



Estudios del CURI

CRISIS EN PARAGUAY ¿O EN LOS CONCEPTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS DE SU REGIÓN?

Heber Arbuét-Vignali

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

*11 de julio de 2012
Estudio No 04/12*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

CRISIS EN PARAGUAY ¿O EN LOS CONCEPTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS DE SU REGIÓN?

Por Heber Arbuét-vignali ¹.
El Pinar, junio-julio 2012.
heberarbuét@movinet.com.uy

SUMARIO.

1. Puntualizaciones necesarias. a. Lo que está en juego; b. Los aspectos internos; c. Los aspectos internacionales. **2. Los hechos que originaron el juicio político.** a. El marco; b. La ocupación de Campos Morombí; c. Su desalojo; d. Primeras medidas del Presidente Lugo. **3. El juicio político.** **4. Los hechos después de la destitución.** a. Determinados por el nuevo gobierno; b. Determinados por el ex Presidente Lugo y sus partidarios; c. En conclusión. **5. Las repercusiones internacionales.** a. El caso en discusión; b. Posiciones de los Estados; c. Actitud de las Organizaciones regionales. **6. Nuestra opinión sobre la incidencia internacional de los hechos en Paraguay.** Los hechos desencadenantes del proceso; b. Las repercusiones políticas de los hechos. **7. Nuestra opinión acerca de las reacciones internacionales.** a. Las acciones individuales de los Estados; b. Las acciones de las Organizaciones Internacionales. **8. Nuestra opinión sobre lo ocurrido en MERCOSUR.** a. Introducción; b. La sanción a Paraguay; c. El ingreso de Venezuela. **9. Reflexiones finales.**

Importante: la recepción de noticias para analizar el caso se cerró el 30 de junio de 2012.

1. Puntualizaciones necesarias.

a. Lo que está en juego.

En el desarrollo y especialmente en lo que se resuelva sobre la crisis institucional de mediados de junio del 2012 en Paraguay se juegan cuestiones políticas y jurídicas internas que a ellos corresponde resolver y se juegan otras que trascienden sus fronteras, aunque no van más allá de los límites que encierran a Iberoamérica y el Caribe.

b. Los aspectos internos.

En ellos hay muchos puntos oscuros. Temporalmente, el primer punto oscuro se puede ubicar en la determinación de la forma en que realmente acaecieron los hechos que constituyeron el disparador coyuntural de una crisis cuyas tensiones desatadas venían de mucho antes. En segundo lugar no resultan claros los motivos profundos que desencadenaron el proceso de juicio político, dónde es poco probable que los hechos policiales de “la matanza de Curuguaty” sean sus únicos detonantes, es muy débil sustentarlos en la remoción y sustitución de un Ministro del Interior y de un Comandante de la Policía Nacional, y quedan borrosas las profundas razones políticas que pudieron dar fuerza al desarrollo de los acontecimientos, aunque algunas cosas se pueden saber. Tampoco es claro el papel que jugaron en el acaecer de los hechos: la resistencia armada del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); el grupo constestatario de la Liga Nacional de los Carperos (LNC); la influencia que pudo ejercer el dueño de Campos Morombí, el predio ocupado, empresario y terrateniente, antiguo senador del Partido Colorado y vinculado a Stroessner; o el juego de intereses político-partidarios y las ambiciones personales del Partido Liberal Radical Auténtico, que revirtió su alianza, ni de su eterno rival el Partido Colorado o de

¹ Antiguo catedrático de Derecho Internacional Público y antiguo catedrático de Historia de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de UDELAR. Premio CONICYT a la investigación jurídica, grado III, 1999-2001. Consejero y antiguo director del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

la Unión Nacional de los Ciudadanos Éticos siempre activa. Sobre todos estos aspectos, corren muchos rumores que enturbian la realidad. Otra circunstancia de difícil dilucidación consiste en poder explicar la prisa por realizar el juicio y decidir si los tiempos dispuestos y los acordados para la defensa se corresponden con las prácticas que proceden en un juicio político.

Todas estas oscuridades se proyectan sobre asuntos del exclusivo ámbito interno del Estado paraguayo y a él corresponde esclarecerlas y actuar en consecuencias. De todos estos aspectos internos, el que pretende avocar a sí la comunidad internacional Iberoamericana y del Caribe, es el del procedimiento del juicio político; después veremos como, por qué y en que circunstancias.

También existen aspectos internos que resultan claros, al menos para quienes hayan leído la Constitución de Paraguay de 1992 y se informaron de los hechos: el procedimiento seguido en el juicio político es el determinado por el art. 225 de la Constitución de 1992 ²; la sustitución del Presidente destituido se hace en la forma prevista por el art. 234 de esa misma Carta ³; el ex Presidente Lugo se encontró y se encuentra en libertad, formulando declaraciones internacionales, haciendo actividad política, organizándose para postularse a senador en las próximas elecciones del 2013 y organizando un “gobierno sombra” para controlar al gobierno; la defensa del Presidente Lugo interpuso un recurso de inconstitucionalidad del procedimiento del juicio político, ante la Corte Suprema de Justicia que es el órgano competente para ello (art. 259, Numeral 5 de la citada Constitución ⁴) y esta lo rechazó declarando la constitucionalidad del proceso y expresando que las formalidades del juicio las debe establecer en propio Senado.

c. Los aspectos internacionales.

Desde esta perspectiva los hechos resultan también claros y la ubicación jurídico internacional de ellos no presenta dificultades. Los hechos son que en Paraguay ocurre un acontecimiento, al que se le da gran repercusión y que desencadena consecuencias políticas y jurídicas que terminan en un juicio político que resuelve la condena del Presidente de la República por “mal desempeño de las funciones”, razón por la cual se le destituye.

Desde la perspectiva del resto de los Estados, debe considerarse que en un país se ha producido un cambio de gobierno en la persona del Jefe de Estado. Adelantamos desde ya que no se da un supuesto en el que se necesite recurrir al instituto de reconocimiento de gobiernos, ya que este sólo se exige en aquellos casos en que el cambio de las autoridades que representan al Estado ocurra “...como consecuencia de una revolución (puede agregarse, motín, golpe de estado, insurrección, movimientos armados o intrigas político-sociales, etc.), con quebrantamiento de

² Art. 225. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios (2/3). Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios (2/3), juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de ilícitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

³ Art. 234. De la acefalia. En casos de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente y a falta de este y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia. El Vicepresidente electo asumirá la Presidencia de la República si esta quedara vacante antes o después de la proclamación del Presidente y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.

Si se produjera la vacancia definitiva de la vicepresidencia durante los tres primeros años del período constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviera lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros designará a quién deba desempeñar el cargo por el resto del período.

⁴ Art. 259. De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones de la Corte suprema de Justicia..... 5. Conocer y resolver sobre inconstitucionalidad.

las previsiones constitucionales...” porque en estos casos la situación suele tornarse confusa y surgen dudas en los demás Estados en cuanto a quién es realmente el Presidente (ver H.Arduet-Vignali, 2005, pp. 124-125). En cambio, cuando la sustitución de la persona se produce normalmente a través de los procedimientos previstos en la constitución, los demás Estados que deben conocer esta y pueden identificar al nuevo Jefe de Estado, no necesitan recurrir al reconocimiento del nuevo gobierno ⁵ y si pretendieran hacerlo o desconocer al nuevo Jefe de Estado incurrirían flagrantemente en una violación al Principio de No Intervención (ver E.Jiménez de Aréchaga y H.Arduet-Vignali, 2005, Sección V). En el caso Paraguay/2012, como se señaló supra literal b, el procedimiento fue acorde a la Constitución vigente de 1992.

Hay en cambio otros aspectos dónde se ha caído en una lamentable, profunda y extendida cantidad de errores. Estos se desprenden de las actitudes asumidas y declaradas públicamente, por varios Jefes de Estado sudamericanos, algunas de sus cancillerías, el Secretario General de la OEA, el Secretario General de UNASUR, la propia UNASUR y el MERCOSUR como tal; los que han actuado “condenando el golpe”, “no reconociendo al nuevo Presidente”, “pidiendo que se hicieran elecciones inmediatas”, “anunciando el corte de los suministros de petróleo”, “excluyendo al nuevo presidente de una reunión de su cúpula” o “amenazando con la imposición de sanciones y aplicación de cláusulas democráticas”.

Como expondremos infra, entendemos que estas actitudes políticas no conciben con el derecho en que están insertas sus relaciones con Paraguay, en algunos casos son violatorias del mismo y responden a una lamentable y reiterada confusión de la región que se reitera en esta oportunidad (ver H.Arduet-Vignali 2010).

Como veremos más adelante, nosotros atribuimos esta situación a las posiciones voluntaristas de parte de la doctrina, de las cuales se han hecho eco muchos políticos y diplomáticos, que caprichosamente trasplantan procedimientos supranacionales a organizaciones y agrupamientos interestatales, sin asumir convencionalmente los compromisos que permiten que funcione la supranacionalidad sin distorsiones políticas, ni intervenciones peligrosas. También se pueden deber a que varias corrientes ideológicas imperantes en la región, al menos en los hechos, reciben posiciones que consideran al derecho una superestructura superflua, innecesaria y perversa en ciertas circunstancias.

2. Los hechos que originan el juicio político.

a. El marco.

Uno de los problemas que existen en la sociedad paraguaya es la mala distribución de las tierras de labrantío, las cuales están en manos de pocos propietarios: el 1 % de estos concentran el 77 % de las tierras y el 4 % de los agricultores de pequeños predios (entre 0 y 5 hs.) sólo disponen del 1 % de los campos⁶. Esta situación afecta gravemente al campesinado pobre, especialmente a los indígenas y ha propiciado numerosos movimientos sociales y políticos a favor de los que menos tienen, como lo son entre otros, los agrupamientos que responden al Presidente Lugo. La situación misma también ha contribuido a la aparición de grupos campesinos de resistencia

⁵ Tampoco se recurre al reconocimiento cuando el golpe de estado lo da el propio Jefe de Estado, disolviendo los demás poderes y asumiendo todos los mandos, como ocurriera en Uruguay en 1933, 1942 y 1973. Como los demás Estados tienen claro cual era el Jefe de Estado, no da lugar a confusión y no se exige el reconocimiento. Esto es un resabio del Principio de la solidaridad dinástica, cuando al Estado se le identificaba con su monarca absoluto y por lo tanto debe ser desterrado del sistema posmoderno. Ver H.Arduet-Vignali 1993, Tomo I, Lección II, Sección III.

⁶ Datos extraídos de Wikipedia al 20/06/12. Otras fuentes informan que en Paraguay la concentración de la tierra es del 0.94 %, lo que significa casi la desigualdad perfecta, mientras que en Brasil es del 86 %, en Uruguay y Panamá del 84 %, etc.. Esta fuente estima que en Paraguay el 4 % de la población dispone del 85 % de la tierra y que el 20 % de esta extensión está en manos de extranjeros, mayoritariamente en un 60 % de brasileños. Datos de P.González del Campo 2012.

armada, como la que lleva adelante el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)⁷; y además al surgimiento de formas de lucha y reivindicación mediante la ocupación ilegal de tierras fiscales o de propiedad privada, como las realizadas por la Liga Nacional de los Carperos (LNC) de San Pedro⁸.

