

EL CONTEXTO DEL DIÁLOGO JURÍDICO INTERAMERICANO: FRAGMENTACIÓN Y DIFERENCIACIÓN EN SOCIEDADES MÁS PRÓSPERAS*

Andrés MALAMUD**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Progreso*. III. *Diferenciación*. IV. *Fragmentación*. V. *El caso paraguayo y la relatividad de las normas legales en el Mercosur*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) fue establecido entre 1948 y 1978, cuando la democracia en América Latina era infrecuente o inestable, las sociedades significativamente más pobres y las violaciones de derechos masivas. Hoy, la región exhibe enormes progresos en esas tres áreas, pero el panorama es heterogéneo: democracias consolidadas y sociedades de clase media conviven con regímenes híbridos y grandes desigualdades, sea entre países o en el interior de cada uno de ellos. El SIDH, que alguna vez se pensó homogéneo y abarcador, tiene que enfrentar situaciones diferenciadas entre un Estado y otro y abocarse a resolver los problemas de diversas minorías en vez de los de grandes mayorías. Indígenas, homosexuales, discapacitados, población carcelaria y otros grupos privados de derechos en sus países recurren al Sistema Interamericano en búsqueda de justicia. Por eso, el SIDH, gradualmente y a veces sin conciencia de ello, se ha transformado: de guardián de los derechos universales en una región en desarrollo ha pasado a tutelar derechos particulares en una región fragmentada, sí, pero más próspera. El crecimiento económico y el fortalecimiento institucional de

* Trabajo preparado para el seminario “Diálogo sobre diálogos jurisdiccionales. *Ius Constitutionale Commune Latinoamericanum*”, 3-4 de diciembre 2012, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg.

** Instituto de Ciências Sociais, Universidad de Lisboa.

buena parte de los Estados latinoamericanos han tornado menos urgente la reforma global de las sociedades y más apremiante la inclusión de los sectores aún marginados. La progresiva diferenciación, tanto doméstica como entre países, ha conducido a una reevaluación de las prioridades de la justicia desde lo general a lo particular y desde la igualdad a la solidaridad. Es en este contexto que el diálogo interjurisdiccional y académico tiene lugar, y es por estas razones que se torna más complejo: porque los objetivos de los actores, tanto públicos como privados, han tendido a divergir. La consecuencia es el aumento de los “diálogos de sordos”, en que unos dicen una cosa y sus interlocutores escuchan otra. Si se pierden de vista los cambios tectónicos del último medio siglo, que establecen las condiciones materiales y cognitivas del diálogo, se corre el riesgo de hablar para públicos que ya no escuchan en un mundo que ya no existe. Progreso, fragmentación y diferenciación: este trípode define a los nuevos actores y sienta las bases sobre las cuales se desarrolla el diálogo entre ellos y con el mundo. El presente capítulo describe cada pata del trípode y concluye con un análisis de la suspensión de Paraguay en el Mercosur que, cristalizando los procesos de fragmentación cognitiva y diferenciación política, pone descarnadamente de manifiesto los límites del diálogo jurídico regional.

II. PROGRESO

Un estudio emprendido antes del colapso argentino de 2001 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyectó dos escenarios para la región: el optimista modelaba condiciones favorables y estimaba que 16 de los 18 países estudiados podría reducir la pobreza a la mitad hacia 2015.¹ El segundo escenario, basado en las tendencias históricas reales antes que en condiciones idealizadas, predecía que sólo siete países podrían alcanzar esa meta, mientras seis reducirían la pobreza más lentamente y cinco la verían incrementarse. Entre los países exitosos estarían Argentina y Uruguay, que después de la debacle de 2001 redujeron sus perspectivas. Pasada una década desde la publicación del estudio y a dos años del plazo de 2015, la realidad se acerca al primer escenario en sus resultados promedio, pero al segundo en lo que se refiere a la ampliación de la brecha entre los países exitosos y los otros.

¹ CEPAL-IPEA-PNUD, *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, febrero de 2003. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/12544/lcg2188e.pdf>>.

TABLA 1
 PBI PER CÁPITA A PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO

Países latinoamericanos en perspectiva comparada (Europa y África), 2012

País	PBI per capita (PPP) 2012	Región
 Alemania	39,000	Unión Europea
Unión Europea (27)	32,000	Promedio UE
 Portugal	23,300	Unión Europea
 Chile	18,400	
 Letonia	18,200	Unión Europea
 Argentina	18,100	
 Uruguay	15,900	
 Panamá	15,600	
 México	15,300	
 Bulgaria	14,300	Unión Europea
 Venezuela	13,600	
 Rumania	12,800	Unión Europea
 Costa Rica	12,600	
 Brasil	11,800	Unión Europea
América Latina y Caribe (32)	11,700	Promedio UE
 Colombia	10,800	
 Perú	10,700	
 Ecuador	10,000	
 Túnez	9,700	Norte de África
 República Dominicana	9,600	
 El Salvador	7,400	
 Paraguay	6,100	
 Guatemala	5,200	
 Bolivia	5,000	
 República del Congo	4,700	África subsahariana
 Honduras	4,600	
 Nicaragua	4,000	
 Burkina Faso	1,500	África subsahariana
 Hait	1,200	

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (FMI) según [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita), consultado el 24 de abril de 2013. Números redondeados.

La comparación con otras regiones ayuda a percibir tanto el progreso como los contrastes. En la Tabla 1 se observa que, en 2012, el PBI *per capita* de la Unión Europea era en promedio tres veces superior al de América Latina. Sin embargo, la heterogeneidad de desempeño de las economías latinoamericanas permitió que los países más exitosos superasen a los “pobres” de Europa oriental y se acercasen progresivamente a los Estados mediterráneos, como España y Portugal, mientras que las economías latinoamericanas de desarrollo medio registran números similares a los del norte de África y las de peor desempeño se encuentran al nivel del África subsahariana.

En los casos menos exitosos, la pobreza suele estar acompañada de inestabilidad política y violencia social, dada la dificultad del Estado para garantizar el orden público. El ejemplo más claro es Haití, aunque varios países centroamericanos también presentan condiciones poco promisorias. Las redes criminales, especialmente las financiadas por el narcotráfico, constituyen una amenaza creciente para la nueva prosperidad latinoamericana. Sin embargo, incluso esta característica está irregularmente distribuida: mientras los países del Cono Sur, que además son los más ricos de la región, ostentan tasas de homicidio inferiores a 5 casos cada 100 mil habitantes, Brasil, México y Colombia superan los 20 casos y Venezuela, El Salvador y Honduras sobrepasan los 40.

En síntesis, algunos países de América Latina gozan hoy de niveles de prosperidad y desarrollo que se aproximan a los de Europa. En comparación con décadas pasadas, en que predominaban las dictaduras y la pobreza, esto constituye un gran progreso. Pero otros Estados de la región exhiben indicadores mediocres o incluso lúgubres, que dan lugar a una creciente diferenciación intra-regional.

III. DIFERENCIACIÓN

Un aspecto clave que refleja las diferencias entre los países del continente es su capacidad estatal. Centeno² construye un índice en el que clasifica a los países en función de la media regional. Considerando dimensiones tales como capacidad tributaria, el imperio de la ley, la eficiencia burocrática y la provisión de servicios, el cuadro muestra a Chile y Brasil en el grupo más avanzado; en un segundo grupo se incluye a Uruguay, Costa Rica, México y Colombia; en un tercer grupo, Argentina, El Salvador y Panamá; los países

² Centeno, Miguel Ángel, “El Estado en América Latina”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núms. 85-86, 2009, pp. 11-31.

restantes ocupan el fondo de la tabla (salvo Cuba, que no está incluida en el estudio). El autor concluye que la capacidad del Estado no es una mera función de la riqueza o del tamaño del país, aunque existe un grado de correlación importante.

Un segundo aspecto de diferenciación es el nivel de desarrollo humano. En el Mapa 1 se observa que América Latina es una de las regiones más heterogéneas del mundo, ya que cuenta con países en las cuatro categorías de desarrollo: muy alto, alto, medio y bajo (en contraposición, Europa, América del Norte e incluso Asia Continental y África aparecen más uniformes, sea en niveles altos o bajos). Debe destacarse que este Índice de Desarrollo Humano, generado por las Naciones Unidas, está sesgado hacia arriba, pero lo que importa para el análisis no son los valores absolutos sino relativos. Así, mientras Argentina y Chile aparecen con un nivel de desarrollo muy alto (el mismo que Estados Unidos y Europa), Haití se encuentra en la categoría baja (como la mayoría de los Estados africanos) y Bolivia, Paraguay y la mayoría de América central en el nivel medio (como India y China). Brasil y México, junto con los restantes países de Sudamérica más Costa Rica y Panamá, califican como países de desarrollo alto (como Argelia o Turquía).

MAPA 1
DESARROLLO HUMANO 2013



World Map by Quartiles of Human Development Index in 2013 (<http://en.wikipedia.org/wiki/Human_Development_Index>, consultado el 24 de abril de 2013). La calificación varía, de muy alto pasando por alto y medio hasta llegar a bajo, con la intensidad del gris.

Un tercer aspecto de diferenciación se enfoca en la modernización económica e inserción internacional. La bibliografía convencional refiere como casos exitosos a Brasil, Chile y México.³ Cada uno de ellos ha diseñado un modelo de desarrollo y una estrategia de integración económica propios: Brasil ha optado por una política de industrialización con base regional y orientada a la exportación, aunque últimamente su pauta exportadora se ha reprimarizado; Chile adoptó una estrategia de apertura unilateral e inserción global basada en sus ventajas comparativas, que se cristalizó en múltiples tratados bilaterales y multilaterales independientemente de la región de los socios; y México se inclinó por la profundización de su asociación con los Estados Unidos, país con el que mantiene más del 80% de su comercio exterior y cuyo mercado le ha permitido convertirse, de potencia petrolera, en exportador de manufacturas. Es esperable que estos países mantengan el rumbo elegido ya que, con distintos ritmos, les han permitido el crecimiento económico, la consolidación de la democracia y un incremento en la calidad de vida de sus ciudadanos. Así, la diferenciación regional no se produce sólo en función del desempeño, diferenciando a los países exitosos de los de peores resultados, sino que los casos exitosos también divergen profundamente entre sí. La consecuencia es el aumento de la fragmentación política en América Latina.

El cuarto aspecto de la diferenciación entre los países latinoamericanos es político. La organización *Freedom House* destaca que, aunque la región se clasifica en el segundo puesto de libertad y respeto por los derechos humanos, sólo detrás de Europa Occidental, “un aumento de la criminalidad violenta y de los gobiernos populistas con tendencias autoritarias ha provocado un retroceso en varios países. Entre otras cuestiones relevantes para los derechos humanos, *partes de la región* sufren de amenazas a la libertad de prensa, incluyendo violencia contra periodistas y violaciones a las libertades de asociación y reunión”.⁴ La clave de este informe es que no establece una tendencia regional común, sino más bien una divergencia creciente entre dos grupos de países. Con la excepción de Cuba que aparece como nación no libre, nueve países (incluyendo a Argentina, Brasil y Chile) son libres y diez (incluyendo a Colombia, Venezuela y México) son parcialmente libres, aunque algunos, como Argentina y Venezuela, han tendido a empeorar en los últimos años y otros se mantienen estables o mejoran.

³ Santiso, Javier, *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketters*. Cambridge, Mass.-London, Massachusetts Institute of Technology, 2006.

⁴ Véase <<http://www.freedomhouse.org/regions/americas>>, acceso el 18 de mayo de 2013. Cursiva agregada.

La diferenciación progresiva entre los países latinoamericanos ha contribuido a alimentar un proceso paralelo: la fragmentación política. Así, una miríada de organizaciones regionales ha proliferado sin que las más recientes substituyan a las anteriores, sino que se superponen en capas segmentadas y mal encajadas.

IV. FRAGMENTACIÓN

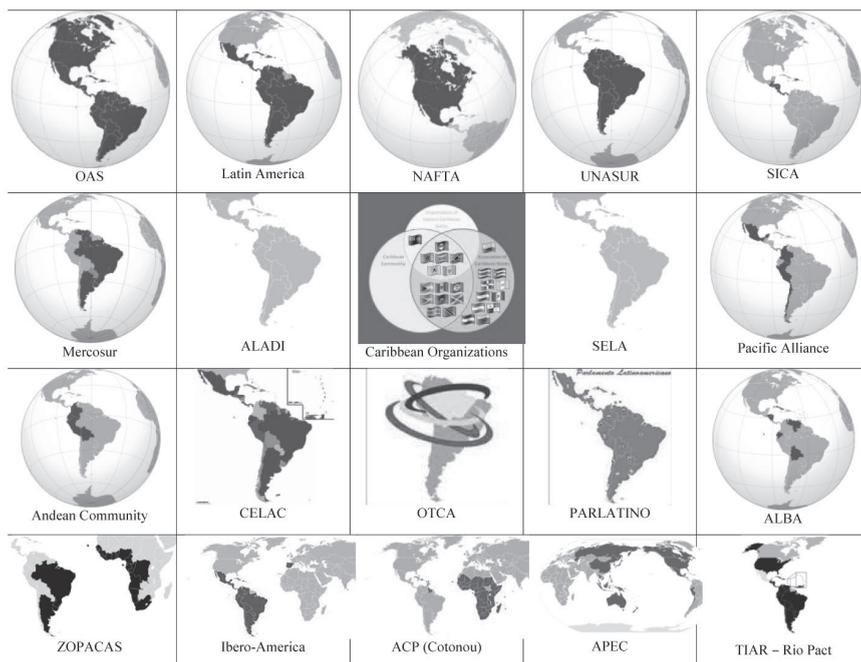
En los últimos cincuenta años, Europa ha experimentado un proceso de convergencia hacia arriba, de tal manera que los países del continente se han ido asemejando cada vez más entre sí en términos de desarrollo económico y calidad institucional. Antes de la ampliación de 2004, por ejemplo, el PBI *per capita* del miembro más rico (excluyendo a Luxemburgo), que era Irlanda, no duplicaba al del más pobre, a la sazón Portugal. En América Latina ha ocurrido lo contrario: incluso si se exceptúa a los países centroamericanos y caribeños, el país más rico (Argentina o Chile, dependiendo del año) más que quintuplica el PBI *per capita* del más pobre, Bolivia. El resultado es que, a pesar de la retórica oficial y las asiduas cumbres de jefes de Estado, los contrastes entre los Estados latinoamericanos están aumentando en vez de disminuir.

Hoy, mientras algunos países consolidan sus regímenes democráticos, crecen a altas tasas y globalizan su inserción internacional, otros sufren una mayor polarización social y radicalización política, no consiguen estabilizar sus economías y se refugian en el proteccionismo económico. Se observa así la emergencia de tres grupos. Por un lado aparecen los globalistas, que aspiran a comerciar con todo el mundo, se recuestan sobre el océano Pacífico y se conectan cada vez más con las economías emergentes, aunque sin discriminar a los países desarrollados. En el otro extremo se encuentran los regionalistas, que promueven una preferencia comercial por los vecinos, bordean el Océano Atlántico y priorizan las inversiones nacional-estatales antes que las extranjeras. En el medio se sitúa Brasil, un grupo en sí mismo: es un país que tiene escala suficiente como para prescindir de socios y seguidores pero cuya orientación entre la región y el mundo, y entre el proteccionismo y la apertura, ha tendido a bifurcarse y oscilar.⁵ Las manifestaciones institucionales de estos tres grupos regionales son la Alianza del Pacífico, la Alianza Bolivariana (ALBA) y el Mercosur respectivamente.

⁵ Malamud, Andrés, "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, No. 3, 2011, 1-24.

“Hemos arado en el mar”, murmuró célebremente Simón Bolívar antes de expirar. Libertadores posteriores como Juan Perón y Hugo Chávez le dieron la razón al reclamar una segunda independencia, admitiendo que la primera había fracasado. ¿Qué garantías hay de que esta vez la llamada Patria Grande triunfará? A juzgar por la retórica política y la frecuencia de las cumbres presidenciales, la unidad continental está al alcance de la mano. Pero si se analizan los estancados niveles de interdependencia y la acumulación progresiva de bloques subregionales, la conclusión es menos complaciente. En vez del darwinismo institucional que se manifestó en Europa, donde diversas organizaciones regionales compitieron por la supremacía y el más apto (la Unión Europea) terminó fagocitando a los demás, en América Latina los bloques se acumulan en capas geológicas parcialmente superpuestas y ya son tantos como los países que los integran (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
BLOQUES REGIONALES QUE INCLUYEN AL MENOS
UN PAÍS DE AMÉRICA LATINA



Los países latinoamericanos, tanto tomados en conjunto como en sus diversos subgrupos, realizan entre sí menos del 20% de su comercio internacional. Por comparación, ese indicador es del 66% en Europa y del 50% en América del Norte. La razón es que, en América Latina, los polos gravitacionales son potencias extra-regionales: para América Central, el Caribe y México, la mayor parte del comercio, inversiones, turismo y remesas se practica con los Estados Unidos, mientras que para América del Sur la atracción de China es cada vez más evidente, e irresistible. Las fuerzas centrífugas producidas por los gigantes mundiales contribuyen a desgarrar a América Latina más de lo que la voluntad política logra cohesionar. Si bien en la historia de la integración latinoamericana siempre convivieron proyectos contrastantes (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano en la década de 1960, la Comunidad Andina y el Mercosur en la de 1990), la rivalidad en ciernes entre el Mercosur ampliado (a Venezuela, luego Bolivia y quizás Ecuador, o sea al ALBA) y la Alianza del Pacífico es la más equilibrada —y antitética— de siempre. Y dado que cada grupo incluye a uno de los dos gigantes regionales, Brasil y México respectivamente, proyectos supuestamente de síntesis como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) sólo pueden interpretarse como foros de diálogo y cooperación, y no como mecanismos de integración. De hecho, la CELAC no tiene tratado fundacional ni instituciones de sostén. Para colmo, su composición exhibe notables ironías: de sus 33 miembros, 9 tienen como jefe de Estado a Isabel II, la reina de Inglaterra. En caso de escepticismo basta contar: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y las Granadinas. En total, más de un cuarto de la organización. Teniendo en cuenta que ésta también integra a los 8 miembros del ALBA, resulta que hay más súbditos de la Corona que naciones bolivarianas. El colonialismo es invisible a los ojos.

La integración monetaria también avanza en la región, pero no en la dirección sugerida por los proyectos emancipadores como el Sucre (Sistema Unitario de Compensación Regional). Al contrario: mientras Ecuador, El Salvador y Panamá tienen como moneda nacional al dólar estadounidense, otros 6 miembros de la CELAC comparten el dólar del Caribe Oriental. Entretanto, la Corte Internacional de La Haya se transforma en el ámbito privilegiado para dirimir los conflictos regionales, sea entre Argentina y Uruguay, entre Colombia y Nicaragua, o entre Chile y Perú. Todo ello resulta una anécdota al lado de que Bolivia y Chile, ambos miembros de

UNASUR y de CELAC y asociados al Mercosur, no mantienen relaciones diplomáticas desde hace 35 años.

En los últimos tiempos se tornó frecuente la exaltación de la voluntad política como combustible para construir la unidad latinoamericana. Se desatienden así las enseñanzas tanto de Marx como de Gramsci, el condicionamiento de la estructura y la correlación de fuerzas. La integración requiere condiciones materiales como la complementariedad de las economías y, además, sujetos sociales capaces de llevar adelante las transformaciones requeridas. Pero las economías latinoamericanas, si bien ya no son competitivas entre sí porque el mundo post-hegemónico ofrece lugar para todos, tampoco son complementarias —precisamente, porque el mundo tira para afuera más que la región para adentro. Y tampoco están presentes los sujetos sociales que compelen a sus países a compartir la soberanía con los vecinos: ¿o es esperable que la coalición gobernante brasileña acepte que la distribución de su petróleo submarino se decida en la mesa ejecutiva de UNASUR, como hizo Alemania con su carbón y acero en los orígenes de la integración europea? La defensa a ultranza de la soberanía nacional suele ser aún más aguerrida en los países chicos. Sin condiciones objetivas y sin sujetos históricos, la voluntad política de presidentes circunstanciales poco más puede hacer que cumbres y arengas. Pero, como proclamó Chávez en una de sus más ignoradas autocríticas, “mientras los presidentes vamos de cumbre en cumbre, los pueblos de América Latina van de abismo en abismo”.

La politización del regionalismo, que prescinde de técnicos e instituciones, encontró hace poco su clímax con la suspensión de Paraguay del Mercosur y su fallido recurso ante el Tribunal Permanente de Revisión.

V. EL CASO PARAGUAYO Y LA RELATIVIDAD DE LAS NORMAS LEGALES EN EL MERCOSUR

El 22 de junio de 2012 el presidente constitucional del Paraguay, Fernando Lugo, fue destituido mediante un procedimiento de juicio político realizado por el Congreso nacional. Como consecuencia, el 29 de junio los presidentes de los otros tres Estados miembros del Mercosur suspendieron la membresía paraguaya del bloque, alegando que se había violado la cláusula democrática. La controversia respecto de la legalidad de ambas medidas, la destitución y la suspensión, amerita una enumeración de los hechos que anteceda el análisis.

1. *Destitución del presidente Lugo*

La Constitución de la República del Paraguay, en su artículo 225, establece que:

El Presidente de la República, el Vicepresidente [...] 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. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos.

Alegando cinco casos de mal desempeño, el Congreso paraguayo inició un procedimiento de juicio político que se desarrolló en menos de 48 horas y se saldó con una votación expresiva. La acusación que impulsó la destitución de Fernando Lugo fue realizada por la Cámara de Diputados el 21 de junio con este resultado:

76 votos a favor (95% del total)
3 abstenciones
1 voto en contra

El día siguiente, 22 de junio, el Senado decidió la destitución de Fernando Lugo con este resultado:

39 votos a favor (86% del total)
2 abstenciones
4 votos en contra

En consecuencia, y dado que la mayoría absoluta de dos tercios fue alcanzada por ambas cámaras del Poder Legislativo, el presidente fue destituido y remplazado por su sucesor constitucional, el vicepresidente Federico Franco. La decisión del Congreso fue aceptada por el presidente destituido antes y después de la votación. Así, el 21 de junio Fernando Lugo había declarado:

“El presidente anuncia que no va a presentar renuncia al cargo y se somete con absoluta obediencia a enfrentar el juicio político con todas sus consecuencias”.⁶

⁶ Véase <<http://www.abc.com.py/nacionales/no-renunciare-y-me-sometere-al-juicio-416772.html>>, consultado el 6 de mayo de 2013.

Después de la decisión del Senado, Lugo declaró: “Me someto a la decisión del Congreso y estoy dispuesto a responder siempre con mis actos como ex mandatario nacional”.⁷

A continuación, sin embargo, el destituido titular del Poder Ejecutivo se desdijo de sus palabras y presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Considerando que el procedimiento parlamentario se había ajustado a derecho, la Corte rechazó el pedido el 20 de septiembre con esta fundamentación:

La institución denominada juicio político es un procedimiento parlamentario administrativo que la Constitución ha encargado como competencia exclusiva del Congreso.

Es un procedimiento en el que se juzgan conductas políticas. No es un juicio ordinario de carácter jurisdiccional como el que se realiza en el ámbito judicial.⁸

A pesar de que la cabeza del Poder Judicial paraguayo ratificó lo actuado por el Poder Legislativo, y de que el propio detentor del Poder Ejecutivo había aceptado la validez del procedimiento de juicio político, numerosos juristas extranjeros consideran que el debido proceso fue violado al no garantizarse más tiempo para la defensa. Así, Ventura, Onuki y Medeiros afirman:

Conocimientos jurídicos rudimentarios son suficientes para determinar la ilegalidad absoluta de la situación en que un sujeto cualquiera sea privado de sus derechos, más aún en el ejercicio de la Presidencia de la República, sin previa ley que defina la hipótesis legal de tal privación, así como el correspondiente procedimiento. En este sentido, no se puede imaginar que la expresión “mal desempeño” tenga el mismo sentido cuando se trata del Presidente de la República o de un juez electoral. Ausente tal definición, la aplicación del dispositivo es por sí sola arbitraria.⁹

En síntesis, los académicos brasileños alegan que el Congreso paraguayo actuó de manera arbitraria, que no existía marco legal para la rea-

⁷ Véase <http://tn.com.ar/internacional/fernando-lugo-me-someto-a-la-decision-del-congreso_100213>, consultado el 6 de mayo de 2013.

⁸ Véase <http://www.prensalibre.com/internacional/Corte-paraguaya-destitucion-Fernando-Lugo_0_777522463.html>, consultado el 6 de mayo de 2013.

⁹ Ventura, Deisy, Janina Onuki, Marcelo Medeiros *et al.*, “Internalização das normas do Mercosul”, *Série Pensando o Direito*, Brasília, vol. 45, 2012, p. 87. Disponible en <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/02/Volume-45cc.pdf>> (traducción propia).

lización del juicio político y que los miembros de la Corte Suprema de Justicia carecen de conocimientos jurídicos rudimentarios. La aceptación inicial y posterior del procedimiento por parte del presidente Lugo debería adjudicarse, entonces, a su ignorancia jurídica o a su apego por la arbitrariedad.

Más controvertida que la opinión de los académicos extranjeros fue, sin embargo, la decisión posterior del Mercosur.

2. *Suspensión de Paraguay del Mercosur*

El 29 de junio, siete días después de la destitución del presidente Lugo, el Mercosur realizó su 43a. reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) en la ciudad argentina de Mendoza. En ella, los presidentes de los otros tres Estados miembros decidieron: “Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del Mercosur y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5o. del Protocolo de Ushuaia”.

Notablemente, la suspensión de Paraguay fue decidida por un “no órgano” del bloque: una cumbre presidencial con tres cuartos de sus miembros. Según el artículo 6o. del Protocolo de Ouro Preto, el órgano superior del bloque es el CMC, que debe reunirse “por lo menos una vez por semestre con la participación de los presidentes”; sin embargo, es el CMC y no los presidentes los que toman las decisiones. Por eso, la llamada Decisión del 29 de junio no está numerada ni integra la estructura normativa del Mercosur. Las normas que fueron aprobadas desde entonces por el CMC no se refieren a ella en los Vistos sino en los Considerandos, en contraste con los protocolos y decisiones regulares y sin referir numeración alguna. Véanse dos ejemplos (subrayado propio):

MERCOSUR/CMC/Dec. N° 06/12 –

Fondo para la convergencia estructural del Mercosur

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile y las Decisiones N° 45/04, 18/05, 01/10, 28/11 y 05/12 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO: Que el 24 de junio de 2012 *fue adoptada la “Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la Ruptura del Orden Democrático en Paraguay”*.

MERCOSUR/CMC/Dec. N° 28/12 –
Reglamentación de los aspectos operativos
de la suspensión de la República del Paraguay

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

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

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

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

Así, el Mercosur no sólo “adopta” normas sino declaraciones, a las que otorga carácter normativo. Sin embargo, esas declaraciones carecen de dignidad jurídica: en consecuencia, una norma legal sin número que fue adoptada por un órgano sin nombre pasa a ser mencionada como “la referida decisión”.

El ingreso de Venezuela, simultáneo con la suspensión de Paraguay, acentúa la confusión. El “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur” establece en su artículo 12 que:

“El presente Protocolo, instrumento adicional al Tratado de Asunción, entrará en vigencia el trigésimo día contado a partir de la fecha de depósito del *quinto instrumento de ratificación* (subrayado propio)”.

Dada la suspensión de Paraguay, el “quinto instrumento de ratificación” jamás fue depositado. Tampoco podría serlo, dado que el Senado paraguayo rechazó posteriormente el Protocolo. Y sin embargo, los otros tres estados decidieron admitir a Venezuela en la misma reunión y con la misma consistencia legal con que suspendieron a Paraguay. Ante el reclamo judicial paraguayo, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) emitió el Laudo 1/2012 en el que describe así la respuesta de los estados demandados:

La contestación —presentada en forma conjunta por Argentina, Brasil y Uruguay...— plantea... la incompetencia *ratione materiae* del TPR en razón de *la naturaleza política de la decisión atacada* en el marco del Protocolo de Ushuaia y de que el sistema de solución de controversias del MERCOSUR es de naturaleza comercial.

Respecto del procedimiento para aplicar el art. 5 del Protocolo de Ushuaia, los demandados alegan que *no se prevé rito solemne ni formalidades* para llevarlo a cabo y que las medidas a adoptar son de naturaleza estrictamente política.

En cuanto a la legalidad de la declaración de incorporación de Venezuela diferencian dos actos: *la aprobación de solicitud de adhesión y la declaración de incorporación* de un nuevo miembro. La primera, prevista en el art. 20 del Tratado de Asunción, que requiere unanimidad y *la segunda, de carácter declaratorio, que no necesita unanimidad* (subrayado propio).

En síntesis, Argentina, Brasil y Uruguay niegan la competencia del Tribunal, alegando que “la naturaleza de la decisión adoptada (la suspensión) es política, razón por la cual no es necesario realizar un proceso de tipo contradictorio para emitirla [y no se] prevé rito solemne ni formalidades”. También se afirma que “el sistema de solución de controversias del Mercosur es de naturaleza comercial”, o sea, que todo lo que no sea comercial no es justiciable. El TPR rechazó la interpretación de los demandados, afirmó su competencia para entender en la materia y, sin embargo, eludió hacerlo por razones formales. Lo que prevaleció fue, entonces, la posición de los grandes Estados de que la decisión fue política y no jurídica. Por eso, no precisa provenir de un órgano oficial ni estar numerada como si fuera una mera norma legal.

El juicio político que destituyó a Fernando Lugo, y por el cual su país fue sancionado, ofreció sólo dos horas para la defensa, pero contó con la aceptación inicial del acusado, dos votaciones masivas en el Congreso, la validación de la Corte Suprema y una sucesión pautada por la Constitución. Los líderes del Mercosur no ofrecieron ninguna de esas garantías procesales y, de paso, se ahorraron las dos horas de la defensa. Al prohibir la presencia y la palabra del Estado acusado, los acusadores perpetraron una infracción mayor de la que decían estar juzgando.

3. *Análisis*

El juicio político al presidente Lugo se basó en cinco acusaciones breves, vagas y mal fundamentadas, y el proceso se llevó a cabo en un tiempo récord. Pero según los tres poderes del Estado, incluyendo al presidente Lugo, según declaró antes e inmediatamente después de su destitución, no hubo violación de la Constitución. Por tanto, no hubo golpe de Estado ni interrupción democrática.

Sin embargo, los restantes miembros del Mercosur decidieron suspender a Paraguay, alegando que había existido interrupción democrática. Lo hicieron mediante un procedimiento que Paraguay consideró lesivo de sus

derechos y violatorio de las normas mercosureñas, por lo que recurrió al Tribunal Permanente de Revisión. En su defensa, los países acusados negaron la competencia del Tribunal, alegando que la cuestión era política y no justiciable.

Contra la posición de Argentina, Brasil y Uruguay, el Tribunal Permanente de Revisión declaró su capacidad para entender en controversias sobre cuestiones de materia política, y afirmó taxativamente su competencia para interpretar y revisar la aplicación del Protocolo de Ushuaia. No obstante, adujo que Paraguay presentó el recurso como “excepcional y de urgencia”, sin reunir los requisitos acumulables que lo hubieran encuadrado en dicha situación. Por esa cuestión de forma, decidió que no le correspondía fallar sobre el contenido de la controversia.

En opinión de dos juristas que elaboraron un informe para el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), la situación retrotrae al Mercosur a una situación hobbesiana que deniega su *status* de comunidad de derecho:

A la luz de lo acontecido y teniendo presente la posición de tres de los Estados miembros del Mercosur y del T.P.R., podríamos concluir que —según los deseos y las convicciones políticas de dichos miembros— el sistema retrocede a un estado de naturaleza dónde *la fuerza prima al quedar el derecho relegado y sometido a los intereses políticos*; ingresando, además, en un estado de guerra, ya que no hay tercero imparcial [...] que pueda resolver el fondo de los asuntos que dividen a las partes, porque el T.P.R., con razón técnica pero con miopía política y jurídica, se excusa de hacerlo.¹⁰

El colofón es que el Mercosur “carece de un sistema jurídico para resolver una cuestión tan grave”. En consecuencia resulta un bloque “sin seguridad jurídica,... sin estabilidad jurídico-institucional... sin credibilidad internacional.”¹¹

VI. CONCLUSIONES

Contrariando previas expectativas, el crecimiento económico y el fortalecimiento institucional de buena parte de los Estados latinoamericanos no ha generado una región más homogénea ni más integrada en la aplicación

¹⁰ Arbuet-Vignali, Heber y Daniel Vignali Giovanetti, “Laudo N° 01/2012 del T.P.R. Un vacío imposible de llenar”, *Estudios del CURI*, Montevideo, N° 08-2012, 2012, p. 3 (subrayado propio). Disponible en <<http://www.curi.org.uy>>.

¹¹ *Ibidem*, p. 30.

del derecho. El predominio de la fragmentación sobre la convergencia ha conducido a un “regionalismo modular”,¹² concepto que encubre en realidad una “desintegración modular”. Esto implica la opción por la cooperación antes que por la integración. La diferencia es que la integración (a) requiere exclusividad de pertenencia y (b) que la soberanía sea delegada (en órganos supranacionales) o compartida (en órganos intergubernamentales que deciden por mayoría), mientras la cooperación (a) permite múltiples pertenencias y (b) exige unanimidad en la toma de decisiones. Naturalmente, la membresía múltiple y el poder de veto de los Estados impiden la evolución jurídica e institucional de las organizaciones regionales, ya que no se puede imponer disciplina a quien tiene el derecho de vetar o de salir.

El estancamiento e ineffectividad de la CAN, la despromoción fáctica del Mercosur (de la integración a la cooperación) y la emergencia de la Alianza del Pacífico constituyen manifestaciones del mismo grupo de tendencias: baja interdependencia regional, fuerte impacto de potencias extra-regionales, baja eficacia de las instituciones formales y, sobre todo, supremacía de la soberanía nacional. Whitehead señala que las tradiciones de legalismo latinoamericano conciben al derecho internacional como “una defensa útil contra las imposiciones externas”, y agrega que muchos demócratas latinoamericanos “no ven con entusiasmo la perspectiva de intrusión sobre la soberanía nacional”.¹³ En síntesis, ni las tradiciones jurídicas ni las aspiraciones democráticas de América Latina favorecen la integración regional sino que priorizan, por encima de todo, la soberanía estatal. El discurso político ensalza la integración mientras la práctica la reniega, marcando una diferencia entre *hecho* y *derecho* que es crónica de la región aunque esté heterogéneamente distribuida. Por ejemplo, el legalismo chileno, y aun el uruguayo, no podrían ser más diferentes de la informalidad normativa predominante en países como Haití, Honduras o Paraguay. El discurso internacionalista liberal, pero no su práctica, se inscribe entre las grandes tradiciones latinoamericanas.¹⁴ La misma brecha entre hecho y derecho se observa en los llamados procesos de integración regional. Las decisiones políticas del Mercosur, por ejemplo, pueden expresarse mediante declaraciones presidenciales, sortear el requisito de la unanimidad, ganar

¹² Gardini, Gian Luca, *The Added Value of the Pacific Alliance and ‘Modular Regionalism’ in Latin America*, 2013, en <<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacific-alliance-and-modular-regionalism-in-latin-america/>>, consultado el 3 de julio de 2013.

¹³ Whitehead, Laurence, “Democratization and Human Rights in the Americas: Should the Jury Still be Out?”, en Fawcett Louise y Monica Serrano (eds.), *Regionalism and Governance in the Americas*, New York, Palgrav, 2005, pp. 162-163.

¹⁴ *Ibidem*, p. 166.

preeminencia sobre las normas legales y considerarse no judiciales. Sin embargo, la actual crisis europea y su tratamiento sugieren que las causas y tendencias de la desintegración latinoamericana podrían ser universales y no idiosincráticas.

A este respecto, Malamud y Gardini¹⁵ han comparado a la integración regional con la producción petrolera: existe un pico a partir del cual los rendimientos son decrecientes y, eventualmente, se tornarán insuficientes para justificar la explotación. El mundo que viene no depara un escenario de bloques, sino de potencias regionales que dependen menos de sus vecinos, lo cual se torna visible en el caso alemán e incuestionable en el brasileño. Sus regiones circundantes seguirán siendo relevantes, pero más por su potencial de daño y como mercados para colocar excedentes de capital y manufacturas poco competitivas que como comunidades de soberanía compartida. Seguir discursando regionalismo, sin embargo, no es irracional: genera simpatía y apoyo entre pueblos que se identifican histórica y culturalmente. Y no tiene costos: hablar es gratis, aunque su consecuencia es que el diálogo jurídico interamericano tenderá a disociarse cada vez más de las normas y de los hechos.

¹⁵ Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, vol. 47, No. 1, 2012, pp. 116-133.