio.

El 21 de junio de 2012 se reúne la Cámara de Diputados en donde se presenta la acusación hacia el Presidente que lo inculpa de un mal desempeño de sus funciones y de incentivar a los Carperos a ocupar la hacienda conllevando a la “*matanza de Curuguaty*”. La petición de juicio es finalmente aprobada al lograr todos los votos menos uno, permitiendo la presentación del libelo acusatorio ante la Cámara de senadores.

El Senado aprueba la petición de juicio político, concediendo al Presidente un plazo de 24 horas para la preparación de su defensa. El 22 de junio de 2012 se inicia el juicio político en donde el Presidente de Paraguay es destituido por el Congreso paraguayo al alegar un incorrecto ejercicio de sus funciones. Fueron requeridos treinta votos para la destitución, treinta y nueve de los senadores presentes se manifestaron a favor mientras tan solo cuatro de ellos votaron en contra. Asume posteriormente la Presidencia del Paraguay, el entonces vicepresidente, Francisco Franco.

²¹ ARBUET, Heber. “¿Crisis en Paraguay o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?”. En *Estudios del CURI*, N° 04/12, julio de 2012. Disponible en: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri04del12Arbuet.pdf>

²² PAÍS 24. 2012, junio, 22. *Hirieron a la democracia y a la historia del Paraguay*. Consultado el 02 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=193485>

Durante el juicio público se presentaron cinco principales razones con el fin de evidenciar el mal desempeño de las funciones del entonces Presidente, describiendo al mandato como negligente y proclive a la confrontación social.

En una primera instancia se denuncia el “*acto político en el comando de ingeniería de las fuerzas armadas*” ocurrido en el 2009. El evento llevado a cabo con el aval del gobierno reunió jóvenes socialistas y funcionarios del gobierno quienes dieron discursos que incentivaban la lucha de clases sociales.

Por otro lado, se hace alusión a las violaciones del derecho de propiedad, apoyadas por la Liga Nacional de Carperos, durante las intrusiones en la zona de Ñacunday las cuales nunca fueron reprimidas. Se denuncia la complicidad de las fuerzas armadas bajo la tutela del Presidente y vínculos entre éste y los perpetradores.

Se evidencia una falta de voluntad en la conducción de políticas con el fin de frenar la creciente inseguridad y hacer frente al grupo guerrillero conocido como el Ejército del Pueblo Paraguayo, al cual se le adjudican vinculaciones con el gobierno. A pesar de los ingresos otorgados por el Congreso Nacional con el fin de frenar la delincuencia, los operativos llevados a cabo no dieron resultados eficaces y han evidenciado un abuso de poder de la Policía Nacional.

A su vez, se critica la falta de transparencia de la firma por el Presidente Lugo del Protocolo de Montevideo o de Ushuaia II, dicho Protocolo es descrito como un “*atentado contra la soberanía de la República del Paraguay ya que a través de este documento, los países vecinos podrían cortar el suministro de energía a la República del Paraguay*”²³. Finalmente

²³ RESOLUCIÓN H. CÁMARA DE DIPUTADOS N° 1431/2012. 2012. “Libelo Acusatorio contra el Presidente de la República Fernando Lugo Méndez”. Consultado el 10 de mayo, 2014. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo/libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf

se reitera su culpabilidad de la ya mencionada “matanza de Curuguaty”.

Como ya mencionamos, los sucesos descritos han desencadenado un polémico debate a nivel nacional e internacional en lo que refiere a la legalidad de los hechos. El ex Presidente paraguayo afirmó a “Radio 10” de Argentina que “(...) *lo que se está haciendo es un golpe de Estado al Presidente*”²⁴.

Sin embargo, partidarios del cambio llevado a cabo, establecen que los hechos ocurridos se han dado en el marco de la Constitución Paraguaya de 1992. El artículo 225 de la sección VI de la Constitución mencionada establece: “*El Presidente de la República (...), sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*”²⁵. Dicho artículo especifica que la acusación debe ser en una primera instancia desarrollada por la Cámara de Diputados y elevada posteriormente a la Cámara de Senadores. Esta Cámara es quien lleva a cabo el juicio político, contando con la potestad de destituir al individuo de su cargo al lograr la mayoría absoluta de dos tercios.

Partidarios del ex Presidente Lugo, han alegado inconstitucionalidad al manifestar que no fueron otorgados los plazos necesarios para lograra una correcta defensa, de forma previa al juicio político. Sin embargo, el reclamo presentado ante la Corte Suprema de Justicia fue rechazado por la misma, al establecer que el Congreso cuenta con la potestad de dictaminar el plazo que crean necesario.

Por otro lado, el artículo 234 de la Constitución establece que asumirá el Vicepresidente de encontrarse vacante el cargo de Presidente sin que éste haya finalizado su mandato oficial.

²⁴SUBRAYADO. 2012, junio. *Las razones que llevaron a la destitución de Fernando Lugo*. Consultado el 30 de Junio de 2014. Disponible en: <http://subrayado.com.uy/PortalTest/Site/noticia/13537/las-razones-que-llevaron-a-la-destitucion-de-fernando-lugo>

²⁵ CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DEL PARAGUAY. “Constitución Nacional de la República del Paraguay”, suscrita el 20 de junio de 1992. Consultada el 24 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

Frente a crecientes presiones las cuales exigían elecciones antes de tiempo, el Tribunal Superior de Justicia Electoral hizo hincapié en el artículo 234, estableciendo que Francisco Franco ejercerá hasta culminado el mandato presidencial en el 2013.

En contrapartida, Fernando Lugo, crea un gabinete paralelo incentivando una movilización popular con el fin de lograr un “*retorno a la democracia*”. Consecuentemente, se crea el Frente Nacional de la Defensa de la Democracia en Paraguay, mientras que por otro lado la Liga de Carperos declara no reconocer a Francisco Franco. Sin embargo, dichas medidas no logran la repercusión esperada.

En retrospectiva y analizando la Constitución de Paraguay, podemos afirmar que el procedimiento llevado a cabo ha respetado las leyes nacionales del país. No se ha dado un quiebre constitucional y por ende los sucesos analizados no producen repercusiones que afecten el interés jurídico internacional.

2.2 Repercusión a nivel internacional

Varios países condenaron los sucesos ocurridos en Paraguay tanto de forma unilateral, como en el marco de organizaciones internacionales.

Las posiciones de los Estados a nivel internacional fueron variadas y no siguieron una misma línea. Estas posturas van de un extremo a otro, por un lado encontramos a aquellos Estados que caracterizan lo ocurrido en Paraguay como un “golpe de Estado” y por otro, a aquellos que procedieron a reconocer de forma inmediata al nuevo gobierno asumido tras la destitución de Fernando Lugo. En el centro de estas posturas extremas, encontramos visiones moderadas de distintos Estados los cuales optaron por aceptar los hechos de Paraguay como acontecimientos políticos internos. A su vez, otros Estados optaron por analizar lo ocurrido e incluso contactaron a sus embajadores en Paraguay con el fin de informarse sobre la situación.

A nivel multilateral también encontramos diversas posturas. La Organización de Estados Americanos, si bien reconoció que el juicio a Fernando Lugo fue breve, expresa que el procedimiento no desconoció la ley ni la Constitución paraguaya. Por otro lado, UNASUR decidió tomar cartas en el asunto. Luego de verse informado sobre lo acontecido en Paraguay, decide enviar una misión de embajadores con el objetivo de vigilar el juicio político y corroborar la existencia de un debido proceso, siguiendo las pautas establecidas en la Constitución paraguaya. El Secretario General de la organización, Alí Rodríguez, se pronunció en contra de lo ocurrido a nivel interno de Paraguay. El mismo alegó que se producía una amenaza al orden democrático y que los plazos brindados al entonces Presidente, para preparar su defensa, eran demasiado cortos. La decisión de la organización fue la exclusión de Paraguay de la reunión llevada a cabo el 26 de junio de 2012. En ésta se decide la suspensión de Paraguay en la organización hasta la asunción de un nuevo Presidente electo por la ciudadanía paraguaya y se crea una Comisión con el objetivo de asegurar la voluntad de esta ciudadanía en las elecciones desarrolladas en abril de 2013.

Dado el tema que nos compete, son las repercusiones de la situación interna de Paraguay en el seno del MERCOSUR las de nuestro mayor interés. El 22 de junio de 2012 el canciller paraguayo Jorge Lara Castro informa a los países de la organización sobre la situación interna de Paraguay. Cristina Fernández, Dilma Rousseff y José Mujica (Presidentes de los respectivos países, Argentina, Brasil y Uruguay) proclaman, a través de una Declaración Presidencial, la existencia de una “*ruptura del orden democrático*”²⁶. Dicha condena, conllevó a la posterior suspensión de Paraguay del MERCOSUR, ésta se respalda en el Protocolo de Ushuaia el cual contempla la suspensión de un Estado Parte ante un quiebre del orden democrático.

²⁶MERCOSUR. “Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay” realizada el 24 de Junio de 2012.

2.3 Etapas de la suspensión de Paraguay y análisis jurídico

Podemos afirmar en primer lugar, basándonos en lo analizado anteriormente, que los hechos ocurridos a nivel interno de Paraguay no representaron un quiebre constitucional. Como evidenciamos previamente, el juicio político llevado a cabo contra el entonces Presidente de Paraguay, al alegar un incorrecto ejercicio de sus funciones, se encuentra contemplado en la Constitución paraguaya. Tanto los plazos como el proceso llevado a cabo, han respetado las normas de dicho país, por ende, la destitución se dio de forma legítima. Heber Arbuét afirma *“Al Presidente lo destituyeron correctamente. No sé si correctamente desde el punto de vista ético-político, pero desde el punto de vista jurídico-institucional, sí. Es un sistema político muy especial el paraguayo, porque si bien es presidencialista, el peso político que el parlamento tiene para algunas cosas, principalmente para el control presidencial, es muy grande. Por lo cual es casi semi-parlamentario”*²⁷.

La destitución del Presidente Lugo sirvió como desencadenante de una serie de decisiones y resoluciones que tuvieron lugar, a posteriori, en el seno del MERCOSUR.

Una vez pública la destitución de Fernando Lugo, los restantes Estados Parte del MERCOSUR decidieron sancionar a Paraguay. La sanción se manifestó, en una primera instancia, a través de una Declaración Presidencial emitida el día 24 de junio de 2012 por los gobiernos de los tres Estados Parte, así como de los Estados asociados a la organización, en la que se explicita la suspensión de Paraguay de participar en la Reunión del CMC y la Cumbre de Presidente en Mendoza.

La Declaración Presidencial fue emitida a través de un comunicado titulado *“Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay”*²⁸, en la cual se detalla lo siguiente:

²⁷ Entrevista realizada el día 14 de noviembre de 2013 al Dr. Heber Arbuét.

²⁸ Ver Anexo 4

“Considerando que, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR suscrito el 24 de julio de 1998, la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.

Deciden:

1.- Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso.

2.- Suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, así como de las reuniones preparatorias, que tendrán lugar en la ciudad de Mendoza, entre el 25 y 29 de junio de 2012.

3.- Considerar, a nivel de Jefas y Jefes de Estado en la Reunión Cumbre del MERCOSUR del día 29 de junio, ulteriores medidas a ser adoptadas.”

La suspensión de Paraguay en el MERCOSUR se basó en la premisa de “quiebre democrático” aplicando el Protocolo de Ushuaia (en adelante PU). Éste establece en el Artículo 1 que *“La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”*. De darse un quebrantamiento del orden democrático en un Estado Parte, se procede a la aplicación de medidas en función de la gravedad de los hechos ocurridos. Éstas *“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”*²⁹. Las medidas deben ser aprobadas por consenso de los

29 MERCOSUR. “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” del 24 de julio, 1998. Consultado el 10 de noviembre 2013. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/protocolos/prot17092.htm>

Estados Parte y posteriormente comunicadas al Estado afectado, el cual no será partícipe de la negociación.

Cabe destacar que de forma previa a la aplicación de dichas medidas, el Protocolo prevé la coordinación de consultas entre los demás Estados Parte y con el Estado afectado, a modo de evaluar la situación. Una vez llevadas a cabo las consultas mencionadas, de no llegar a un acuerdo, se pueden aplicar las medidas correspondientes. Sin embargo, Paraguay denuncia que dichas consultas nunca se coordinaron. Habiendo obviando dicha etapa, los Estados Parte procedieron directamente con la negociación de las sanciones a aplicar.

Por su parte, el Instituto de Derecho Internacional Público (IDIPU) de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay emite un comunicado, el 26 de julio, referente a las decisiones adoptadas. En primer lugar considera que, conforme a la regla interpretativa de los acuerdos internacionales establecida en el Artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la ruptura del orden democrático surge de la violación de la Constitución del propio Estado juzgado. En el caso de Paraguay, IDIPU considera que *“los actos y hechos que determinaron la destitución del anterior Presidente del Paraguay por vía del juicio político y su sustitución por el Vicepresidente parecen ajustarse, prima facie, a las disposiciones pertinentes de su Constitución, cumpliendo las formalidades en ella prescriptas”*.³⁰ Por lo tanto, concluye que no se advierte de una clara ruptura del orden democrático en Paraguay, lo que desmoronaría el supuesto exigido por el PU. El Instituto pretende hacer especial énfasis en las consultas previas no realizadas. Estas consultas claramente no tuvieron lugar, *“no pudiéndose tener por tales las gestiones hechas para la extensión del plazo de defensa del anterior Primer Mandatario, en tanto se pudo y debió consultar a las nuevas autoridades y a los otros Poderes Públicos del Paraguay.”*³¹

Lo dispuesto en la Declaración Presidencial del 24 de junio fue incorporado al Comunicado Conjunto emitido durante la Cumbre de Presidentes realizada en Mendoza el 29 de junio.

³⁰ IDIPU. 2012. Informe oficial de IDIPU. Consultado el 06 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.espectador.com/documentos/comunicadoidipu.pdf>

³¹ *Ibidem*

Participaron los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela. Sin embargo, la República del Paraguay no formó parte de la misma, tal como se anticipaba en la Declaración Presidencial, aún a pesar de haber confirmado la asistencia de Federico Franco con anticipación. El mencionado *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte*, en su punto cinco incorpora lo mencionado en la Declaración Presidencial y se establece el alcance de la suspensión. Es reiterada la condena al quiebre democrático en Paraguay y se decide suspender el derecho del país de participar en los órganos del MERCOSUR.

Como último punto a destacar, también producto de la Cumbre de Mendoza, surge el documento titulado “*Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático*”³², con fecha del 29 de junio. Dicho documento se presenta en carácter de decisión. Sin embargo, cuenta con la particularidad de ser fundada únicamente a voluntad de las figuras presidenciales de los Estados miembros participantes de la cumbre, Argentina, Brasil y Uruguay.

La decisión se fundamenta expresamente en la importancia que tiene la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración. Asimismo, se resalta el obstáculo que representa para dicho fin, la ruptura del orden democrático en Paraguay.

Considerando la “*Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay*”, del 24 de junio, los presidentes deciden:

“*I.- Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.*”

³² Ver Anexo 5

2.- *Mientras dure la suspensión, lo previsto en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se producirá con la incorporación que realicen Argentina, Brasil y Uruguay, en los términos del inciso ii) de dicho artículo,*

3.- *La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto.*

4.- *Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la presente decisión.*

5.- *Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) ”³³.*

Finalmente, cabe mencionar que los presidentes buscan respaldar la decisión de suspensión de conformidad con los tratados fundacionales del MERCOSUR, explicitando que, de acuerdo a éstos, la misma “*apareja la limitación en la participación en los órganos, así como la pérdida de los derechos de voto y de veto*”.³⁴

Es posible concluir entonces, que la suspensión de Paraguay fue decidida por los Presidentes José Mujica, Dilma Rousseff y Cristina Fernández. A través de la decisión presidencial y del Comunicado Conjunto resultantes de la cumbre de Mendoza, se procedió a suspender del MERCOSUR a uno de sus Estados Parte.

Desde un punto de vista jurídico, ninguna de estas dos instancias debería reemplazar los procedimientos y órganos creados a los efectos de disponer la voluntad de la organización, en este caso el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto. De acuerdo al Artículo 2 de éste último, los órganos con capacidad decisoria, tal como lo hemos planteado anteriormente, son el Consejo del Mercado Común, el Grupo de Mercado Común y la Comisión de Comercio. Por lo que ni una decisión presidencial, ni una reunión de Jefes de Estado poseen institucionalidad dentro del MERCOSUR para proceder a tomar tan importante decisión.

³³ MERCOSUR. “Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático” Mendoza, 29 de Junio, 2012. Consultada el 10 de junio, 2014. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>

³⁴ *Ibidem*

A su vez, el Artículo 41 del POP, sobre el cual ya hemos hecho mención, se refiere a las fuentes jurídicas del MERCOSUR, dentro de las cuales tampoco encontramos una decisión presidencial, sino únicamente:

“I- El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II- Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III- Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.”.

Entendemos entonces, que Paraguay fue suspendido de la organización a través de procedimientos que carecen de validez jurídica en el MERCOSUR. Se procedió a través de una decisión presidencial, la cual no fue efectuada en el marco del sistema institucional de la organización. Ésta hace efectiva la suspensión a través de su punto uno, que dispone *“Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones”*.³⁵

Por otro lado, tampoco se procedió a crear una norma MERCOSUR para la efectiva aplicación de la medida adoptada. *“Si bien puede entenderse que es una decisión política y atípica, la misma debería ser refrendada por una norma mercosuriana para tener como respaldo una de las Fuentes de derecho del Mercosur previstas en el Protocolo de Ouro Preto. La confirmación de la Declaración suspensoria por el Comunicado presidencial al finalizar la reunión de Mendoza tampoco puede sustituir la falta de normativa Mercosur en respaldo a la suspensión.”*³⁶

³⁵ MERCOSUR. 29 de junio de 2012. Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático. Mendoza, Argentina.