Fig. 1. Mapa de Paraguay.



b. La ocupación de Campos Morombí.

La Liga, que gozaba de las simpatías y un apoyo informal del Presidente Lugo, el que en ocasiones comentara favorablemente sus acciones y en otras las respaldara, decidió emprender acciones en Canindeyú⁹. Desde mediados de abril, principios de mayo un grupo de entre 30 a 60 campesinos que le respondían venían ocupando una hacienda de unas 2000 hs., llamada Campos Morombí, que en el momento estaba destinada a reserva forestal natural, que tenía instalada una estación científica de investigaciones biológicas. La finca está situada en el Departamento de Canindeyú, en el centro oeste de Paraguay y cerca de la ciudad de Carugaty, a

⁷ Este es un pequeño grupo guerrillero de ideología marxista leninista y nacionalista, que opera en los departamentos del norte de Paraguay (San Pedro, Concepción, Amambay, ver fig. 1). Fue fundado en 2008 y realiza acciones violentas, entre las cuales el ataque a establecimientos rurales (estancia Santa Herminia 16/03/08, estancia Santa Delia 21/04/10, ambas en Concepción). Se encontraban opuestos al gobierno de Lugo por entender que no había planteado una verdadera reforma agraria. Datos de Wikipedia: ejército del pueblo paraguayo.

⁸ La liga es un grupo de campesinos sin tierras del centro, este y sureste de Paraguay, que las reclama y en ocasiones las ocupa de hecho, aduciendo que les pertenecen o que están destinadas a ser redistribuidas. El hecho más importante se dio cuando unos 1000 de ellos invadieron el establecimiento Ñacunday (Alto Paraná) entre septiembre/2011 y marzo/2012. El grupo ha gozado del apoyo tácito del Presidente Lugo y es dirigido por su fundador Eulalio López. Sus demandas alcanzan extensiones de entre 12.000 y 28.000 hs. que sostienen son tierras públicas para la reforma agraria y están ocupadas por particulares. Datos Wikipedia: ligacionaldeloscarperos.

⁹ Es este un departamento fronterizo con Brasil, del centro oeste del país, con una alta concentración de tierras dedicadas al cultivo de soja y marihuana, propicia para el contrabando de drogas y armas.

unos 300 kilómetros. de Asunción, en la zona del Alto Paraná, donde también opera el Ejército del Pueblo Paraguayo. La Liga ocupaba la hacienda sosteniendo que era un espacio destinado a colonización, que lo detentaba Blas Riquelme, rico terrateniente y empresario, antiguo senador del Partido Colorado, quién en 1969 la habría recibido, junto con otras 50.000 hs. de manos del por entonces dictador Stroessner; esas tierras son reclamadas desde 1989 y se está en juicio por su propiedad.

c. Su desalojo.

El 15 de junio 2012 estando en Campos Morombí unos 150 campesinos, las autoridades decidieron su desalojo. Para ello se enviaron unos 320 efectivos, unos del grupo especial GEO y otros de la policía¹⁰. Una parte del grupo GEO se dirigió hacia las edificaciones del establecimiento con el propósito de negociar el desalojo; durante el diálogo se abrió fuego, posiblemente desde lejos¹¹, siendo abatidos el jefe y el sub jefe del grupo especial GEO; inmediatamente se generalizó una balacera desencadenándose un fuerte enfrentamiento del que resultaron muertos 7 policías y 9 campesinos y unos 80 heridos¹².

Fig. 2. Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).



d. Primeras medidas del Presidente Lugo.

Después de la “matanza de Curuguaty”, como la denomina la prensa internacional, y tras un breve impasse, la primera medida que adopta el Presidente Lugo es la destitución del Ministro del interior C. Filizzola, del Partido País Solidario y nombra en su lugar a R. Candia Amarilla del Partido Colorado¹³; sin aceptar al que, de su cantera política, le proponía el Partido Liberal Radical Auténtico, el que se sentirá rechazado. El Presidente también relevó al Comandante de la Policía Nacional sustituyéndolo. El cambio del Ministro del Interior mal fue recibido por el Partido Liberal Radical auténtico, aliado parlamentario de Lugo e histórico enemigo enfrentado

¹⁰ Según algunas versiones, apoyados por helicópteros.

¹¹ Según algunas versiones los carperos se encontrarían apoyados por el Ejército del Pueblo Paraguayo y esto último se respalda con la versión oficial del líder de los carperos, Eulalio López.

¹² Días después, la prensa daba cuenta de haber subido los muertos a 17 o 18 y los heridos a más de 100.

¹³ Este último, cuando cae Lugo y asume la presidencia Federico Franco, es sustituido por Carmelo Caballero.

al Partido Colorado; en consecuencia le retirará su apoyo en el Gobierno, renunciando todos sus ministros, lo que resultará decisivo en el juicio político.

El 20/06, Lugo anuncia la creación de una Comisión o Grupo Internacional Especial para investigar la matanza, para la cual pensaba pedir el apoyo y dar cabida a funcionarios de la OEA.

En realidad las acciones que tomó el Presidente Lugo fueron irrelevantes y resultaron políticamente equivocadas; puede pensarse que sus enemigos políticos aprovecharon la oportunidad, pero también debe entenderse que él debía saber que pensaban estos y actuó en forma imprudente dentro de un marco político y constitucional que le exponía a enfrentar graves responsabilidades, lo que efectivamente ocurrió al acusársele por mal desempeño de sus funciones.

3. El juicio político.

El nombramiento de un colorado en el Ministerio del Interior, propicia el alejamiento del Partido Liberal Radical Auténtico del Presidente Lugo, lo que le dejará sin apoyo parlamentario. Acto continuo aquel partido hace acuerdo con el Colorado y con la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos de Lino Oviedo¹⁴, reuniendo así los votos constitucionalmente necesarios para el enjuiciamiento y eventualmente para la posterior condena del Presidente de la República. Ante esta circunstancia el Presidente Lugo el 21/06 manifestó por televisión, que no dimitiría, atacó la posición del Legislativo y anunció la movilización de campesinos hacia la capital para oponerse al juicio; después de decidido el juicio, denunció por Telesur de Venezuela, que “Paraguay está sufriendo un golpe de estado ‘expres’” y “que es inconstitucional, porque no se respeta el debido proceso”, pero agregó que comparecería.

El 21/06 se reúne la Cámara de Diputados. Los partidos Colorado y Liberal Radical Auténtico presentan la acusación contra Lugo, censurando la actitud política del mismo frente a la “matanza de Curuguaty del 15/06” y acusándolo de haber alentado a los carperos para ocupar tierras¹⁵. Se discute la posibilidad de juicio político al Presidente Lugo por mal desempeño de sus funciones antes, en ocasión y posteriormente a la matanza de Curuguaty.

En definitiva la acusación de la Cámara de Representantes contra el Presidente Lugo, comprenderá cuatro puntos. En primer lugar se le acusa de que, con su autorización, se realizara un acto político en el Comando de las Fuerzas Armadas en el año 2009¹⁶, lo que él reconoció. En segundo término se le acusa como único responsable de las invasiones de tierras en la zona de Ñacunday, distrito del departamento de Alto Paraná utilizando fuerzas militares para generar pánico en la región y violando el derecho de propiedad; también se le atribuyen responsabilidades políticas y penales en la matanza de Curuguaty. La tercera acusación es referente a su incapacidad para el desarrollo de políticas para disminuir la creciente inseguridad ciudadana; además se le acusa de falta de voluntad para combatir al Ejército del Pueblo

¹⁴ Son varios los partidos políticos del Paraguay. Los mayores de la oposición a Lugo son el Partido Colorado, conservador nacionalista (30.70 % en la elección de 2008) y la Unión Nacional de los Ciudadanos Éticos, conservador (21.98 % en 2008). Apoyaron a Lugo dentro de la coalición Alianza Política para el Cambio (40.80 % en 2008): el Partido Liberal Radical Auténtico, liberal y radical de centro; el Partido Demócrata Progresista, socialdemócrata de centro izquierda; el Partido Unidad Popular, socialista de izquierda; otros menores, y el agrupamiento nucleado en el Frente Guazú (en guaraní: grande o amplio) que comprende varios partidos: Movimiento 20 de Abril, pluralista de centro izquierda, Comunista, marxista, Convergencia Popular Socialista de centro izquierda, Demócrata Cristiano de centro izquierda, Encuentro Nacional de Lugo social demócrata de centro izquierda, Revolucionario Febrerista, social demócrata, País Solidario, social demócrata; y otros menores.

¹⁵ Ya antes, siendo Lugo presidente electo había prometido al Movimiento Nacional de los Carperos “soluciones radicales para el problema de la tierra” y redistribución de las riquezas.

¹⁶ En esa oportunidad lo realizaron las Juventudes Socialistas, en el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas, con consignas políticas y exhibición de banderas que incluso sustituyeron otras nacionales y que fuera financiado por el ente binacional Yaciretá.

Paraguay que opera en los Departamentos de Concepción y San Pedro; y se le vincula con los secuestros. La cuarta acusación se refiere a haber firmado el Protocolo de Ushuaia II (o de Montevideo de 2011), al que se considera violatorio de la soberanía paraguaya, carente de transparencia en el procedimiento y que permite cortar el suministro de energía al Paraguay.

Acordados los términos de la acusación, la discusión culmina con la aprobación de emprender el juicio político planteando la acusación ante la Cámara de Senadores que constitucionalmente es el tribunal que debe decidir; en 80 diputados, esto se aprueba por 76 votos a favor, 1 en contra y estando ausentes 3 diputados. La constitución para aprobar la acusación en diputados exige una mayoría de 2/3, lo que representa la necesidad del apoyo de 56 de ellos.

El mismo día se reúne el Senado, recibe la acusación de Diputados y delibera sobre las bases y tiempos del juicio; algunos senadores que apoyaban a Lugo pidieron darle un lapso de 3 días para su defensa, pero en definitiva, por gran mayoría, se resolvió otorgarle 24 hs. para prepararla¹⁷.

El 22/06 se reúne el Senado para iniciar el juicio político. 5 diputados en carácter de fiscales presentan la acusación de la Cámara Baja, luego se abre un receso, a continuación los abogados de la defensa hacen su presentación por el término de 2 hs. y el Senado delibera sobre la decisión a adoptar. En definitiva, se resuelve la destitución del Presidente Lugo por 39 votos a favor, 4 en contra y 2 ausencias; la exigencia constitucional es de 2/3 de votos en 45 senadores, o sea sólo se necesitaban el voto afirmativo de 30 de ellos.

Destituido Lugo, constitucionalmente corresponde investir en ese cargo al Vicepresidente Francisco Franco (art. 234 de la Constitución), el que asume en el mismo día.

4. Los hechos después de la destitución.

a. Determinados por el nuevo gobierno.

Como hemos señalado, destituido Lugo, se determinó el ejercicio de la Presidencia por el Vicepresidente Federico Franco como lo indicaba la Constitución; con ello, después de 76 años, asume la primer magistratura un miembro del Partido Liberal Radical Auténtico. Hay 54 personas imputadas por cargos importantes en la llamada “matanza de Curuguaty”. El 22/06, grupos conservadores paraguayos acusaron al Presidente Lugo de tolerar y fomentar la ocupación de tierra por parte de los “carperos”¹⁸; el 23/06 queda constituida una comisión policial para investigar los hechos y ese día, el nuevo Presidente Franco, admita que el procedimiento del juicio político fue “...un poco exprés”.

