

# MERCOSUR: suspensión de Paraguay, ingreso de Venezuela

*Clara Amzel-Ginzburg*

## Introducción

Al ser superada la dictadura en Paraguay en 1989, en el país transcurrió una década de inestabilidad política. A casi mediados del decenio siguiente, esa nación parecía ingresar paulatinamente hacia una permanencia en la institucionalidad democrática. En 2012 el equilibrio vigente sufrió una alteración. El 22 de junio el Senado de Paraguay<sup>12</sup> –país miembro pleno del MERCOSUR- mediante juicio político, destituyó al Presidente por mal desempeño de sus funciones, hecho que tuvo sus consiguientes repercusiones en el ámbito regional (Mellado, 2012). Los otros países del bloque fue emitieron (24/6/2012) la Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados, sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay, por estimar que no se había respetado el debido derecho de defensa del mandatario. En esa Declaración, Argentina, Brasil, Uruguay –miembros plenos-, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela –miembros asociados-, en consideración a lo establecido en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (24/7/1998), manifestaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración, y decidieron:

- manifestar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático por no respetarse el debido proceso,
- suspenderlo de forma inmediata y del derecho a participar en: la Reunión XLIII del Consejo del Mercado Común –CMC-, en la Cumbre de Presidentes y en las reuniones preparatorias, que tendrían lugar en Mendoza del 25 al 29 de junio de 2012,
- adoptar medidas ulteriores, conforme a la consideración que Jefas y Jefes de Estado efectuaran en esa Reunión Cumbre (Cancillería Argentina, 2012).

Así el 29 de junio los mandatarios de Argentina, Brasil y Uruguay aprobaron la Decisión sobre la Suspensión de Paraguay en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia. En ella, destacaron que la ruptura democrática es un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración y reafirmaron que el restablecimiento de la institucionalidad democrática en el país afectado,

---

12 La destitución del Presidente tuvo lugar al cabo de un debate de cinco horas, con el siguiente resultado: de los 45 Senadores, 39 votaron a favor, 4 en contra y dos se abstuvieron (Noticias Univisión, 2012).

está en el espíritu de ese documento, y subrayaron que la suspensión no implica alterar el funcionamiento del MERCOSUR y sus órganos. Asimismo, señalaron que conforme a los tratados fundacionales del bloque, la suspensión conlleva a la limitación de participar en los órganos y la pérdida de los derechos de voto y veto, sin que ello afecte el compromiso con el bienestar y desarrollo de Paraguay ni cause perjuicio a su pueblo. En consideración a lo ya expuesto decidieron:

- Suspender a Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y en las deliberaciones conforme al artículo 5 del Protocolo de Ushuaia (PU)<sup>13</sup>.
- En el lapso de la suspensión, lo establecido en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto -POP- se producirá con la incorporación de las normas del bloque al ordenamiento jurídico nacional que efectúen Argentina, Brasil y Uruguay conforme a lo dispuesto en el inciso ii) de ese artículo<sup>14</sup>.
- La suspensión, finalizará conforme a lo determinado en el artículo 7 del PU<sup>15</sup> y cuando se compruebe el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto.
- Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la decisión adoptada.
- Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR).

La Declaración precedente determinó que el CMC, órgano superior de la estructura institucional del bloque (POP art.3)<sup>16</sup>, adoptara la Decisión 26/12 -13/7/2012- sobre depósito de los instrumentos jurídicos del MERCOSUR. Lo hizo en virtud de lo dispuesto en la Resolución 80/00 del Grupo Mercado Común -GMC-,

- 
- 13 PU Art.4. En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas entre sí y con el Estado afectado. Art.5. Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.
- 14 POP Capítulo IV Aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, Art.40. ii) Cuando todos los Estados Partes hubieron informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte. iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado darán publicidad al inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus diarios oficiales.
- 15 Art.7. Las medidas a que se refiere el art.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 las medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.
- 16 El POP establece la estructura orgánica del MERCOSUR en su Capítulo I, Secciones I a VI.

órgano con capacidad decisoria, que toma las medidas necesarias para cumplir las Decisiones del Consejo Mercado Común (art.14 inc.III del POP), el Gobierno de Paraguay es el depositario de los tratados internacionales suscriptos entre los países miembros, incluidos los protocolos al Tratado de Asunción -TA-, los firmados por el MERCOSUR con otros Estados u organismos internacionales, a excepción de los que se protocolizan en ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

Así ante la suspensión de Paraguay, la mencionada Decisión, atribuye a la Secretaría del MERCOSUR –SM– la función de depositario provisional de los instrumentos precedentemente citados y sus instrumentos de ratificación. Se le ha asignado esa función mientras dure la suspensión y comprende, en especial, las notificaciones y comunicaciones sobre los depósitos y sus fechas, la emisión de copias autenticadas, y su registro y publicación (art. 1 y 2).

Asimismo, por Dec. 28/12 se dispone instruir al GMC para que reglamente los aspectos operativos de la decisión sobre la suspensión de Paraguay<sup>17</sup>.

También en la Cumbre de Mendoza, los Presidentes de los Estados partes emitieron la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. En ella subrayaron que el proceso de integración, es el medio para promover el desarrollo integral y enfrentar la pobreza y la exclusión social, ya que se basa en la complementación, la solidaridad y la cooperación. Tomaron en cuenta que el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR -suscripto en Caracas, 4/7/2006-, establece su adhesión según los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, y el reconocimiento de las asimetrías y del tratamiento diferenciado. En consecuencia decidieron:

- Acordar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR,
- Convocar a una reunión especial en Río de Janeiro el 31 de julio de 2012, con el fin de admitirlo oficialmente.
- Convocar a todos los países de América del Sur para que se unan en el complejo escenario internacional actual, para conseguir que el proceso de crecimiento e inclusión social que tiene lugar en la última década en la región, se profundice y se constituya en un factor de estabilidad económica y social con plena vigencia de la democracia en el continente.