³⁶ PASTORI, Alejandro. “Inconsistencias jurídicas internas del MERCOSUR posteriores a la suspensión de Paraguay y a la Adhesión de Venezuela: ¿Qué le hace una mancha más al tigre?” En *Estudios del CURI*. N° 06/13 setiembre, 2013. Consultado el 10 de noviembre 2013. Disponible en: <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri06del13pastori.pdf>

El procedimiento es claramente equívoco, además de suspenderse por motivos infundados, ya que como mencionamos anteriormente, no ha existido un quebrantamiento democrático en Paraguay, debemos sumarle la carencia de un procedimiento jurídico que respete lo estipulado por la organización y sus fuentes jurídicas. Paraguay no sólo no debería haber sido suspendido del MERCOSUR sino que además, esta medida no debería de haberse tomado a través de una decisión ni de un Comunicado Presidencial. En ninguna de las dos instancias se adopta una norma en el marco del sistema jurídico del MERCOSUR. Podemos entonces hablar de una decisión “simbólica” de Presidentes pero no de una verdadera Decisión con valor jurídico, la cual implicaría ser adoptada por el CMC en el marco de una reunión ordinaria o extraordinaria y cumplir con el procedimiento de aprobación por consenso, estipulado en los instrumentos jurídicos de la organización.

Este análisis inevitablemente deriva en otra cuestión a analizar. La decisión de suspender a Paraguay se basa en el PU, sin embargo, éste no establece la forma ni el procedimiento que deberá seguirse para suspenderlo. En el Artículo 5 del mencionado protocolo encontramos las posibles medidas a adoptar frente a un Estado suspendido, estas son, como lo hemos mencionado, la suspensión de participar en los distintos órganos de la organización así como la suspensión de los derechos y obligaciones que emergen de ésta. Por su parte, el Artículo 6 dispone que *“Las medidas previstas en el artículo 5 precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva.”*. Por último, en el Artículo 7 se expresa que las medidas aplicadas al Estado afectado cesarán cuando se verifique el restablecimiento del orden democrático en éste.

Nada se menciona en el presente Protocolo, ni tampoco en las normas MERCOSUR, acerca de cómo suspender al Estado afectado, es decir, acerca de cómo proceder. Debido a la carencia del PU en este sentido, debemos pensar que la manera de proceder jurídicamente correcta, debería ser a través de la creación de una norma de la organización que disponga la forma en que se debe adoptar la suspensión. Es aquí que nos topamos ante un nuevo problema, según el Artículo 37 del POP, para la creación de normas MERCOSUR se necesita

de su adopción por consenso y la presencia de todos los Estados Parte. Es decir, que para suspender jurídicamente a Paraguay, se debería crear una norma que establezca cómo y la cual se adoptaría por consenso. Esto es, claramente irrealizable teniendo en cuenta que Paraguay nunca aceptaría la creación de una norma que proceda a suspenderlo. Es improbable, que un Estado Parte del MERCOSUR se pronuncie a favor de una medida que atente contra sus propios intereses y menos aún, cuando dicha decisión carece de real fundamento. Sin el consentimiento ni la presencia de Paraguay, no se cumpliría con el Artículo 37 por lo que una vez más, se incurriría en una violación a la normativa e institucionalidad del MERCOSUR.

Esto nos conduce a pensar en la inviabilidad de suspender a un Estado Parte de la organización, y en la inexistencia de una solución jurídica para la decisión presidencial que suspendió a Paraguay. El problema claramente radica en el Protocolo de Ushuaia y su incapacidad para regular la forma de proceder ante una suspensión. En palabras de Alejandro Pastori, nos enfrentamos ante un “*callejón jurídico*” sin salida en el MERCOSUR.

Buscando lograr un normal funcionamiento del MERCOSUR, el 13 de julio el CMC aprueba la Decisión 26/12 en la que le adjudica de forma provisional a la Secretaría del MERCOSUR la función de depositario de los tratados internacionales, tanto los firmados entre los Estados Parte como los firmados por MERCOSUR con otros Estados u Organizaciones Internacionales. La medida provisional registrará “*mientras dure la suspensión de la República del Paraguay de sus derechos a participar de los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones*”³⁷. Dicha medida tuvo que tomarse ya que la resolución del GMC N° 80/00 designaba a la República del Paraguay como Estado depositario de todos los Tratados firmados mencionados, exceptuando aquellos protocolizados en la ALADI.

El 30 de julio de 2012 tuvo lugar la X Reunión Extraordinaria del CMC en la ciudad de Brasilia. En la misma, participaron las delegaciones de Argentina, Brasil, Uruguay y

³⁷ MERCOSUR. Decisión del CMC N° 26/12. “Depósito de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR”. Consultado el 02 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/dec_0262012_es_deposito_de_los_instrumentos_juridicos_del_mercosur.pdf

Venezuela. Allí se aprueba la Decisión 28/12³⁸ del CMC sobre la “*Reglamentación de los aspectos operativos de la suspensión de la República del Paraguay*”. Ésta instruye al GMC a “...reglamentar los aspectos operativos de la referida decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR³⁹”. A continuación se aclara que la Decisión 28/12 no requiere de incorporación al ordenamiento jurídico de las partes⁴⁰. Finalmente, en la XLIV Reunión Ordinaria del CMC que tuvo lugar el 6 de diciembre en Brasilia, se adopta la mencionada Decisión.

Con referencia a lo expuesto anteriormente, es posible identificar una serie de medidas que no se corresponden con el derecho MERCOSUR. En primera instancia, se ordena al GMC la reglamentación de los aspectos operativos necesarios para la implementación de la suspensión del Paraguay. Dicha acción excede claramente sus funciones estipuladas en la Sección II del Capítulo I del POP, específicamente en el Artículo 14, donde se lo habilita a la implementación de las “*medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el CMC*”. Ahora bien, como ya hemos visto, la decisión de suspensión fue tomada por los presidentes, careciendo de verdadero valor normativo, y haciendo jurídicamente incorrecto el accionar encomendado al GMC.

El CMC respaldó la decisión presidencial, pero en ningún momento aprobó por sí mismo una decisión de suspensión, que cumpliera con el requisito de consenso entre todos los Estados parte, tal como se establece en el capítulo III, artículo 37 del POP. La Decisión 28/12 tomada por el CMC en el marco de la X Reunión Extraordinaria, es jurídicamente inválida ya que fue tomada sin Paraguay. Al negársele la participación en la Reunión, se hace evidente que ya estaba corriendo de facto la suspensión decidida el 29 de junio por los presidentes, fuera del marco jurídico decisorio MERCOSUR.

³⁸ Ver Anexo 10

³⁹ MERCOSUR. Decisión del CMC N° 28/12. 30 de Julio de 2012. “Reglamentación de los aspectos operativos de la suspensión de la República del Paraguay”. Artículo 1.

⁴⁰ *Ibidem*. Artículo 2.

Ante la voluntad de evitar esta problemática, Pastori⁴¹ plantea que lo correcto hubiese sido encomendar al GMC la reglamentación específica de los aspectos operativos para la aplicación de Ushuaia en forma general. Sin embargo, con Paraguay suspendido, no podría reglamentarse ni aprobarse ninguna de las resoluciones del GMC, las cuales requieren el consenso de todos los Estados Parte.

Ambas “soluciones”, la llevada a cabo por el MERCOSUR y la propuesta por Pastori, denotan imperfecciones. Este hecho refuerza el evidente limbo jurídico con que el MERCOSUR cuenta en varios aspectos, que lo dejan maniatado ante la búsqueda de soluciones a situaciones imprevistas.

Retomando la Decisión 28/12, es posible identificar otro aspecto incorrecto referido específicamente al Artículo 2 de la misma, donde se establece la entrada en vigencia automática sin necesidad de incorporación al sistema interno de las partes. Lo dispuesto resulta incorrecto ya que en la Decisión 23/00, el CMC detalla con claridad cuándo es requerida la previa incorporación de la normativa al ordenamiento interno y cuándo no. Dicha Decisión establece únicamente dos casos en los cuales la normativa adoptada por los órganos decisorios, no debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 40 del POP.

En primera instancia, no se requerirá incorporación cuando los Estados Parte entiendan conjuntamente que la norma “*trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR*”⁴², y en este caso deberá explicitarse que “*Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR*”⁴³. Estas normas entrarán en vigor automáticamente a partir de su aprobación.

⁴¹ PASTORI, Alejandro. 2013. Ob Cit.

⁴² MERCOSUR. Decisión del CMC N° 23/00 – “Relanzamiento del MERCOSUR- Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes”. Consultado el 03 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2300s.asp>

⁴³ *Ibíd*em

En segundo lugar, tampoco deberán ser incorporadas aquellas normas que ya se encuentren contempladas en el ordenamiento jurídico del Estado Parte. En este caso, dicho Estado deberá notificar a la Secretaría, la cual se encargará de comunicarle el hecho a las demás Partes.

En el caso que nos convoca, no ha tenido lugar ninguna de las dos situaciones. Claramente ningún Estado Parte incluía en su normativa interna la medida adoptada y por otra parte, tampoco se decidió por consenso que se trate de normas relativas al funcionamiento interno, ya que Paraguay no tuvo oportunidad de pronunciarse. Además, la medida en cuestión no regula el funcionamiento general del MERCOSUR, sino que está prevista para el caso particular de la suspensión paraguaya. Se trata de una medida ad-hoc por lo cual, a nuestro criterio, se debió haber requerido de la incorporación interna de las partes.

Por otro lado, si se hubiese procedido correctamente, dicha medida no podría haber entrado en vigor dado que se requiere que la incorporación interna se dé en todos los Estados, a modo de asegurar la simultaneidad en la entrada en vigencia. En el procedimiento para la incorporación previsto en el artículo 40 del POP, se establecen tres etapas que ya han sido detalladas anteriormente. En primer lugar, una vez adoptada la norma por el órgano, los Estados Parte deberán tomar las medidas necesarias para que la misma sea recogida en su normativa interna y, comunicar dichas medidas a la Secretaría del MERCOSUR. Ésta a su vez, se encargará de comunicarle a las partes que se está en condiciones para la entrada en vigor de la norma, cuando todos hayan efectuado el procedimiento anterior. Finalmente, las normas entrarán en vigor treinta días después de que la Secretaría haya efectuado la comunicación.

Es interesante mencionar que Venezuela se encontraba en un proceso de adhesión al MERCOSUR como Estado Parte. El Tratado de Asunción requiere la unanimidad de los Estados Parte para dicha adhesión, sin embargo, el Parlamento paraguayo no ratificaba la incorporación de Venezuela al bloque. Existe una postura a nivel de la Academia, la cual atribuye la suspensión de Paraguay al obstáculo que representaba dicho país frente a la adhesión de Venezuela. *“Para suspender a Paraguay no habría ninguna razón jurídica, salvo el interés de remover el inconveniente que significaba Paraguay para que entrara Venezuela;*

y jurídicamente tampoco lo removieron”⁴⁴.

Podemos concluir, que el quiebre democrático alegado por los Estados Parte del MERCOSUR no existió, por ende la suspensión de la organización y sus repercusiones no cuentan con respaldo jurídico. Las sanciones aplicadas estuvieron fuera de lugar, lo que permite pensar que las mismas fueron impulsadas por razones ajenas a la búsqueda del cumplimiento de la normativa MERCOSUR.

2.4 Laudo del TPR y postura de los Estados demandados

El 9 de julio de 2012, el Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, José Félix Fernández Estigarribia, presenta una demanda a la Secretaría del TPR del MERCOSUR contra Argentina, Brasil y Uruguay. En la misma se solicita la aplicación del procedimiento excepcional de urgencia establecido en el Artículo 24 del Protocolo de Olivos, en el cual se prevé la posibilidad de establecer un “*procedimiento especial para atender casos excepcionales de urgencia que pudieran ocasionar daños irreparables a las Partes*”. La demanda presentada tenía por objeto dejar sin efecto, tanto la decisión de suspender a Paraguay del MERCOSUR, así como la incorporación de Venezuela como miembro pleno de la organización.

Consecuentemente, la Secretaría mencionada, comunicó la demanda tanto a los árbitros como a los países demandados. Se lleva a cabo entre los días 19 y 21 del mismo mes, una reunión a modo de estudiar la solicitud de Paraguay, en donde participan cuatro jueces en representación de los tres Estados demandados y del país afectado. El TPR destaca que la suspensión de Paraguay no anula su derecho a acudir al sistema de solución de controversias.

El 20 de julio, durante la sesión del TPR, el Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay presenta por escrito la Solicitud de Medidas Provisionales. El Artículo 15 del PO sobre

⁴⁴ Entrevista realizada al Dr. Heber Arbuet el día 14 de noviembre de 2013.

medidas provisionales establece que “*El Tribunal Arbitral ad hoc podrá a solicitud de la parte interesada y en la medida en que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, dictar las medidas provisionales que considere apropiadas para prevenir tales daños*”.

El 21 de julio del 2012, tras el cumplimiento del procedimiento estipulado, el TPR dictó el Laudo N° 1/2012 en el que se establece la defensa de Paraguay, el cual denuncia el hecho de haberle impedido “*ejercer sus derechos soberanos e inalienables como Estado fundador del MERCOSUR*”⁴⁵. A su vez, se enumeran las principales violaciones jurídicas del proceso, las cuales ya hemos analizado previamente. Se reitera que no hubo un quiebre del orden democrático en Paraguay y se denuncia el no haber coordinado las consultas previas a la suspensión de un Estado Parte, como lo establece Ushuaia. Por otro lado, se destaca que tanto la suspensión como la adhesión analizadas, no se dieron a través de una norma emanada de un órgano con capacidad decisoria ni se aplicaron las fuentes jurídicas del Artículo 41 del POP. Se pone en tela de juicio la legitimidad de las decisiones tomadas. Asimismo, Paraguay no considera válida la adhesión de Venezuela como Estado Parte al no contar con la unanimidad necesaria para dicha adhesión, al encontrarse Paraguay suspendido. Se ignoran no solo sus derechos como Estado Parte sino también sus derechos como depositario del Protocolo de Adhesión⁴⁶.

El Laudo presenta en contrapartida la postura de los demandados, permitiéndonos analizar otra perspectiva. En primer lugar, se recrimina que el sistema de solución de controversias del MERCOSUR fue creado a modo de solucionar controversias comerciales, mientras que la denuncia de Paraguay es de carácter político. Sin embargo, “*No hay, de forma implícita o explícita en el texto del PO, exclusión de jurisdicción con base a la materia objeto de la controversia*”⁴⁷. Su Artículo 1 establece el ámbito de aplicación del Protocolo, abarcando “*Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o*

⁴⁵ TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. 2012. Laudo N° 01/2012. “Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del MERCOSUR y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno”. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/375/1/laudo_01_2012_es.pdf.

⁴⁶ Ver anexo 3

⁴⁷ *Ibíd.*

incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo de Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directrices de la Comisión de Comercio del MERCOSUR". Por ende, el sistema no solo soluciona controversias meramente comerciales, sino que también abarca toda cuestión que pueda afectar la estabilidad del proceso de integración.

Argentina, Brasil y Uruguay exigen que el TPR descarte la solicitud de Paraguay, al establecer que el sistema de solución de controversias no puede evaluar la legalidad de la aplicación del PU, por tratarse de una materia eminentemente política. Destacando que de intervenir el TPR, invadiría el derecho de los Estados Parte de poder determinar qué es considerado quiebre democrático. Los demandados agregan que *“la democracia es condición sine qua non para el desarrollo del proceso de integración, que el PU escapa al sistema de solución de controversias del MERCOSUR, y que representa la norma base del proceso de integración, del que deriva la legitimidad de los Estados Partes para integrar el MERCOSUR.”*⁴⁸ Por ende, el TPR no puede estudiar la decisión de suspensión tomada.

Analizando nuevamente el artículo 1 del Protocolo de Olivos, éste destaca que tratará toda controversia que derive de la *“interpretación, aplicación o incumplimiento...de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción”*, entre otros. Por ende podemos afirmar que el sistema de solución de controversias, sí cuenta con la potestad de analizar la correcta aplicación del Protocolo de Ushuaia.

El Protocolo de Olivos requiere en una primera instancia la realización de negociaciones directas entre las partes afectadas a modo de solucionar la controversia. Dicha etapa nunca fue llevada a cabo. Representantes de Paraguay catalogaron como imposible la ejecución de dichas negociaciones, debido a la postura de los demás Estados Parte. *“Los Estados*

⁴⁸Ibídem.

demandados privaron arbitrariamente a Paraguay de Participar en la cumbre de Mendoza, y (...) decidieron arbitrariamente su suspensión (...) sin concederle el derecho de defensa”⁴⁹.

Sin embargo, cabe destacar, que las negociaciones nunca fueron formalmente solicitadas por Paraguay.

Asimismo, se denuncia el no haber contado con el consentimiento de los demás Estados Parte para poder presentarse ante el TPR, como lo establece el artículo 23 del PO. Dicho artículo permite, mediante acuerdo expreso de las partes, acceder directamente al TPR sin necesidad de presentar la controversia ante un Tribunal Arbitral ad hoc.

Sin embargo, Paraguay acude al TPR con el fin de emitir una solicitud para tratar casos excepcionales de urgencia. El artículo 24 del PO establece que el CMC podrá instaurar procedimientos para tratar casos de urgencia que causen daños a los Estados Parte. En el 2004, esto se normaliza a través de la Decisión 23/04 del CMC, la cual permite a todo Estado Parte presentarse ante el TPR en caso excepcional de urgencia sin requerir unanimidad. El Estado afectado debe presentar una solicitud por escrito a la secretaría del TPR, a modo de activar el procedimiento de casos de urgencia. Ésta debe comunicar dicha solicitud a los árbitros del TPR y a los Estados denunciados quienes disponen de 3 días hábiles a modo de emitir su postura y efectuar aclaraciones. Posteriormente, el TPR debe decidir mediante votación si acepta o no la solicitud, en un lapso de 6 días. Una vez negada la petición, el país afectado no puede emitir una nueva solicitud sobre el mismo tema, pudiendo tan solo demandar en los siguientes 15 días que el TPR revise su postura.