El 25/06 en círculos del nuevo gobierno se expresa el temor de que los países miembros del MERCOSUR impongan sanciones a Paraguay, entre ellas, quitarle el derecho a concurrir a la cumbre presidencial a realizarse en Mendoza (Argentina) el 29/06. El 26/06, juran nueve ministros que integrarán el gabinete de Federico Franco, la mayoría de ellos, cinco, pertenecen al Partido Liberal Radical Auténtico, de entre los cuales el Ministro de Relaciones Exteriores corresponde al Partido Liberal y el del Interior al Partido Colorado. En el mismo día el Ministro de Relaciones Exteriores, ante reclamos llegados del exterior para adelantar las elecciones,

¹⁷ Como vemos más adelante (ver infra Numeral 6 c # 1) este aspecto del escaso tiempo para la defensa, que es el único que concita la unanimidad de las críticas, fue respaldado por la Corte Suprema de Justicia. La constitucionalidad del procedimiento no lo objeta directamente nadie. Aunque sin manifestar los fundamentos técnicos, Lugo y sus partidarios califican la situación de “golpe de estado ‘spress’”, algunos países del Alba hablan de un golpe de estado parlamentario o técnico, y otros, sin definirse claramente critican la situación y exigen la reposición de Lugo o el llamado a elecciones anticipadas.

¹⁸ Durante su campaña electoral Lugo había prometido una reforma radical en el régimen de tenencia de la tierra y una reforma agraria para redistribuirla. Después de 4 años de gobierno no había logrado hacer ninguna de ambas, lo que significó que algunos grupos se distanciaran de él.

expresa que F. Franco completará todo el ejercicio 2008-13, cumpliendo así lo dispuesto por el art. 234 de la Constitución. En la misma fecha en Tribunal Superior de Justicia Electoral, emite un comunicado en el que expresa que Federico Franco es el legítimo Presidente de Paraguay y que deberá ejercer por lo que resta del período presidencial 2008-13. Al día siguiente la Corte Suprema de Justicia rechaza un recurso de inconstitucionalidad presentado por la defensa de Lugo en el que se reclamaba por la perentoriedad del plazo procesal otorgado para articular la defensa (24 horas). En su argumentación la Corte Suprema dice que “En un juicio político se juzgan conductas políticas y no es un juicio ordinario; es responsabilidad del Congreso”, por lo cual es a quién corresponde fijarlo discrecionalmente de acuerdo a derecho, incluso en cuanto al plazo de la defensa.

El 27/06, el Ministro de Información de Paraguay afirma que el 80 % de la población apoya la salida del Presidente Lugo, que el 1 o 2 % la condena y que al resto le es indiferente. El mismo día el Embajador de Paraguay en la OEA compara la actual situación en que se han colocado los gobernantes Mujica, Fernández y Rousself, con una nueva Triple Alianza. El 28/06 el Presidente Franco releva y sustituye a toda la cúpula de las fuerzas armadas.

b. Determinados por el ex Presidente Lugo y sus partidarios.

En un principio el Presidente Lugo se mostró dispuesto a aceptar los hechos y manifestó que no haría nada que pusiera en peligro vidas paraguayas, aunque desde el 20/06 habían movilizaciones en las calles, las que le apoyaban; estas manifestaciones continuaron durante el juicio el 21 y 22/06 frente a la sede del Legislativo y con sólo un episodio de violencia de relativa importancia; después se disolvieron espontánea y pacíficamente. Lugo había pedido a la población campesina, especialmente a los “carperos”, que bajaran en camiones a la capital desde el interior, pero esto no se dará, salvo en forma aislada y el apoyo en las calles de la población de la capital fue muy escaso y sin violencias ¹⁹

El Presidente Lugo no cuestionó en ningún momento la constitucionalidad del juicio político, pero protestó por el procedimiento establecido dentro de él y que sólo le otorgaba 24 horas para articular sus defensas. El 21/06 endureció su discurso criticando su deposición, pero, a la vez, haciendo un llamado a la paz. Por su parte la Liga Nacional de los Carperos llamó a una movilización popular frente a Campos Morombí, la que reunió más de 1000 personas ²⁰. El 23/06 el Presidente Lugo declara que “...hubo un golpe de estado parlamentario...”, repitiendo de esta forma la opinión que expresaran los Presidentes de Argentina, Ecuador y Venezuela y manifestando además haber sido invitado a la Cumbre de UNASUR del 29/06 y que concurriría a la Cumbre del MERCOSUR, del 29/06, en Mendoza, Argentina, dónde se discutirían posibles sanciones económicas y diplomáticas para Paraguay por los hechos sucedidos.

También el 23/06, el Movimiento de los Carperos, repitiendo ideas originadas en el ámbito de los encuentros y conversaciones de las reuniones de UNASUR, formulan una distinción entre lo legal y lo legítimo ²¹, afirmando que entre ambos prevalece este último y que la legitimidad es “...tener la aprobación de la mayoría de la población...”.

¹⁹ Las muestras populares de rechazo al juicio político fueron muy escasas. Cuando el 22/06 personal del nuevo gobierno de Franco procuró sacar del aire a la Televisión Pública que seguía respondiendo a Lugo, hubo incidentes que se superaron y, en definitiva continuaron con la emisora los seguidores de Lugo. También hubo protestas estudiantiles y campesinas sin mayor envergadura y se dio una concentración de unas 1000 personas frente a Televisión Pública, que se mantuvo por un tiempo, pero no se dieron enfrentamientos.

²⁰ En cambio, las movilizaciones en Asunción fueron poco numerosas, no muy entusiastas y los aportes del interior, anunciados como arribos de campesinos para apoyar a Lugo, nunca se concretaron.

²¹ Si bien ambos términos pueden entenderse como sinónimos, la diferencia que puede hacerse entre ambos conceptos es muy sutil y nos parece que tiende a acercar lo legítimo a lo justo, en tanto lo legal podría ser justo o no. Nosotros pensamos que, en el caso en que se quiere aplicar, a los efectos prácticos no cabe hacer diferencias porque, ési no se aplica la ley, como se hizo, quién decide acerca de la pretendida existencia de lo “legítimo-justo”, dónde se procura a ese “iluminado”, cómo se decide a quién respalda la “aprobación de la mayoría de la

Ya el 24/06 el Presidente Lugo comienza a hacer política activa: forma con sus antiguos ministros, menos los cuatro que pertenecían al Partido Liberal Radical Auténtico, un gabinete sombra al que suma otros colaboradores para establecer un gobierno paralelo para la “restauración democrática”. El 25/06 los reúne en la sede de su partido político en Asunción y lanza un desafío al Presidente Franco anunciando que vigilará su gestión con este grupo, que se integra con colaboradores que provienen del Frente Guazú (ver supra llamada 14). Paralelamente los partidarios de Lugo profundizan sus actividades con algunas movilizaciones y cortes de rutas, mientras este se propone recorrer el país explicando su situación. Desde el comienzo afirmó que se presentaría a la lucha electoral del 2013.

El 25/06 la Liga Nacional de Carperos manifestó que no reconocerían al Presidente Franco y que implementarían un plan de desobediencia civil cortando rutas y manifestando. Por esos días se crea el Frente Nacional de la Defensa de la Democracia en Paraguay para movilizar las masas y cortar rutas en apoyo del Frente Guazú (ver supra llamada 14); además se abre una página en Internet para informar sobre “el golpe y la lucha”. El 26/05, llegan unos 100 campesinos a Asunción y se suman a quienes manifiestan ante la Televisión Pública, aún administrada por personal adicto a Lugo.

Da la impresión de que no existe el ambiente tenso e irritable propio del tiempo después de un golpe de estado, aunque si existen las tensiones propias de una crisis política y las discusiones y manifestaciones propias de una lucha política en la cual los partidarios de Lugo se mueven sin mayores restricciones.

Fig. 3. Gabinete sombra de Lugo



c. En conclusión.

Más allá del enfrentamiento de Morombí, en Paraguay no ha habido noticias de otras refriegas, salvo el pequeño incidente del Legislativo, ni de nuevos muertos. Es evidente que se vivió una típica crisis política que derivó en modificaciones institucionales, pero todo ello sin que existiera crisis institucional, ni quebrantamiento constitucional ²²

población”?. Las definiciones gramaticales básicas indican: Legal: prescripto por la ley y conforme a ella (1ª acepción, es el concepto más objetivo): legítimo: conforme con las leyes (1ª acepción, es sinónimo de legal), cierto, genuino y verdadero en cualquier línea (2ª acepción), de acuerdo con la ley y la justicia (3ª acepción, en la cual, igual que en la anterior, manteniendo la objetividad, se agregan a la idea elementos subjetivos y valorativos en la interpretación); justo: que obra según justicia y razón (1ª acepción que, para su interpretación por los humanos introduce elementos absolutamente subjetivos). Ver: Diccionario Salvat 1995, 2189, 2262 y 2263.

²² En este aspecto sólo se ha objetado el escaso tiempo otorgado por el Senado para organizar la defensa del imputado, pero esta objeción está superada en consecuencias del fallo de la Corte Suprema de Justicia en ocasión de resolver el recurso de inconstitucionalidad presentado por ello y, además, por la Declaración del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

5. Las repercusiones internacionales.

a. El caso en discusión.

En algunas constituciones presidencialistas es normal incluir el control de la efectividad y legalidad de la actuación del Poder Ejecutivo, poniéndolo a cargo del Poder Legislativo (directo representante del pueblo en la manifestación de la inmensa mayoría de los sectores de opinión). Esto se fundamenta en el Principio del Equilibrio de Poderes y en las bondades del sistema de distribución de pesos y contrapesos para lograr una buena y sana gestión de gobierno²³. En la Constitución de Paraguay aprobada después de una larga dictadura, este instituto da mucho poder al Legislativo. El mismo es llamado juicio político y es previsto con diferentes formas en las constituciones, pero su uso en la práctica es poco frecuente ya que para que se recurra a él es necesario que aparezca en el sistema una crisis política importante.

Este instituto se organiza, en la constitución paraguaya (ver supra llamada 2) ²⁴ dándole al Poder Legislativo muy grandes poderes de control y sanción sobre el Poder Ejecutivo: una cámara (diputados) que juega el papel de acusador, otra cámara (senadores) que juzga y decide condenando o respaldando al Presidente juzgado. En el caso que inquieta a la comunidad Iberoamericana y del Caribe, la mala gestión ²⁵ del Presidente Lugo, a juicio de las mayorías parlamentarias le hizo perder el apoyo de los legisladores y del pueblo que eligió a estos y por ello deja de estar capacitado para dirigir al país al carecer de los respaldos necesarios.

No se trata de un juicio jurisdiccional, sino como está denominado, de un juicio político²⁶. En consecuencia, si bien es cierto que los pasos procesales deben estar estrictamente sometidos a las disposiciones establecidas por las normas, estas no están sometidas a los principios filosóficos, ni a las exigencias del debido proceso jurisdiccional. Este juicio político está arreglado a las necesidades de la conveniencia y oportunidad políticas. No se trata de hacer un juicio de valor, sino de exponer un hecho y sus consecuencias políticas: en esa República, Paraguay, constitucionalmente se considera que, para que haya un buen gobierno, es necesario que al menos 1/3 de los legisladores respalden al Presidente, y si él no cuenta ni siquiera con ese mínimo, deber dejar el lugar a otro que lo reúna ²⁷.

