



## **Estudios del CURI**

**Dr. Alejandro Pastori**

**Inconsistencias jurídicas internas del Mercosur  
posteriores a la suspensión de Paraguay  
y a la Adhesión de Venezuela:  
¿qué le hace una mancha más al tigre?.**

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*10 de setiembre de 2013*

*Estudio No 06/13*

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.

[Type text]

# **Inconsistencias jurídicas internas del Mercosur posteriores a la suspensión de Paraguay y a la Adhesión de Venezuela: ¿qué le hace una mancha más al tigre?**

**Alejandro Pastori**

## *Introducción*

Diversos hechos sucedidos en el Mercosur durante 2012-2013 deben ser analizados cuidadosamente desde el momento en que levantan cuestiones acerca de su pertinencia jurídica. No es nuevo que en la integración latinoamericana a veces hay que “forzar” situaciones desde el derecho para justificar intereses políticos, lo cual ha ido forjando imperceptiblemente la idea de que no importa demasiado el procedimiento jurídico que se adopte siempre y cuando se cumpla con el objetivo político. Todos sabemos sin embargo que esta no es la mejor manera de hacer las cosas y que a mediano plazo la incoherencia jurídica nunca paga. Si las decisiones que se toman no guardan una lógica, además de política, jurídico-institucional, las mismas no van a ser un desarrollo positivo del proceso de integración sino por el contrario un subdesarrollo del mismo, un paso atrás cuando se está pensando en que se da un paso adelante.

Es por ello que es en este Estudio analizaremos la consistencia jurídica de los actos y normas relacionados con dos de las más controvertidas medidas tomadas por el Mercosur: la suspensión de Paraguay and la adhesión de Venezuela, ambas muy polémicas desde un punto de vista jurídico. No nos detendremos sin embargo en el tema de la suspensión o la adhesión en sí mismas, sobre lo cual ya existe abundante

literatura jurídica<sup>1</sup> e incluso una Declaración del Instituto de Derecho Internacional Público (IDIPU) de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, que integro, y que condenó la legalidad de dichas acciones del Mercosur<sup>2</sup>.

Nos detendremos por el contrario a considerar el detalle de la normativa interna del Mercosur adoptada en conexión con estos hechos, en una suerte de control de la legalidad del que el Mercosur lamentablemente carece institucionalmente, con el propósito de destacar las falencias en que se ha incurrido en este aspecto.

Cabe señalar finalmente en esta introducción que las elecciones que se realizaron en Abril de 2013 tanto en Paraguay como en Venezuela, y el final de la suspensión de Paraguay declarado por el Mercosur no han borrado – ni pueden hacerlo- las ilegalidades ya cometidas. A lo sumo en el futuro podrá tomarse lección y emendar lo incorrectamente realizado, en la medida de que sea posible, ya que algunos procedimientos o normas adoptados ya sientan un precedente hacia el futuro, de reproducirse la situación similar.

Consideraremos primero los actos jurídicos del Mercosur y su legalidad en relación con la suspensión de Paraguay y luego haremos lo mismo respecto de las legalidad interna de las normas que guardan referencia con la adhesión de Venezuela.

- 1) La suspensión de Paraguay.
  - a) Hechos y normas adoptadas.

---

<sup>1</sup> Entre otras: Heber Arbuét Vignali, “Crisis en Paraguay ¿o en los conceptos políticos y jurídicos de su región?”, Estudio 4/2012 del CURI, disponible en la página web de la institución.

<sup>2</sup> Ver referencia a dicho informe en nota de prensa de agosto 2012

<http://www.elobservador.com.uy/noticia/229413/para-la-udelar-suspension-de-paraguay-e-ingreso-de-venezuela-son-invalidas/>

La referencia a los hechos que provocaron la suspensión de Paraguay del Mercosur son conocidos para quienes siguen la política latinoamericana.

La destitución del presidente Lugo por el Senado de Paraguay, tras seguirse el procedimiento sumario previsto en el artículo 231 de su Constitución, abrió la puerta para que los demás países del continente – empezando por los del Mercosur- se solidarizaran con el presidente depuesto alegando que no tuvo, en ocasión del juicio político al que fue sometido, la posibilidad de defenderse de la forma en que hubiese sido requerida para una coyuntura de tal naturaleza.