Por su parte, Venezuela depositó el día 13 de julio de 2012 la Nota I DVMALC 0547 (Página oficial del MERCOSUR). Consecuentemente, el CMC por Dec. 27/12 estableció que Venezuela adquiriría a partir del 12 de agosto de 2012 la condición de Estado parte y participaría con todos los derechos y obligaciones

---

17 La Dec. CMC 26/12 fue adoptada en Montevideo el 13/7/2012 y las Dec. CMC 27/12 y 28/12 en la reunión extraordinaria celebrada en Brasilia el 30/7/2012.

en el MERCOSUR, conforme al artículo 2 del TA<sup>18</sup> y al Protocolo de Adhesión. El procedimiento establecido en el inciso ii) del artículo 40 del POP para la vigencia de las normas de los órganos del bloque, se realizará por la incorporación de la normativa por los Estados partes en pleno ejercicio de sus capacidades de acuerdo con el inciso iii) de ese artículo (art. 1 y 2)<sup>19</sup>.

Para Arbuet-Vignali (2012 a: 15) tanto la suspensión de Paraguay como el ingreso de Venezuela respondieron a “*interrogantes de índole más inmediata y necesarias de resolver en la práctica*”. En cuanto a Paraguay, su oposición a las dos medidas adoptadas originó que manifestara su disconformidad recurriendo al Tribunal Permanente de Revisión -TPR-.

La presentación de Paraguay ante este órgano superior del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, determinó el pronunciamiento expuesto en el laudo 01/2012, que se comenta a continuación.

### 1. Presentación de Paraguay

La presentación se efectúa con fecha 9 de julio de 2012 y en ella se solicita la aplicación del procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia establecidos en el artículo 24 y la aplicación subsidiaria de los artículos 1 y 23 del Protocolo de Olivos -PO-<sup>20</sup>. El Tribunal se reúne -del 19 al 21 de julio de 2012- para considerar lo solicitado, por entender que la suspensión en cuanto a la participación de un Estado parte en los órganos del bloque no obsta a su derecho a recurrir al sistema de solución de controversias. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable:

- la suspensión de Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR,
- la incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.

---

18 Art.2. El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de los derechos y obligaciones entre los Estados Partes.

19 Véase la nota 14.

20 Los artículos 1 inc. 1, 23 y 24 del PO disponen: Art.1. inc. 1: Las controversias entre los Estados partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del TA, el POP, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, de las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la Comisión de Comercio -CCM- serán sometidas a los procedimientos del PO. Art.23. Finalizadas las negociaciones directas -previstas en el PO- entre las partes de una controversia sin solucionarla, ellas pueden acordar expresamente someterla directamente y en única instancia al TPR en cuyo caso éste tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc -TAH- (inc. 1). En estos casos de instancia única los laudos del TPR son obligatorios, no estarán sujetos a revisión y tienen con relación a las partes autoridad de cosa juzgada (inc. 2). Art.24. El CMC puede establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia que puedan ocasionar daños irreparables a las partes.

La competencia del TPR se funda en el artículo 2 inc. b de la Dec.23/04<sup>21</sup> -reglamentaria del artículo 24 del PO-, y en subsidio en los artículos 1 y 23 del PO (numeral 8 del laudo).

El Presidente fue destituido mediante juicio político, conforme al artículo 225 de la Constitución de Paraguay el 22 de junio de 2012<sup>22</sup>. El Mandatario declaró aceptar la decisión del Congreso, “la noche del mismo día” (numeral 9).

Según alega Paraguay, las dos medidas adoptadas –suspensión de ese País e ingreso de Venezuela- son de tal envergadura, que causan daño irreparable porque le impiden ejercer sus derechos soberanos e inalienables como Estado fundador del MERCOSUR. Afirma que la suspensión no fue hecha por una norma de los órganos fijados por el POP ni se aplicaron las fuentes jurídicas enunciadas en el artículo 41 del mismo Protocolo<sup>23</sup>. Por ello cuestiona la legitimidad de los Jefes de Estado para adoptar decisiones obligatorias, ya que las cumbres presidenciales no constituyen ni integran los órganos del bloque y las decisiones adoptadas no se ajustan a su normativa. Además estima que no hubo ruptura del orden democrático y que no se realizaron las consultas previstas en el artículo 4 del PU<sup>24</sup> (numerales 11,12 y 13).

En cuanto a la incorporación de Venezuela, Paraguay argumenta su falta de participación como miembro pleno al adoptar la decisión, sus deberes y derechos como depositario del Protocolo de Adhesión, la falta de unanimidad exigida por el artículo 20 del TA<sup>25</sup>, la inobservancia del artículo 40 del POP sobre la vigencia simultánea de las normas emanadas de los órganos del bloque, y de las normas y principios del derecho internacional que estima violadas por la decisión -Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969-. Además, señala que las decisiones que son el objeto de la demanda, carecen de motivación y por lo tanto de validez jurídica y generan responsabilidad

---

21 Dec. 23/04. Art. 2. Cualquiera de los Estados partes puede recurrir ante el TPR conforme al procedimiento establecido en esta Decisión siempre que se cumplan los siguientes requisitos... inc. b) que la situación se origine en acciones o medidas adoptadas en un Estado parte en violación o incumplimiento de normativa del MERCOSUR vigente.