A nuestro entender estos asuntos son de simple comprensión si se les somete a un análisis objetivo. En el ámbito interno de Paraguay no hubo mayores discrepancias. Pero en el ámbito de las relaciones internacionales, en el cual no era necesario que repercutiera por ser un asunto típico de la jurisdicción doméstica de los Estados ²⁸, desató las mas variadas y erráticas posiciones tanto de los Estados, como de las Organizaciones Internacionales regionales.

²³ Estas ideas son propias y fundantes de los sistemas políticos que se crean a partir del atributo de la soberanía, las repúblicas y monarquías surgidas del pacto, las constituciones. Ellos no tienen porqué ser adoptados, y en general no lo son, por los sistemas fundados en ideologías políticas (nazismo, fascismo, comunismo, etc.), o en ideologías religiosas (repúblicas o monarquías islámicas, Estado Vaticano, etc.), o en sistemas tribales o heterodoxos como la Jamahiriya libia del Libro Verde de Gadafi.

²⁴ Ello acontece así porque todas las autoridades que en él participan (diputados, senadores, Jefe de Estado) están en un pie de igualdad política y de justificación democrática al haber sido electos directamente por el radicante de la soberanía (sobre estos conceptos, ver H.Arquet-Vignali 2009 y 2012 t/p), el pueblo, la nación, generalmente en un mismo acto electoral o en distintos pero muy cercanos en el tiempo.

²⁵ Exclusivamente considerada desde el punto de vista de las opiniones y los equilibrios políticos.

²⁶ Se trata de un juicio que es hecho por un órgano político, que considera asuntos políticos y decide en función de razones de oportunidad y conveniencia política. Esto lo diferencia del procedimiento previsto en el Protocolo de Ushuaia en el cual un órgano político, considera la conducta de un Estado a la luz de normas jurídicas, las del Protocolo, y decide en función de criterios jurisdiccionales, aplicando las reglas del debido proceso legal.

²⁷ En los sistemas parlamentarios, monárquicos o republicanos el procedimiento es similar: si el Primer Ministro, Jefe de Gobierno, no cuenta con el respaldo de la mayoría parlamentaria exigida, cae y debe elegirse otro.

²⁸ Que ni siquiera requiere de recurrir al instituto del reconocimiento de gobierno (ver infra Numeral 7 a # 4).

b. Posiciones de los Estados.

La mayoría de ellos, si se considera el mundo, reaccionó en forma previsible, tomando noticia de un hecho político interno de un Estado sin ir más allá. Otros Estados “reconocieron al nuevo gobierno”²⁹. Los hubo también que se sintieron perplejos, pidieron un compás de espera para informarse e, incluso llamaron para ello a sus embajadores³⁰. Hay Estados que definitivamente intervienen en los asuntos internos de Paraguay, ya que, inmediatamente a los sucesos afirman que no reconocen al nuevo Presidente designado, Federico Franco, el antiguo Vicepresidente a quién la Constitución señala para asumir la sucesión³¹. Hay tres Estados que, sin fundarlo técnicamente afirman en las palabras de sus presidentes que existió un golpe de Estado: Argentina, Uruguay y Venezuela.

Por último existe un Estado que abierta y claramente intervino en los asuntos internos de Paraguay y cuya actitud configura una violación del Principio de No Intervención, porque las actitudes adoptadas por su Presidente y eventualmente también por su Ministro de Relaciones Exteriores ³² son violatorias de las reglas del Derecho Internacional Público al respecto. Se

Fig. 4. Actitudes de los Estados.



■ Retiraron a sus embajadores ■ Llamaron a consultas a sus embajadores ■ No reconocen al gobierno de Franco (no tienen embajador en el país) ■ Ofreció asilo político a Lugo (no tiene embajador en el país) ■ Posiciones críticas al proceso (ninguno ha reconocido)^{24 25}

²⁹ Lo que a nuestro entender no era necesario. Procedieron así Alemania, España que a la vez manifestó respaldar la democracia y el estado de derecho en Paraguay, y la Santa Sede que hizo votos por el pueblo paraguayo.

³⁰ Así procedieron: Uruguay, que además señaló que no se cumplió con el debido proceso legal y exigió que se llamara rápidamente al pueblo para elegir nuevas autoridades; Brasil, Chile, Colombia, México que reconocieron que el proceso fue constitucional, aunque no se aseguraron los espacios y tiempos de la debida defensa; algo similar expresó EE.UU.; en tanto Perú y República Dominicana, pidieron una reunión inmediata de cancilleres.

³¹ Esta actitud intervencionista, que es diferente a la ruptura de relaciones diplomáticas, la que es discrecional y se decide libremente, fue la adoptada por: Argentina, que además califica los hechos de Asunción como un golpe de Estado, retira su embajador y deja a cargo a un encargado de negocios; Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador; Bolivia y Ecuador, que además manifiestan que hay un comienzo de golpe de Estado y que sólo reconocen al Presidente Lugo o a aquel a quién se elija en abril de 2013, retirando además a su embajador; Cuba que declara que existe un golpe de estado disfrazado y niega el reconocimiento.

³² Ambas autoridades disponen del “jus representationis omnimadae”, el ejercicio de la representación del Estado y de su voluntad por el mero hecho de poseer el cargo, sin necesidad de formalidad alguna.

trata de Venezuela que directamente interviene en los asuntos internos paraguayos cuando su Presidente Hugo Chávez, por televisión expresa que al Presidente Lugo "...se (le) ha defenestrado de manera ilegítima, que no reconocerá al nuevo gobierno, que retira a su embajador y que ordena al Ministro de Energía de Venezuela que corte los suministros venezolanos de petróleo hasta que sea repuesto Lugo". Esta orden fue cumplida el 29/06 por Pdvesa, la compañía petrolera oficial, cuando anuló el convenio bilateral de provisión de combustibles para motores diesel en Paraguay. Además hubo una denuncia paraguaya acerca de que el canciller venezolano Nicolás Maduro, se habría contactado en Asunción con militares paraguayos pidiéndoles que apoyaran a Lugo ³³, aunque sobre la ocurrencia del hecho existen diferentes versiones y discusiones.

c. Actitud de las Organizaciones regionales.

La **Organización de Estados Americanos**, que entendió que se trataba de "...un juicio sumario aunque formalmente apegado a la ley...", se reunió en 26/06 y por 25 votos a favor y 4 en contra (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), decide enviar una misión especial a Paraguay, la que posiblemente integre su Secretario General el Embajador Insulza, para evaluar la situación de crisis³⁴.

UNASUR fue quién en primera instancia se ocupó del caso Paraguay. Sus cancilleres y algunos de sus Presidentes se encontraban en Río de Janeiro (Brasil) en ocasión de la cumbre Río + 20. La Presidente de Brasil D. Rousseff, conocidas las noticias exhortó a expulsar a Paraguay de UNASUR y MERCOSUR. Inmediatamente el Presidente de Uruguay J. Mujica tomó protagonismo e impulsó la determinación de tomar acciones en el caso ³⁵. En consecuencia se concretó una reunión urgente de UNASUR en Río de Janeiro la que decidió enviar a Asunción una misión de cancilleres, incluyendo al Secretario General de la misma Alí Rodríguez, para "...vigilar el juicio político y asegurar el debido proceso y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales. El 26/06 el Secretario General de UNASUR manifiesta su oposición al proceso en Paraguay, porque puede suponer una amenaza al orden democrático; los ministros de UNASUR negocian con el parlamento paraguayo para extender el plazo otorgado a la defensa del Presidente Lugo, lo que no logran; se amenaza con aplicar a Paraguay las cláusulas democráticas de MERCOSUR, (Protocolo de Ushuaia), de UNASUR y de CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños); finalmente se excluye la participación de Paraguay en la reunión de UNASUR citada para el 29/06.

Por otra parte, el Presidente Lugo, que ejercía por Paraguay la Secretaría Pro Témporte de UNASUR, renunció a ella y adelantó su traspaso a Ollanta Humala de Perú, quién oportunamente debería sucederle. El 29/06, en Mendoza se reunió UNASUR sin Paraguay suspendido y se debatieron las sanciones a aplicarle. Como la reunión se hizo a puertas cerradas, no se conoce la posición de los diferentes países, pero si las decisiones: se creo una Comisión para asegurar que se respete la voluntad del pueblo paraguayo en las próximas elecciones de abril de 2013; también se suspendió a Paraguay hasta la elección del nuevo Presidente; pero no se impusieron sanciones económicas ni diplomáticas.

³³ El senador paraguayo Miguel Carrizosa denunció en Brasilia que, en ocasión de visitar Asunción como canciller de Venezuela integrando la Misión de UNASUR para informarse de los hechos, intentó sublevar a militares paraguayos.

³⁴ Por su parte, la Unión Europea, a la vez de haber solicitado el respeto a la voluntad democrática, anuncia el envío de observadores a Paraguay,

³⁵ Según informa el semanario Búsqueda, Montevideo 20/06/12, pág. 3, el Presidente Mujica llamó telefónicamente al Presidente Lugo y se comprometió a plantear el asunto en UNASUR y también llamó telefónicamente a algunos de los Presidentes de UNASUR ausentes en Río de Janeiro, los de Chile, Colombia y Perú.

El próximo asunto a dilucidarse se dará en ocasión de la XXII^a **Cumbre Iberoamericana** que se hará en Cádiz y cuyo anfitrión España deberá optar entre invitar a Paraguay y crear resquemores con otros países, o no invitarlos y tener un distanciamiento con él.

En el **MERCOSUR** el caso paraguayo comenzó a gestarse el 22/06 durante la cumbre Río + 20, cuando el canciller paraguayo Jorge Lara Castro, del gobierno de Lugo, comunicó lo que estaba ocurriendo en Asunción, informe que precipitó una reunión de UNASUR (ver supra # 2 de este literal) y condujo a que los Presidentes de Uruguay, Argentina y Brasil, socios de Paraguay en MERCOSUR, afirmaran la existencia de un golpe de estado contra Lugo ³⁶.

La XLIII^a Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur y la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, estaba prevista para reunirse el 29/06 en la ciudad de Mendoza, Argentina. El 25/06 la cancillería argentina ³⁷ anuncia que el MERCOSUR había decidido suspender en forma inmediata a Paraguay del derecho de participar en la LXIII^a Reunión y en sus reuniones preparatorias ³⁸. También se anunció que en la cumbre se analizaría la adopción de sanciones.

El comunicado de la cancillería argentina que expresa “la más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecida en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso”, funda la suspensión de Paraguay en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MECOSUR del 24/07/98, que establece 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” (art. 1).

Esta suspensión tomó de sorpresa a las autoridades paraguayas que ya habían decidido acudir a la reunión y a quienes la cancillería argentina (anfitriona) les niega la acreditación para la reunión preparatoria; en definitiva Paraguay decide no concurrir para evitar posibles desaires a sus enviados. También el 25/06 se emite una Declaración de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, sobre la “ruptura del orden democrático en Paraguay”, la que firman Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El 26/06 las conversaciones entre los países estiman que no se adoptarán medidas que signifiquen sanciones económicas o diplomáticas, sino sólo políticas, suspendiendo a Paraguay hasta que se realicen las elecciones del 23/04/13. También se comenta que esta ausencia de Paraguay ³⁹ puede ser aprovechado para hacer ingresar a Venezuela en el MERCOSUR, aunque muchos especulan en que ello no ocurrirá porque sería desconocer a un país, Paraguay, lo cual desprestigiaría y debilitaría a la Organización.