Al respecto importa señalar que las principales opiniones que se escucharon en su momento concluyeron que el proceso paraguayo fue acorde a su Constitución pero que al no existir un plazo previsto para la defensa, el que se le otorgó fue contrario al derecho humano a las garantías judiciales por lo expedito que resultó el procedimiento y la falta de oportunidad en refutar los argumentos en que se basó su destitución. No puede ignorarse sin embargo que Lugo enfrentó un juicio político y no una demanda judicial y que la Constitución paraguaya no fue violada.

Sin embargo este punto no es el tema central de este trabajo, como se dijo, ya que lo que nos importa es evaluar la respuesta del Mercosur ante la supuesta ilegalidad constitucional acaecida en Paraguay. Para el caso, no vamos a concluir en si la misma fue o no contraria a derecho, lo que nos importa es ver como reaccionaron los demás miembros del Mercosur en el entendido de que ellos, por estrategia o por convencimiento, consideraron que la destitución fue ilegítima, y

si dicha reacción guarda coherencia con el orden jurídico del Mercosur y el derecho internacional.

Frente a la decisión política de sancionar al nuevo gobierno de Paraguay, los restantes Estados Partes del Mercosur resolvieron suspender al Paraguay a través de una Declaración Presidencial adoptada previamente a la Cumbre de Mendoza de junio de 2012. El contenido de esta Declaración formó parte del Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados Partes del Mercosur en dicha Cumbre, en su punto 5.

En la Declaración Presidencial previa a la Cumbre se decidió por los mandatarios:

1. Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay;
2. Suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo Mercado Común y en la Cumbre de Presidentes del Mercosur, así como de las reuniones preparatorias, que tendrán lugar en la ciudad de Mendoza entre el 25 y 29 de junio de 2012.
3. Considerar, a nivel de Jefes y Jefas de Estado en la Reunión Cumbre del Mercosur del día 29 de julio, ulteriores medidas a ser adoptadas.

En el Comunicado Conjunto de los Presidente de la Cumbre de Mendoza, que se supone que en alguna medida (de acuerdo a punto 3 de la Declaración antes citada) debía explicitar el alcance de la misma, se expreso en su punto 5 que los Presidentes:

“ Reiteraron su condena a la ruptura del orden democrático producida en la hermana República del Paraguay, subrayaron que el restablecimiento de las instituciones democráticas es condición indispensable para el desarrollo del proceso de integración y decidieron suspender, en el marco del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR, el derecho de ese país a participar en los órganos del MERCOSUR.

Resaltaron su compromiso con que los efectos de la aplicación de esta medida no causen perjuicios al pueblo paraguayo. La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7º del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada”.

(El Protocolo de Ushuaia –PU-vincula a los países del Mercosur, Bolivia y Chile).

No hubo ningún otro texto jurídico adoptado en relación con la suspensión de Paraguay en esa Cumbre de Mendoza. No se adoptó ninguna norma en el marco del sistema orgánico institucional del Mercosur (Decisión, etc...).

En la siguiente Reunión del Consejo Mercado Común del Mercosur, realizada el 6 de diciembre de 2012, se aprobó en cambio la Decisión 28/12 con el propósito de instruir al Grupo Mercado Común “a reglamentar los aspectos operativos de la referida decisión sobre la suspensión de la República de Paraguay en el Mercosur”

Cabe señalar que la Decisión 28/12 hace referencia en sus Considerandos y en el artículo 1 a la “la decisión” sobre la suspensión del Paraguay con una letra “d”

minúscula, de forma tal de que se debe interpretar en genérico y no como una referencia a una Decisión institucional que como se vio no existió nunca, por lo cual la referencia, jurídicamente hablando, debe leerse como hecha respecto de la Declaración Presidencial antes referida ya que no hubo otra decisión “genérica” sobre el tema.

Asimismo, en el artículo segundo de la Decisión 27/12 (que hace referencia esencialmente a la adhesión de Venezuela) se menciona un hecho que tiene directa relación con la suspensión de Paraguay , cuando se dice que “ El procedimiento previsto en el inciso ii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto para la vigencia de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, será realizado mediante la incorporación de la normativa Mercosur por los Estados Partes en pleno ejercicio de sus capacidades, en los términos del inciso III) del referido artículo” (subrayado nuestro).