22 El texto constitucional estatuye que el Presidente puede ser sometido a juicio político por mal desempeño de sus funciones, delitos cometidos en ejercicio de su cargo, o delitos comunes. A la Cámara de Diputados le corresponde formular la acusación por mayoría de dos tercios y la Cámara de Senadores por mayoría absoluta de dos tercios juzga al acusado en juicio público. En caso de declararlo culpable, tal declaración lo será al sólo efecto de ser separado del cargo. En el supuesto de comisión de delitos se envían los antecedentes a la justicia ordinaria.

23 El art. 41 enumera como fuentes jurídicas del MERCOSUR el TA, sus protocolos, y los instrumentos adicionales o complementarios; los acuerdos celebrados en el marco del TA y sus protocolos; las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas del CCM.

24 Dicho art.4 establece que en caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del PU los demás Estados partes promoverán consultas entre sí y con el Estado afectado.

25 El art. 20 en su último párrafo sujeta a la decisión unánime de los Estados partes la aprobación de las solicitudes de adhesión al bloque.

internacional por incumplimiento de normas convencionales del TA, POP, y el PU (numerales 14 y 15).

Por tanto solicita el levantamiento de la suspensión: de participar en los órganos del MERCOSUR, y de los efectos de la Declaración sobre incorporación de Venezuela al MERCOSUR (numeral 27).

## 2. Contestación conjunta de Argentina, Brasil y Uruguay

En su presentación conjunta los países miembros fundadores plantearon cuestiones preliminares y cuestiones de fondo.

En cuanto a las “Cuestiones preliminares”, refieren en primer término a la incompetencia en razón de materia del TPR, debido a la naturaleza política de la decisión adoptada en el marco del PU y porque el sistema de solución de controversias es de naturaleza comercial. Los Estados partes demandados alegan que la democracia es condición *sine qua non* para el desarrollo del proceso de integración, y que el PU está excluido del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, porque representa la base del proceso de integración del cual deriva la legitimidad de los miembros para ser parte del MERCOSUR.

La suspensión de Paraguay de participar en los órganos del bloque resulta del artículo 5 del PU (véase la nota 13) y por ello no puede ser examinada por el TPR y en consecuencia solicitan se declare incompetente en razón de materia (numerales 17, 18 y 19).

En segundo término consideran que la vía elegida es inadecuada porque el procedimiento para casos de urgencia previsto en el artículo 24 del PO (véase la nota 20) no es aplicable al reclamo de Paraguay, dado que la medida se previó estrictamente para el caso particular de naturaleza comercial y su pertinencia se vincula con el cumplimiento de requisitos fijados en la norma que no se aplican a la acción intentada (numeral 20).

Es por la ausencia de negociaciones directas y falta del consentimiento de las otras partes para el ejercicio de la competencia originaria del TPR prevista en el artículo 23 del PO (véase la nota 20), que Paraguay no está habilitado para la iniciación del proceso directo ante el TPR (numeral 21).

En lo referente a las “Cuestiones de fondo”, se destaca la importancia de la cláusula democrática del PU y sus vínculos con la continuidad del proceso de integración. Asimismo para la aplicación del artículo 5 del PU “no se prevé rito solemne ni formalidades para llevarlo a cabo y que las medidas a adoptar son de naturaleza estrictamente política” (numeral 22).

Los demandados fundan la legalidad de la suspensión de Paraguay en razón de haber efectuado las consultas previas con distintos actores políticos de ese país solicitando se respetara el derecho de defensa y la garantía del debido proceso (numeral 23).

Los Jefes de Estado son competentes para adoptar la decisión de suspensión ya que el PU no establece nada al respecto. Asimismo, la medida es proporcional a la situación planteada por ser la menos gravosa y de carácter provisorio. La naturaleza de la decisión es política y por ello es innecesario efectuar un proceso contradictorio para emitirla (numeral 24).

La ruptura del orden democrático se debió a que la destitución del Presidente se efectuó tras un procedimiento sumarísimo sin observar las garantías del debido proceso (numeral 25).

En cuanto a la legalidad de la declaración de incorporación de Venezuela, cabe diferenciar la aprobación de la solicitud de la adhesión y la declaración de incorporar un nuevo miembro. Lo primero -según el artículo 20 del TA (véase la nota 25)- exige unanimidad, pero el segundo es de carácter declaratorio y no requiere unanimidad. La vigencia del Protocolo de Adhesión de Venezuela tendrá lugar 30 días después de la fecha del depósito del último instrumento de ratificación de los Estados partes no suspendidos. *“La participación de Paraguay en las decisiones, en su carácter de suspendido, tornaría ineficaz el PU”* (numeral 26).

En consecuencia los países miembros solicitan que se rechace el procedimiento sin juzgar el mérito de la incompetencia en razón de materia del TPR porque:

- el litigio es de naturaleza política y no es aplicable el sistema de solución de controversias del PO o, en carácter subsidiario, por no ser éste aplicable a la resolución de conflictos encuadrados en el PU;
- la vía elegida del procedimiento sobre casos excepcionales de urgencia no es el adecuado;
- la incompetencia del TPR resulta de la falta de consentimiento para ejercer la competencia originaria del artículo 23 del PO (véase el art. 23 en la nota 20);
- de no hacer lugar a las cuestiones preliminares, se rechace por improcedente lo solicitado por Paraguay respecto al levantamiento de su suspensión como lo concerniente a la Declaración sobre la Incorporación de Venezuela al MERCOSUR (numeral 27).