El canciller de Paraguay afirma que sus socios del MERCOSUR, están violando el art. 4 del Protocolo de Ushuaia que dispone para los casos de “ruptura del orden democrático en un Estado parte...(que)...los demás...promoverán las consultas pertinentes, entre sí y con el Estado afectado”, antes de tomar cualquier medida. El 28/06 el canciller de Brasil Antonio Patriota declara que la incorporación de Venezuela como miembro pleno estará en la agenda de la Cumbre: “Venezuela es un tema que estamos analizando, hay mucho interés en permitir la plena participación de Venezuela”.

³⁶ Esta afirmación, hecha sin consultas previas con la parte involucrada, suponía la posibilidad de poner en marcha los procedimientos del Protocolo de Ushuaia de 1998, e, incluso, la de aplicarle sanciones a Paraguay, las que van desde la suspensión del derecho a participar en los órganos del sistema, hasta la suspensión de sus derechos y obligaciones (art. 5 inc. 2). Después de esta declaración, sin retractarse expresamente, Brasil dejará de hablar de golpe de estado.

³⁷ País que ejercía la Secretaría Pro Témpore del MERCOSUR.

³⁸ De las noticias de prensa no resulta la celebración de consultas previas con Paraguay, ni tampoco la identificación de la reunión en que se adoptó esa decisión, aunque es de suponer que se realizara en Río de Janeiro, dónde se encontraban los presidentes y cancilleres de los tres socios, en razón de la Reunión de Río + 20.

³⁹ Cuyo Parlamento es el único de los cuatro Estados miembros, que no ha aprobado el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y, por lo tanto, viene impidiendo desde 2006 que ello se concrete.

El 29/06 la Cumbre Presidencial que debía de comenzar a las 11.00 horas, recién se inicia a las 14.45, tres horas y tres cuartos después, en razón de que los Presidentes no podían acordar sobre si era o no oportuno ingresar a Venezuela en esta ocasión en que se suspendía a Paraguay. La Reunión finalmente se realizó durando tres horas (menos que las agitadas preliminares para superar diferencias entre los Presidentes).

En definitiva, mientras que la LXIII Cumbre sólo decide: mantener el arancel externo común y autorizar el alza de hasta 200 puntos para importaciones de fuera del área, acercarse comercialmente a China, concretar varios acuerdos menores y pasar la Secretaría Pro Tempore a Brasil; la Cumbre de Presidentes aporta dos decisiones trascendentes política y jurídicamente. Por la primera se confirma la suspensión del derecho de Paraguay a participar en los diferentes órganos, la que se extenderá hasta la asunción de un nuevo Presidente elegido democráticamente en las elecciones del 2013, pero a esta sanción política, de enorme importancia funcional, no se le sumarán sanciones económicas ni diplomáticas. La segunda decisión que tiene un vínculo político, jurídico e institucional con la primera⁴⁰ consiste en aprobar el ingreso de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR a partir de la próxima cumbre que se celebrará en Brasil en julio de 2012⁴¹.

6. Nuestra opinión sobre la incidencia internacional de los hechos en Paraguay.

a. Los hechos desencadenantes del proceso.

Fueron propios del ámbito jurídico y político interno del Estado de Paraguay. Se trató de un conjunto de acciones realizadas por particulares, que a juicio de las autoridades violaban las leyes y que fueron reprimidas en un operativo de desalojo que derivó en un confuso enfrentamiento armado, con un escandaloso e inexplicable saldo de muertos y heridos. El hecho suscitó clamor público, el gobierno entendió que existían responsabilidades de las autoridades actuantes y las destituyó (ver supra Numeral 2).

Nada hay en esto que amerite el interés internacional y tampoco nadie pretendió que así fuera.

b. Las repercusiones políticas de los hechos.

El Presidente Lugo destituyó a un ministro y a un jerarca policial y los sustituyó. Tampoco esto amerita despertar el interés internacional y nadie lo pretendió así.

Pero al actuar el Presidente Lugo incurrió en una imprudencia exclusivamente política que desencadenó el proceso que nos ocupa.

El Presidente Lugo y el Vicepresidente Franco, habían sido electos en un mismo acto por una mayoría simple de votos, como así lo dispone la Constitución paraguaya ⁴²: obtuvieron el 40.80 % de los votos, que provenían de un acuerdo político amparado en la Alianza Política para el Cambio, la que estaba integrada por el Frente Guazú, grupos menores y el Partido Liberal Radical Auténtico, del que proviene el Vicepresidente Franco; el restante 59.20 % los obtuvieron otros partidos de la oposición, especialmente el Colorado y la Unión Nacional de los Ciudadanos Éticos (ver supra llamada 14). Esto explica porqué el Presidente Lugo siempre tuvo muy débil

⁴⁰ Debe recordarse que Paraguay, ahora suspendido de participar, era el único Estado que impedía desde hacía 6 años el ingreso de Venezuela como miembro pleno, al no aprobar su Parlamento tal decisión.

⁴¹ Desde Venezuela el Presidente Chaves celebró la decisión; desde Paraguay el ex Presidente Lugo afirmó que la misma se ajustaba a las normas; pero desde Asunción el canciller paraguayo dijo que era ilegal e ilegítima. En Mendoza el canciller argentino manifestó que Argentina, Brasil y Uruguay habían aprobado el ingreso ya que la suspensión de Paraguay superaba el último obstáculo que quedaba para hacerlo

⁴² Art. 230: "De las elecciones presidenciales. El Presidente de la República y el Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos..."

apoyo parlamentario, y ello ocurrió dentro de un sistema constitucional que da mucho peso al Poder Legislativo y dónde el Presidente no es la figura principal del sistema ⁴³. En el Parlamento, dentro de sus escasas fuerzas, el principal aliado del Presidente Lugo y su apoyo, provenía del Partido Liberal Radical Auténtico.

En el marco de estas circunstancias, al caer el Ministro del Interior (perteneciente al Frente Guazú), el Partido Liberal pidió la cartera para uno de sus hombres, pero el Presidente nombró en el cargo a un integrante del Partido Colorado, tradicional rival político del Partido Liberal. Esta imprudencia de un presidente débil en respaldo parlamentario y, también, en respaldo popular electoral, desencadena la crisis política cuando el Partido Liberal se aleja del Presidente y negocia con el Partido Colorado, los Ciudadanos Éticos y otros partidos, la posibilidad de abrir un juicio político al Presidente.

Todo esto pertenece a la jurisdicción política y jurídica interna del Estado paraguayo, su desarrollo fue ajustado a las normas legales y era previsible que se diera dentro de la mecánica política y su marco institucional (ver supra Numeral 2 d).

No hay en ello nada que pueda ameritar el interés jurídico internacional y pretender actuar en el asunto configuraría un acto de intervención, pero algunos lo hicieron.

c. La repercusión del juicio político.

Ya describimos el juicio (ver supra Numeral 3). Su desarrollo resulta totalmente ajustado a la Constitución de Paraguay de 1992, la que no es presidencialista y da muchas facultades al legislativo. Se procedió de acuerdo al procedimiento establecido en ella (art. 225, ver supra llamada 2); el plazo otorgado fue breve, pero no hay norma que lo establezca y, a falta de esta, el procedimiento y el plazo lo determina el tribunal, en este caso el Senado. El Senado dispuso que fueran 24 horas y la legitimidad de esa decisión la avaló la Corte Suprema de Justicia, que es el órgano competente, al rechazar el reclamo de inconstitucionalidad presentado por la defensa de Lugo (ver supra Numeral 1 b # 3 y llamada 4 y también Numeral 4 a, # 2 in fine) ⁴⁴.

Por último, la sustitución de la autoridad destituida se hizo siguiendo las reglas constitucionales en vigor referidas a la acefalia del Presidente (art. 234 de la Constitución, ver supra llamada 3) y, además, la designación recayó en una persona que fuera elegida en el mismo acto y en las mismas papeletas que el Presidente, por lo tanto con igual número de votos y respaldo popular electoral pero, por razones políticas, con mayor respaldo parlamentario que el ex Presidente Lugo.

Todos estos son asuntos internos del Estado de Paraguay que en nada afectan el desarrollo de las relaciones internacionales ⁴⁵ y nada tienen que ameriten el interés de los Estados en el extranjero; no obstante estos hechos desataron una serie de opiniones en varios Estados, los cuales soslayando las normas constitucionales paraguayas y pretendiendo interpretarlas por encima de la opinión técnica de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay sostuvieron argumentos de quiebre del orden institucional paraguayo, en consecuencias de lo cual pretendieron y lograron indebidamente suspender a Paraguay en sus derechos de membresía en

⁴³ Por esta circunstancia hay analistas que califican al sistema como semipresidencialista o semiparlamentario. Esta configuración constitucional es la consecuencia lógica de que la Constitución de 1992 fuera hecha inmediatamente después de la caída del dictador Stroessner, razón por la cual se rechaza un ejecutivo fuerte.

⁴⁴ Es en el ajustado término de este plazo en lo que se han basado las decisiones de los Estados para afirmar que existió un golpe de estado contra Lugo, aduciendo “que no se respetó el debido proceso legal”. Como se ha expuesto esto no corresponde, porque se aplicó el procedimiento establecido y, además, en caso de juicio político, por su naturaleza no son de aplicación las reglas del debido proceso legal, sino las de la oportunidad y conveniencias políticas (ver supra Numeral 5 a # 3, e infra Numeral 7 a ## 8 y 9).

⁴⁵ Aunque es evidente que repercuten en los intereses internacionales y, de ahí, las reacciones que se produjeron en ese campo, especialmente de los Estados del área.

UNASUR y MERCOSUR, decisión que jurídicamente no corresponde, políticamente constituye un grave error y, como veremos, nosotros entendemos que para el Derecho Internacional Público configura un gravísimo acto de intervención colectiva y también particular de algún Estado (ver infra, Numeral 8 b).

7. Nuestra opinión acerca de las reacciones internacionales.

a. Las acciones individuales de los Estados.

Ya señalamos supra las diferentes posiciones que adoptaron los Estados (ver supra Numeral 5 b y fig. 4). Ahora daremos nuestra opinión acerca de la juridicidad y la oportunidad políticas de cada una de ellas.

Creemos que **los Estados que nada manifestaron y continuaron sus relaciones, aún aquellos que llamaron en consulta a sus embajadores**, son los que jurídicamente actuaron de manera correcta y que políticamente lo hicieron con inteligencia y discreción. El llamado a los embajadores en consulta es un procedimiento diplomático discrecional que no posee otro significado que poner en evidencia que la cancillería tiene dudas sobre ciertos hechos que se dan en el Estado receptor, que quiere tener amplia y directa información sobre los mismos ⁴⁶ y, para recibirla evaluando la circunstancia con el embajador es que se le llama a la cancillería en consulta. Se trata de un procedimiento legítimo que no ofende políticamente (ver H.Arduet-Vignali, 1992-93, Tomo I, Lección III, Sección IV).