El Artículo 2 de la Decisión 23/04 establece:

“Cualquier Estado Parte podrá recurrir ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) bajo el procedimiento establecido en la presente Decisión siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a.- que se trate de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran sus propiedades, utilidad y/o valor comercial

⁴⁹ ARBUET, Heber. “¿Crisis en Paraguay o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?”. En *Estudios del CURI*, N° 04/12, julio de 2012.
Disponible en: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri04del12Arbuet.pdf>.

en un breve período de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país demandado; o de bienes que estuviesen destinados a atender demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte importador; b.- que la situación se origine en acciones o medidas adoptadas por un Estado Parte, en violación o incumplimiento de la normativa MERCOSUR vigente; c.-que el mantenimiento de esas acciones o medidas puedan producir daños graves e irreparables; d.- que las acciones o medidas cuestionadas no estén siendo objeto de una controversia en curso entre las partes involucradas.”⁵⁰

Los Estados denunciados destacan que si bien no se especifica si los requisitos poseen un carácter independiente o acumulativo, se debe exigir el cumplimiento de todos los requisitos. El Artículo 2 de la Decisión establece que *“Cualquier Estado Parte podrá recurrir ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) bajo el procedimiento establecido en la presente Decisión siempre que se cumplan los siguientes requisitos”*. Por ende, al no cumplir con el primer requisito, Paraguay no se encuentra en condiciones de solicitar la aplicación del procedimiento de urgencia. En su defensa, Paraguay demanda que debido al proceso “fáctico” llevado a cabo, se consideren como cumplidos los requisitos previamente destacados.

Se recalca, que si bien se suspende a Paraguay, éste continúa siendo un Estado Parte y por lo tanto mantiene su derecho a acceder al sistema de solución de controversias del MERCOSUR. Representantes de Paraguay destacan que al haber suspendido el derecho del país de participar en los órganos del MERCOSUR, se le debería de permitir *“recurrir de forma directa y no necesariamente por la vía de la Decisión 23/04 en situaciones excepcionales de urgencia”⁵¹*.

Los demandados agregan que en lo que refiere a la falta de consultas previas a la suspensión de Paraguay, se insiste en que se llevaron a cabo consultas con actores políticos paraguayos y que a su vez, Paraguay no mostró iniciativa para iniciar las negociaciones mencionadas. Cabe

⁵⁰ MERCOSUR. Decisión del CMC N° 23/04. “Procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia Art. 24 del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”. Consultado el 15 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2304s.asp>

⁵¹ TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. 2012. Laudo N° 01/2012. “Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del MERCOSUR y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno”.

destacar que el Artículo 4 del PU instaura “*En caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.*” Como lo establece el artículo anterior, los demás Estados Parte deben promover las consultas con el Estado afectado.

En el laudo, los demandados resaltan que el PU no especifica cómo se debe llevar a cabo la suspensión, por lo tanto no consideran incorrecto que ésta se haya dado a través de una decisión de los Jefes de Estado. Sin embargo, como ya hemos analizado anteriormente, el POP establece en su Artículo 2 que los únicos tres órganos con capacidad decisoria son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

A su vez, se destaca que sí hubo un quebrantamiento democrático en Paraguay al destituir al entonces Presidente, Fernando Lugo Méndez, a través de “*un procedimiento sumarísimo sin respetar las garantías del debido proceso*”⁵².

Se agrega, que si bien se requiere de unanimidad para aprobar la adhesión de un nuevo Estado Parte, ésta no es requerida al momento de declarar la adhesión de un nuevo miembro. Se establece que la ratificación al Protocolo de Adhesión de Venezuela, se dio por todos los Estados Parte no suspendidos. De haber mantenido el poder de decisión de Paraguay, el PU pasaría a ser ineficaz. Recordamos que la decisión de suspensión de Paraguay la cual establece la suspensión de derecho a voto de Paraguay, al no haber sido emitida por un órgano con capacidad decisoria, no cuenta con validez jurídica.

Finalmente, el TPR decide por unanimidad, que si bien el estudio de la aplicación correcta del PU se encuentra contemplado dentro del sistema de solución de controversias, no se disponen de los requisitos necesarios para admitir el procedimiento excepcional de urgencia establecido en la Decisión 23/04. Por ende, el TPR no podrá intervenir ni pronunciarse frente a la

⁵² *Ibidem.*

demanda de Paraguay, al no poder anteponerse al Protocolo de Olivos. Podemos concluir que el TPR actuó ajustándose plenamente al marco jurídico que lo regula.

2.5 Reingreso de Paraguay al MERCOSUR

Tras celebrarse elecciones constitucionales en Paraguay el 21 de abril, Horacio Cartes, representante del Partido Colorado, fue electo Presidente de la República del Paraguay. Con el 45,83% de los votos⁵³, asume el cargo el 15 de agosto de 2013 por un plazo de cinco años sin posibilidades de reelección. En las mismas instancias Juan Audes Afara fue designado para ocupar el cargo de Vicepresidente de la República.

La celebración de elecciones internas dio origen al proceso de reingreso de Paraguay al MERCOSUR, un año después de haberse hecho pública la decisión presidencial por la cual es suspendido de la organización.

El PU prevé, en su Artículo 7, el cese de las medidas aplicadas al Estado afectado a partir del pleno restablecimiento del orden democrático. Por su parte, el 12 de julio de 2013, en el marco de la XLV Cumbre de presidentes del MERCOSUR, los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, emiten la *“Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso Democrático.”* En ésta se valora la realización de elecciones nacionales en Paraguay y se expresa que a partir de la asunción del nuevo Presidente, el 15 de agosto de 2013, se considerará plenamente restablecido el orden democrático de dicho país. A través de esta Decisión se dispone:

“1- Cesar la suspensión dispuesta el 29 de junio de 2012 en la ciudad de Mendoza, a partir de la asunción del nuevo gobierno constitucional en la República del Paraguay, prevista para el próximo 15 de agosto.

⁵³ JUSTICIA ELECTORAL TREP 2013. *Resultados de Elecciones 2013 para Presidente/Vicepresidente*. Consultado el 05 de julio de 2014. Disponible en: <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>

2- *Considerar cumplidos los requisitos establecidos por el artículo 7 del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, a partir del próximo 15 de agosto, cuando la República del Paraguay reasumirá plenamente su derecho de participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones.*”

Dicha Decisión anuncia el cese de la suspensión de Paraguay de manera automática, una vez asumido el nuevo gobierno electo de Horacio Cartes. Sin embargo, en una primera instancia, el nuevo mandatario paraguayo expresó la negativa de reintegro al bloque, principalmente por considerar ilegítima tanto la adhesión de Venezuela, como el otorgamiento de la presidencia protémpore a Caracas, ya que esperaba que su propio país asumiera dicha función. Es así que la primera declaración de Cartes sobre el MERCOSUR es negativa, éste manifestaba que la organización debía ofrecerle una solución jurídica que respaldara la soberanía y dignidad de su país. Básicamente no aceptó retornar en su momento debido a la membresía de Venezuela, la cual nunca fue autorizada por el Congreso paraguayo.

En junio del mismo año, dos asesores del Presidente electo en Paraguay viajaron a Uruguay con el fin de comenzar a definir el reingreso de su país a la organización. Uno de ellos, Eladio Loizaga, se expresó respecto a la incorporación de Venezuela afirmando que *“no es parte del Mercosur, no ratificó el Congreso de Paraguay”*.⁵⁴ Y añadió: *“Cómo lo aceptaremos (a Venezuela) si el Congreso no aprueba el protocolo de adhesión. Nosotros queremos que vuelva la institucionalidad jurídica del Mercosur. Pero el diálogo no significa que estás aceptando las cosas, absolutamente, es un punto de partida”*.⁵⁵

Sin embargo, en el correr de los meses, la postura paraguaya respecto al MERCOSUR y a la adhesión de Venezuela varió. En octubre de 2013 Paraguay y Venezuela retomaron las relaciones diplomáticas (interrumpidas el 4 de julio de 2012), y en diciembre Paraguay se

⁵⁴ El País. 2013, junio, 15. *Paraguay piensa en su reingreso al Mercosur pero no acepta a Venezuela*. Consultado el 05 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/paraguay-piensa-reingreso-mercosur-no.html>

⁵⁵ *Ibídem*

dispone a regular la ratificación del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. El 18 de diciembre se votó en la Cámara de Diputados este ingreso, y con 48 votos a favor, uno en contra y 31 ausencias, se resolvió ratificar dicho Protocolo. Esta votación representa la “resolución” del conflicto político-jurídico que caracterizaba las relaciones intra-bloque desde mediados de 2012.

Las medidas mencionadas permitieron a Paraguay integrarse plenamente al MERCOSUR nuevamente y participar de las reuniones, tras haber estado ausente un año y medio.

3. Adhesión de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR

3.1 Venezuela como Estado Asociado del MERCOSUR

En pos de una integración regional a nivel de América Latina, el tratado constitutivo del MERCOSUR se encuentra abierto a la adhesión de los demás países de la ALADI, previendo la incorporación de nuevos miembros en calidad de Estados Partes, así como también de Estados Asociados.

Mediante la firma de Acuerdos de Complementación Económica bilaterales, se le concede al Estado firmante el estatus de Estado Asociado. Regulado en las Decisiones del CMC n° 18/04, 28/04 y 11/13, el Estado Asociado entre otros derechos y obligaciones, podrá tener acceso a reuniones de los organismos del MERCOSUR.

Venezuela, Colombia y Ecuador, miembros de la CAN, formalizan su asociación con el MERCOSUR en el 2004 mediante la firma del Acuerdo de Complementación Económica n° 59. Dicho Acuerdo, estableció como objetivo el desarrollar un área de libre comercio, a través de la eliminación de las restricciones al comercio.

La Comunidad Andina en el 2005, en pos de fortalecer los vínculos con el MERCOSUR, concedió a los Estados Parte del MERCOSUR la calidad de Estados Asociados de la CAN. Dicha concesión fue replicada por parte del MERCOSUR, suscribiendo 3 Acuerdos en el marco de la ALADI que regularizan las relaciones comerciales entre los 8 países.

3.2 Venezuela - CAN – MERCOSUR

En 1969 se suscribe el Acuerdo de Cartagena, firmado por Bolivia, Chile (quien se retira en 1976), Ecuador, Colombia y Perú, con intención de impulsar la cooperación regional. Se inicia un proceso de integración, conocido como el Pacto Andino, adhiriéndose Venezuela en 1973. Posteriormente a través del Protocolo Modificador de Trujillo, en el año 1996, se crea la Comunidad Andina estableciendo el Sistema Andino de Integración cuyo principal objetivo era la integración Latinoamericana.

Venezuela, apuntando a ser Estado Parte del MERCOSUR, asumiría obligaciones más profundas en busca de un nivel de integración superior. Es entonces que al pertenecer a dos distintas organizaciones, se tornaría imposible adoptar los requisitos comerciales de ambas (AEC y Nomenclatura arancelaria).

Por otro lado, todo Estado Parte de la CAN o del MERCOSUR se compromete proceder a la negociación internacional comercial en conjunto. Es entonces que Venezuela se vio obligada a elegir uno de los dos procesos de integración regional, debió optar por negociar como parte del MEROCOSUR o como miembro de la CAN.

La disyuntiva originada en la membresía excluyente de ambas organizaciones, se resuelven en abril del 2006. La República Bolivariana de Venezuela denuncia frente a la institución competente, el Acuerdo constitutivo de la CAN, retirándose de dicha organización y abandonando el Derecho Comunitario Andino. El Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena establece que *“a partir de la comunicación de la denuncia cesan para el denunciante los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la*

Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia”⁵⁶.

Se explicitan las razones de la denuncia del Acuerdo de Cartagena mediante la emisión de un comunicado oficial enviado a la Secretaría General de la Comunidad Andina. En dicho comunicado el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela del momento, Alí Rodríguez Araque, expresó *“Las recientes negociaciones y firma de los Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos de Norte América, han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales”⁵⁷.*

En dicho comunicado, se enumeran los efectos negativos que derivarían de la firma del TLC. Estableciendo que los TLC apuntan a la defensa de los intereses particulares por sobre el de los pueblos, conllevando hacia injusticias sociales, así como hacia una desigual distribución de la riqueza, enlenteciendo el desarrollo integral y violando el principio de igualdad soberana de los Estados.

Evidenciando una postura contraria al desarrollo de afiliaciones pro-norteamericanas, Venezuela encontró en el MERCOSUR afinidades acordes a su ideología política. *“(…) No significa que la República Bolivariana de Venezuela esté dispuesta a asumir la normativa de los TLC con los Estados Unidos de Norte América, toda vez que éstos implican el establecimiento de principios y normativas similares a los propuestos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Como es bien conocido por los demás miembros y por la opinión pública, Venezuela ha mantenido una clara oposición a la idea del ALCA (...).”⁵⁸*

⁵⁶COMISION DE LA COMUNIDAD ANDINA. Decisión 641, suscrita el 9 de agosto 2006. Consultado el 21 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/decision_641.pdf

⁵⁷ RODRIGUEZ ARAQUE, Alí. “Carta en la que Venezuela denuncia el Acuerdo de Cartagena y se retira de la CAN”. En Entorno Económico. SIC 685 , Pág. 208, junio 2006. Prensa Vicepresidencia. Consultado el 20 de junio 2014. Disponible en: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2006685_208.pdf

⁵⁸ *Ibíd.*

En respuesta a la denuncia, los demás países miembros de la CAN suscribieron con Venezuela un Entendimiento sobre la aplicación del Artículo 135, estableciendo las medidas de acción a tomar. De esta forma se constituye un Grupo de Trabajo, encargado de garantizar la correcta aplicación de los derechos y obligaciones del proceso de liberalización comercial de bienes.

En abril del 2011, culmina la exclusión de Venezuela de la CAN tras cumplir con los 5 años necesarios para la salida administrativa de la organización. Desde la denuncia del Acuerdo de Cartagena, Venezuela ha apuntado hacia el fortalecimiento de las relaciones con el MERCOSUR.

3.3 Proceso de adhesión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR

El 9 de diciembre de 2005, se lleva a cabo en Montevideo la firma del Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR entre los Estados Parte de la organización y dicho país. El mismo surge como respuesta a la solicitud presentada por este último, en julio del 2005 y a la Decisión 29/05 del Consejo del Mercado Común (CMC) en la que se encomienda al GMC la preparación del Acuerdo. Del documento se desprenden principalmente tres resultados.

En primer lugar se enuncia la aceptación de la solicitud presentada, en vistas de considerarla convergente y favorable a los intereses del MERCOSUR, con el fin de alcanzar la integración latinoamericana.

Por otro lado, se establece la creación de un grupo Ad Hoc, con representantes de los Estados Parte y de Venezuela, encargado de negociar y establecer los plazos y las condiciones en que se llevaría a cabo el proceso de adhesión. Los resultados de este grupo se plasmarán en un Protocolo de Adhesión, que deberá ser incorporado a la normativa interna de los Estados signatarios.

Por último, se dictamina que a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Marco (generada con la firma), se autoriza a la República Bolivariana de Venezuela a participar de todas las reuniones del CMC, GMC y demás foros y órganos del MERCOSUR, únicamente ejerciendo derecho a voz.

El 4 de julio de 2006 en la ciudad de Caracas, se firmó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. El mismo remarca nuevamente la importancia que tiene dicha adhesión para cumplir con los objetivos históricos de integración latinoamericana como forma de *“promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social y basado en la complementación, la solidaridad y la cooperación”*⁵⁹.

Del Protocolo se desprende la incorporación de Venezuela como Estado Parte al Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto y Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. Se establece un plazo de 4 años para la incorporación gradual de la normativa MERCOSUR a la normativa interna venezolana e incluyendo la adopción de la NCM y la adopción del AEC.

A partir de la fecha de suscripción del Protocolo y hasta el momento de su entrada en vigor, se integrará a Venezuela a la delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros. Las partes se comprometen a alcanzar el libre comercio estableciendo fechas específicas unilaterales, a excepción de los productos “sensibles” cuyo plazo se extiende al 1ro de enero de 2014. En tanto Venezuela no adopte completamente el Régimen de Origen MERCOSUR, continuará rigiendo el Régimen de Origen previsto en el Acuerdo de Complementación Económica N°59.

⁵⁹ MERCOSUR. “Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR” suscrito en Caracas el 4 de julio, 2006. Consultado el 21 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/ProtAdhVenezuela_s.pdf

Finalmente, se establece que Venezuela adquirirá todos los derechos y obligaciones de un Estado Parte del MERCOSUR a través de la entrada en vigor del Protocolo. La misma se determinaría treinta días después del depósito de la ratificación por parte de los parlamentos de los demás miembros del MERCOSUR, asignando a la República del Paraguay, la calidad de depositario tanto del protocolo como de los instrumentos de ratificación.

Sin embargo, el proceso de adhesión de Venezuela como Estado Parte se vio en una primera instancia impedido por la no ratificación de la República del Paraguay. Es entonces que con la suspensión de Paraguay del MERCOSUR, hecho el cual hemos estudiado en detalle, se procede con la adhesión de Venezuela como Estado Parte al MERCOSUR al obviar la postura de Paraguay frente a dicha adhesión. A continuación analizaremos, desde un punto de vista jurídico, los pasos llevados a cabo en el marco del MERCOSUR con el fin de concluir el proceso de adhesión de Venezuela a la organización.

3.4 Análisis jurídico de la adhesión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR

Continuando con el análisis político-jurídico de los hechos ocurridos en el MERCOSUR durante el 2012, encontramos que durante la Cumbre de Mendoza del 29 de junio, se aprobó la “*Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*”⁶⁰. En esta se decide:

“ART. 1.- El ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

ART. 2.- Convocar a una reunión especial a los fines de la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR para el día 31 de julio de 2012, en la ciudad de RÍO DE JANEIRO, República Federativa del Brasil.