### 3. Fundamentos de la decisión del TPR

El TPR se encontraba sesionando cuando Paraguay presentó la solicitud de medidas provisionales de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del PO y los artículos 29 y 39 de la Dec. 37/03 que reglamenta el citado Protocolo<sup>26</sup> (numeral 28).

El TPR fundamenta su decisión sobre la base de la competencia en razón de la materia, las medidas excepcionales de urgencia y el acceso directo al TPR.

#### 3.1. Competencia *ratione materiae*

Los demandados solicitan al TPR que se declare incompetente *ratione materiae* frente al pedido de Paraguay, y alegan las razones siguientes:

- el sistema de solución de controversias del bloque se creó para resolver conflictos comerciales;
- la democracia es un valor presente en el PU y condición *sine qua non* para el desarrollo de la integración y por ello el compromiso democrático prepondera sobre el conjunto normativo regional, ya que la legitimidad se origina en la vigencia de las instituciones democráticas en los Estados partes, puesto que sin tal compromiso no habría TA, PO ni MERCOSUR;
- a la suspensión de Paraguay de su derecho de participar en los órganos de bloque -conforme al artículo 5 del PU (véase el art. 5 en la nota 13)- no le es aplicable al PO y por lo tanto no se la puede examinar en el sistema de solución de controversias por ser materia política. De decidir el TPR sobre esta cuestión, invadiría la esfera exclusiva de los miembros al interpretar qué es la ruptura del orden democrático (numerales 29 a 32).

Paraguay indica como objeto de la controversia la violación del PU y otros acuerdos del bloque para justificar su planteamiento ante el TPR. Por su parte

---

26 El PO en su art.15 dispone que la parte interesada puede solicitar medidas provisionales, siempre que existan presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación puede ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia, y el Tribunal podrá dictar las medidas provisionales que estime apropiadas para prevenir esos daños. El Tribunal podrá dejar sin efecto esas medidas en cualquier momento (inc. 1 y 2).  
Dec.37/03. Art.29. La parte interesada que solicita las medidas provisionales debe especificar los daños graves e irreparables que se procura prevenir (inc. 1). Art. 39. Los Estados partes en una controversia que acuerden someterse directamente y en única instancia al TPR deben comunicarlo por escrito a dicho Tribunal a través de la Secretaría del Tribunal con copia a la Secretaría del MERCOSUR. El TPR, al proceder en única instancia, debe actuar con la totalidad de sus miembros (inc. 1 y 2).



los demandados invocan también al PU como el fundamento para rechazar la jurisdicción del mismo Tribunal. De ahí que se debe establecer la relación entre el PO y PU. Conforme al artículo 1 inc. 1 del PO (véase el art. 1. Inc. 1 en la nota 20), la jurisdicción del sistema de solución de controversias se aplica *rationae personae* a los Estados miembros del MERCOSUR y *rationae materiae* a las controversias entre los Estados parte, relativas a la interpretación o incumplimiento de la normativa del MERCOSUR. De modo que ni expresa ni implícitamente el texto del PO excluye la jurisdicción del Tribunal sobre la base de la materia del diferendo. Es por ello que no cabe citar la “falta de vocación” del sistema para solucionar controversias que no formen parte de la esfera comercial. La legitimidad del sistema es su contribución a la estabilidad, a medida que avanza el proceso de integración en sus diferentes esferas. Esa legitimidad se debe evaluar de acuerdo con el texto del PO, el que en principio no excluye cualquier tipo de controversia que se plantee respecto a la normativa del bloque (numerales 33, 36, 37).

El PU no indica cuál es el foro para resolver controversias y tampoco respecto a su aplicación o interpretación. Sin embargo en el PU se cita en su preámbulo la relación con el conjunto normativo del MERCOSUR al reafirmar “*los principios y objetivos del Tratado de Asunción y sus Protocolos...*”. Pese a que el preámbulo no crea obligaciones para las partes de un tratado internacional, integra su contexto a los fines de interpretación<sup>27</sup>. Además el artículo 8 del PU, de modo expreso, establece que “*es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de Integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y entre el MERCOSUR y la República de Chile*”<sup>28</sup>. Por ello es muy estrecho el espacio de interpretación con respecto al *locus* de las normas invocadas en la controversia como parte de la normativa del MERCOSUR. Consecuentemente, se deduce que el sistema de solución de controversias abarca las normas del PU en cuanto afecten o puedan afectar los derechos y las obligaciones de los Estados partes. Por eso no se puede objetar el derecho de un Estado a recurrir al sistema, cuando considere que se vulneraran sus derechos al aplicar sus normas (numerales 38, 39, 40).

La interpretación de la normativa del MERCOSUR se debe atener a los textos aprobados por los Estados miembros, sin reemplazar lo establecido por ellos

---

27 Aquí el laudo en nota transcribe parte del art.31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados: “1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:...”.