Por otra parte, si un Estado, por sus diplomáticos, se encuentra bien informado de los hechos, conoce la Constitución y las leyes del Estado receptor (en este caso Paraguay) dónde ellos se producen y con esos datos concluye que los hechos (el juicio político y la destitución de un presidente y su sustitución), son los previstos en la Constitución, lo que debe de hacer es, simplemente, recibir y contestar las notas que le imponen de estas ocurrencias y continuar sus relaciones con normalidad.

Los Estados que procedieron de esta forma actuaron correctamente, porque el reconocimiento de gobierno es sólo necesario cuando en el cambio del gobernante se dan dos circunstancias: que exista un cambio de la persona física del jefe de Estado, lo que en este caso ocurrió, y que el procedimiento que conduzca a ese cambio sea contrario o diferente de los establecido en la constitución nacional. Esto último no ocurrió, porque tales procedimientos se respetaron (ver supra Numeral 1 b # 3, Numeral 3, Numeral 1 c # 2 y, también H.Arduet-Vignali 2005

Los Estados que reconocieron al nuevo gobierno hicieron una manifestación política que no ofende, pero que puede desconcertar por no ser jurídicamente necesaria de acuerdo a lo que expusieramos supra en el párrafo anterior.

Los Estados que retiraron a sus embajadores dejando la representación a cargo de un Encargado de Negocios, concretaron un acto jurídicamente correcto por ser esta actitud discrecional de quién la decide, pero políticamente inamistosa para con el Estado Receptor (Paraguay) al que ofendieron. El retiro del embajador expresa que los Estados que lo concretan, manifiestan con el un sentimiento de ofensa y rechazo hacia el Estado que lo sufre. En el caso en estudio, significaría que el Estado receptor (Paraguay) ha incurrido en hechos ofensivos, peligrosos para las relaciones internacionales, o ilegítimos, los que han molestado al Estado que retira; esos hechos no ocurrieron (ver supra Numerales 2 y 3).

⁴⁶ Un procedimiento diferente y con otros significados es el del retiro del embajador (ver infra # # 6 y 7 de este literal),

Los Estados que así procedieron realizaron un acto que no ofende al derecho, pero que políticamente es incorrecto por no corresponder, abusivo y que puede estar cerca de un acto de intervención en los asuntos internos porque si se acompaña con un condicionamiento de cambio de las circunstancias internas para retornar a la normalidad, significa ejercer una coacción sin estar legitimado para ello por no estar fundada.

Los Estados que afirmaron la existencia de un golpe de Estado y por ello no reconocieron al Presidente Franco jurídicamente intervinieron en los asuntos internos de Paraguay y políticamente ofendieron al Estado castigado. Dado que el procedimiento de cambio fue correcto ejercieron una presión indebida para forzar un cambio en un Estado independiente y que no violó el Derecho Internacional Público vigente. El desconocimiento del sistema constitucional de un Estado con el cual se mantienen relaciones diplomáticas, es una falla grave de la cancillería, y una ofensa para el Estado receptor ya que, los funcionarios diplomáticos acreditados deben cumplir las leyes y reglamentos de ese Estado (ver H.Arbuét-Vignali 1992-93, tomo II, Lección VI, Sección V), y para que puedan hacerlo es imprescindible que los conozcan.

El Estado que amenazó y concretó la amenaza de imponer una sanción a Paraguay hasta que este repusiera al ex Presidente Lugo, jurídicamente incurrió en un evidente acto de intervención en los asuntos internos del Paraguay ⁴⁷ y políticamente concretó una ofensa grave y gratuita, que puede generar la responsabilidad internacional del ofensor (ver supra Numeral 5 b # 2 y también E.Jiménez de Aréchaga 2008).

b. Las acciones de las Organizaciones Internacionales. La OEA, actuó en forma correcta al constituir una Comisión para investigar los hechos y enviarla a Paraguay para reunirse con todas las partes, recabar información e informar al Consejo para que este pueda resolver.

La decisión de **UNASUR**, seguramente sin desearlo, está al borde de configurar una intervención colectiva en los asuntos internos paraguayos. Dando por ciertas supuestas violaciones a la Constitución que, según los términos de esta, no existieron; y argumentando la falta de un debido proceso que el máximo órgano jurisdiccional competente del país concluyó que no eran exigibles en un juicio político, sancionó a Paraguay con una suspensión hasta un futuro cambio de autoridades.

El caso del **MERCOSUR** lo analizaremos en el próximo numeral por las características especiales que presenta en sí mismo la sanción aplicada ⁴⁸ y por las importantes consecuencias que directa e indirectamente derivaron de ella ⁴⁹.

8. Nuestra opinión sobre lo ocurrido en el MERCOSUR.

a. Introducción.

De lo ocurrido dentro del marco del MERCOSUR como consecuencia directa e indirecta de los sucesos de Paraguay, deben destacarse dos asuntos que analizaremos en su procedimiento y en sus consecuencias jurídicas y políticas.

⁴⁷ Entendemos que sería así aún en el caso en que hubiere existido un golpe de Estado, ya que estando proscripto el recurso al uso o a la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (art. 2 inc. 4 Carta de ONU) y legitimado ello sólo cuando la ejerce el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Capítulos V a VII de la Carta), y algunas Organizaciones Internacionales respecto a sus Estados miembros (suspensión, pérdida de beneficios, expulsión, etc.), ningún Estado puede recurrir al uso de la fuerza (que, además de la armada, es la económica, la política, etc.) para imponer su voluntad a otro estado. Ver E.Jiménez de Aréchaga y H.Arbuét-Vignali 2005, Sección V, y E.Jiménez de Aréchaga 2012 t/p, Sección VI.

⁴⁸ La suspensión de un Estado miembro de sus actividades en los órganos del sistema.

⁴⁹ La posibilidad de que ingresara un nuevo miembro, Venezuela, que desde hacía seis años no podía hacerlo por la oposición única de Paraguay.

El primero se concreta en la decisión de la XLIII Reunión del Consejo del MERCOSUR, ratificada por la Cumbre de Presidentes⁵⁰, en la que se impone a Paraguay la suspensión en los órganos del MERCOSUR de su calidad de Estado miembro, como sanción por el quebrantamiento del Protocolo de Ushuaia; las que se entiende derivaron del juicio político al Presidente Lugo y sus consecuencias. La segunda se concreta en la decisión de la cumbre de Presidentes, integrada por sólo tres de los cuatro Estados partes por la decisión anterior, de admitir a Venezuela como miembro pleno a partir de la Cumbre Presidencial a celebrarse en Río de Janeiro en julio de 2013.

b. La sanción a Paraguay.

Como consecuencia de los hechos acaecidos en Paraguay entre el 15 y el 22 de junio 2012 (ver supra Numerales 2 y 3), a los que se consideró configuradores de una ruptura del orden democrático en la República del Paraguay, la cancillería argentina, que ejercía la Secretaría Pro Tempore del MERCOSUR, el 24 de junio, emitió un comunicado en el que se anunció que los órganos del sistema habían decidido "...suspender a Paraguay, en 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...". El 29/06 esta decisión es ratificada en la Cumbre de Presidentes dónde se dispone, además, que la sanción se extenderá hasta la asunción de un nuevo Presidente elegido democráticamente en las elecciones del 2013 en Paraguay⁵¹. La decisión ratificada se funda en las disposiciones del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR y las Repúblicas de Bolivia y Chile del 24/07/998.

Pensamos que esta decisión está viciada de nulidad absoluta por razones de fondo y de forma.

Las razones de fondo derivan de que el fundamento jurídico y los fundamentos de hecho que se adoptan para justificar la sanción, no responden a los hechos acaecidos, ni a las exigencias de las disposiciones del Protocolo de Ushuaia. Ya se expuso supra que en tales hechos no hay ningún apartamiento del orden constitucional en vigor (ver supra Numerales 3, 4 a # 2 in fine y 6 c), y esto debe ser tenido en cuenta al analizar el Protocolo de Ushuaia, lo que haremos de inmediato.

El Protocolo de Ushuaia dispone que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la integración entre los Estados partes (art. 1), que la ruptura del orden democrático en cualquiera de ellos abrirá procedimientos (art. 3) y que, después de cumplir ciertos trámites (art. 4), se podrán aplicar determinadas sanciones (art. 5). De lo expuesto resulta que manda respetar las instituciones democráticas, que ellas no se respetan cuando se rompe el orden democrático y si ello ocurre, se aplican sanciones: sólo se pueden aplicar sanciones en caso de "ruptura del orden democrático".

Las expresiones "instituciones democráticas" y especialmente "orden democrático" pueden admitir diversas interpretaciones; puede haber respuestas confesionales, filosóficas, ideológico-políticas, políticas, sociológicas y jurídicas. Opinamos que, tratándose el Protocolo de Ushuaia de un acuerdo jurídico, es en ese campo dónde deben procurarse la respuesta. Siendo también un acuerdo entre varios Estados, la solución debe provenir del Derecho Internacional Público

⁵⁰ Esta es la conclusión a la que nosotros arribamos después de analizar las noticias difundidas. Tenemos también otra versión que señala que la resolución de la suspensión habría sido hecha directamente por la Cumbre de Presidentes. De ser así, ello no modifica los comentarios que se expresan infra en el literal b, sino que agregan nuevos motivos de críticas a la situación.

⁵¹ Esta disposición deja claro que no se pretende la reposición del ex Presidente Lugo y también que no se admitirá la representación del nuevo Presidente Franco, pero no prevé que ocurriría si el orden democrático supuestamente violado se restaura de otra manera.

porque dentro de ese marco se hizo el acuerdo. Y siendo el Protocolo un tratado entre Estados se deben aplicar los medios de interpretación de los tratados que Establece la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados celebrados entre Estados, en sus artículos 31 y siguientes ⁵², los que siguen y recogen las orientaciones de la corriente que da valor primario al sentido ordinario del texto y que sólo acude a los trabajos preparatorios como medio secundario (ver E.Jiménez de Aréchaga 2005, Sección IV). De acuerdo con ello los términos del tratado deben interpretarse “...de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (art. 31) y sólo “Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios....(si esa interpretación)...deje ambiguo u obscuro el sentido o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable” (art. 32).

En este caso nos parece claro atendiendo al sentido corriente de la expresión “orden democrático”, dentro del contexto en que se incluye y teniendo en cuenta el objeto y fin del acuerdo, que la expresión “orden democrático” no puede estar referida más que al orden establecido en la Constitución de cada Estado, sea cual fuere el mismo y que “ruptura del orden democrático” significa el desconocimiento y violación de la institucionalidad constitucional y la de los preceptos constitucionales establecidos para ampararla. Pero, aún si se pensara que con esta interpretación se mantienen las ambigüedades u obscuridades ⁵³, lo que nosotros desechamos ⁵⁴, aún se puede profundizar la argumentación. Los seis Estados que firman el acuerdo tienen en común ser Estados del pacto constitucional ⁵⁵ y son democrático por lo cual al coincidir en adoptar la expresión orden democrático, se están refiriendo a sus respectivos ordenes constitucionales que son democráticos y están establecidos en sus respectivas Constituciones, aunque ellas difieran entre si en cuestiones de detalle, como ser que esté o no previsto en cada Constitución el juicio político al Presidente, o que esté previsto en unas con mayores y en otras con menores poderes de contralor, o que en ellas se establezcan o no plazos para la defensa.