ART. 3.- Convocar a todos los países de América del Sur para que en el complejo escenario internacional actual se unan, para lograr que el proceso de crecimiento e inclusión social protagonizado en la última década en nuestra región, se profundice y actúe como factor de

⁶⁰ Ver Anexo 6

*estabilidad económica y social en un ambiente de plena vigencia de la democracia en el continente.*⁶¹

Cumpliendo con lo acordado en el Artículo 2 de la anterior Declaración, el 30 de julio, durante la X Reunión Extraordinaria del Consejo (donde también se aprueba la anteriormente mencionada Decisión 28/12), se aprueba la Decisión 27/12⁶². En ésta se anuncia la plena incorporación de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, a partir del 12 de agosto de 2012. A su vez, se reconoce su capacidad de participar en la organización con todos los derechos y obligaciones, tal como se dispone en el Artículo 2 del Tratado de Asunción y en el Protocolo de Adhesión. En el artículo 2 de la misma Decisión se hace referencia al inciso ii) y iii) del artículo 40 de Ouro Preto referido a la incorporación por parte de los Estados de la normativa MERCOSUR y del procedimiento para su posterior entrada en vigor. Se establece que el procedimiento se realizará a través de la incorporación de la normativa MERCOSUR *“por los Estados Parte en pleno ejercicio de sus capacidades”*. La Decisión 27/12, al igual que la 28/12, también explicita que no es necesaria su incorporación al ordenamiento jurídico interno de los Estados Parte, por tratarse de la reglamentación o del funcionamiento del MERCOSUR.

Venezuela se incorpora al MERCOSUR de forma muy cuestionada. Mediante el proceso por el cual ingresa dicho país, se viola la normativa de la organización, tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Adhesión de Venezuela. Por un lado, el Artículo 20 del Tratado de Asunción hace posible la incorporación de nuevos miembros a la organización pero dispone que *“la aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes.”* Por otro lado, el Protocolo de Adhesión de Venezuela, tal como hemos mencionado anteriormente, en su Artículo 12, establece que *“El presente Protocolo, instrumento adicional al Tratado de Asunción, entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación.”* Tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo necesitan, para la plena incorporación de Venezuela al MERCOSUR, la ratificación de todos los Estados Parte de la organización. Sin lugar a dudas,

⁶¹ MERCOSUR. “Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”. Mendoza, 29 de Junio, 2012

⁶² Ver Anexo 9

esto no se tuvo en cuenta en la Declaración del 29 de junio, mediante la cual Venezuela se convierte en Estado Parte sin el consentimiento de Paraguay.

Recordando, Paraguay fue suspendido, por lo que su histórica negativa a ratificar el Protocolo de Adhesión de Venezuela quedaba sin valor como consecuencia de la suspensión. De esta manera lo interpretaron los restantes miembros de la organización, a partir de lo cual decidieron el ingreso de Venezuela al bloque.

El Instituto de Derecho Internacional Público (IDIPU)⁶³ considera en su Informe emitido el 26 de julio de 2012, que como consecuencia del proceso descrito anteriormente, *“no debe verse como válida la admisión de Venezuela como Miembro pleno del MERCOSUR”*.⁶⁴ La suspensión de Paraguay del MERCOSUR no resulta ser el argumento necesario para dar vía libre al ingreso de Venezuela. Como hemos visto anteriormente, la sanción a Paraguay carece de fundamentos apropiados y más aún, aunque Paraguay hubiera estado correctamente suspendido de la organización, la decisión de incluir a Venezuela en el MERCOSUR carece de validez jurídica por razones de fondo.

La explicación a esta afirmación deriva de lo dispuesto en el Artículo 20 del Tratado de Asunción, donde se especifica que para efectuarse el ingreso de un nuevo Estado se necesita de una decisión unánime de los Estados Parte de la organización. Ahora bien, Paraguay es Estado Parte del MERCOSUR desde sus inicios, y si bien se lo suspendió de la organización, no se lo expulsó, es decir, Paraguay, incluso después del 29 de junio de 2012 continuaba siendo un Estado Parte. A su vez, en la Decisión 28/12, se expresa que la misma se rige según lo establecido en el Artículo 5 del PU, el cual limita claramente el alcance de la medida *“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 dichos procesos”*. Según lo establecido en Ushuaia, Paraguay mantiene su derecho a voto en

⁶³ Ver Anexo 7

⁶⁴ IDIPU. 2012. Sesión plenaria del 26 de julio de 2012. Consultado el 6 de Julio, 2014. Disponible en: <http://www.espectador.com/documentos/comunicadoidipu.pdf>

la organización tanto ante la adhesión de un nuevo miembro como para la aprobación de cualquier Decisión posterior a la sanción. Tras ser suspendido, Paraguay continuó siendo un Estado Parte, y en calidad de tal, su voto debería haber sido tomado en cuenta para decidir el ingreso de Venezuela al bloque. Dicha afirmación incluso puede leerse en el Artículo 50 del POP, donde se establece que *“En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción”*. Consideramos entonces, que no cabe duda de la necesidad de unanimidad a favor del ingreso de un nuevo miembro.

A pesar de la ambigüedad e incertidumbre relativas a la operacionalización de la suspensión de un miembro que pueda encontrarse en el texto de Ushuaia, la claridad respecto al alcance de dicha medida, es innegable tal como se dejó en evidencia en los párrafos anteriores. Es por esto, que para efectuar la suspensión paraguaya se incurrió en lo que consideramos un hecho aún más grave que la suspensión de dudoso respaldo jurídico en sí misma, y sobre la cual haremos referencia a continuación.

En la decisión presidencial adoptada en Mendoza el 29 de junio, por la cual comienza a regir de facto la suspensión de Paraguay, se puede leer que *“conforme los tratados fundacionales del MERCOSUR, la suspensión apareja la limitación en la participación en los órganos, así como la pérdida de los derechos de voto y de veto.”*⁶⁵ Es posible determinar entonces, que a través de una decisión presidencial, sin verdadero peso jurídico, se procedió a reformar lo determinado en el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, uno de los textos categorizados por el propio MERCOSUR como texto fundacional⁶⁶. Con esta acción se selló una de las principales violaciones jurídicas cometidas en el proceso, ya que a través de una decisión presidencial se modificó un Tratado de jerarquía máxima, al ampliarse lo dispuesto en el Artículo 5 de Ushuaia, y extender la medida sancionadora a la prohibición del voto, cuando ello no está contenido en el Protocolo.

⁶⁵ MERCOSUR. “Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático” Mendoza, 29 de Junio, 2012. Consultada el 10 de junio, 2014. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>

⁶⁶ MERCOSUR. “Textos fundacionales”. Consultado el 10 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2485

Por otra parte, el CMC aprobó el 13 de julio la Decisión 26/12⁶⁷. En la misma se hace referencia a la Resolución del GMC 80/00, la cual establece la calidad de depositario del Estado paraguayo respecto de todos los *“tratados internacionales firmados entre los Estados Partes del MERCOSUR, incluidos los Protocolos al Tratado de Asunción, los firmados por el MERCOSUR con otros Estados u organizaciones internacionales, a excepción de los que sean protocolizados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”*. A su vez, dicha Decisión también destaca la imposibilidad de proceder según la misma, a causa de lo establecido en la *“Decisión sobre la Suspensión de Paraguay en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”*, del día 29 de junio. A través de la Decisión 26/12 el CMC plantea que es *“necesario designar un depositario provisional de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR mientras dure la suspensión de la República del Paraguay”*, trasladándose dicha responsabilidad a la Secretaría del MERCOSUR de forma provisoria hasta que Paraguay recupere su derecho de *“participar de los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones”*.

Nuevamente aquí es visible una trasgresión sobre el derecho MERCOSUR e, incluso, como afirma Alejandro Pastori, en su escrito para el CURI, dicha acción atenta contra el propio derecho de los tratados, ya que una norma de menor jerarquía modifica a una de mayor jerarquía. En este caso, una Decisión del CMC, modifica lo dispuesto en todos los tratados de máxima jerarquía del MERCOSUR, donde se establece explícitamente que Paraguay será el Estado depositario de los instrumentos de ratificación, siendo el más significativo el propio Protocolo de Adhesión de Venezuela.

Es posible determinar que las inconsistencias jurídicas suscitadas a partir de la Decisión 26/12, se vuelven más graves aún al establecer que la misma no requiere de incorporación al ordenamiento interno de los Estados Parte, cuando el Tratado de Adhesión al cual modifica, sí lo requiere. Debido a que se trata de una Decisión que modifica a un tratado de mayor jerarquía, requiere del consentimiento de todos los Estados Parte y a su vez, no corresponde el procedimiento de entrada en vigor automático establecido en la anteriormente referida

⁶⁷ Ver Anexo 8

Decisión 23/00. Si bien al derivar provisionalmente la responsabilidad de depositario a la Secretaría, se buscó facilitar el normal funcionamiento de la organización, es innegable el hecho de que la Decisión 26/12 contradice y se sobrepone a lo establecido en el Protocolo de Adhesión, de mayor importancia y peso que la propia Decisión. Por lo desarrollado anteriormente, afirmamos que si se hubiera priorizado el respeto a las normas y a la coherencia jurídica de los documentos de la organización, se hubiese requerido mínimamente una manifestación explícita de consenso generalizado entre las partes. Esto como una forma de respaldo, que a su vez permitiera la simultánea entrada en vigor de la normativa tal como exige el POP.

Merece la pena señalar que todos los “*parches jurídicos*”⁶⁸ utilizados para llevar a cabo la suspensión de Paraguay y consagrar la entrada de Venezuela como miembro pleno, han tenido sus consecuencias jurídicas posteriores, muchas de las cuales aún se encuentran pendientes de ser resueltas. En la entrevista realizada a Jimmy Voss, nos manifestó que el principal problema que él identifica es la incertidumbre con el proceder para la entrada en vigor de las Decisiones y demás normativa que fue aprobada por los Estados Parte y no por Paraguay. Hoy en día, a dos años de los hechos, recién se están efectuando reuniones entre todos los miembros, con la intención de armonizar las normas en vigor para la organización.

Durante la suspensión paraguaya, el MERCOSUR ha aprobado 183 normas en total ⁶⁹, algunas de las cuales, tras el levantamiento de dicha sanción, Paraguay ha aprobado automáticamente, en cambio existen ciertas normas las cuales se niega a aceptar. Es respecto de estas últimas que sobreviene la incertidumbre respecto a su valor y vigencia. Voss particularmente considera que las mismas deberán de ser renegociadas, pero desconoce bajo qué modalidad y reconoce que la actual situación es incompatible con lo establecido por los instrumentos fundacionales. Esto debido a que las nuevas normas se encuentran en vigor para Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela y no lo están para Paraguay, siendo actualmente los cinco Estados miembros de la organización.

⁶⁸ PASTORI, Alejandro. 2013. Ob. Cit.

⁶⁹ Entrevista realizada Jimmy Voss el 4 de Junio, 2014.

Con respecto a las normas que concentran la mayor tensión se destacan en primer lugar el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR, el cual fue celebrado entre los cuatro miembros restantes durante la suspensión, pero deja abierta la adhesión a las demás partes del Tratado de Asunción.⁷⁰

⁷⁰ Ver Anexo 1: Línea de Tiempo, sucesos más relevantes

4. Adhesión de Venezuela y suspensión de Paraguay: un caso polémico

A raíz del proceso analizado, podemos establecer que la voluntad política de los Estados Parte del MERCOSUR, sobrepasó y prevaleció sobre toda normativa jurídica existente. Las violaciones jurídicas fueron continuas desde la decisión de suspender a Paraguay de la organización y los sucesivos “parches jurídicos” a los cuales intentaron acudir, no lograron remediar los daños causados.

El carácter intergubernamental del MERCOSUR es aquí incuestionable. Sin lugar a dudas los intereses nacionales, y más precisamente la voluntad política de los Estados Parte pesan más que los intereses comunitarios y la normativa jurídica. De este análisis surge *“la inevitable percepción de que la suspensión de Paraguay y sus consecuencias fueron un “acuerdo político” para permitir el ingreso de Venezuela”*.⁷¹ La voluntad política puede considerarse el elemento primario de la organización mientras que el escenario jurídico-normativo es relevado a un segundo plano. Si bien es cierto que el carácter político es inevitable en todo proceso de integración, en el MERCOSUR éste se encuentra potenciado. Esta primacía de lo político, incluso por encima de lo jurídico, hace imposible pensar en órganos supranacionales y en intereses puramente comunitarios.

Estas razones nos conducen a pensar inevitablemente, acerca de la casualidad o causalidad de que sea Paraguay suspendido y Venezuela adherido al MERCOSUR. Como hemos mencionado, Paraguay era el único Estado Parte que no había ratificado el Protocolo de Adhesión de Venezuela, y en 2012 no sólo se lo suspende incorrectamente sino que se aprovecha dicha suspensión para tomar una decisión que no contaba desde mucho tiempo antes, con el consentimiento de Paraguay. Lo ocurrido en el seno del MERCOSUR en el 2012 es una cadena de imperfecciones jurídicas, Paraguay no sólo no debió ser suspendido de la organización, sino que aún si estuviera correctamente suspendido continuaba teniendo el derecho de pronunciarse respecto al ingreso de Venezuela.

⁷¹ PASTORI, Alejandro. 2013. Ob. Cit

Es entonces que nos preguntamos ¿por qué se puso en tela de juicio, de forma sumamente evidente, la legitimidad del sistema jurídico del MERCOSUR con el objetivo de adherir a Venezuela como Estado Parte? Podemos destacar dos principales razones las cuales explicarían las acciones llevadas a cabo. Por un lado, los posibles beneficios económicos y comerciales como consecuencia de esta adhesión así como las afiliaciones políticas de los gobiernos de turno de los Estados Parte del MERCOSUR.

4.1 Fortalezas y debilidades de la adhesión de Venezuela al MERCOSUR

Uno de los argumentos a los que más han apelado los Presidentes, es al crecimiento económico en el que incurriría el bloque al entrar Venezuela. Con la adhesión del país como Estado Parte, el MERCOSUR representaría la quinta potencia mundial ya que la organización crecería en PBI, población, territorio y se abriría a la faja petrolífera del Orinoco. *“En principio, dicha incorporación fortalece la posición del Mercosur en las negociaciones internacionales. Venezuela es un jugador de primer rango en el escenario del petróleo mundial. También es un importador de productos y servicios que los países del Mercosur pueden proveer competitivamente”*⁷².

Si bien existe una postura que destaca que la incorporación de Venezuela aumentará el poder de negociación del MERCOSUR en el ámbito internacional, esto es cuestionable ya que la organización se encuentra aislada de los nuevos procesos de integración comercial a nivel mundial. Dichos procesos se han desarrollado fuera del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), permitiendo deslumbrar una nueva lógica del desarrollo de las relaciones comerciales mundiales. Unos de los ejemplos más evidentes de esta nueva tendencia a destacar, sería el Transnational Pacific Partnership (TPP), Asian Pacific economic Cooperation (APEC), entre otros. A su vez, cabe destacar que Venezuela ha evidenciado una postura reticente al establecimiento de relaciones comerciales con Estados Unidos, hecho el cual ha impulsado la salida de Venezuela de la CAN. Estados Unidos es indudablemente un actor protagónico en los procesos económico-comerciales contemporáneos mundiales. El

⁷²DE LA BALZE, Felipe. *La política exterior de los gobiernos Kirchner*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile. 2010. ISSN. Pág. 131.

rechazo de Venezuela a relacionarse económicamente con este actor, podría perjudicar las relaciones comerciales del MERCOSUR y ahondar su aislamiento, incrementando los obstáculos del bloque a nivel de su inserción internacional y el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo.

En lo que refiere al impacto de la entrada de Venezuela sobre Uruguay, el Dr. Heber Arbuet afirma “(...) *para Uruguay (...) el ingreso [de Venezuela], no es tan ventajoso. Primero por el quebrante de las normas jurídicas, además porque suma a un tercer país con gran poder y más vinculado económicamente a Brasil y políticamente a Argentina y, especialmente porque se le abrió las puertas suspendiendo y debilitando a Paraguay, que es el aliado estratégico natural de Uruguay dentro del bloque.*”⁷³ A raíz de la postura del Dr. Arbuet es posible interpretar el ingreso de Venezuela como un factor agravante de las asimetrías ya presentes en el MERCOSUR, lo cual perjudica a los Estados más pequeños.

Para los países del MERCOSUR, Venezuela ha significado un importante mercado en el cual colocar sus exportaciones, especialmente para Brasil, Argentina y Uruguay. Pero sin dudas, la gran fortaleza venezolana está materializada en su petróleo, ya que sus reservas son de las más grandes del mundo. En palabras de José Mujica, “*es mucho más que un gobierno, es una nación hermana exportadora de energía y compradora de comida*”.⁷⁴

En un proceso de integración que se ha visto caracterizado y fuertemente limitado por las asimetrías entre sus miembros, el producto ha sido la predominancia de los intereses de los países “grandes” frente a los “chicos”, y el ingreso de Venezuela no representa una excepción. El interés de Brasil sobre el ingreso de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR era evidente. El comercio bilateral entre ambos ha crecido notoriamente, Venezuela representa un importante foco de las exportaciones brasileras, y esta relación comercial ha significado un superávit importante para Brasil.

⁷³ Entrevista efectuada al Dr. Heber Arbuet el día 28/10/2013.

⁷⁴ LA NACIÓN. Julio de 2012. Mujica defendió incluir a Caracas. Consultado el 30 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1487788-mujica-defendio-incluir-a-caracas>

Venezuela representa el cuarto país más populoso de la región con 28 millones de habitantes y cuenta con el cuarto PBI más grande de América del Sur. Con éste como Estado Parte, MERCOSUR representa un mercado de 270 millones de personas, lo cual significa un 70% de la población en América del Sur. Sin embargo, es cierto que Venezuela ha ido perdiendo su capacidad industrial y competitiva. La economía venezolana en general, ha atravesado grandes cambios a lo largo de los últimos años: su oferta de exportaciones se ha visto reducida, así como muchas de las empresas más importantes del país han sido estatizadas y otras han cerrado.

Si bien era el gobierno venezolano el principal interesado en ingresar al MERCOSUR, este interés no se veía igualmente reflejado en la interna del país. La poca motivación de los gremios empresariales tiene como principal causa la escasa participación de estos sectores en el proceso de las negociaciones. Se les omitió el derecho de participar en la valoración de eventuales costos y beneficios de ingresar al MERCOSUR.

Es evidente que el interés venezolano de ingresar al MERCOSUR radicaba en el gobierno, y aún más evidente es que los motivos económicos no representaban el motor impulsor de este ingreso. El gobierno de Hugo Chávez se interesaba en el MERCOSUR fundamentalmente desde una óptica geopolítica. Esto se encuentra demostrado en el desinterés de este gobierno por instituciones económicas internacionales, así como por la opinión de los sectores productivos de su país. Por último, cabe destacar que el gobierno venezolano siempre ha hablado de la integración regional pero con fines ideológicos.

4.2 Influencias de las afiliaciones político-ideológicas

Si bien el objetivo del presente trabajo consiste principalmente en lograr establecer cuáles fueron los hechos jurídicos ocurridos en la interna del MERCOSUR durante el año 2012, y efectuar un análisis de los mismos basándose en la normativa creada, de modo que el

resultado sea un estudio objetivo e imparcial, la influencia del factor político es innegable y merece ser analizado. El peso directo que han tenido los mandatarios de Argentina, Brasil Uruguay y Venezuela en dicho proceso es sumamente determinante, debido al carácter intergubernamental de la organización, al no existir supranacionalidad. En consecuencia, la voluntad política de los gobiernos representantes de los Estados miembros, es lo que realmente determina la posibilidad del cumplimiento de los objetivos colectivos, por sobre las metas propiamente gubernamentales y coyunturales.

En palabras del ex presidente uruguayo, el Dr. Luis Lacalle Herrera, quien supo ser sin lugar a dudas una figura clave en el proceso de creación del MERCOSUR, es posible comprender claramente cuáles fueron las expectativas e intenciones de la nación al embarcarse en el proceso de creación del bloque:

“el Tratado de Asunción en su Intención-o sea, en su espíritu- y en la letra, era, es y debe seguir siendo un tratado económico y comercial, por supuesto que con las instituciones políticas instrumentales propias de un tratado.(...)todo tratado es un acto político, pero lo importante es su finalidad. El fin del Tratado del MERCOSUR era y es fomentar y mejorar el comercio y, por ende, todos los buenos resultados que tiene una actividad de esa naturaleza”⁷⁵

El MERCOSUR comercial funcionó de acuerdo a lo previsto durante el correr de sus primeros diez años de vida. No obstante, desde hace ya una década, los temas comerciales parecen haber quedado relativamente opacados por otras cuestiones que han pasado a abarcar el centro de los esfuerzos de sus representantes, dicho viraje ha sido foco de reiteradas críticas, tanto por parte de los sectores empresariales nacionales, como por la oposición política de los Estados miembros.

⁷⁵ 17ª sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay. Consultada el 17 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20100511s0017.htm>

Siguiendo las apreciaciones del investigador Nicolás Albertoni, con referencia al acta emitida tras la XVI Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, se percibe claramente la tendencia mencionada hacia cuestiones no-comerciales. Dicha acta se abocó en un 89% hacia temas políticos, mientras que únicamente el 11% se centró en temas específicamente comerciales⁷⁶. Dentro de la misma línea de análisis, es impactante vislumbrar el bajo nivel de comercio intrarregional, el cual aproximadamente representa el 27% del comercio total en el bloque. Dicho nivel parece preocupante si es comparado con otros procesos de integración comercial tales como los existentes en la Unión Europea o en Asia, donde se mantienen niveles de comercio intrarregional mayores al 60% y 50% respectivamente⁷⁷.

Las cifras comerciales del MERCOSUR evidencian cierto grado de ineficiencia significativa en ese ámbito. Dado que el objetivo comercial representa la propia razón de ser del organismo, los resultados en esta materia no alcanzan por sí solos a explicar convincentemente las razones de subsistencia del bloque, el cual se mantiene firme aún a pesar de las trabas comerciales impuestas por los propios Estados. A su vez, vemos que el proyecto MERCOSUR se afianza y se amplía con la incorporación de un nuevo miembro, por lo que la pregunta que subyace es ¿Por qué?

Vale afirmar que existe cierto consenso manifestado tanto por la academia como por los medios de prensa más influyentes de la región, acerca de la gran importancia que fue ganando el factor político en el funcionamiento de la organización. De hecho, es de destacar que el total de los individuos altamente calificados que han sido entrevistados para el enriquecimiento de la presente investigación⁷⁸, se han mostrado convencidos de que el factor político ha sido determinante en el modo en que se desencadenó el proceso de suspensión de

⁷⁶ INFOBAE. 2013, diciembre, 22. *Venezuela, un socio que genera más incertidumbre en el Mercosur*. Consultado el 20 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.infobae.com/2013/12/21/1532444-venezuela-un-socio-que-genera-mas-incertidumbre-el-mercosur>

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Los mismos han sido el Dr. Heber Arbuet, el Dr. Alejandro Pastori, el Dr. Jimmy Voss, el Embajador Carlos Gianelli y el Senador Luis Alberto Lacalle.

Paraguay y la adhesión del nuevo socio. Concretamente, todos ellos han respondido afirmativamente frente al cuestionamiento de si es posible la identificación de afiliaciones políticas entre los gobernantes como explicación a la violación de la normativa jurídica en la que se han incurrido, la cual ha sido expuesta detalladamente en los capítulos anteriores.

El actual MERCOSUR cuenta con cuatro de los cinco gobiernos, pertenecientes a partidos de centro-izquierda, según su propia definición. El comandante Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela en 1998 y siendo reelecto de manera consecutiva, su mandato fue extendido hasta su muerte en el 2013. Por otro lado, en representación del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría⁷⁹, el Dr. Tabaré Vázquez asume la presidencia uruguaya en el 2005, convirtiéndose en el primer representante de izquierda al gobierno del país, siendo sucedido por José Alberto Mujica quien continuó la línea política de Izquierda del Uruguay. En Argentina, el gobierno iniciado por Néstor Kirchner en marzo del 2003, cual fuera sucedido por su esposa Cristina Fernández de Kirchner en 2007, dio origen a una nueva etapa en el gobierno argentino, que abrió paso al *Kirchnerismo*, el cual reúne al ala izquierdista del espectro político del país. En cuanto a Brasil, la influencia política de izquierda sobre el MERCOSUR se impulsa y se concreta durante el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva a partir del 2003 y se profundiza con la asunción de Dilma Rousseff en el 2010, ambos candidatos del Partido de los Trabajadores.

En la última década se ha evidenciado un fortalecimiento de las relaciones diplomáticas entre Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, así como de las relaciones entre mandatarios quienes en múltiples ocasiones han manifestado mutua simpatía y, a su vez, han aumentado la frecuencia de las visitas presidenciales entre sí. Esta tendencia hacia la simpatía o afinidad política entre los gobernantes de centro-izquierda del bloque, ha incluido también la participación activa del gobierno venezolano de Hugo Chávez, dejando al gobierno conservador de Fernando Lugo ciertamente aislado en este nuevo ámbito de *“amiguismo*

⁷⁹ Al día de hoy, dicha coalición ha logrado agrupar los otros sectores que representaban el Encuentro Progresista y Nueva Mayoría. Actualmente se denomina Frente Amplio a toda la coalición de la izquierda uruguaya.

*presidencial*⁸⁰, de relacionamiento estatal personalizado y protagonizado por las figuras presidenciales. La situación se torna un verdadero problema para el país, cuando las relaciones con Venezuela comienzan a empeorar con el paso del tiempo. Paraguay se encuentra solo y aislado dentro de su propio bloque de integración, ya que es el único socio que no comparte afinidades con el gobierno de Chávez y veta el ingreso venezolano, posicionándose como el único obstáculo hacia la consecución de ese objetivo más profundo común que los restantes los gobiernos buscan alcanzar.

Durante los años anteriores a la firma del Protocolo de adhesión del 2006, emergen afinidades políticas entre los gobiernos de centro-izquierda del MERCOSUR y el mandato de Chávez, las cuales se profundizan una vez que se firma el documento. José Mujica, Cristina Fernández y particularmente Dilma Rousseff, han impulsado, promocionado y concretado la adhesión de Venezuela como Estado Parte, haciendo uso de un fuerte componente personal. El mismo queda evidenciado al analizar la importancia de la decisión presidencial que actuó como detonante del proceso de suspensión de Paraguay y de la inmediata adhesión venezolana. No es casualidad que dichos acontecimientos se hayan producido en el momento en que la estabilidad de los gobiernos de izquierda se consolida por primera vez como una mayoría dentro del bloque regional representando a tres de los cuatro socios, y abarcando tanto a Argentina como a Brasil, los dos socios de mayor peso. La incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR se apoya tanto en los beneficios energéticos y comerciales que ésta representaría, así como en el peso político que dicho país manifiesta como defensor de la integridad de América Latina. Al concretarse la plena membresía de Venezuela, el presidente Chávez resaltaba que la fusión acarrearía un fuerte impacto “*político, geopolítico y social*⁸¹” y agrega que el ingreso venezolano representa una “*derrota para el imperio*” y para las “*burguesías lacayas, incluyendo a la venezolana, que conectada a la paraguaya hizo lo posible para impedir el ingreso*”⁸². Las nociones de imperio y burguesía, así como otras tantas que son frecuentemente utilizadas, suelen estar estrechamente relacionadas al discurso de izquierda. Parece ser que la lógica política partidaria, propia de cada gobierno en el poder,

⁸⁰ INFOBAE. 2013, diciembre, 22. *Venezuela, un socio que genera más incertidumbre en el Mercosur*. Consultado el 20 de agosto de 2014.

⁸¹ EL UNIVERSAL. 2012, junio, 29. *Chávez afirma que ingreso a Mercosur es "una derrota para el imperio"*. Consultado el 19 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/internacional/120629/chavez-afirma-que-ingreso-a-mercosur-es-una-derrota-para-el-imperio>

⁸² *Ibídem*.

pudo haber traspasado las barreras nacionales instalándose como condicionante propio y factor decisivo del rumbo futuro del MERCOSUR. Frente a gobiernos fuertemente presidencialistas, la noción de integración y de interés nacional, que impulsó a la creación del bloque, suele quedar opacada detrás de los intereses propios y acciones de los mandatarios, las caras visibles. En este período puntual del proceso de integración, algunos expertos afirman que las tendencias político-ideológicas sobrepasan la lógica nacional y se transmiten al gobierno y a la dirección del MERCOSUR.

Venezuela es considerada desde la firma del protocolo como un “socio político” una nueva categoría de socio no contemplada en los tratados constitutivos, este concepto implica un relacionamiento significativamente más amplio y profundo que el mantenido con Chile, el cual encaja estrictamente en la categoría de “socio comercial”.

La carga política que el MERCOSUR ha adoptado en estos años ha impulsado fuertes cuestionamientos sobre la pérdida de su verdadera esencia, los cuales se han intensificado tras los sucesos jurídicos controversiales del 2012 ya analizados en la presente monografía. La fuerte carga presidencialista en la dirección de los hechos le han hecho valer acusaciones de haberse convertido en un “*Club de presidentes*”⁸³ en palabras del Dr. Heber Arbuet o en un “*Clubecito de izquierda*”⁸⁴ de acuerdo a lo expresado por el senador Luís Alberto Lacalle. Si bien puede hallarse cierto componente burlón en las expresiones, es posible identificar claramente la esencia de lo que se acusa, que es en definitiva la discrecionalidad excesiva de los mandatarios en el cumplimiento de sus funciones. La misma quedó fuertemente expuesta cuando éstos se adjudicaron competencias decisorias que no les fueran otorgadas acorde a las normas del MERCOSUR, obviando así el respeto de la propia normativa. El ex presidente Lacalle manifiesta su opinión personal sobre la cuestión estableciendo que “(...) *el desvío de un MERCOSUR que fundamos para lo económico y lo comercial, comenzó cuando alguien dijo que tenía que haber un socio político y se eligió como socio político a Venezuela*”.

⁸³ Entrevista efectuada al Dr. Heber Arbuet. 28/10/2013.

⁸⁴ Entrevista Efectuada al Senador Alberto Lacalle Herrera. 05 /07/2014

La controversial frase del presidente José Mujica ha dejado en evidencia este cambio de direccionamiento y de prioridades al afirmar que en el funcionamiento del MERCOSUR, “*lo político prima sobre lo jurídico*”⁸⁵. Dicha afirmación, si bien fue objeto de un intenso debate político interno, no ha sido contradicha por ninguno de los demás presidentes de bloque, dando lugar a interpretar cierto grado de aceptación sobre dicha afirmación. La cuestión subyace en qué es lo que se interpreta por “*lo político*”, es una cuestión sumamente delicada ya que puede llegar a comprometer la prevalencia de la democracia que defiende el bloque, y en la cual se basa para la suspensión de Paraguay. Al respecto, el Dr. Arbuét afirma que “*(...) lo político es lo que se le ocurre al que tiene el poder en determinado momento, no es nada más que eso. Es decir no estamos hablando de política en el sentido filosófico. No estamos hablando de política en el sentido partidario. Estamos hablando de política como voluntad fáctica del que manda y tiene fuerza.*”⁸⁶

Por otro lado, es interesante leer el siguiente fragmento de la entrevista efectuada al Catedrático de Derecho Internacional Público; de Historia de las Relaciones Internacionales; y de Derecho Diplomático, Heber Arbuét. A nuestro considerar, aquí se resaltan los puntos más trascendentes que subyacen a la cuestión de las afiliaciones políticas internas en el bloque regional. El Dr. Arbuét establece lo siguiente:

“[El MERCOSUR] (...) dispone de normas, tiene autoridades, pero la naturaleza de unas y de otras les pone límites que les impiden lograr la recomposición del derecho violado. (...) no dispone de un sistema jurídico supranacional que le permita profundizar la integración, sí dispone de normas jurídicas y de autoridades que le ubican en el “estado civilizado” y le permiten funcionar bien. Pero las autoridades de los Estados partes, muchas veces las dejan de lado, las desconocen y las violan, como ocurrió en la Reunión de Presidentes de Mendoza.”

⁸⁵ EL OBSERVADOR. 2012, julio, 11. *Lo político versus lo jurídico*. Consultado el 17 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/reflexionesliberales/post/184/lo-politico-versus-lo-juridico/>

⁸⁶ Entrevista efectuada al Doctor Heber Arbuét. 28/10/2013.

Formalmente es una organización internacional de integración en el marco del sistema del Derecho Internacional público. Es decir, intergubernamental. Por lo cual más que de integración se estaría hablando de cooperación económica. Pero eso es “formalmente”, en realidad (...) las bases jurídicas se destruyeron porque un sistema jurídico es un acuerdo que se basa en la buena fe y se respalda con las voluntades humanas, en este caso, la de los Estados partes. Esto desapareció en el MERCOSUR desde que la Reunión de Presidentes de Mendoza no actuó de buena fe, interpretó caprichosamente los textos y tomó decisiones donde prevaleció el interés político coyuntural, sobre los compromisos asumidos. (...) Puede decirse que no existe un sistema jurídico del MERCOSUR y que la institución funciona por inercia, que hay cierta creencia o esperanza de que existe una estructura jurídica, pero que en la realidad de las ciencias jurídicas no lo es. Sin el respaldo de los propios sujetos reglados, el Derecho no funciona; si no es la voluntad de los seres humanos, no hay otra fuerza que pueda imponer el Derecho.”

Resulta realmente relevante destacar las características jurídicas propias de una organización como el MERCOSUR, fuertemente intergubernamental y carente de autoridades supranacionales imparciales. Dichas características hacen de la voluntad política de sus representantes, un pilar esencial para el correcto funcionamiento. Por más que existan reglas, si los sujetos que voluntariamente se han obligado bajo las mismas no las respetan, es imposible la concreción de los objetivos colectivos. A su vez, esta situación se ve agravada ante la falta de organismos judiciales supranacionales, capaces de imponer sanciones punitivas efectivas en el caso de violación de la normativa, y de dicho modo lograr el restablecimiento de la ley.

Finalmente, si bien no creemos que sea posible identificar un nexo causal directo entre los objetivos ideológico-políticos de los gobernantes y la decisión de proceder a la adhesión de un nuevo socio, incumpliendo con la normativa estipulada por los mismos Estados años atrás, sí es posible exponer cierta evidencia de la existencia de un nuevo tipo de relacionamiento entre los mandatarios. También consideramos evidente, que dicho relacionamiento ha influido en la

forma en que se llevó a cabo tanto la suspensión de Paraguay como la entrada de Venezuela, más allá que no podamos afirmar su causalidad directa.

4.3 Cuestionamiento del régimen democrático de Venezuela

Durante la entrevista realizada al Dr. Jimmy Voss, coordinador de la Secretaría del Mercosur y experto en normativa de la organización, éste ha declarado que a su entender Venezuela es una democracia al contar con elecciones presidenciales directas. Es entonces que nos preguntamos ¿El voto popular directo, garantiza que el régimen instaurado sea una democracia?

Sin ánimos de adentrarnos en un terreno engorroso, es necesario destacar que el concepto *democracia* es un término ambiguo el cual puede ser interpretado de diferentes formas. Si bien existen criterios básicos para caracterizar a un régimen como democrático, no existe una democracia perfecta.

Como hemos evidenciado anteriormente, el respeto de la democracia, es un requisito necesario en el marco del MERCOSUR. Miembros de la academia han cuestionado por un lado, la suspensión de Paraguay a causa de un quiebre democrático y por otro, la adhesión de un país el cual ha enfrentado numerosas críticas poniendo en tela de juicio el carácter democrático del régimen. *“Hay una multitud de razones para pensar que la incorporación de una Venezuela chavista, poco propensa al respeto del Estado de derecho y a las reglas de la democracia representativa, no encaja con los objetivos declarados del Mercosur.”*⁸⁷ A continuación se presentará un breve análisis de las razones sobre las cuales se basan las denuncias hacia el régimen de Chávez.

⁸⁷DE LA BALZE, Felipe. *La política exterior de los gobiernos Kirchner*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile. 2010. ISSN. Pág. 131.

Hugo Rafael Chávez, quien posee una trayectoria antidemocrática y golpista, asume la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela en febrero de 1999. Si bien éste fue electo democráticamente, al lograr un 56% de los votos en las elecciones de diciembre de 1998, venciendo a Henrique Salas Römer, muchos han denunciado su mandato. *“Chávez ha consolidado su poder debilitando la independencia del poder judicial, persiguiendo a muchos de sus opositores y restringiendo la libertad de prensa. Su Revolución Bolivariana está erosionando el Estado de derecho y transformando a la democracia venezolana en un caso clásico de «tiranía de la mayoría»⁸⁸.*

Al asumir la presidencia, Chávez propone a través de un referéndum la derogación de la Constitución de 1961, la cual poseía un carácter republicano y europeo. Ésta es finalmente reemplazada, al ratificar la Constitución de 1999, la cual establece cinco poderes: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el ciudadano y el electoral.

El Lic. Javier Bonilla, establece que la nueva Constitución permitió el desarrollo de un régimen presidencialista en donde la independencia del poder judicial y del legislativo se encuentra limitada. A su vez, se convocaron elecciones a modo de designar la Asamblea Constituyente, una vez reformado el régimen electoral en donde se eliminó la representación proporcional. *“La Asamblea Constituyente, que ha desplazado totalmente al poder legislativo, comienza un proceso de “refundación bolivariana” destinado, a construir el socialismo del siglo XXI. (...) El Congreso es disuelto y reemplazado por una Comisión Legislativa Nacional desde la que se reorganiza el Poder Judicial para tornarlo manejable desde el Ejecutivo. (...) En el 2000, Chávez ya tiene, gracias a una ley bautizada como “Ley Habilitante”, la capacidad de gobernar por decreto.”⁸⁹*

Durante las elecciones presidenciales del 2006 la oposición se retira de éstas, al acusar al Consejo Nacional Electoral (encargado de asegurar la transparencia y legitimidad de las

⁸⁸ DE LA BALZE, Felipe. *La política exterior de los gobiernos Kirchner*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile. 2010. ISSN.

⁸⁹ BONILLA SAUS, Javier. *AMÉRICA LATINA: La democracia en cuestión*. Estudios del CURI. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. 2009.

elecciones), de encontrarse sometido al chavismo. Tres años más tarde, Chávez logra a través de un plebiscito la reelección presidencial inmediata, manteniendo el poder hasta su muerte.

El País publica “Una prensa debilitada tras el asedio del gobierno de Chávez” por Carlos Lauría en donde se destaca que Venezuela, desde la asunción de Chávez, ha experimentado una transformación de la cultura política del país. Se denuncia la concentración de poder del ejecutivo llevada a cabo a través del voto popular, el debilitamiento de la separación de poderes, una pérdida de la independencia del poder judicial y una erosión de las garantías constitucionales. A su vez, se critica la falta de libertad de expresión, a causa de la creciente censura de los medios de comunicación, entre otros derechos. *“La democracia chavista fue un régimen autoritario con ciertas espitas que permitieron relativamente la participación pero sin las garantías inherentes a un auténtico Estado de Derecho. Su justificación ha sido la lucha contra la pobreza.”*⁹⁰

Sin intención de calificar al régimen de Chávez como democrático o no, apuntamos a resaltar el debate generado a raíz del caso analizado. Si bien se suspende a Paraguay al catalogar la derogación del Presidente como un hecho anti-democrático, hemos evidenciado anteriormente que dicho suceso se apejó a la Constitución del país. Mediante declaraciones, los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay recalcaron la importancia de la cláusula democrática en el marco del MERCOSUR. Es entonces que nos preguntamos, ¿El régimen de Venezuela, desde su ingreso al MERCOSUR como Estado Parte, ha respetado la cláusula democrática?

⁹⁰ PAPELL, Antonio. Análisis: ¿Era Hugo Chávez un dictador o no? EL Economista. 2013. Disponible en internet: <http://ecodiario.economista.es/latinoamerica/noticias/4653284/03/13/3/Analisis-Era-Hugo-Chavez-un-dictador-o-no-Caudillo-en-una-Venezuela-autoritaria-o-presidente-de-una-democracia-real.html#.Kku8JkReLVIOAt>

Reflexiones finales

En el 2012 tuvo lugar una de las crisis jurídicas más explícitas e importantes en el marco del MERCOSUR, desde su creación.

El Dr. Heber Arbuet destaca *“En mi opinión, este proceso, ha significado un debilitamiento del sistema MERCOSUR, que ha entrado en una crisis de la cual es muy difícil que se recupere, porque ha perdido credibilidad y resulta muy difícil que un Estado o una organización internacional, celebre un compromiso con un grupo que no respeta sus responsabilidades jurídicas y hace prevalecer sus intereses políticos coyunturales.”*⁹¹

Al comienzo de nuestra investigación nos planteamos el siguiente cuestionamiento: ¿Qué violaciones a la normativa MERCOSUR se produjeron durante el proceso de suspensión de Paraguay y adhesión de Venezuela al bloque?

A raíz del análisis jurídico efectuado, podemos evidenciar numerosas violaciones de la normativa del MERCOSUR durante el proceso de suspensión de Paraguay y de adhesión de Venezuela en el 2012. A continuación presentaremos un racconto de las mismas y expondremos nuestras principales conclusiones.

En una primera instancia podemos afirmar que los sucesos internos acontecidos en Paraguay, generadores de la sanción de suspensión en el bloque, se dieron de forma acorde a la ley paraguaya. En consecuencia, la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, no posee real fundamento.

Por otro lado, no solo fueron injustificadas las razones de suspensión de Paraguay en el MERCOSUR, sino que a su vez, el proceso de suspensión llevado a cabo no respetó el marco jurídico establecido por los acuerdos y protocolos fundamentales de la organización.

⁹¹ Entrevista efectuada al Doctor Heber Arbuet. 28/10/2013.

Si bien el Protocolo de Ushuaia permite la suspensión de un Estado en caso de una ruptura del orden democrático, éste no establece ni la forma ni el procedimiento para suspender al país en cuestión. Se puede decir que existe un “vacío jurídico” el cual deriva en contrariedades, esto se evidenció en el desarrollo de la crisis jurídica de la organización en el 2012.

Debido al mencionado vacío jurídico, al analizar los acuerdos vigentes de integración, destacamos que la manera correcta de proceder a modo de suspender a un Estado Parte, sería mediante el desarrollo de una nueva norma, la cual establezca cómo efectuar la suspensión. Para hacer posible el necesario consenso, se necesitaba de la aprobación de Paraguay, lo cual era poco probable ya que evidentemente, no aceptaría una norma que implique la suspensión de sí mismo.

Ante el impedimento de crear una norma, los presidentes de los Estados Parte, prosiguieron con la suspensión de Paraguay a través de un Comunicado Conjunto y de una decisión presidencial. Dichos documentos carecen de valor jurídico y violan el Tratado de Asunción al igual que el Protocolo de Ouro Preto.

Finalmente, en lo que refiere a la suspensión de Paraguay, podemos afirmar que la Decisión 28/ 12 también transgrede la normativa, al atribuirle al GMC competencias que exceden las estipuladas en los acuerdos fundamentales y a su entrada en vigencia de forma automática.

Por otro lado, en el 2006, se firmó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Sin embargo, éste se vio en una primera instancia impedido por la no ratificación de la República del Paraguay. Es entonces que con la suspensión de Paraguay del MERCOSUR, hecho el cual hemos estudiado en detalle, se procede con la adhesión de Venezuela como Estado Parte de la organización al obviar la postura de Paraguay frente a dicha adhesión.

Durante la Cumbre de Mendoza, el 29 de junio se aprobó la “*Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*”, a través de la cual se decide el ingreso de Venezuela al bloque. Dicha adhesión se formaliza durante la X Reunión Extraordinaria del CMC, al aprobarse la Decisión 27/12, la cual anuncia la plena incorporación de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, a partir del 12 de agosto de 2012.

A lo largo de nuestra investigación hemos demostrado, en primer lugar, que tanto la Declaración sobre la incorporación de Venezuela como la Decisión 27/12, transgreden el sistema jurídico del MERCOSUR, violando las normas emanadas del Tratado de Asunción así como el Protocolo de adhesión de Venezuela.

En segundo lugar, probamos la inviabilidad jurídica de la Decisión 26/12, ya que pretende modificar lo dispuesto en una norma de mayor jerarquía como es el Protocolo de adhesión de Venezuela. No sólo cambia el sujeto que será depositario de los instrumentos jurídicos, sino que además dispone su entrada en vigor automática, ambos hechos, comprobamos que son inadmisibles jurídicamente.

En tercer lugar, es correcto afirmar que Venezuela, no debió ser considerado un Estado Parte desde un punto de vista jurídico. Recién el 18 de diciembre del 2013, tras el relevamiento de la suspensión y la aprobación del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR de Paraguay, podemos considerar a Venezuela como un legítimo Estado Parte de la organización. El Dr. Heber Arbuet afirma, coincidiendo con nuestra postura y la del resto de los entrevistados, “*Yo no creo que Venezuela pueda ser considerado un Estado Parte [hasta la posterior aprobación de Paraguay]. Al no haber cumplido con los compromisos convencionales exigibles para que lo sea.*”⁹²

Finalmente, luego de analizar los hechos ocurridos desde una perspectiva jurídica podemos establecer, en nuestra opinión, que existe una relación causal entre la suspensión de Paraguay

⁹² Entrevista efectuada al Doctor Heber Arbuet. 28/10/2013.

y la adhesión de Venezuela. Paraguay fue incorrectamente suspendido, a modo de lograr la posterior adhesión de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR. Como hemos evidenciado anteriormente, el Parlamento paraguayo se negaba a ratificar la adhesión de dicho país, impidiendo culminar con el proceso de incorporación del Estado al bloque. Los acontecimientos internos sucedidos en Paraguay, los cuales sí respetaron la Constitución paraguaya, han servido de pretexto a modo de suspender a dicho país. A su vez, tanto el proceso de suspensión como el de adhesión no respetaron los debidos procedimientos estipulados en la normativa de la organización. Dicho modus operandi, evidencia como se pasó por alto el respeto de la normativa a modo de llevar a cabo la voluntad de los jefes de Estado de los gobiernos de turno.

En este contexto, si bien con la reincorporación del pleno ejercicio de los derechos de Paraguay en el bloque, ya se ha logrado superar y dejar atrás el mayor momento de tensión vivido en el MERCOSUR desde su creación, las consecuencias del incorrecto proceder aún repercuten fuertemente en el funcionamiento interno del mismo. Los cinco miembros actuales se encuentran sumergidos en un intenso proceso de negociación referido al conjunto de la normativa aprobada durante la suspensión paraguaya. Las normas en cuestión deberán ser renegociadas en caso de que el parlamento paraguayo se niegue a aceptarlas. Por lo tanto, hoy en día encontramos que ciertas normas se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, no siendo así para Paraguay; pudiéndose observar una situación jurídica no prevista en los tratados fundamentales, donde se establece la entrada en vigor simultánea de toda nueva normativa.

MERCOSUR se encuentra entonces, aprisionado en una situación ambigua que escapa a lo previsto jurídicamente por sus instrumentos reguladores, dando espacio a nuevos planteos y cuestionamientos sobre el verdadero valor que se otorga a la ley interna.

Si bien no creemos que sea posible identificar un nexo causal directo entre los objetivos ideológico-políticos de los gobernantes y la decisión de proceder a la adhesión de un nuevo socio, incumpliendo con la normativa estipulada por los mismos Estados años atrás, sí es posible exponer cierta evidencia de la existencia de un nuevo tipo de relacionamiento entre

los mandatarios. En los últimos años se ha dado un fortalecimiento de lazos entre los presidentes impulsores del proceso. Éstos se visualizan con las cada vez más continuas, manifestaciones públicas de simpatía y afinidad entre los mismos, que a su vez, pueden encontrar una lógica en el discurso de izquierda de todos ellos comparten, y que los distancian de Paraguay. Consideramos evidente, que dicho relacionamiento ha influido como una variable indiscutible en la forma en que se llevó a cabo tanto la suspensión de Paraguay como la entrada de Venezuela, más allá que no sea posible para nosotras afirmar una causalidad directa.

Con la evidencia que los sucesos del 2012 han dejado, relativa a la importancia secundaria que los miembros otorgan al respeto de la normativa interna, consideramos que se ha dejado una "mancha" en el expediente de la organización. Las faltas al cumplimiento de la ley han puesto en cuestión el nombre y la seriedad del proceso de integración más allá del nivel regional, sino a nivel internacional. Ésto ha planteado nuevos desafíos para el bloque en los próximos años, relacionados a la necesidad de demostrar compromiso y seriedad frente a los instrumentos jurídicos que firma con terceras partes.

Estos desafíos son más grandes aún para Uruguay, país pequeño el cual se ha destacado, a lo largo de la historia, por el respeto a la ley y las normas. Ésta ha sido su estrategia empleada, conformada a partir de su tamaño y su poca relevancia internacional, la cual ha propiciado la creación de valores de la cultura, de libertad y dignidad. Su insignia de país democrático y acatador de normas ha sido tradicionalmente su carta de presentación, por lo que esta trasgresión a las normas y al sistema jurídico de su propia organización no continúa con la línea hasta ahora planteada por el país.

Al no optarse por el respeto del sistema normativo mercosuriano, la adaptación a la nueva realidad de la organización no resulta tarea sencilla. Más allá del esfuerzo de llevar a cabo negociaciones cuidadosas, la adaptación completa difícilmente será posible. Con la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela como Estado Parte, se ha incurrido en violaciones a la normativa hasta el momento desconocidas. Se han violado normas esenciales que representan garantías jurídicas del proceso de integración.

En última instancia, a partir de nuestra investigación hemos puesto en evidencia la comprobación de la hipótesis planteada: En el 2012 tuvo lugar un quebrantamiento del marco jurídico del MERCOSUR debido a la priorización de afiliaciones e intereses políticos entre los presidentes de los Estados Parte, evidenciando una falta de voluntad política hacia el cumplimiento de los compromisos jurídicos asumidos.

En todo proceso de integración, la voluntad política de los Estados, en pos de alcanzar mayores niveles de profundización, es imprescindible. Ésta hace posible lograr resultados supranacionales, intereses comunitarios e incluso el desarrollo un Derecho comunitario. Sin embargo, esto dista de la realidad mercosuriana. El MERCOSUR representa una organización intergubernamental que se encuentra fuertemente limitada por sus asimetrías y, por la preeminencia de los intereses políticos por parte de sus miembros.

El no cumplimiento de las normas y disposiciones emanadas de la organización denota la existencia de otras fuerzas frente al proceso de integración regional. Las mismas según el intergubernamentalismo, están representadas por intereses y preferencias nacionales de los Estados parte de una organización, desde este punto de vista los Estados tienen posturas reticentes frente al ceder soberanía. Éstos representan el eje central de la integración, la cual se inicia con el objetivo de servir a sus intereses nacionales.

Dentro del MERCOSUR en concreto, la primacía de los intereses nacionales frente a los intereses comunitarios, es moneda corriente. La decisión por la cual se suspende a Paraguay fue únicamente tomada por los Presidentes de turno de Argentina, Brasil y Uruguay, desconociendo el sistema jurídico-normativo de la organización. El carácter intergubernamental del MERCOSUR es entonces, incuestionable, así como la escasez de voluntad política de sus representantes, en lo que refiere al respeto de la normativa.

Como establece la teoría intergubernamentalista de las relaciones internacionales, en vez de hegemonía y coerción, los gobiernos negocian y se adentran en regateos asimétricos basados en su poder e intereses nacionales. Tanto la suspensión de Paraguay como el ingreso de Venezuela engloban estos tres elementos: asimetrías, poder, e intereses nacionales traducidas en intereses políticos de los gobiernos de turno.

“(...) la voluntad política y el interés nacional tienen una fuerte influencia en la dirección que toma el MERCOSUR y en la aplicación de su normativa, lo que está definitivamente ligado a los sistemas presidencialistas de los Estados que lo componen provocando, en la actualidad, que el segundo dirija al primero, a veces inclusive en detrimento del cumplimiento de los compromisos asumidos, del derecho del MERCOSUR.”⁹³

⁹³ DELISANTE, Virginia.2011. Política y derecho en el MERCOSUR. Sistema de solución de controversias. En *Studia Politicae*. Nro. 23 p.31-49. Córdoba. Universidad Católica de Córdoba. P48

Bibliografía

- ABREU, Sergio. “Una herida letal al MERCOSUR”. En *Estudios del CURI*, N° 06/12, agosto 2012. Consultado el 25 de octubre, 2014. Disponible en <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri06del12Abreu.pdf>
- ABREU, Sergio. 2007. *El hilo conductor. Conferencias y discursos*. Montevideo. Imprenta Azurri.
- ABREU, Sergio. 2012. “En el MERCOSUR los humores presidenciales pudieron más que las instituciones” En *La Democracia Digital*, informe especial. N°119,03/08/2012. Consultado el 15 de setiembre, 2013. Disponible en http://www.lademocracia.info/N119/IE_informe119.html
- ALADI. “Tratado de Montevideo 1960”, suscrito en Montevideo el 18 de febrero de 1960. Consultado el 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/10TRATADOSSOBREINTEGRACIONYCOOPERACIONENAMERICA/101ALADI/IC1011ESP.pdf>.
- ALADI. “Tratado de Montevideo 1980”, suscrito en Montevideo el 12 de agosto de 1980. Consultado el 26 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>
- ARBUET, Heber. “¿Crisis en Paraguay o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?”. En *Estudios del CURI*, N° 04/12, julio de 2012. Disponible en: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri04del12Arbuet.pdf>
- ARELLANO, Feliz. “La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas”. *Instituto latinoamericano de investigaciones sociales*, 2013. Consultado el 2 de Agosto de 2014. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/10325.pdf>
- AVN. 2012, junio, 29. *Chávez: ingreso de Venezuela al Mercosur es una derrota al imperialismo y la burguesía lacaya*. Disponible en <http://www.avn.info.ve/node/120013>
- BERNAL-MEZA, Raúl; PEREZ, Antón. 2001. *MERCOSUR desafío político*. Buenos Aires. CIEDLA

- BONILLA SAUS, Javier. “AMÉRICA LATINA: La democracia en cuestión”. *Estudios del CURI*. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. 2009.
- BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. 2001. MERCOSUR: integración y crecimiento. Fundación OSDE.
- CAETANO, Gerardo. 2011. *MERCOSUR 20 años*. Montevideo. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Consultado el 20 de octubre, 2013. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08347.pdf>
- CAETANO, Gerardo. 2011. *MERCOSUR breve historia, cronología y marco institucional*. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Consultado el 20 de octubre, 2013. Disponible en: http://cefir.org.uy/wpcontent/uploads/downloads/2012/05/Original_Manual_Cefir.pdf
- Cámara de Senadores. “17ª sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay”. 2010, Nº 18 - TOMO 469. Consultado el 17 de agosto, 2014. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20100511s0017.htm>
- COMISION DE LA COMUNIDAD ANDINA. Decisión 641, suscrita el 9 de agosto 2006. Consultado el 21 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/decision_641.pdf
- COMUNIDAD ANDINA. *Hechos clave en la relación CAN- MERCOSUR*. Consultado el 17 de setiembre de 2013. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=111&tipo=TE&title=MERCOSUR>
- CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE DEL PARAGUAY. “Constitución Nacional de la República del Paraguay”, suscrita el 20 de junio de 1992. Consultada el 24 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm
- DE LA BALZE, Felipe. “La política exterior de los gobiernos Kirchner”. *Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile*. 2010. ISSN. Pág. 131.
- DIEZ DE VELAZCO, Manuel. 2005. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos.

- DELISANTE, Virginia. 2011. Política y derecho en el MERCOSUR. Sistema de solución de controversias. En *Studia Politicae*. Nro. 23 p.31-49. Córdoba. Universidad Católica de Córdoba. P48

- EL MERCADO COMÚN DEL SUR. Disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/>

- EL OBSERVADOR. 2012, julio, 11. *Lo político versus lo jurídico*. Disponible en <http://www.elobservador.com.uy/reflexionesliberales/post/184/lo-politico-versus-lo-juridico/>

- El País. 2013, junio, 15. *Paraguay piensa en su reingreso al Mercosur pero no acepta a Venezuela*. Consultado el 05 de Julio de 2014. Disponible en <http://www.elpais.com.uy/informacion/paraguay-piensa-reingreso-mercosur-no.html>

- EL UNIVERSAL. 2012, junio, 29. *Chávez afirma que ingreso a Mercosur es "una derrota para el imperio"*. Disponible en <http://www.eluniversal.com/internacional/120629/chavez-afirma-que-ingreso-a-mercosur-es-una-derrota-para-el-imperio>

- Entrevista efectuada al Doctor Heber Arbuet. 28/10/2013.

- Entrevista efectuada al Dr. Alejandro Pastori. 09/07/2014.

- Entrevista efectuada al Dr. Jimmy Voss. 02/07/2014. (A solicitud del entrevistado no se retuvieron registros de audio de la entrevista).

- Entrevista efectuada al Embajador Carlos Gianelli. 15/11/2013.

- Entrevista efectuada al Senador Alberto Lacalle Herrera. 05/07/2014.

- ESPINOSA, Alejandro. 2006. Teoría de la integración. Las instituciones en los procesos de integración regional.

- FERNANDEZ, Wilson. 2010. *El presidente electo en la transición, trazos de la política exterior del gobierno de José Mujica*. Montevideo, Universidad de la República, FCS. UM. Consultado el 10 de noviembre, 2013. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Documento%2078.pdf>

- FERNANDEZ, Wilson. 2012. *La política exterior uruguaya en 2012. Treinta y seis días que ratificaron los disensos*. Montevideo, Universidad de la República, FCS. UM. Consultado el 10 de noviembre, 2013. Disponible en:

<http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/noticias/la-politica-exterior-uruguay-en-2012-treinta-y-seis-dias-que-ratificaron-los-disensos/>

- FERREIRA, María Carmen; RAMOS, Julio. 1994. *MERCOSUR enfoque laboral*. Montevideo, Fundación de cultura universitaria.
- FERRO, Lila; FERNANDEZ, Wilson; Hernández Diego. “La estrategia de Inserción internacional del Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 15, 2006. Consultado el 20 de Agosto, 2014. Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Revista%20ICP15-06.pdf>
- GARCÍA OÑORO, Jairo. “Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo”. *Estudios Políticos*. 2012. Pág. 24.
- GINESTA, Jacques. *El MERCOSUR y su contexto regional e internacional: una introducción*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Oportunidades y desafíos del ingreso de Venezuela al Mercosur”. *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*. Consultado el 2 de Agosto de 2014. Disponible en: http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1417%3Aoportunidades-y-desafios-del-ingreso-de-venezuela-al-mercosur&catid=39%3AAla-patria-es-america&Itemid=191&lang=en
- HERNÁNDEZ NILSON, Diego. 2009. “Las relaciones de Uruguay con Venezuela al inicio del gobierno del Frente Amplio” En *Cuestiones Políticas*. *Cuestiones Políticas*, v.: 25 43, p.: 15 - 38, 2009. Maracaibo, IEPDP. Consultado el 10 de diciembre, 2013. Disponible en Internet: <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/viewFile/3392/3278>
- HERNÁNDEZ, Oscar. “Venezuela en el Mercosur, ¿de qué nos ha servido?” *El Nacional*, 2014. Consultado el 2 de Agosto de 2014. Disponible en: http://www.el-nacional.com/opinion/Venezuela-Mercosur-servido_0_385161690.html
- HOFFMANN, Stanley. 1963. *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid
- HOFFMANN, Stanley. 1989. “The European Community and 1992”. *Foreign Affairs*, vol. 68, No. 4. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/decision_641.pdf
- IDIPU. 2012. Sesión plenaria del 26 de julio de 2012. Consultado el 6 de Julio, 2014. Disponible en: <http://www.espectador.com/documentos/comunicadoidipu.pdf>

- INFOBAE. 2013, diciembre, 22. *Venezuela, un socio que genera más incertidumbre en el Mercosur*. Disponible en <http://www.infobae.com/2013/12/21/1532444-venezuela-un-socio-que-genera-mas-incertidumbre-el-mercosur>
- JUSTICIA ELECTORAL TREP 2013. *Resultados de Elecciones 2013 para Presidente/Vicepresidente*. Consultado el 05 de Julio de 2014. Disponible en: <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>
- La Nación. 2012, julio, 5. *Mujica defendió incluir a Caracas*. pp.3
- MARISCAL, Nicolás. *Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea*. Consultado el 10 de setiembre, 2013. Disponible en:
http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2000/2000_4.pdf
- MASI, Fernando; TERRA, María Inés. 2008. *Asimetrías en el MERCOSUR ¿impedimento para el crecimiento?* Montevideo, Zona Libro.
- MERCOSUR Decisión del CMC N° 29/05. “Solicitud de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur”. Montevideo, 8 de julio, 2005. Consultado el 19 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.MERCOSUR.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/DEC%202002-9-05_Solicitud_Venezuela_Adhesi%C3%B3n_ES.PDF
- MERCOSUR. “Acuerdo marco para la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR” suscrito en Montevideo el 9 de diciembre, 2005. Consultado el 19 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.MERCOSUR.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/acordos%20es/45_05_ACUERDO%20MARCO%20MCS-Venezuela-Adhesi%C3%B3n_ES.pdf
- MERCOSUR. “Comunicado Conjunto de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados” realizado en Mendoza, el 27 de Junio de 2012. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/Cumbre_MERCOSUR_Mendoza_junio_2012.pdf
- MERCOSUR. “Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático” Mendoza, 29 de Junio, 2012. Consultada el 10 de junio, 2014. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>
- MERCOSUR. “Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay” realizada el 24 de Junio de 2012.

- MERCOSUR. “Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”. Mendoza, 29 de Junio, 2012.
- MERCOSUR. “Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR” suscrito en Caracas el 4 de julio, 2006. Consultado el 21 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/ProtAdhVenezuela_s.pdf
- MERCOSUR. “Protocolo de Olivos para la Solución de controversias en el MERCOSUR” suscrito en Olivos el 18 de febrero, 2002. Consultado el 10 de nombre, 2013. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/protocolos/prot17629.htm>
- MERCOSUR. “Protocolo de Ouro Preto” suscrito el 17 de diciembre, 1991. Consultado el 16 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf
- MERCOSUR. “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile” del 24 de julio, 1998. Consultado el 10 de noviembre, 2013. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/protocolos/prot17092.htm>
- MERCOSUR. “Textos fundacionales”. Consultado el 10 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2485
- MERCOSUR. “Tratado de Asunción” suscrito en Asunción el 26 de marzo, 1991. Consultado el 16 de setiembre, 2013. Disponible en http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf
- MERCOSUR. Decisión del CMC N° 23/00 – “Relanzamiento del MERCOSUR-Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes”. Consultado el 03 de Julio de 2014. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2300s.asp>
- MERCOSUR. Decisión del CMC N° 23/04. “Procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia Art. 24 del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”. Consultado el 15 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2304s.asp>
- MERCOSUR. Decisión del CMC N° 26/12. “Depósito de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR”. Consultado el 02 de Julio de 2014. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/dec_0262012_es_deposito_de_los_instrumentos_juridicos_del_mercosur.pdf

- MERCOSUR. Decisión del CMC N° 28/12. 30 de Julio de 2012. “Reglamentación de los aspectos operativos de la suspensión de la República del Paraguay”.
- MORAVCSIK, Andrew. 1993. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”. En *Journal of Common Market Studies* Vol. 31, No. 4. Harvard University.
- MORAVCSIK, Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press. UCL Press
- PAÍS 24. 2012, junio, 22. *Hirieron a la democracia y a la historia del Paraguay*. Consultado el 02 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=193485>
- PAPELL, Antonio. “Análisis: ¿Era Hugo Chávez un dictador o no?” *El Economista*, 2013. Consultado el 5 de abril, 2014. Disponible en <http://ecodiario.eleconomista.es/latinoamerica/noticias/4653284/03/13/3/Analisis-Era-Hugo-Chavez-un-dictador-o-no-Caudillo-en-una-Venezuela-autoritaria-o-presidente-de-una-democracia-real.html#.Kku8JlkReLVIOAt>
- PASTORI, Alejandro. “Inconsistencias jurídicas internas del MERCOSUR posteriores a la suspensión de Paraguay y a la Adhesión de Venezuela: ¿Qué le hace una mancha más al tigre?” En *Estudios del CURI*. N° 06/13 setiembre, 2013. Consultado el 10 de noviembre 2013. Disponible en <http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri06del13pastori.pdf>
- POSADA, Edgar. “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”. En *Papel Político* N° 18, 2005. Consultado el 25 de octubre de 2013. Disponible en: www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/evolucion.pdf
- PUCHALA, Donald. “Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article”. En *Journal of common market studies*. Vol. 37, No. 2. 1999. University of South Carolina. Disponible en: www.princeton.edu/~amoravcs/library/puchala.pdf
- RAMIREZ, Martha Lucía. 2005. *¿MERCOSUR o CAN?*. Consultado el 17 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://search.proquest.com/docview/334501192?accountid=45278>
- RESOLUCIÓN H. CÁMARA DE DIPUTADOS N° 1431/2012. 2012. LIBELO ACUSATORIO. Consultado el 06 de julio, 2014. Disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo_/libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf

- RODRIGUEZ ARAQUE, Alí. “Carta en la que Venezuela denuncia el Acuerdo de Cartagena y se retira de la CAN”. En *Entorno Económico*. SIC 685 , Pág. 208, junio 2006. Prensa Vicepresidencia. Consultado el 20 de junio 2014. Disponible en: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2006685_208.pdf
- SANCHEZ, Rafael. 2002, junio. “El sistema de la integración centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”. Artículo presentado en *I Congreso Latinoamericano de Ciencia política*. Universidad de Salamanca, España.
- STAKE, R.E. 1999. *Investigación con estudios de caso*. Madrid, Morata. Consultado el 25 de octubre de 2013. Disponible en Internet: <http://es.scribd.com/doc/51397687/INVESTIGACION-CON-ESTUDIO-DE-CASOS-STAKE>
- SUBRAYADO. 2012, junio. *Las razones que llevaron a la destitución de Fernando Lugo*. Consultado el 30 de Junio de 2014. Disponible en: <http://subrayado.com.uy/PortalTest/Site/noticia/13537/las-razones-que-llevaron-a-la-destitucion-de-fernando-lugo>
- TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. 2012. Laudo N° 01/2012. “Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del MERCOSUR y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno”. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/375/1/laudo_01_2012_es.pdf

ANEXOS

ANEXO 1: Línea de Tiempo, sucesos más relevantes.

| 2012 | SUSPENSIÓN DE PARAGUAY |
|-----------------------|---|
| 24 Junio | <p>- Declaración Presidencial en la que se le suspende a Paraguay de participar de la XLIII Reunión del CMC así como de la Cumbre de Presidentes a realizarse en Mendoza, alegando la aplicación de la cláusula democrática establecida en el Protocolo de Ushuaia.</p> <p>- Se emite “<i>Declaración de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay</i>”, la cual oficializa la anterior decisión.</p> |
| 29 Junio | <p>- <i>Cumbre de Presidentes del MERCOSUR y de los Estados Asociados</i>, en Mendoza, en la cual no participa ningún representante de Paraguay, tal como se estableció en la Declaración Presidencial anterior.</p> <p>- Se emite el <i>Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte</i>. Se reitera la condena al quiebre democrático en Paraguay y se suspende su derecho a participar en los órganos del MERCOSUR.</p> <p>- Se emite la “<i>Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático</i>”. Los presidentes amplían las sanciones predisuestas en el PU para los Estados suspendidos, al adicionarse la pérdida del derecho a voto y de veto de Paraguay.</p> |
| 9 Julio | <p>-El ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, presenta una demanda a la Secretaría del TPR del MERCOSUR contra Argentina, Brasil y Uruguay. En la misma solicita la aplicación del procedimiento excepcional de urgencia.</p> |
| 13 Julio | <p>- El CMC aprueba la Decisión 26 /12. En la misma se designa a la Secretaría del MERCOSUR como depositario, reemplazando a Paraguay.</p> |
| 19-21 de Julio | <p>- El TPR estudia solicitud de Paraguay y dicta el Laudo N° 1/2012 a través del cual decide no pronunciarse frente a la denuncia de Paraguay. Alega que la misma no cuenta con los requisitos formales necesarios para admitir el procedimiento excepcional de urgencia establecido.</p> |
| 30 de Julio | <p>- X Reunión Extraordinaria del CMC, en Brasilia. Allí se adopta la <i>Decisión 28/12</i> la cual instruye al GMC a reglamentar los aspectos operativos de la suspensión de Paraguay. (También se aprueba la <i>Decisión 27 / 12</i>)</p> |

| | |
|---------------------|---|
| | |
| 2012 | ADHESIÓN DE VENEZUELA COMO ESTADO PARTE |
| 29 Junio | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Cumbre de Presidentes del MERCOSUR y de los Estados Asociados</i>, en Mendoza. - Se emite la “<i>Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR</i>”. La misma fue efectuada por los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, allí se establece la decisión de incorporación de Venezuela como miembro pleno al bloque. |
| 30 Julio | <ul style="list-style-type: none"> - X Reunión Extraordinaria del CMC, en Brasilia. - Se aprueba la <i>Decisión 27/12</i> la cual anuncia la plena incorporación de Venezuela, a partir del 12 de agosto de 2012. Se reconoce su capacidad de participar en la organización con todos los derechos y obligaciones. |
| 2013 | REINTEGRO DE PARAGUAY |
| 21 abril | - Las elecciones presidenciales en Paraguay anunciaron la victoria de Horacio Cartes, quien asumiría efectivamente el mando el 15 de agosto del mismo año. |
| 12 julio | <ul style="list-style-type: none"> - XLV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR, en Montevideo. - Se emite la “<i>Decisión sobre el cese de la suspensión de Paraguay</i>” efectuada por los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela. En ella se comunica la revocación de la suspensión paraguaya, a partir del 15 de agosto. |
| 18 diciembre | - Paraguay aprueba el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. |

ANEXO 2

PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRATICO

ARTICULO 1

La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.

ARTICULO 2

Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados Partes del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos.

ARTICULO 3

Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes.

ARTICULO 4

En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.

ARTICULO 5

Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, en el ámbito específico de los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

ARTICULO 6

Las medidas previstas en el artículo 5 precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva.

ARTICULO 7

Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la 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.

ARTICULO 8

El presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile.

ARTICULO 9

El presente Protocolo se aplicará a los Acuerdos de integración que en el futuro se celebren entre el MERCOSUR y Bolivia, el MERCOSUR y Chile y entre los seis Estados Partes de este Protocolo, de lo que deberá dejarse constancia expresa en dichos instrumentos.

ARTICULO 10

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del MERCOSUR a los treinta días siguientes a la fecha del depósito del cuarto instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay;

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia o la República de Chile, según el caso, treinta días después que la Secretaría General de la ALADI haya informado a las cinco Partes Signatarias

correspondientes, que se han completado en dichas Partes los procedimientos internos para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

HECHO en la ciudad de Ushuaia, República Argentina, a los veinticuatro días del mes de julio del año mil novecientos noventa y ocho, en tres originales, en idiomas español y portugués, siendo todos los textos igualmente auténticos.

ANEXO 3

PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, en adelante las Partes:

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Tratado de Montevideo de 1980 y el Tratado de Asunción de 1991;

VISTO el Acuerdo Marco para la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, suscripto el 8 de diciembre de 2005;

REAFIRMANDO la importancia de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, para la consolidación del proceso de integración de América del Sur en el contexto de la integración latinoamericana;

CONSIDERANDO que el proceso de integración debe ser un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social y basado en la complementación, la solidaridad y la cooperación;

TENIENDO EN CUENTA que la República Bolivariana de Venezuela desarrollará su integración en el MERCOSUR conforme a los compromisos derivados de este Protocolo bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y del tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral.

ACUERDAN:

ARTICULO 1

La República Bolivariana de Venezuela adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias del MERCOSUR, que figuran como anexos I, II y III, respectivamente, en los términos establecidos en el artículo 20 del Tratado de Asunción.

Las Partes se comprometen a realizar las modificaciones a la normativa MERCOSUR necesarias para la aplicación del presente Protocolo.

ARTICULO 2

El mecanismo de solución de controversias establecido en el Protocolo de Olivos se aplicará a la República Bolivariana de Venezuela en las controversias relacionadas con las normas de MERCOSUR anteriores a la vigencia del presente Protocolo, a medida que la República Bolivariana de Venezuela adopte progresivamente dichas normas.

ARTICULO 3

La República Bolivariana de Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo, establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa.

Las normas MERCOSUR que a la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento estén en trámite de incorporación, entrarán en vigencia con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes originales del MERCOSUR. La adopción por parte de la República Bolivariana de Venezuela de tales normas, se realizará en los términos del párrafo anterior.

ARTICULO 4

A más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento, la República Bolivariana de Venezuela adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) y el Arancel Externo Común (AEC). A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo establecerá el cronograma de adopción del AEC contemplando las eventuales excepciones al mismo de acuerdo con las normas pertinentes del MERCOSUR.

ARTICULO 5

Las Partes se comprometen a alcanzar el libre comercio en los siguientes plazos máximos:

- Argentina a Venezuela: 1 de enero de 2010 *

- Brasil a Venezuela: 1 de enero de 2010 *
- Paraguay a Venezuela: 1 de enero de 2013 *
- Uruguay a Venezuela: 1 de enero de 2013 *
- Venezuela a Argentina: 1 de enero de 2012 *
- Venezuela a Brasil: 1 de enero de 2012 *
- Venezuela a Paraguay: 1 de enero de 2012 **
- Venezuela a Uruguay: 1 de enero de 2012 **

* excepto para productos sensibles en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014.

** excepto para los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el anexo IV del presente Protocolo que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo, establecerá un programa de liberalización comercial con sus respectivos cronogramas. El programa de liberalización comercial se aplicará sobre el total de los aranceles y medidas de efecto equivalente excepto en lo contemplado en la normativa MERCOSUR vigente.

Durante el período de transición del programa de liberalización comercial y hasta tanto la República Bolivariana de Venezuela adopte el Régimen de Origen del MERCOSUR, se aplicará el Régimen de Origen previsto en el Acuerdo de Complementación Económica N° 59

ARTICULO 6

A más tardar el 1 de enero de 2014 quedarán sin efecto las normas y disciplinas previstas en el Acuerdo de Complementación Económica N° 59 para la relación entre las Partes.

ARTICULO 7

El Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo definirá las condiciones y los cursos de acción a ser negociados con los terceros países o grupos de países involucrados para la adhesión, por parte de la República Bolivariana de Venezuela, a los instrumentos internacionales y Acuerdos celebrados con los mismos en el marco del Tratado de Asunción.

ARTICULO 8

Las Partes acuerdan que a partir de la suscripción del presente Protocolo, y hasta la fecha de su entrada en vigor, la República Bolivariana de Venezuela integrará la Delegación del MERCOSUR en las negociaciones con terceros.

ARTICULO 9

A los fines de profundizar el MERCOSUR, las Partes reafirman su compromiso de trabajar mancomunadamente para identificar y aplicar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida digna para sus pueblos.

ARTICULO 10

A partir de la fecha de la entrada en vigencia del presente Protocolo, la República Bolivariana de Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción y los términos del presente Protocolo.

ARTICULO 11

A los efectos de desarrollar las tareas previstas en el presente Protocolo, se crea un Grupo de Trabajo, integrado por representantes de las Partes. El Grupo de Trabajo deberá realizar su primera reunión dentro de los treinta (30) días contados a partir de la fecha de suscripción del presente Protocolo, y concluir dichas tareas a más tardar en un plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la citada reunión.

ARTICULO 12

El presente Protocolo, instrumento adicional al Tratado de Asunción, entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quinto instrumento de ratificación. La República del Paraguay será depositaria del presente Protocolo y de los instrumentos de ratificación y notificará a las Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos.

Hecho en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los cuatro días del mes de julio de dos mil seis en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR LA REPÚBLICA ARGENTINA

NESTOR KIRCHNER

POR LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

LUIS INACIO LULA DA SILVA

POR LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

NICANOR DUARTE FRUTOS

POR LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

TABARÉ VÁZQUEZ

POR LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

HUGO CHÁVEZ FRIAS

ANEXO 4

DECLARACION DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS SOBRE LA RUPTURA DEL ORDEN DEMOCRATICO EN PARAGUAY.

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, La República del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú;

Considerando que, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR suscrito el 24 de julio de 1998, la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.

DECIDEN:

- 1.- Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso.
- 2.- Suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, así como de las reuniones preparatorias, que tendrán lugar en la ciudad de Mendoza, entre el 25 y 29 de junio de 2012.
- 3.- Considerar, a nivel de Jefas y Jefes de Estado en la Reunión Cumbre del MERCOSUR del día 29 de junio, ulteriores medidas a ser adoptadas.

ANEXO 5

DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL PARAGUAY EN EL MERCOSUR EN APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO

La Presidenta de la República Argentina, la Presidenta de la República Federativa del Brasil y el Presidente de la República Oriental del Uruguay;

Considerando que de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.

Subrayando que toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración.

Reafirmando que el espíritu del Protocolo mencionado es el restablecimiento de la institucionalidad democrática en la Parte afectada, sin que ello menoscabe el normal funcionamiento del MERCOSUR y de sus órganos.

Que conforme los tratados fundacionales del MERCOSUR, la suspensión apareja la limitación en la participación en los órganos, así como la pérdida de los derechos de voto y de veto.

Que tal suspensión no disminuye el compromiso con el bienestar y el desarrollo del Paraguay ni debe producir perjuicio alguno al pueblo paraguayo.

Considerando la “Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay” adoptada el 24 de junio de 2012.

DECIDEN:

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

Mendoza, 29 de junio 2012

ANEXO 6

DECLARACIÓN SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR

La Presidenta de la República Argentina, la Presidenta de la República Federativa del Brasil y el Presidente de la República Oriental del Uruguay,

SUBRAYANDO que el proceso de integración es un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social, que se basa en la complementación, la solidaridad y la cooperación;

TENIENDO EN CUENTA el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, firmado en la ciudad de Caracas el 4 de julio de 2006, que establece su ingreso bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías y del tratamiento diferenciado;

En los términos de los incisos ii y iii del Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto;

DECIDEN:

ART. 1.- El ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

ART. 2.- Convocar a una reunión especial a los fines de la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR para el día 31 de julio de 2012, en la ciudad de RÍO DE JANEIRO, República Federativa del Brasil.

ART. 3.- Convocar a todos los países de América del Sur para que en el complejo escenario internacional actual se unan, para lograr que el proceso de crecimiento e inclusión social protagonizado en la última década en nuestra región, se profundice y actúe como factor de estabilidad económica y social en un ambiente de plena vigencia de la democracia en el continente.

Mendoza, 29 de junio de 2012

Por la República Argentina Por la República Federativa Por la República
del Brasil Oriental del Uruguay

ANEXO 7

Informe oficial del Instituto de Derecho Internacional Público

El Instituto de Derecho Internacional Público (IDIPU) de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, en cumplimiento de sus deberes académicos y de sus responsabilidades de estudio científico, atento a las responsabilidades de investigación y divulgación de los problemas de interés general, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2 la Ley N° 12.549 (Orgánica de la Universidad) se reúne en sesión plenaria de su Sala el día 26 de julio del año corriente a fin de considerar la situación jurídica emergente del cambio de la titularidad en la Presidencia de la República del Paraguay (en adelante, Paraguay), la suspensión de esta República a participar en los órganos del MERCOSUR resuelta por los Jefes de Estado y de Gobierno de la República Argentina (en adelante, Argentina) la República Federativa del Brasil (en adelante, Brasil) la República Oriental del Uruguay (en adelante, Uruguay) en Mendoza el día 29 de junio de 2012, la admisión del ingreso de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante, Venezuela) al MERCOSUR en esa misma fecha, a aprobarse en la Cumbre a celebrarse en Rio de Janeiro, Brasil, el día 31 de julio de 2012 y, finalmente, el laudo 1/2012 del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (en adelante TPR) decidiendo la adopción del siguiente Informe.

I. HECHOS

1. El día 22 de junio del corriente año el Senado del Paraguay destituye por vía de juicio político al Presidente de esa República Don Fernando Lugo Méndez, aduciendo que lo hace en cumplimiento del artículo 225 de la Constitución de esa República, invistiéndose en consecuencia al Vicepresidente Don Federico Franco
2. El día 29 de junio de 2012 la Cumbre de Presidentes, ya mencionada, resuelve la suspensión del derecho de Paraguay a participar en los órganos del MERCOSUR y en sus deliberaciones, por considerar que se habría producido una ruptura del orden democrático violatorio de lo establecido en el Protocolo de Ushuaia (en adelante, PU)
3. Ese mismo día la precitada Cumbre decide el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, convocándose a una reunión especial para su admisión oficial para el día 31 de julio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil.
4. El día 9 de julio de 2012 el Paraguay presenta demanda contra Argentina, Brasil y Uruguay solicitando la aplicación del procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia instituido en el artículo 24 del Protocolo de Olivos (en adelante, PO) reglamentado por la Decisión 23/04 del Consejo del Mercado Común (en adelante, Decisión 23/04) y solicitando subsidiariamente la aplicación de los artículos 1 y 23 del PO, referentes al acceso en única instancia al TPR.
5. Cumplidos los trámites del caso el TPR dictó el Laudo 1/2012, de 21 de julio de 2012.

II. LA SUSPENSION DEL PARAGUAY

1. La Sala observa que si bien la decisión dice fundarse en el Protocolo de Ushuaia, que exige la ruptura del orden democrático en el Estado sancionado, debe entenderse por tal el que surge

de la violación de la Constitución del propio Estado, conforme a la regla interpretativa de los acuerdos internacionales consagrada en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

2. En el caso, los actos y hechos que determinaron la destitución del anterior Presidente del Paraguay por vía del juicio político y su sustitución por el Vicepresidente parecen ajustarse, prima facie, a las disposiciones pertinentes de su Constitución, cumpliendo las formalidades en ella prescriptas, acusación por la Cámara de Diputados ante el Senado por la causal prevista de mal desempeño de funciones por parte del Primer Mandatario, quien comparece y se defiende ante este Cuerpo y dice aceptar, en primera instancia, la juridicidad de la decisión sobre su cese.

3. Advierte esta Sala, fundamentalmente desde el ángulo del Derecho Internacional Público, que es el de su competencia, que el nuevo mandatario y su Gobierno asumen el poder sin circunstancias que menoscaben de modo sensible su autoridad, ni oposición interna importante a la sucesión presidencial que lesione su efectividad, circunstancia fundamental a considerar; el control de hecho de la maquinaria administrativa del Estado y la aquiescencia de la población (Cfr, Eduardo Jiménez de Aréchaga et al. "Derecho Internacional Público, Tomo 1", página 127, Montevideo, FCU, 2005)

4. Parecería, por tanto, que al no advertirse una clara ruptura del orden democrático en el Paraguay, caería el supuesto exigido por el artículo 3 del PU.

5. Pero, en modo fundamental, la Sala estima que no se cumplieron las consultas prescritas por el artículo 4 del PU con el nuevo Gobierno, no pudiéndose tener por tales las gestiones hechas para la extensión del plazo de defensa del anterior Primer Mandatario, en tanto se pudo y debió consultar a las nuevas autoridades y a los otros Poderes Públicos del Paraguay. La resolución de los Jefes de Estado de Mendoza omite toda mención a este punto.

6. Y finalmente, pero no menos importante, la decisión de suspensión no es resuelta por el Consejo del MERCOSUR (CMC) sino por una Cumbre de Jefes de Estado que no es el órgano competente para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en el MERCOSUR, conforme a lo que disponen los artículos 3 y 6 del POP.

III. LA ADMISION DE VENEZUELA EN EL MERCOSUR

1. La admisión de un nuevo Miembro pleno es regida por el artículo 50 del Protocolo de Ouro Preto (POP), que se remite al artículo 20 del Tratado de Asunción que exige para este ingreso que la solicitud sea objeto "de decisión unánime de los Estados Partes".

2. En el caso, faltando el depósito de la ratificación por parte del Paraguay no se cumple con aquella exigencia de unanimidad y no observando la suspensión decretada, a juicio de la Sala, los requisitos necesarios de acuerdo al PU, no debe verse como válida la admisión de Venezuela como Miembro pleno del MERCOSUR.

IV. EL LAUDO ARBITRAL DEL TPR

1. En relación al planteo de los demandados Argentina, Brasil y Uruguay de la incompetencia *ratione materiae* del TPR, esto es, que el Tribunal sólo tiene competencia en asuntos de índole comercial y no en cuestiones políticas como las que derivan, por ejemplo, de la aplicación del PU, coincide plenamente con el Laudo en la reivindicación de su competencia por la que la solución de controversias del MERCOSUR abarca también el examen de la legalidad de la

aplicación del Protocolo de Ushuaia.
2. Comparte asimismo lo resuelto por el Tribunal en el sentido que en el caso no están presentes los requisitos para la admisibilidad del procedimiento excepcional de urgencia, establecido en el artículo 24 del PO, regulado por la Decisión 23/04.
3. Coincide que en las circunstancias de la demanda instaurada por el Paraguay, no resulta admisible la intervención directa del TPR sin el consentimiento expreso de los Estados Partes, y en consecuencia no es de recibo la medida provisional solicitada.

POR LAS RAZONES EXPUESTAS LA SALA DEL IDIPU ENTIENDE:

- 1º) Que es plenamente ajustado a derecho el Laudo 1/2012 del TPR.
- 2º) Que la suspensión de Paraguay en su participación en los órganos del MERCOSUR es inválida por cuestiones de forma y fondo.
- 3º) Que la admisión de Venezuela carece de validez y no produce efectos jurídicos
- 4º) Poner esta Opinión en conocimiento de las autoridades de la Facultad de Derecho y proceder a su pública divulgación.

Nota: El señor Director del IDIPU Profesor Dr. Washington F. Baliero se excusa de participar en esta Sala y de emitir opinión en razón del carácter que inviste de Miembro alterno del TPR. Montevideo, a los veintiséis días del mes de julio de 2012.

ANEXO 8

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/12

DEPÓSITO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DEL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del 24 de julio de 1998 y la Resolución N° 80/00 del Grupo Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que el 29 de junio de 2012 fue adoptada la Decisión sobre la Suspensión de Paraguay en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.

Que en dicha Decisión se destaca la importancia de no menoscabar el normal funcionamiento del MERCOSUR y de sus órganos.

Que la Resolución GMC N° 80/00 establece que los tratados internacionales firmados entre los Estados Partes del MERCOSUR, incluidos los Protocolos al Tratado de Asunción, los firmados por el MERCOSUR con otros Estados u organizaciones internacionales, a excepción de los que sean protocolizados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), serán depositados ante el Gobierno de la República del Paraguay.

Que resulta necesario designar un depositario provisional de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR mientras dure la suspensión de la República del Paraguay.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1 – Atribuir con carácter provisional a la Secretaría del MERCOSUR la función de depositario de los tratados internacionales firmados entre los Estados Partes del MERCOSUR, incluidos los Protocolos al Tratado de Asunción, Acuerdos, Protocolos e Instrumentos Adicionales o Complementarios adoptados en el ámbito del Tratado de Asunción, los firmados por el MERCOSUR con otros Estados u organizaciones internacionales y sus instrumentos de ratificación, mientras dure la suspensión de la República del Paraguay del derecho de participar de los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones.

Art. 2 – La Secretaría del MERCOSUR deberá cumplir las funciones inherentes a la calidad de depositario, en particular las notificaciones y comunicaciones sobre los depósitos y sus fechas, la emisión de copias autenticadas de los instrumentos jurídicos mencionados en el Artículo anterior, y su registro y publicación.

Art. 3 – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

CMC (Dec. 20/02, Art. 6) – Montevideo, 13/VII/2012

ANEXO 9

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/12

ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR y la Decisión N° 26/12 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

La “Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, aprobada por los Presidentes de los Estados Partes durante la Cumbre de Mendoza, el 29 de junio de 2012. Que la República Bolivariana de Venezuela depositó su instrumento de ratificación al Protocolo de Adhesión al MERCOSUR el 13 de julio de 2012.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

DECIDE:

Art. 1 – A partir del 12 de agosto de 2012, la República Bolivariana de Venezuela adquirirá la condición de Estado Parte y participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR, de acuerdo al artículo 2° del Tratado de Asunción y en los términos del Protocolo de Adhesión.

Art. 2 - El procedimiento previsto en el inciso ii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto para la vigencia de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, será realizado mediante la incorporación de la normativa MERCOSUR por los Estados Partes en pleno ejercicio de sus capacidades, en los términos del inciso iii) del referido artículo.

Art. 3 – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

X CMC EXT. - Brasilia, 30/VII/12.

ANEXO 10

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/12

REGLAMENTACIÓN DE LOS ASPECTOS OPERATIVOS DE LA SUSPENSIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

CONSIDERANDO:

La decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, adoptada por la Presidenta de la República Argentina, la Presidenta de la República Federativa del Brasil y el Presidente de la República Oriental del Uruguay, el día 29 de junio de 2012.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

DECIDE:

Art. 1 - Instruir al Grupo Mercado Común a reglamentar los aspectos operativos de la referida decisión sobre la suspensión de la República del Paraguay en el MERCOSUR.

Art. 2 – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

X CMC EXT. – Brasilia, 30/VII/12.