28 En nota en el laudo se aclara que el PU alude a su vinculación con la normativa del MERCOSUR en su artículo 6: “Las medidas previstas en el artículo 5 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. Estas medidas entrarán en vigencia en la fecha en la que se realice la comunicación pertinente”.

respecto a valores normativos o reglas procesales de jurisdicción. Esta tesis sostenida por los demandados [naturaleza política de la disposición del art. 5 del PU] es relevante por estimar las consecuencias que una eventual decisión de este diferendo puede tener para Paraguay, como para el orden interno de los otros Estados. La normativa del MERCOSUR no crea un orden supranacional que pueda suplir la voluntad soberana de los Estados, que también se expresa en los tratados internacionales que firman y en las decisiones que adoptan en consecuencia. Por eso la conclusión del Tribunal es que la observancia de la legalidad de los procedimientos que estatuye el PU puede ser sometida a revisión conforme al sistema de solución de controversias del bloque. Esto también es extensible a los cuestionamientos relativos a la aplicación e interpretación de ese Protocolo siempre que por su naturaleza, el hecho concreto requiera un examen de legalidad (numerales 41, 42, 43).

### 3.2. Medidas excepcionales de urgencia

El TPR reitera que la demanda de Paraguay alega que:

- el artículo 2 de la Dec.23/04 establece la competencia del TPR en casos de urgencia,
- subsidiariamente requiere el tratamiento de su solicitud como actuación en única instancia sobre la base de los artículos 1 y 23 del PO.

Los demandados en su contestación cuestionan la competencia del TPR porque:

- el procedimiento para casos excepcionales de urgencia del artículo 24 del PO no es aplicable al objeto de la demanda,
- no existen elementos para el acceso directo del TRP.

Por tratarse de dos cuestiones diferentes el TPR las analiza de modo separado.

En su artículo 24 el PO confiere al CMC la facultad de establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia que puedan ocasionar daños irreparables a los miembros. La Dec. 23/04 reglamentó ese artículo y dispone que cualquier Estado parte puede recurrir ante el TPR conforme al procedimiento establecido en esta norma –art.2-, cumpliendo los siguientes requisitos:

- *“se debe tratar de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran su utilidad y/o valor comercial en un breve período de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país demandado, o de bienes que estuvieran destinados a atender a demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte importador”;*

- la situación se origine en acciones o medidas adoptadas por un Estado miembro en violación o por incumplimiento de las normas del bloque;
- el mantenimiento de esas acciones o medidas puedan producir daño irreparable;
- las acciones o medidas que se cuestionen no estén siendo objeto de una controversia en curso entre las partes involucradas (numerales 44, 45, 46, 47).

El TPR señala que la Decisión no establece si los requisitos son independientes o acumulativos. Pero esta omisión está cubierta por el artículo 6, al disponer que para la viabilidad del procedimiento se debe comprobar el cumplimiento de todos los requisitos del artículo 2, complementario del artículo 52, al estatuir que el incumplimiento de algunos de ellos, no impide que el demandante inicie un nuevo procedimiento. El TPR considera que deben estar presentes de modo acumulativo.

Es evidente, conforme a la Dec. 23/04, que no se trata de bienes que encuadrados en el artículo 2, ni destinados a atender demandas cuyo origen es la situación de crisis en el país importador. Por lo tanto, no se cumple un requisito ineludible para que se conforme la competencia originaria del TPR respecto a estas medidas excepcionales de urgencia. *Prima facie*, se cumplen los otros requisitos establecidos en ese artículo porque es una acción adoptada por los Estados por supuesta violación de las normas del bloque, pasible de “*producir daños graves considerando la seriedad de la situación descrita y sus efectos, inclusive para un tercer Estado; no existe aún controversia en curso para este objeto*”. También se puede alegar que al adoptar una decisión con rapidez, se reducirían los elementos de inseguridad jurídica que pueden derivar hasta no estar decidido el objeto de esta controversia. No obstante, pese a estos argumentos, el TPR reitera que no puede suplir la voluntad de los Estados expresada en los requisitos esenciales de la Dec. 23/04, que limitan su competencia respecto al procedimiento excepcional de urgencia. De ahí que no puede entender en la materia mediante el mencionado procedimiento (numerales 48 a 52).

### **3.3. Acceso directo al TPR**

El TPR cita la petición en subsidio de Paraguay de accionar mediante acceso directo ante este organismo para que entienda en la controversia conforme a lo previsto en los artículos 1 y 23 del PO. Asimismo solicita que en razón de los elementos fácticos del caso, se consideren cumplidos los requisitos del artículo 23. Por su parte, los demandados aducen que no se cumplieron esos requisitos ni el demandante ha demostrado haber intentado negociaciones directas (art. 4 y 5 del PO). El artículo 23 permite el acceso directo al TPR sin pasar por la instancia

anterior del Tribunal Ad Hoc, cuando las partes en la controversia acuerden, de modo expreso, someterse directamente en única instancia ante el TPR. La necesidad del acuerdo expreso deriva a que las decisiones del TPR no se someten a revisión y en consecuencia tienen efecto de cosa juzgada (inc.2).

En este caso no se indica la existencia de acuerdo entre las partes. Los demandados alegan que no dieron consentimiento para la jurisdicción directa de este Tribunal, condición esencial para ejercitar su legitimidad jurisdiccional.

Si bien es entendible que Paraguay invoque recurrir a la jurisdicción directa como medio necesario para la suspensión de un acto arbitrario, sin que se le haya dado la posibilidad de manifestarse, al faltar el consentimiento expreso de las otras partes, el órgano jurisdiccional, no puede soslayar el texto del PO. Ello es así aunque se originen daños a causa de la demora del proceso decisorio ordinario (numerales 53 a 58).

### 3.4. Negociaciones directas

El TPR estima necesario analizar la cuestión de las negociaciones directas como fase obligatoria del proceso de solución de controversias. El PO establece (art. 4) que las partes en un diferendo procurarán resolverlo en primer término mediante negociaciones directas. En función de ello, Paraguay aduce que le resultaba de cumplimiento imposible a causa de haber sido suspendido sin tener derecho de defensa. El Tribunal, por su parte, cita al dispositivo procesal pertinente para pedir negociaciones directas con las otras partes (art.14 inc 1 de la Dec. 37/03, Reglamento del PO<sup>29</sup>). Por ello, evalúa que de haberlo solicitado, la situación sería distinta. Es inexistente la demostración en autos de que ese país hubiera tratado de hacerlas efectivas (numerales 59 y 60).

A continuación el TPR expone la opinión minoritaria basada en el artículo 1 del PO, que delimita el ámbito jurídico de competencia. De él deriva que la finalidad es resolver conflictos entre los Estados partes sobre el marco normativo del MERCOSUR. De ahí que sea pertinente reflexionar si, implícitamente y en circunstancias no previstas, de modo excepcional, puede entender directamente y sin consentimiento de los Estados partes. Asimismo, conforme al PO (art. 24),

---

29 El TPR transcribe en nota dicho art. 14 inc.1 de la Dec. 37/03, y éste dispone que la comunicación -exigida por el art.5 inc.1 del PO para iniciar negociaciones directas- debe ser enviada por escrito a la otra parte en la controversia con copia a la Secretaría del MERCOSUR y a los demás Estados partes, y debe contener la enunciación preliminar y básica de las cuestiones que la parte entiende integran el objeto del diferendo, así como la propuesta de fecha y lugar para las negociaciones directas.

se reconoce la institución de medidas excepcionales y de urgencia. Por eso cabe deducir que eventualmente podría entender en estas medidas no sólo para las específicamente previstas en la Dec. 23/04 sino, con prudencia, en otras situaciones en las que las partes acrediten que se les ha negado acceso jurisdiccional o a los demás procedimientos previstos para reclamar, por situaciones en las cuales estimen la existencia de perjuicios irreparables y sensibles.

Si los demandados, decidieron suspender a Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR y el Estado afectado no puede comenzar el procedimiento previsto como instancia previa ante el TPR, cabe admitir que está habilitado de modo directo y sin ser necesaria la vía de la Dec. 23/04. Sin proceder a analizar en esta etapa la legalidad o no de la suspensión de Paraguay, al no quedar excluido de su condición de Estado parte, no es admisible que por vía de hecho se le impida o imposibilite el acceso al sistema jurisdiccional del bloque. Esta opinión minoritaria concluye que es evidente que un órgano con vocación y competencia jurisdiccional para resolver los conflictos entre Estados partes, conforme al artículo 1 del PO, en la situación señalada debe entender en las medidas excepcionales y de urgencia, y expedirse sobre la legalidad o no de las decisiones de suspensión y de incorporación de otro Estado como miembro pleno sin que Paraguay haya ratificado ese ingreso (numerales 61 a 65).

#### 4. Decisión del TPR

El TPR adoptó con fecha 21 de julio de 2012 en su laudo la siguiente Decisión:

- Por unanimidad, y respecto del planteo de los demandados de la incompetencia *rationae materiae* del Tribunal, estableció que la jurisdicción del sistema de solución de controversias del bloque comprende el examen de la legalidad de la aplicación del PU.
- Por unanimidad, decidió que no están presentes los requisitos para admitir el procedimiento excepcional de urgencia establecido en la Decisión 23/04.
- Por mayoría, resuelve que en las condiciones de la actual demanda es inadmisiblesu intervención sin consentimiento expreso de los demás Estados partes. Por igual razón considera inadmisiblesu medida provisional solicitada.
- Por unanimidad, sin analizar el fondo de la demanda, no se pronuncia sobre el cumplimiento o la violación de la normativa del MERCOSUR. Esta decisión no inhibe a que los Estados puedan recurrir a otros medios en el marco del sistema de solución de controversias.
- Por unanimidad, decide que los honorarios y gastos del procedimiento sean solventados por partes iguales por los cuatro Estados partes de la controversia (art. 36.2 del PO).

#### 4.1. Sobre el laudo

El 26 de julio de 2012 el Instituto de Derecho Internacional Público (IDIPU) de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay emitió un informe respecto al laudo reseñado. Señala que lo hizo en cumplimiento de sus deberes académicos y de sus responsabilidades científicas respecto a los problemas de interés general conforme a la Ley Orgánica de la Universidad (Ley 12549, art.2).

Dicho informe expresa:

- El laudo 1/2012 es plenamente ajustado a derecho, pues el IDIPU comparte lo sostenido por el TPR en cuanto a la admisibilidad de su competencia, la inaplicabilidad del procedimiento especial de urgencia, y la falta de consentimiento de los Estados partes para su intervención directa.
- La suspensión del Paraguay en los órganos del MERCOSUR es inválida por cuestiones de fondo y de forma: la destitución del Presidente por juicio político y su sustitución por el Vicepresidente parecen, *prima facie*, ajustarse a la normativa constitucional de Paraguay, por lo tanto no se advierte una clara ruptura del orden democrático. Dicha suspensión no fue resuelta por el órgano competente –CMC- sino por una reunión cumbre que no tiene facultades para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes según las disposiciones del POP.
- La admisión de Venezuela no produce efectos jurídicos, ya que el ingreso de un nuevo miembro pleno (art. 50 del POP y 20 del TA), requiere ser aprobado de forma unánime por los Estados partes. En este caso falta la ratificación de Paraguay, por lo cual no se cumple con ese requisito.

Se indica que pondrá esta opinión en conocimiento de las autoridades de la Facultad de Derecho y se procederá a su pública divulgación. Asimismo se indica que el Director del IDIPU se excusa de participar por ser miembro alterno del TPR (IDIPU, 2012). Sin embargo, la Unidad Académica, se deslindó del informe del IDIPU y declaró que es inadmisibles que se atribuyera a la institución o a la Universidad una posición respecto a un tema que no había sido discutido por sus órganos legítimos (La República, 2012).

Respecto al laudo Arbuet-Vignali y Vignali Giovanetti (2012 b: 30) sostienen que si bien es cierto que *“el juez o árbitro debe tener siempre en cuenta que él no crea el derecho sino que lo aplica”*, ante hechos de esta naturaleza y gravedad si el máximo tribunal del sistema no *“se ocupa de esclarecerlos y de reorientar sobre bases claras las futuras actividades de la institución integradora, si sólo se limita a decir ‘no soy competente’, se abre entonces un vacío imposible de llenar poniendo en evidencia que el MERCOSUR ...carece de un sistema jurídico para resolver una cuestión tan*

*grave...". En consecuencia, afirman que nos encontramos "...ante un MERCOSUR sin seguridad jurídica, ante un MERCOSUR sin estabilidad jurídico-institucional, ante un MERCOSUR sin credibilidad internacional".*

## 5. Entre suspensiones e incorporación

En el ámbito latinoamericano, también la UNASUR –en consonancia con el MERCOSUR- suspendió la participación de Paraguay de participar en los órganos e instituciones. En la Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Mendoza el 29 de junio de 2012, coincidentemente con la Decisión 25 del 27 de junio de 2012, emitieron la Decisión 26 en la que manifestaron:

- Su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático mediante un procedimiento sumarísimo en violación al derecho de debido proceso y de las mínimas garantías para una adecuada defensa.
- Adoptar la decisión política, basada en su Tratado Constitutivo, de suspenderlo de participar en los órganos e instituciones hasta tanto el Consejo revoque la suspensión.
- Dar por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de Paraguay, conforme al consenso que alcanzaron los Cancilleres en la reunión del 22 de junio de 2012 en Asunción.
- Designar a Perú para asumir la Presidencia Pro Tempore por el período de un año.
- Promover la suspensión de Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, conforme a sus propios estatutos y reglamentos.
- Conformar un grupo de alto nivel para seguir y evaluar la situación, en particular en lo relativo a la normalización de su orden democrático institucional.
- Reafirmar la solidaridad irrestricta con el pueblo paraguayo y velar para que los efectos de la declaración no le causen perjuicio.

Además, respecto al ingreso de Venezuela en el MERCOSUR se señaló que por esa adhesión el PBI del bloque representará el 83,2 por ciento de América del Sur y su población ascenderá a 270 millones de habitantes, es decir equivalente al 70 por ciento de la población del citado espacio. Amén de estas cifras se destacó la importancia de ese país como uno de los que tiene más reservas comprobadas de petróleo. Esto convierte al MERCOSUR en una potencia energética<sup>30</sup>.

---

30 Véase las manifestaciones de los primeros mandatarios de Argentina, Brasil y Uruguay por el ingreso de Venezuela en RFI (2012).

A raíz de esa incorporación, el Presidente paraguayo sustituto, decidió enviar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Senado. Dicho Protocolo había sido enviado a ese órgano legislativo en diferentes oportunidades y debió ser retirado antes de su tratamiento por la inminencia de su rechazo. También en esta última ocasión se negó su aprobación por considerarlo violatorio del TA, ya que en su artículo 20 requiere para la adhesión, la decisión unánime de todos los Estados partes y Paraguay [sólo suspendido temporalmente hasta la celebración de elecciones libres] lo es porque la suspensión no implica la pérdida de su condición de tal.

Por su parte, el Protocolo de Adhesión -adicional al TA- dispone en su artículo 12 que el Protocolo entra en vigencia el trigésimo día del depósito del quinto instrumento de ratificación. Y ese quinto instrumento no existe por el rechazo del Congreso de Paraguay. Asimismo, establece que este país es depositario de ese Protocolo, de los instrumentos de ratificación, y el encargado de notificar a los países miembros las fechas de los depósitos de esos instrumentos<sup>31</sup>, exigencia que tampoco se cumplirá a causa de la sanción impuesta.

Con argumentos similares a los precedentes, la Presidencia de la Delegación de Parlamentarios de Paraguay en el Parlamento del MERCOSUR emitió un comunicado -16/7/12- en el que señala que el ingreso de Venezuela viola el TA (Parlamento del MERCOSUR, 2012).

## Consideraciones finales

La destitución del Presidente de Paraguay tiene diversas connotaciones. Al respecto Richer (2012:4) sostiene que “*en un juicio político relámpago y sobre el escenario preelectoral paraguayo hacia las presidenciales de (abril) 2013*” originó la reacción y respuesta de sus socios en el bloque regional. Se consideró que dicho acto se llevó a cabo por un “trámite exprés”, y calificado de “golpe de Estado legislativo” por los otros tres miembros plenos.

En las decisiones tomadas en consecuencia se destacan ciertos aspectos claves, en sus diversas dimensiones:

- **Jurídica:** al recurrir Paraguay al TPR, este órgano procede, para cumplir su función jurisdiccional, a la insoslayable interpretación de la normativa del bloque, base de su decisión.
- **Política:** tres Estados partes sancionan al cuarto en defensa de la

31 Véase, Declaración No. 68 (2012) por la cual el Senado paraguayo rechaza la incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR. También ANSALatina.com (2012).



democracia, como condición existencial del MERCOSUR.

- **Económica:** la ampliación del bloque lo convierte en la quinta economía mundial
- **Estratégica:** El MERCOSUR se sitúa en una posición clave al sumar un país miembro con grandes reservas de petróleo, recurso estratégico en la economía mundial actual. De allí que no se puede subestimar la relevancia de este hidrocarburo para evaluar la decisión de incorporar a Venezuela.

Asimismo, en el laudo 01/2012, los Estados partes demandados invocaron el PU para fundar la decisión de suspender a Paraguay. Sin embargo, en el MERCOSUR la defensa de los valores democráticos no se subsume a ese único documento, ella ha quedado consagrada en:

- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR (Las Leñas, Mendoza, Argentina, 1992), sobre plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y desarrollo del bloque.
- Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (Potrero de Los Funes, San Luis Argentina, 1996), a la que se agregó el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile, en su condición de Estados Asociados.
- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina, 1998), al que adhirieron Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
- Protocolo de Montevideo sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR -Ushuaia II- (Montevideo, 2011), suscripto por los Estados partes – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-, y los Estados asociados Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, aprobado por Dec. 27/11, no vigente.

Por tanto, la vigencia de las instituciones democráticas como principio y condición existencial del MERCOSUR se manifestó de modo regular en los diversos documentos emanados de las Cumbres Presidenciales<sup>32</sup>.

---

32 Para una mayor ampliación ver, Mellado (2010)

## BIBLIOGRAFÍA

- ANSALATINA. Com (2012). “Senado paraguayo rechaza a Venezuela en Mercosur”, en: [www.ansa.it/latina/notizie/rubriche/mercosur/20120823223935458134.html](http://www.ansa.it/latina/notizie/rubriche/mercosur/20120823223935458134.html).
- ARBUET-VIGNALI Heber (2012 a). “Crisis en Paraguay ¿o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?”, en: *Estudio* No. 04/12, 11 de julio, CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales), Montevideo, Uruguay.
- ARBUET-VIGNALI Heber y VIGNALI GIOVANETTI Daniel (2012 b). “Laudo 01/12 del TPR. Un vacío imposible de llenar”, en: *Estudio* No. 08/12, 3 de octubre, CURI, Montevideo, Uruguay.
- CANCELLERIA Argentina (2012). “Comunicado de prensa 210”. Dirección de Prensa de la Cancillería de Argentina, Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, disponible en: [www.cancilleria.gob.ar](http://www.cancilleria.gob.ar) (Consultado 10-8-2012).
- CESPEDES Rubén (2012). “Senado Paraguayo rechaza a Venezuela en el Mercosur”, Nota periodística publicada por el portal de noticias Ansalatina.com, disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/rubriche/mercosur/20120823223935458134.html> (Consultado 10/08/2012).
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY (2012). “Declaración N° 68 de la Honorable Cámara de Senadores de la nación paraguaya”, en: [http://silpy.congreso.gov.py/main.php?pagina=info\\_proyectos&&paginaResultado=info\\_tramitacion&idProyecto=5669](http://silpy.congreso.gov.py/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=5669) (Consultado, 10/08/2012).
- LA REPÚBLICA (2012). “Udelar desmintió haber fijado posición”, en: <http://www.diariolarepublica.net/2012/08/polemica-en-udelar/>
- IDIPU-INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO (2012). *Informe del Instituto de Derecho Internacional Público*, Facultad de Derecho, Universidad de la República, en: <http://www.espectador.com/documentos/comunicadoidipu.pdf> (Consultado 10/08/2012).
- MELLADO Noemí Beatriz · ALI María Luciana (2010). “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, en: Mellado Noemí Beatriz, Editora, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora S.R.L., Córdoba, Argentina.
- MELLADO Noemí B. (2012). “La contribución del MERCOSUR y la UNASUR a la gobernabilidad regional”, en: *Informe Integrar* No. 73, junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP.
- NOTICIAS UNIVISION (2012). “Congreso de Paraguay aprobó destitución de Fernando Lugo”, en: <http://noticias.univision.com/america-latina/paraguay/article/2012-06-22/aprueban-destitucion-fernando-lugo-paraguay#ixzz2EIGEC8YW> (Consultado 22/06/2012).
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2012). En: [www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6516/1/secretaria/parlasur](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6516/1/secretaria/parlasur) (Consultado el 10-8-2012).
- \_\_\_\_\_ (2012a). “Comunicado de la presidencia de la delegación de paraguay en el Parlamento del MERCOSUR” en: [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6516/1/secretaria/parlasur\\_paraguay\\_declara\\_que\\_admision\\_de\\_venezuela\\_al\\_mercosur\\_atropella\\_el\\_tratado\\_de\\_asuncion.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6516/1/secretaria/parlasur_paraguay_declara_que_admision_de_venezuela_al_mercosur_atropella_el_tratado_de_asuncion.html) (Consultado 10/08/2012).
- RICHER Hugo (2012). “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”, en: *Nueva Sociedad*, No. 241, septiembre-octubre.
- RFI (2012). “El ingreso de Venezuela convierte al Mercosur en la quinta economía mundial”, en: [www.espanol.rfi.fr/americas/20120801](http://www.espanol.rfi.fr/americas/20120801) (Consultado el 8/8/12).