En consecuencias, entendemos que la decisión adoptada el 24/06, cuando aún las circunstancias podría resultarles confusas para las no muy bien informadas cancillerías, puede ser considerada apresurada o imprudente, pero sin atribuirle otros efectos. En cambio la decisión adoptada el 29/06, cuando los hechos ya estaban claros y existía un pronunciamiento sobre ellos de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, no podía haber sido adoptada y al haberse hecho, debe considerarse contraria al texto del Protocolo de Ushuaia y por lo tanto nula por razones de fondo. A esa fecha, los ministros ya debían haberse informado e informado a sus Presidentes que el juicio político y la asunción del nuevo Presidente eran absolutamente constitucionales y también debían saber ⁵⁶ que si bien el plazo de 24 horas es exiguo y políticamente inconveniente también es legítimo por lo expuesto supra (Numeral 4 a # 2 in fine) y que también existía un pronunciamiento en ese sentido de la Corte Suprema del Paraguay del 27/06 ⁵⁷ contra el cual no se podía ir sin incurrir en un acto flagrante de intervención colectiva ⁵⁸.

⁵² Artículos que fueron aprobados por unanimidad en la Conferencia sin voto disidente alguno.

⁵³ Ya que no se puede pensar que esto pueda conducir “a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

⁵⁴ No creemos que para interpretar el significado de “orden democrático” sea necesario ir más allá del análisis del significado ordinario del texto.

⁵⁵ Es decir que, como todas las Repúblicas y Monarquías constitucionales, fundan su orden jurídico y político interno en su constitución, fuente primaria y raíz profunda de todos los derechos y deberes de sus ciudadanos y también del orden de sus instituciones. No las fundan en otras razones ideológico religiosas (repúblicas y monarquías islámicas), o ideológico políticas (repúblicas populares), o tribales o étnicas (como aún en Somalia), o exotéricas (como las de la jamahiriya árabe libia del libro verde de Gadafi -ver H.Arbuét-Vignali 2009, 2011 Numeral 3 d y 5 y 2012 t/p-).

⁵⁶ Porque parte de la doctrina y muchos analistas políticos ya lo sabían sin disponer de una cancillería y un cuerpo diplomático para enterarse de las cosas.

⁵⁷ Exponiendo la legitimidad del mismo en base a las obvias diferencias entre un juicio jurisdiccional y uno político.

⁵⁸ Ateniéndonos a lo declarado posteriormente por alguno de los protagonistas, pensamos que la filosofía política que orientó a quienes adoptaron la resolución hunde sus raíces hasta llegar al pensamiento totalitario de Hegel

Pero, además, hay otra nulidad **por razones formales** que refuerza la opinión acerca de que el acto de suspensión de los derechos de Paraguay es arbitrario y debe considerarse inexistente.

El Procedimiento que establece el protocolo de Ushuaia, aunque es actualizado por órganos del MERCOSUR, que son interestatales y de naturaleza política, tienen efectos supranacionales ya que, a partir de unos acuerdos concretados en el marco del Derecho Internacional Público (el tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el propio de Ushuaia), creó un sistema político-jurisdiccional, mediante el cual la decisión de tres Estados independientes (aquellos del MERCOSUR que instruyen los procedimientos y deciden), pueden concretar una sanción que obliga a otro Estado independiente (aquel del MERCOSUR en que se decide fue roto el orden democrático), la que debe acatar aunque esté en desacuerdo, conteste la decisión y la rechace (como lo está haciendo actualmente Paraguay)⁵⁹; esta es una consecuencia típica de la decisión de un órgano supranacional (ver H.Arbut-Vignali 2004, y 2005/1 Sección III).

Pero tanto en los sistemas jurídicos internacionales como supranacionales, para que la decisión de un órgano sea válida deben haberse cumplido correctamente todas las etapas del procedimiento establecido para ello. Esto no ocurrió en el caso respecto a las exigencias del art. 4 del Protocolo de Ushuaia y esto invalida la decisión.

Dice el art. 4: “En caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del presente Protocolo, los demás Estados partes promoverán las consultas pertinente entre si y con el Estado afectado”. Esta última exigencia recoge un mandato propio y de principio del debido proceso legal⁶⁰, el derecho del acusado a ser oído en juicio. Esto no se cumplió, ya que no hay noticias sobre la existencia de tal reunión, ni de lo que en ella se hubiera dicho por parte de los Estados enjuiciantes, ni por el enjuiciado al que no le dieron oportunidad de defenderse⁶¹.

En conclusión, la decisión de suspender a Paraguay adolece de nulidad absoluta por razones de fondo y de forma, por lo tanto ella no es válida y deberán evaluarse el valor de las decisiones que pudieron adoptarse durante su ausencia en el marco de un sistema que exige para el ingreso de los nuevos Estados “la decisión unánime de los Estados partes” (art. 20 del tratado de Asunción y 50 del Protocolo de Ouro Preto) y en el que “Las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes” (art. 37 del POP).

c. El ingreso de Venezuela.

Si la nulidad de la suspensión de Paraguay nos resulta clara y evidente, la del ingreso de Venezuela aparece como diáfana e ineluctable.

cuando él sostiene que el fundamento y la razón de la acción política no está en el pacto, ni en el derecho que de él deriva, sino en la voluntad suprema y en el interés del Estado totalizador, dentro del cual todo se justifica y fuera del cual nada existe. En la concepción hegeliana, la expresión de la voluntad de ese Estado y la determinación de sus intereses le corresponde a un conductor, un líder iluminado (que en este caso serían los Presidentes). Esta es una concepción respetable por la fuerza del pensamiento de quienes la crearon, pero a nuestro entender conduce a un voluntarismo puro de los gobernantes, que les permite actuar fuera de todo control y con arbitrariedad; esto es muy peligroso.

⁵⁹ Esto que se da en el MERCOSUR es muy parecido a lo que ocurre en el marco de la Carta de Naciones Unidas con el débil sistema de seguridad colectiva que crean los Capítulos V a VII de la Carta, dónde un órgano intergubernamental, de naturaleza política, de una Organización Internacional intergubernamental, ejerce funciones jurisdiccionales de naturaleza supranacional y sus decisiones se imponen a todos los Estados votantes a favor, votantes en contra o no participantes (ver H.Arbut-Vignali 2012 t/p 1, Numeral 6 b).

⁶⁰ Y aquí la naturaleza del juicio, aunque no la del órgano que lo sigue, es jurisdiccional.

⁶¹ Por otra parte fue notoria la sorpresa con que tomó a Paraguay la decisión cuando ya estaba pronto para enviar su delegación a la reunión preparatoria (ver supra Numeral 5 c, # 8). Alguna versión entiende que esta exigencia se habría cumplido con la visita de los cancilleres a Asunción, lo que es difícil de compartir, dada la finalidad que conducía a esta y el espíritu con que la llevaban a cabo sus integrantes.

La Cumbre Presidencial, a puertas cerradas, sin los cancilleres, y después de haber comenzado con retraso la reunión (ver supra Numeral 5 c # 10), aprobó el ingreso de Venezuela, el que se formalizaría institucionalmente a partir de la próxima Cumbre Presidencial a realizarse en Río de Janeiro el 31 de julio de 2012.

Venezuela es Estado Miembro Asociado del MERCOSUR desde el 8 de julio del 2004. En el año 2006, solicitó su ingreso como miembro pleno. El 4 de julio de 2006 se suscribió entre Venezuela y los cuatro Estados miembros del MERCOSUR el Protocolo de adhesión de aquella a este. Según el Protocolo Venezuela se integraría como Estado Parte, después que los cuatro Estados que ya lo eran ratificaran y depositaran la ratificación del acuerdo: Uruguay y Argentina lo hicieron rápidamente y Brasil lo concretó en diciembre del 2009. Falta la ratificación de Paraguay cuyo Poder Legislativo se niega a conceder la autorización al Ejecutivo para hacerlo, en razón de sostener que en Venezuela no se respeta el orden democrático exigido por el Protocolo de Ushuaia.

Meses atrás y para superar este problema, el Presidente Mujica de Uruguay y su canciller iniciaron gestiones en el marco del MERCOSUR y lograron el establecimiento de una Comisión para el análisis de las posibilidades de que ingresara Venezuela como miembro pleno superando el obstáculo que para ello significaba la no aprobación por el Parlamento paraguayo de la autorización para ratificar el acuerdo del 04/07/06. La Comisión no encontró ningún camino para superar el obstáculo.

De los resultados de la reunión secreta de presidentes realizada en Mendoza se desprende que se encontró algún camino para superar el obstáculo ya que la decisión fue la expuesta supra en el párrafo 2. Dado el carácter secreto de la reunión no se conoce cual fue el camino encontrado, pero algunas declaraciones de sus protagonistas expresaron que habían prevalecido los intereses políticos sobre los detalles jurídicos. Como dijéramos, la decisión de incluir a Venezuela adolece jurídicamente de nulidad absoluta por razones de fondo; y esto es así tanto en el caso en que se considere nula la sanción a Paraguay, como nosotros sostenemos (ver supra literal b), como en el caso de que esta suspensión hubiere sido legítima y realmente produjera efectos.

Esto es así, porque en el caso de ingreso de un nuevo Estado miembro que desee adherir al sistema constituyéndose en nuevo Estado parte del mismo, deben aplicarse las disposiciones del Protocolo de Ouro Preto del 17/12/994, Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, el que, en su Capítulo X. Vigencia., establece: “Art. 50: En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo las normas establecidas por el Tratado de Asunción. La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción significa ipso jure, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción”. Y el Tratado de Asunción del 27/03/991, en su Capítulo X. Adhesión. Dispone: “Art. 20. El presente Protocolo estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración.....La aprobación de la solicitud será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”.

Esto significa que el ingreso de Venezuela, que cumple con el primer requisito, ser Estado de ALADI, igualmente está viciado porque la aprobación de su solicitud de ingreso no cuenta con la “decisión unánime de los Estados Partes” al faltar la aprobación de Paraguay. Esto significa que el acto de admisión de Venezuela está viciado de nulidad absoluta por razones de fondo y, en consecuencias, no produce efectos jurídicos y que no es Estado parte del MERCOSUR, ni podrá serlo el 31/07/12, ni hasta que el Congreso paraguayo autorice a su Poder Ejecutivo a depositar su ratificación y este lo haga. Salvo que Paraguay se retire del MERCOSUR, o este decida expulsarlo, lo que no nos parece legítimo, ya que esta sanción no está prevista en el sistema.

La nulidad del acto es la consecuencia de no estar presente en el mismo la manifestación de voluntad de Paraguay y, por ende, no participar de la decisión, lo que determina que no existe la “decisión unánime de los (cuatro) Estados partes”, lo que es absolutamente necesario. Además, si se adujera que Paraguay no participó por estar correctamente suspendido por lo cual no pudo votar lo que sanearía la objeción anterior, esto no la sanearía y aún así la decisión continúa siendo nula y no puede producir efectos jurídicos. Esto es así porque lo que exige el artículo 20 es la decisión unánime de los **Estados** partes y Paraguay fue parte del MERCOSUR hasta el 29 de junio y lo sigue siendo después y es en razón de esto que se le ha suspendido de su actividad en los órganos del sistema, porque no se puede suspender de algo a alguien que no es parte del mismo, como no se podría matar a un muerto.