Finalmente, el artículo 3 de esta Decisión 27/12 adopta la redacción habitual que cierra las Decisiones que no precisan de incorporación en el Mercosur por tratarse de normas que “reglamentan aspectos de la organización del funcionamiento” de dicho sistema de integración.

b) Discusión y análisis jurídico de las disposiciones citadas.

Varios aspectos deben ser destacados respecto de la implementación de la secuencia jurídica de hechos y normas relacionados con la suspensión de Paraguay que señalamos, a saber:

1. Paraguay fue suspendido a través de una Declaración Presidencial realizada fuera del marco de las reuniones habituales del sistema institucional del Mercosur y sin la adopción de una norma Mercosur. Por cierto, el Protocolo de Ushuaia (texto sobre el que se basa la decisión de suspender), no menciona la forma a través de la cual se debe adoptar la decisión de suspensión. Su artículo 6 solo establece que “las medidas previstas en el artículo 5 (la suspensión) serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente (...)” (el subrayado es nuestro).

Una interpretación de esta disposición teniendo en cuenta el objeto y fin del tratado y en el contexto de éste (como manda la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados entre Estados de 1969), sugiere que, dado que el Protocolo de Ushuaia se aplica solamente a las relaciones que resulten “de los de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre ellos” (artículo 2 PU), se adoptara el consenso indicado en el artículo 5 del PU en el marco y en relación con cada uno de dichos Acuerdos, que en la especie son tres: el Mercosur, el Acuerdo Mercosur-Chile, el Acuerdo Mercosur-Bolivia. El Acuerdo Chile-Bolivia no está contemplado en el Protocolo de Ushuaia.

Para el caso del Mercosur, que es el único acuerdo propiamente multilateral de todos los mencionados, el consenso debe lograrse en el



marco de sus órganos con capacidad decisoria. No hay referencia alguna en la estructura institucional del Mercosur a que una Declaración Presidencial pueda sustituir a la forma habitual de toma de decisiones de la organización. Si bien puede entenderse que es una decisión política y atípica, la misma debería ser refrendada por una norma mercosuriana para tener como respaldo una de las Fuentes de derecho del Mercosur previstas en el Protocolo de Ouro Preto.

La confirmación de la Declaración suspensoria por el Comunicado presidencial al finalizar la reunión de Mendoza tampoco puede sustituir la falta de normativa Mercosur en respaldo a la suspensión.

Se entienden las dificultades para lograr tal normativa: no hay regulación específica para el procedimiento de suspensión, y como no se puede adoptar una norma sin el consenso de todos los miembros de acuerdo al Protocolo de Ouro Preto (art 38 y ss), esto impide adoptar una Decisión de suspensión en contra de Paraguay que sea el soporte jurídico de la misma, ya que sería necesario que contara, para el caso, con un imposible voto paraguayo en contra de sí mismo.

En tal sentido puede entenderse que la solución de la Declaración sea una salida a un callejón jurídico sin salida. En definitiva el problema lo causa el Protocolo de Ushuaia (PU) que no regula la forma que se debe adoptar la suspensión y hace un reenvío a un necesario consenso “de acuerdo a los procedimientos habituales” del Acuerdo de integración de que se trate, que es virtualmente imposible ya que no se puede

obligar al Mercosur a hacer lo que es no es lógico, esto es a lograr un consenso con el Estado que se pretende suspender. Es un hecho que no hay “un procedimiento habitual” previsto para el caso de suspensión en el Mercosur, por lo cual por fuerza el mismo inevitablemente deberá ser excepcional o bien el PU se vuelve inaplicable.

Ahora bien, si la excusa de la excepcionalidad puede utilizarse para justificar el uso extraordinario de la Declaración como instrumento para suspender a Paraguay, no puede sin embargo validarse como excusa respecto de la solución retenida en la Decisión 28/12 para “institucionalizar” dicha suspensión e intentar ingresarla en el ordenamiento jurídico del Mercosur.

En efecto en esta Decisión se manda al GMC a reglamentar la decisión (Declaración) presidencial sobre la suspensión de Paraguay. Creemos que esto no es jurídicamente correcto. Primero porque el GMC no tiene competencias para reglamentar Declaraciones en general, solo reglamenta aspectos de los Acuerdos celebrados en el marco del Mercosur o Decisiones del CMC. Por tanto lo correcto, en teoría, era indicarle que reglamente los aspectos del Protocolo de Ushuaia referidos a la suspensión, de forma general, para el Mercosur. Con el inevitable hándicap jurídico de tener que hacerlo con un Estado Parte suspendido que no puede participar en las deliberaciones, lo cual también sería criticable, pero inevitable ya que se está corrigiendo ex post facto.

Pero quizás es para evitar las críticas que surgirían de estar reglamentando en general cuando ya hay un miembro suspendido, que no puede participar en la elaboración de la suspensión, que la la Decisión 28/12 llamar a reglamentar un procedimiento ad hoc para la suspensión de Paraguay solamente.

Esto puede salvar, a medias, el no estar haciendo un procedimiento general en estos momentos, pero no puede salvar la crítica de la ilegalidad de reglamentar una Declaración presidencial por el GMC.

En cualquier caso parece difícil legislar apropiadamente ex post facto en este caso, pues ya no hay opciones correctas. La falta de previsión jurídica en el marco del Mercosur se vuelve patente en este caso.

Por las mismas razones anteriores, no resulta apropiado tampoco el artículo 2 de esta Decisión 28/12 que establece que la misma está “reglamentando aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur” y por tanto no se necesita de incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes. Solo se justifica esta segunda parte en el contexto de la ilegalidad anterior, es decir de justificar la legalidad de una reglamentación de la Declaración.

Esta falla sin embargo no es conceptual ya que una solicitud de reglamentación legítima sobre este tema, por ejemplo del Protocolo de Ushuaia, tendría que tener un artículo 2 con esta redacción (ver Reglamentaciones de otros Protocolos como por ejemplo el del

Protocolo de Olivos Dec. 37/03). Por tanto para el caso, su inclusión era inevitable luego de cometido el primer error en el artículo 1 de la Decisión. Su pecado es que lamentablemente ayuda a consolidarlo.

Tampoco es correcto que esta Decisión 28/12 se adopte con Paraguay ya suspendido, salvo que fuera solo para hacer “reglamentar” un procedimiento ad hoc para la suspensión en general, como se dijo.

Otra situación compleja jurídicamente en este tema se plantea respecto de los otros dos acuerdos contemplados por el Protocolo de Ushuaia, el Acuerdo Mercosur-Chile (ACE 35) y el Acuerdo Mercosur-Bolivia (ACE 36). La pregunta es: ¿corresponde suspender a Paraguay en el marco de esos acuerdos específicamente, a texto expreso?, ¿o la suspensión en el Mercosur ya lo inhabilita automáticamente de participar en los mismos y cumple la función de “suspensión automática” respecto de esos acuerdos también?

El Protocolo de Ushuaia establece que las medidas sancionatorias se deben aplicar respecto de cada proceso de integración mencionado en el texto, y una eventual suspensión (prevista en el art 5 del PU) se verificara “en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración”. Por tanto, parecería necesaria una Declaración adicional al respecto en el marco de los Acuerdos Mercosur-Chile y Mercosur-Bolivia, en particular cuando se analiza la Declaración de suspensión del Mercosur que específicamente se refiere a que la misma lo es para la participación de Paraguay en los órganos del Mercosur, pero nada

dice de la misma en los órganos de administración de los Acuerdos externos del Mercosur.

No parece posible que la Comisión Administradora de estos Acuerdos, donde por el lado del Mercosur debe sentarse el Grupo Mercado Común como tal, pueda obviar el emitir una declaración en un acta respectiva de la misma donde se haga referencia a la suspensión de la participación del Paraguay también en ese órgano. La importancia de este hecho se encuentra en la necesaria voluntad chilena (o boliviana) para adoptar (y aceptar) tal determinación en el marco de sus relaciones comerciales con el Mercosur. No parece en cualquier caso haber espacio para muchas alternativas en la práctica. Sin embargo, desde una óptica jurídica, y habida cuenta de lo que dispone el Protocolo de Ushuaia, lo que parece estar faltando (o no se ha publicitado debidamente) es la referida convalidación de la suspensión de Paraguay por parte de Chile o Bolivia en el marco de sus respectivos acuerdos con el Mercosur, la cual es necesaria para otorgar validez a una delegación mercosuriana disminuida a los ojos chilenos o bolivianos.

2. La Decisión 27/12, como se vio, hace referencia en su artículo 2 al procedimiento previsto por el Protocolo de Ouro Preto para la entrada en vigencia de las normas a efectos de adaptarlo a la suspensión de Paraguay.

Otra vez aquí, no parece ser ésta la mejor forma, ni la Decisión el mejor instrumento para adaptar esta norma. En efecto, la modificación de un tratado (el Protocolo de Ouro Preto) por una Decisión del CMC, que es simple derecho derivado del Mercosur, no es correcta. Aunque parezca querer solamente reglamentar el Protocolo de Ouro Preto, de hecho está, por un lado, introduciendo una verdadera modificación a su sistema de toma de decisiones y, por el otro, lo efectúa sin la participación de Paraguay, que es una de sus Partes.

Indudablemente el problema viene otra vez desde antes. Donde se debió prever estas circunstancias que se podían dar en el caso de una suspensión era en el instrumento internacional que las reguló, es decir en el Protocolo de Ushuaia. En ese texto se debió prever expresamente que las decisiones que requieren de consenso en los Acuerdos alcanzados por dicho Protocolo se podrían tomar sin la voluntad del Estado suspendido, el cual no puede participar de las reuniones de los órganos del proceso. De esa manera un instrumento del mismo nivel, es decir un tratado, vendría a modificar el proceso de toma de decisión en el Mercosur para un caso puntual que el mismo identifica. Teniendo además la ventaja de contar con la firma de todos los Estados Partes y sin que ninguno este suspendido en el momento en que se adopta la modificación.

En la situación actual, este artículo 2 de la Dec. 27/12 CMC, cae también en los mismos vicios que la Dec. 28/12 CMC, en el sentido de legislar ex post facto y con una de las Partes suspendida, siendo incluso ésta ilegalidad más grave que la anterior ya que no es sólo reglamentar lo que no se puede, sino modificar el texto de un tratado de una forma impropia.

Por otra parte una Decisión, adoptada por solo 3 de los 4 miembros, que dice que las Decisiones se podrán adoptar desde ahora por 3 de los 4 miembros, carece de fundamento jurídico ella misma, por lo cual es lógicamente incoherente. Tiene que haber una norma superior que indique que puede adoptarse válidamente de esa forma y la Declaración política de suspensión de Paraguay no es base jurídica suficiente para derogar per se el sistema del tratado.

Por cierto estamos en un brete jurídico, donde no hay soluciones jurídicas apropiadas. Es evidente que el Mercosur debe poder funcionar sin Paraguay, pero como la regulación para esto no fue prevista antes de la suspensión de algún país, ahora se suceden los parches jurídicos para arreglar lo que no se previó a tiempo. Como dijimos en la introducción, tarde o temprano se paga el precio al desorden jurídico y para corregir una desprolijidad se cae una ilegalidad.

Finalmente, de la misma forma que expresáramos críticas para el caso de la Dec. 28/12 CMC respecto de la inclusión de la “clausula de entrada en vigor automática”, debemos señalar que tampoco aquí para esta Decisión 27/12 guarda lógica que la misma clausula aparezca en su artículo 3.

Con el agravante para el caso de esta última Decisión de que por este artilugio se modifica un procedimiento establecido en un tratado sin incorporar esa disposición modificatoria al derecho interno de los Estados Partes del Mercosur. Una circunstancia de esta naturaleza no puede considerarse obviamente como que está simplemente “reglamentando aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur”, como dice la clausula de entrada en vigor automática, salvo a considerar a esa frase como un recurso que convierte al Mercosur por arte de magia en una organización supranacional.

2) La adhesión de Venezuela.

a) Hechos y normas adoptadas.

La República Bolivariana de Venezuela y el Mercosur firmaron un Protocolo de Adhesión -donde se establecieron las condiciones de la misma- el día 4 de abril de 2006.



Para que dicho Protocolo entrara en vigor y Venezuela se transformara en miembro pleno del Mercosur, era necesaria la ratificación de los cuatro países miembros originarios, la que se había visto dilatada por años, por la falta de aprobación parlamentaria del Protocolo en Brasil y Paraguay. Finalmente Brasil aprobó el Protocolo y solamente Paraguay, justamente el depositario del acuerdo, no lo ratificaba, por lo cual Venezuela seguía sin ser miembro pleno del MERCOSUR.

Luego de la controvertida suspensión de Paraguay y su consiguiente pérdida del derecho a participar de las reuniones de la organización, se dio vía libre para que Venezuela ingresara al Mercosur con el consentimiento de solo tres de sus integrantes, evitando el bloqueo de hecho significaba la negativa de Paraguay.

En la Cumbre de Mendoza, referida al inicio de este trabajo, no se adoptó ninguna norma Mercosur referida a la incorporación de Venezuela, pero sí se aprobó una Declaración que convocaba, en su artículo 3, “a una reunión especial a los fines de la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur para el día 31 de julio de 2012, en la ciudad de Rio de Janeiro, República Federativa del Brasil”.

El día 30 de julio de 2012, en la X Reunión Extraordinaria del Consejo Mercado Común, se aprobó la Decisión 27/12 a la que ya hemos hecho referencia, que dispuso en su artículo primero que a partir del 12 de agosto de 2012, Venezuela adquiriría la condición de Estado Parte y participaría con todos los derechos y

obligaciones en el Mercosur. El artículo tercero de esta norma, como ya vimos, menciona que la misma no debe ser incorporada por los Estados Partes por “reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur”.

Previamente, el mismo día, se había adoptado la Decisión 26/12 despojando a Paraguay (habida cuenta de su suspensión) de su calidad de depositario de los Protocolos o Acuerdos firmados en el marco del Mercosur y otorgándole esa condición y responsabilidad a la Secretaría del Mercosur.

Más adelante, en diciembre de 2012, en la XLIV reunión del Consejo Mercado Común, se adoptaron nuevas normas referidas a la incorporación de Venezuela referidas a aspectos puntuales del proceso de adhesión que era necesario corregir pues los plazos y compromisos mencionados en el Protocolo de Adhesión ya se encontraban vencidos. Al respecto se adoptaron las Decisiones 31/12 referida a los plazos para la adopción por parte de Venezuela, del Arancel Externo Común (AEC); la Decisión 49/12 que contiene la lista de excepciones nacionales al AEC que podrá mantener Venezuela hasta el 2017; las Decisiones 33/12, 34/12, 35/12 y 41/12 referidas a aportes presupuestales de Venezuela como nuevo miembro , y la Decisión 66/12 relativa a la incorporación, por parte de este país, del acervo normativo mercosuriano para antes del 31 de marzo de 2013.

- b) Debate y análisis jurídico de las disposiciones citadas

La incorporación de Venezuela es muy cuestionable desde un punto de vista jurídico. Se pasa por encima de varios preceptos legales para lograr el propósito político de que Venezuela forme parte del Mercosur, a saber:

-El Protocolo de Adhesión es un tratado que para su entrada en vigor precisa de la aprobación de Paraguay. La suspensión de este país de los órganos del sistema no lo suspende en los derechos que de acuerdo al derecho internacional le corresponden respecto de la prestación del consentimiento para la entrada en vigor de los tratados. Son cosas independientes, pero se actuó como si una cosa (la suspensión del Mercosur) supusiera también la pérdida de sus derechos a ratificar o no el Protocolo de Adhesión.

-Paraguay es el depositario del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur y en tal calidad, el encargado de recibir las noticias sobre la ratificación del mismo y el anuncio de su entrada en vigor cuando se verifiquen los procedimientos previstos por el propio tratado a tales efectos. Ninguna de estos derechos y obligaciones le pueden ser quitados a través de su suspensión, por lo cual el Protocolo de Adhesión no puede entrar en vigor sin la participación de Paraguay sin que se violenten otras normas de derecho internacional que rigen las relaciones de las Partes.

Como vimos, para intentar remediar estos hechos, se adoptó por el CMC (ya sin Paraguay) la Decisión 26/12 donde se le quita el carácter de depositario a Paraguay. Esta Decisión es ilegal ya que entra en un terreno que está regulado

por el derecho de los tratados y lo contraviene; modifica tratados (todos aquellos en que se estableció que Paraguay sería depositario, pero para el caso el que más importa es el Protocolo de Adhesión de Venezuela), siendo que una Decisión no puede hacerlo por razón de jerarquía y mucho menos sin el consentimiento de una de las partes signatarias de los tratados involucrados.

Por otro lado menos aún se puede admitir que la referida Decisión no deba ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes cuando el Protocolo de Adhesión (y demás tratados que modifica) sí lo fueron. En nada esta Decisión “reglamenta un aspecto del funcionamiento interno del Mercosur”, sino que directamente le quita un derecho a un país que no guarda relación con el que pierde con la suspensión de actuar en los órganos del Mercosur.

En cuanto a la Decisión 27/12 por la cual se declara por el CMC (ya sin Paraguay) que Venezuela será Estado Parte desde el siguiente 12 de agosto, la misma conlleva los mismos vicios mencionados para la Decisión anterior, en particular aquel que se refiere a que una Decisión no puede modificar un tratado, ignorando el procedimiento para la entrada en vigor de la adhesión previsto en el Protocolo de Adhesión de Venezuela, ignorando así la voluntad de un Estado Parte del Mercosur respecto de este tema, lo cual, como ya se dijo, nada tiene que ver con su suspensión desde un punto de vista jurídico.

*Conclusión*

Más allá de la inevitable percepción de que la suspensión de Paraguay y sus consecuencias fueron un “acuerdo político” para permitir el ingreso de Venezuela, ya que era solo Paraguay que se mantenía en contra de dicha adhesión, nosotros nos limitaremos a concluir este trabajo en la esfera en que se ha desarrollado, que es la jurídica.

Al respecto cabe confirmar que existieron serias desprolijidades jurídicas en la suspensión de Paraguay y la adhesión de Venezuela y - lo cual era el objeto central de este estudio- también existieron vicios jurídicos en las “medidas correctivas” normativas que adoptó a posteriori el Mercosur en su marco institucional para intentar viabilizar las medidas políticas adoptadas previamente.

El análisis normativo no ha hecho más que confirmar que legislar con ligereza sin prever las consecuencias de los textos que se están aprobando (como se hizo con el Protocolo de Ushuaia) o actuar ex post facto (como se hizo con todas las Decisiones adoptadas luego de la suspensión de Paraguay) nunca puede llevar a resultados coherentes jurídicamente. Esa visión cortoplacista y poco técnica de la integración se repite además en otros instrumentos recientes sobre los que ya hemos escrito<sup>3</sup>, lo cual se consolida como una práctica preocupante.

---

<sup>3</sup> Abreu Sergio y Alejandro Pastori, “*El Protocolo Adicional al tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia: otro ejemplo de desprolijidad jurídica en la integración latinoamericana*” en “Después de Santiago: Integración Regional y Relaciones Unión Europea-América Latina”, pgs 168/179.

Joaquín Roy (compilador), Cátedra Jean Monnet, Universidad de Miami.

Es que más allá del indudable componente político que tienen los procesos de integración, nunca es una buena estrategia, ni lleva a buenos resultados, utilizar al derecho como si fuese un elemento secundario y prescindible, de corte meramente instrumental. Siendo por el contrario que es la garantía de un funcionamiento racional y coherente de las instituciones multilaterales, que oficia de límite y de escudo justamente contra los vaivenes políticos que se basan en otras consideraciones y pueden por ese motivo afectar al bien común.

Sólo resta esperar que los nuevos gobiernos de Paraguay y Venezuela, junto con los demás socios del Mercosur, el tiempo y el sentido común, curen las heridas producidas por estos hechos. Por lo que se ha escuchado hasta la fecha, no va a ser fácil que eso suceda rápidamente en ningún terreno. Mientras tanto seguirá sufriendo la integración regional.

-----