Paraguay sigue siendo Estado Parte del MERCOSUR, un sistema que no prevé la expulsión como sanción, aunque esté suspendido en sus derechos y deberes; por esta razón la decisión adoptada por los tres Presidentes en la Cumbre del MERCOSUR, es nula, resulta absurda y creará problemas.

9. Reflexiones finales.

Junto a con un importante grupo de profesores de la región, dedicamos muchos esfuerzos académicos a la difusión del conocimiento del MERCOSUR, especialmente ente los años 1992-97, recorriendo sus cuatro Estados y Chile y visitando universidades, colegios de abogados, academias diplomáticas y otros foros para difundirlo y apoyarlo. Ya desde hace unos años habíamos perdido entusiasmo por el proyecto ⁶² y ahora pensamos que un nuevo instrumento de integración en que participa Uruguay se ha licuado.

Si los hechos anteriores ya demostraban la inoperancia política y jurídica del proyecto (ver llamada 62) e iban marcando la pérdida de credibilidad en el mismo, los hechos de junio lo sumen en el caos. Era muy difícil hacer funcionar satisfactoriamente el proyecto MERCOSUR de integración dentro del marco del Derecho Internacional Público dónde el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados es el pilar soporte del sistema ⁶³; mucho más lo es cuando su grupo lo forman cuatro países que, como en general todos los de América del Sur, tienen una larga historia de próceres y caudillos localistas que desde la independencia hicieron fracasar las integraciones profundas, y también las otras.

Con estas decisiones se ha sumido al sistema en un caos jurídico, con profundas repercusiones negativas en lo político y pienso que, de no corregirse le quitan viabilidad. ¿Algún Estado Parte

⁶² Esto fue determinado por: las decisiones adoptadas por MERCOSUR queriendo actuar como si fuera una organización supranacional, cuando no lo es ni puede serlo hasta que no modifiquen sus constituciones Brasil y Uruguay; por la pretensión de instaurar un mercado común o una unión aduanera sin avanzar hacia la creación de por lo menos algún órgano supranacional; por el manifiesto espíritu anti integracionista de sus socios, especialmente de los mayores y también de los menores, por ejemplo, al aplicar trabas al comercio o al actuar de mala fe en cuanto al origen de las mercaderías, casos de incumplimientos que no son únicos; por no contar con un órgano jurisdiccional supranacional para dirimir los conflictos, ni avanzar hacia ello; porque en casos de violaciones flagrantes a su propia esencia, como el corte de rutas internacionales, el sistema lo desconoció; porque muchas decisiones de sus tribunales arbitrales fueron delicuescentes, como la del caso del corte de rutas, o sencillamente no se cumplieron y no pasó nada; y por algunas otras cosas más que huyen de mi memoria.

⁶³ Dentro de este sistema, incluso en sus versiones más avanzadas como la que E. Jiménez de Aréchaga (1980) llama “contemporáneo”, o la que nosotros llamamos “adecuada a la tecnología nuclear” (H. Arbuet-Vignali 1993/1), no se puede ir más allá de fijar un arancel externo común y toda la mecánica del sistema queda al socaire de la buena voluntad de los Estados y su buena fe. Nosotros pensamos que sería muy conveniente y altamente positivo llegar realmente a la formación de un mercado común y que la posmodernidad exige para nuestros países una fuerte integración, incluso en cuestiones políticas, pero, para que ello se pueda dar es necesario que Brasil y Uruguay modifiquen sus constituciones para poder participar en este tipo de sistema, y después modificar ampliando los tratados constitutivos del MERCOSUR, recibiendo en él el atributo de la supranacionalidad y agregar a la estructura orgánica un órgano jurisdiccional supranacional y uno o más órganos supranacionales que atiendan a los intereses del grupo de los Estados, sin recibir instrucciones de ninguno de ellos. Como se ve el camino es largo. Ver H. Arbuet-Vignali 2004.

puede confiar en que se cumpla lo pactado? ¿Algún Estado extra zona o alguna Organización Internacional podrá confiar en que el sistema respete la fe de sus acuerdos, si los socios no hacen eso entre sí? ¿Puede sobrevivir una Organización dónde el interés político prima sobre la norma jurídica establecida y esta esté al servicio de aquel? Yo creo que sin reglas y autoridades respetadas y confiables y sin un tercero imparcial que resuelva los conflictos, en el que todos confíen, actúe de buena fe, sea acatado y que, si esto no ocurre, disponga de fuerzas suficientes para hacer cumplir la decisión (*imperium*), la respuesta a todas esas preguntas es no.

Se abren también interrogantes de índole más inmediata y necesarias de resolver en la práctica.

Si, levantada la sanción, Paraguay decide no reintegrarse al MERCOSUR, se presentarán muchos problemas legales (ver supra Numeral 8 b) y en lo político Uruguay quedará solo frente a los dos Estados más poderosos de América del Sur, a los que se suma otro de peso económico-político mucho mayor que el suyo; Uruguay habrá contribuido a eliminar un aliado estratégico para él irremplazable en el sistema. Pero, si como es de esperar Paraguay regresa al sistema y reclama la nulidad del ingreso de Venezuela ¿qué pasa? Y si también reclama la nulidad de todas las resoluciones que se adoptaron por todos los órganos del sistema durante su forzada ausencia, porque al estar él mal suspendido y tener derecho a participar, son nulas porque no se logró el consenso ¿qué pasa? Por de pronto nosotros creemos que tendría razón y el sistema se distorsionaría definitivamente si no se encuentra una solución política amparada por el derecho.

Además, si se integra definitivamente Venezuela actuando en los órganos del MERCOSUR y, planteada la nulidad de su ingreso esta es confirmada ¿qué ocurre con los actos dictados y ejecutados o en trámite de ejecución aprobados con su presencia?

Los problemas jurídicos y políticos que ha adquirido el MERCOSUR con las resoluciones de Mendoza, con seguridad no los previeron quienes los adoptaron. Puede resultar poco complicado priorizar el interés político frente a las normas jurídicas que impiden contemplarlo y tomar decisiones para un caso y con una finalidad concreta; pero es imposible pretender esta conducta si se quiere afirmar las instituciones y llevar unas relaciones internacionales pacíficas y provechosas. Si las normas jurídicas impiden concretar intereses políticos coyunturales o importantes, no se las puede ni debe avasallar, sino que se deben encontrar el acuerdo que permita modificar las normas por los procedimientos establecidos y después concretar legítimamente aquello que políticamente se desea. Es seguro que si los intereses políticos son importantes y positivos y no responden al capricho de quienes tienen poder, la solución política se encontrará en el marco de lo jurídico; y no se demorará mucho más.

Porque si el principio filosófico que rige el sistema es que el interés político prima sobre la norma establecida, hemos regresado al Estado de naturaleza, sin leyes ni autoridades, y dónde el que tiene más fuerza la impone y los demás se someten. En el marco de las relaciones internacionales regresamos a los siglos anteriores al XVII, cuando la guerra era tolerada y sólo condenada por razones filosóficas e ideológico confesionales; dónde la defensa del interés del Estado descansaba exclusivamente en el Principio de la Autotutela y, por ende sólo se veían protegidos los intereses de los Imperios que disponían de fuerzas suficientes. Es muy preocupante.

OBRAS CITADAS.

1. ARBUET-VIGNALI, Heber (1992-93): Lecciones de Derecho Diplomático y Consular. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 2 tomos, Montevideo 1992 y 1993.
2. ARBUET-VIGNALI, Heber (1993): Lecciones de Historia de las Relaciones Internacionales. 2 volúmenes. Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 1993,
3. ARBUET-VIGNALI, Heber (1993/1): El atributo de la soberanía en el origen y desarrollo del Derecho Internacional clásico y contemporáneo y en el actual sistema adecuado a la tecnología nuclear. En: XVIIIº Curso de Derecho Internacional del comité Jurídico de la OEA, edición Secretaría General de la OEA, Washington 1993, pp.39 a 58; Revista de la Facultad de Derecho N° 5, Montevideo julio-diciembre 1993, pp. 21 a 38; y en portugués como O atributo da soberanía, en Estudos da Integraçao. 9º volumen, Senado Federal, Secretaria de documentacao e informacao, Brasilia 1996.
4. ARBUET-VIGNALI, Heber (2004): Claves jurídicas de la integración, en los sistemas del Mercosur y la Unión Europea. Ed. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina, 2004.
5. ARBUET-VIGNALI, Heber (2005): Los sujetos del Derecho Internacional. En E.Jiménez, H.Arquet y R.Puceiro (2005-12), tomo I, Capítulo III.
6. ARBUET-VIGNALI, Heber (2005/1): La sociedad y el orden jurídico internacionales. En E.Jiménez, H.Arquet y R.Puceiro, 2005-12, tomo I, Capítulo I.
7. ARBUET-VIGNALI, Heber (2009): El Estado posmoderno y la soberanía, Edición en soporte digital, Estudios del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales), Estudio 01/09, Montevideo 17 de julio de 2009, www.curi.org.uy.
8. ARBUET-VIGNALI, Heber (2010): Honduras: golpe posmoderno, peculiar y paradigmático. Edición en soporte digital Estudios del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales). Estudio 02/10, Montevideo 21 de marzo de 2010. www.curi.org.uy.
9. ARBUET-VIGNALI, Heber (2011): Tercera ola: Libia. Revolución sangrienta...¿y fecundante?. Edición en soporte digital. Estudios del CURI (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales). Estudio N° 06/11, Montevideo 24 de octubre 2011. www.curi.org.uy.
10. ARBUET-VIGNALI, Heber (2012 t/p): La soberanía en la época posmoderna. Teoría y doctrina jurídica. En trámite de culminación y publicación.
11. ARBUET-VIGNALI, Heber (2012 t/p 1): La importancia de la piratería para el sistema jurídico internacional posmoderno. En trámite de publicación en Revista Naval, Montevideo agosto 2012.
12. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT (1995). Ed. Salvat, Barcelona 1995.
13. GONZÁLEZ DEL CAMPO, Pedro (2012): La propiedad de la tierra en Paraguay o la historia del despojo. En soporte digital ed. Blog de la ruta, 13/05/12.

14. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (1980): El Derecho Internacional contemporáneo. Ed. Técnos. Madrid 1980.
15. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (2005): El derecho de los tratados. En E.Jiménez, H.Arbut y R.Puceiro 2005-12, Tomo I, Capítulo V.
16. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (2008): La responsabilidad internacional del Estado. En E.Jiménez, H.Arbut, R.Puceiro 2005-12, tomo II, Capítulo XIV.
17. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (2012 t/p): Las Naciones Unidas. En E.Jiménez, H.Arbut y R.Puceiro 2005-12, Tomo IV, Capítulo XXIX.
18. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, ARBUET-VIGNALI, Heber y PUCEIRO RIPOLL, Roberto (2005-12): Derecho Internacional Público. Principios – Normas – Estructuras. 4 volúmenes. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2005-12.
19. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo y ARBUET-VIGNALI, Heber (2005): Los Principios Generales del Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales. En E.Jiménez, H.Arbut y R.Puceiro, Tomo I, Capítulo IX.
20. WIKIPEDIA, la enciclopedia libre. Soporte digital es.wikipedia.org/wiki/...(referencia)....

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES