

***LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA EN 2012:
TREINTA Y SEIS DÍAS QUE RATIFICARON LOS DISENSOS***

Wilson Fernández Luzuriaga(*)

**Unidad Multidisciplinaria
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Serie Documentos de Trabajo N ° 80
Noviembre, 2012
ISSN 1688-5074**



**Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

(*) Programa de Estudios Internacionales.

Introducción	5
I. Marco de análisis	7
I.1. Apuntes sobre el reconocimiento de gobierno	8
I.1.1. El reconocimiento como instituto jurídico	8
I.1.2. Reconocimiento de gobierno	9
a. Requisitos que deben reclamarse	10
b. Requisitos que no deben reclamarse	11
I.1.3. La democracia como requisito para integrar un organismo internacional	12
I.1.4. Lectura política de un instituto jurídico-internacional	13
I.2. La cláusula democrática en los organismos internacionales	14
I.2.1. El contexto histórico regional	14
I.2.2. Su consagración	15
I.2.3. La admisión de nuevos Estados en el MERCOSUR	17
I.3. El Neorrealismo en una visión periférica	18
I.3.1. El contexto histórico	18
I.3.2. Los principales postulados	19
I.3.3. El significado del término estructura	22
I.3.4. Aplicación de las premisas a un escenario de equilibrio regional	23
II. Los hechos en Paraguay y las repercusiones a nivel local	24
II.1. Un breve repaso de los sistemas de toma de decisiones	24
II.2. ¿Paraguay o Venezuela?: disensos en el sistema político uruguayo	27
II.2.1. El escenario antes de la Cumbre de Mendoza	27
II.2.2. La Cumbre de Mendoza y el repique en UNASUR	30
II.2.3. Explicaciones y respuestas del eje decisor presidente-canciller	32

II.2.4. Sanciones unilaterales a Paraguay	34
II.2.5. Mujica y. Astori	34
II.2.6. Interpelación al canciller	35
III. Reflexiones finales	38
Cuadro: Neorrealismo, MERCOSUR y Uruguay	44
Bibliografía	44

Introducción

El objetivo de este trabajo radica en el análisis de la política exterior uruguaya del gobierno encabezado por José Mujica Cordano, con un estudio sobre acontecimientos sucedidos en el año 2012. Como se explicará en los párrafos subsiguientes, está inserto en un seguimiento exhaustivo de las relaciones exteriores uruguayas.

La investigación abarca 36 días: desde el 21 de junio, cuando los presidentes y ministros de Relaciones Exteriores, reunidos en UNASUR, son informados de un inminente juicio político al Presidente de la República del Paraguay Fernando Lugo, hasta el 26 de julio con el llamado a Sala al Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo Luis Almagro.¹ El llamado fue promovido por los partidos políticos de la oposición y fundamentado en el desacuerdo con las decisiones gubernamentales en: la calificación de golpe de Estado al cambio de gobierno en Paraguay; las posteriores sanciones colectivas en los marcos del MERCOSUR y la UNASUR al nuevo gobierno; el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR, aprovechando la suspensión paraguaya.

La política exterior de la administración de gobierno 2010-2015 comenzó a ser analizada desde las propias propuestas en las plataformas preelectorales de los partidos políticos uruguayos en 2009.² En una segunda instancia, en el año 2010, se trabajó sobre las propuestas programáticas de los cuatro partidos políticos uruguayos, a la luz de las tres tradiciones ideológicas nacionales, aceptadas y reconocidas en materia de política exterior: la universalista o colorada, la blanca o resistente y la tercerista.³ En una tercera instancia, también en 2010, se publicó un Documento de Trabajo referido al período de transición, preparación e instalación del gobierno en temas de política exterior, a través de la figura

¹ El mecanismo del “llamado a Sala” a los ministros es habitualmente denominado “interpelación”, sobre todo por los medios de comunicación.

² Fernández Luzuriaga, Wilson. (2009) *La política exterior en las elecciones nacionales 2009*. Serie Documentos de Trabajo N° 76. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

³ Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernández Nilson, Diego (2010) “Tradiciones ideológicas de política exterior en las propuestas preelectorales 2009 de los partidos políticos uruguayos” en *3er. Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Uruguay: desde el cambio a la continuidad*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP). CD-Rom.

del presidente electo.⁴ Finalmente, en 2011, se reseñó y analizó la agenda de política exterior, comúnmente llamada agenda internacional, en el primer año del gobierno.⁵

En este 2012, a partir de los resultados obtenidos entre 2009 y 2011, y de avances en el marco teórico del proyecto de doctorado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de quien suscribe⁶, se presentó un primer trabajo sobre la vigencia de las concepciones neorrealistas, en las teorías propias de las Relaciones Internacionales, para comprender y analizar la política exterior uruguaya contemporánea, desde los movimientos del gobierno de Mujica.⁷ Simultáneamente, en el segundo semestre, los acontecimientos acaecidos en Paraguay y el ingreso de Venezuela como Estado Parte al MERCOSUR, ameritaron un análisis jurídico-institucional, publicado en coautoría con la docente del Programa de Estudios Internacionales Ana María Pastorino. El artículo se ocupa de las reacciones del MERCOSUR, la UNASUR y algunos de sus Estados miembros respecto a las nuevas circunstancias, surgidas a partir del juicio político a Lugo.⁸

Este trabajo, en su primera parte, desarrolla un marco de análisis de naturaleza jurídica, en tanto regulación de la política internacional, tanto del ámbito interestatal como multilateral con la acción en organismos internacionales. Incluye: el instinto jurídico del reconocimiento de gobierno; la cláusula democrática en cuanto elemento que intenta cohesionar una alianza entre Estados, conformada previamente en un régimen internacional; un breve marco teórico referido a la aplicabilidad de las premisas neorrealistas a países pequeños o socios menores en un proceso de integración, en clave de equilibrio de poder.

⁴ Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) *El presidente electo en la transición, Trazos de la política exterior de José Mujica*. Serie Documentos de Trabajo N° 78. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

⁵ Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) *La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica*. Citado en la bibliografía.

⁶ “Continuidades y rupturas en la política exterior uruguaya. La posición frente al MERCOSUR de los gobiernos de Sanguinetti, Batlle y Vázquez”.

⁷ Fernández Luzuriaga, Wilson (2012) “La inserción internacional de Uruguay: una mirada desde las concepciones neorrealistas de las Relaciones Internacionales”. Citado en la bibliografía.

⁸ Fernández Luzuriaga, Wilson y Pastorino, Ana Ma. (2012) “Reconocimiento de Gobierno y Cláusula Democrática. Su confusa interpretación en la crisis paraguaya de 2012”. Citado en la bibliografía.

En una segunda parte, a partir de un breve repaso del sistema de toma de decisiones en política exterior de los Estados nacionales, con la finalidad de fundamentar los actores elegidos para el análisis, se ingresa en los acontecimientos y las reacciones en el sistema político nacional. En efecto, se muestra el discurso del eje decisorio presidente-canciller-parlamento, frente a las acciones del gobierno.

Finalmente, en las Reflexiones Finales, se analizan los resultados de la política exterior uruguaya desde el punto de vista de sus relaciones exteriores y de sus repercusiones en el sistema político doméstico, a la luz de los institutos del reconocimiento de gobierno, de la cláusula democrática y de acciones inscriptas a la luz de premisas neorrealistas. También se incluyen consideraciones sobre la posición nacional en el MERCOSUR y en el sistema internacional, después de un mes conmovedor en los planes de inserción internacional.⁹

I. Marco de análisis

El marco de análisis para este trabajo incluye elementos jurídicos y elementos políticos que están inscriptos tanto en las relaciones interestatales como en reglas preestablecidas para el funcionamiento en organizaciones internacionales. En ese sentido, en una primera instancia, se aborda el tema del reconocimiento de nuevos gobiernos, instituto del Derecho Internacional Público con fuente formal en el derecho consuetudinario. Se trata de mostrar las reglas válidas y jurídicas del reconocimiento para analizar el comportamiento del gobierno uruguayo con relación al cambio de gobierno en Paraguay.

En una segunda instancia, se aborda el tema de la cláusula democrática, su origen, su finalidad y su regulación tanto a nivel del MERCOSUR como de la UNASUR, para comprender el caso concreto del cambio de gobierno en Paraguay. Los compromisos democráticos asumidos por los Estados tienen la legitimidad de constituir alianzas internacionales con integrantes que comparten cierta escala de valores sobre la conducción de un gobierno, pero también conllevan un peligro latente de constituir a países como jueces de los acontecimientos que suceden en otros países. Como el ingreso de Venezuela al MERCOSUR es consecuencia de la sanción de inhabilitación de Paraguay para

⁹ El autor agradece a Mathias Escotto Gadea, licenciado en Relaciones Internacionales y egresado del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales (Universidad de la República) por su aporte en la selección de documentos oficiales y discursos en la segunda parte del trabajo.

participar en sus órganos, se agrega un apartado sobre la normativa para el ingreso de nuevos miembros al bloque.

En una tercera y última instancia, se desarrolla un breve marco teórico referido a la aplicabilidad de las premisas neorrealistas de las Relaciones Internacionales a países pequeños o socios menores en un proceso de integración, en clave de equilibrio de poder. Dicha aplicación viene siendo trabajada en el Programa de Estudios Internacionales, tal como se adelantara en la introducción.

I.1. Apuntes sobre el reconocimiento de gobierno

I.1.1. El reconocimiento como instituto jurídico

Este breve análisis sobre el reconocimiento, desde el punto de vista jurídico internacional, recoge los conceptos centrales del texto de Eduardo Jiménez de Aréchaga (1995) “Reconocimiento de Estado, Gobierno y Beligerancia”. Dicho trabajo actualiza los alcances del instituto de reconocimiento a la luz de la nueva realidad internacional con la caída del socialismo real y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En tal sentido, la normativa establecida tiene carácter consuetudinario y está construida sobre la base de un sistema jurídico de coordinación, en el cual los sujetos a quienes se les aplica directamente las reglas, son quienes las elaboran.

Antes que nada, es importante recalcar la naturaleza jurídica del reconocimiento. Dicho instituto es un acto unilateral, definido como una manifestación de voluntad emitida por un solo sujeto de Derecho Internacional, cuya validez no depende *prima facie* de otros actos y que tiende a producir efectos jurídicos previstos o, al menos, autorizados por el Derecho Internacional. En definitiva es un acto que a primera vista, en forma aparente o advertida en una observación preliminar y externa, busca crear, conservar, modificar o extinguir un derecho o una obligación en el terreno internacional.

¿Cuáles son, entonces, los efectos jurídicos que pretende desencadenar el reconocimiento como acto unilateral? Se trata de admitir como válido un determinado estado de cosas o una determinada pretensión. La legitimidad deriva de que ese estado de cosas se configure

sin la participación del autor del reconocimiento. Y el efecto jurídico inmediato que genera radica en que el objeto o situación reconocidos pasan a ser oponibles al autor.

El régimen jurídico que regula todo acto unilateral es simple. Sólo se exige que sea emitido por una autoridad competente, en otras palabras, por los órganos capaces de vincular en forma válida y jurídica al Estado o una organización internacional. En ese sentido, las manifestaciones del jefe de Estado y/o gobierno y del ministro de Relaciones Exteriores, así como del secretario general de una organización internacional, generan obligaciones internacionales para el sujeto de Derecho Internacional respectivo, aún sin mediar formalidades.

El reconocimiento es el acto unilateral más estudiado por la doctrina, al consagrarse como un elemento usual y trascendente de política internacional. Comprende, el reconocimiento de nuevos Estados, de nuevos gobiernos, de comunidades beligerantes, así como de variadas situaciones territoriales.

I.1.2. Reconocimiento de gobierno

El reconocimiento de gobierno tiene como objetivo admitir que las autoridades internas de un Estado, legítimamente o de facto, “ejercen el poder supremo ordenador interno y disponen de los instrumentos para representarlo y contribuir al establecimiento de un poder coordinado internacionalmente”. (Arbuet-Vignali y Puceiro Ripoll, 2010: 43).

El reconocimiento de gobierno tiene su génesis en la conjunción de dos hipótesis, la primera es un cambio de gobierno y la segunda se configura cuando dicho cambio se produce de un modo no previsto en las normas constitucionales vigentes en el Estado en cuestión, sea una revolución o un golpe de Estado. Esto significa que si un elenco gobernante, mediante golpe de Estado, altera las normas constitucionales vigentes, no provocaría necesidad de reconocimiento al no cambiar la cara visible en la representación estatal.

El instituto tiene dos objetivos básicos y restrictos. El primero consiste en eliminar dudas sobre cuál es la autoridad suprema y efectiva con la que los demás Estados deben

relacionarse. En ese sentido, no sería reemplazable por la simple continuación de las relaciones diplomáticas, ya que pueden coexistir dos grupos – con poder militar - reteniendo cierta cuota de poder en un territorio acotado dentro del mismo Estado. El segundo objetivo radica en que constituye un medio, o una sanción, para afianzar el cumplimiento de las obligaciones de un Estado por parte del nuevo gobierno, en cumplimiento de un dogma básico del Derecho Internacional: la continuidad de las obligaciones de un Estado cualquiera sea el régimen político o régimen de gobierno que adopten sus nuevas autoridades.

México sostuvo la “doctrina Estrada”, proclamando que cualquier forma de reconocimiento de gobierno constituía una intromisión en asuntos internos de otro Estado.¹⁰ Sin embargo, lo que México terminaba materializando era un reconocimiento tácito, ya sea manteniendo agentes diplomáticos o retirándolos como “sanción”, en una práctica generalizada de ese país, en la década de los setenta, con países sudamericanos que sufrieron golpes de Estado. No obstante, resulta evidente la potencialidad del instituto como vehículo o pretexto de intervenciones ilegítimas en la vida política de un tercer Estado soberano.

En la actualidad, la mayor parte de la doctrina se inclina por la llamada tesis jurídica del reconocimiento. Esto significa que existen reglas consuetudinarias que fijan criterios para la consagración del instituto, con elementos que deben reclamarse y elementos que no deben reclamarse.

a. Requisitos que deben reclamarse

El primer requisito indispensable para que proceda el reconocimiento de gobierno es la efectividad, en tanto control de hecho del aparato estatal y acatamiento de la población al nuevo gobierno. Ese acatamiento puede manifestarse en forma expresa, mediante una

¹⁰ Genaro Estrada fue Secretario de Estado de México bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), anunció la doctrina en un documento enviado a todo su cuerpo diplomático, en setiembre de 1930. Se trató de una defensa a ultranza del principio de soberanía de los Estados, afirmando que es ilícita cualquier opinión sobre gobiernos o cambios de gobierno en Estados extranjeros, pues configuraría una forma de intervención. Las relaciones diplomáticas deben continuarse cualquiera sea el gobierno que ocupa el poder y la forma en que llegó al mismo. La ruptura de relaciones sólo procede en caso que el nuevo gobierno manifieste conductas hostiles para el Estado que acreditó la misión diplomática.

convocatoria plebiscitaria o, en forma tácita, corroborada por la falta de resistencia armada y una continuada obediencia. El segundo hace a la responsabilidad de ese nuevo gobierno, traducida como capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones del Estado. La falta de voluntad puede derivar en un no reconocimiento como sanción. El tercer requisito radica en que el surgimiento del nuevo gobierno debe haberse materializado en conformidad con el Derecho Internacional. En concreto, no puede ser producto de la intervención extranjera, ya se trate de fuerzas regulares de otro Estado o de fuerzas irregulares, materializada en asistencia financiera, política, militar o de cualquier otro tipo. Asimismo, el nuevo gobierno no debe haber recurrido al uso de la fuerza armada en violación a las prohibiciones establecidas en el Derecho Internacional, perpetrando actos terroristas, violando el Derecho Internacional Humanitario¹¹, utilizando armas químicas, etc.

A partir de esta categorización, también queda claro para el Derecho Internacional que cualquier reconocimiento prematuro de una entidad que no complete los requisitos descritos es un acto ilícito, situación común cuando un grupo en armas contra el gobierno establecido no adquiere poder real y efectivo. Casos de estudio particular lo generan escenarios en las que más de un grupo proclama ser el gobierno legítimo de un Estado, generalmente cuando el gobierno cuestionado y/o el grupo revolucionario no controlan efectivamente todo el territorio nacional.

b. Requisitos que no deben reclamarse

El Derecho Internacional contemporáneo rechaza cualquier forma de la llamada legitimidad que comprende dos formas de legitimismo y una de legitimación subsiguiente. El legitimismo proclama el no reconocimiento de regímenes surgidos por la fuerza. El fundamento para considerarlo inválido radica en que vulnera los principios de igualdad jurídica y de independencia de los Estados, y conduce, inexorablemente, a la violación del corolario de éste último, la regla de la no intervención en asuntos domésticos. De hecho, los Estados extranjeros terminarían constituyéndose en jueces de acontecimientos sucedidos en un determinado Estado nacional.

¹¹ El Derecho Internacional Humanitario “es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra”. También se lo llama “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados”. (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004:1).

El legitimismo conoció dos formas históricas, el monárquico surgido como pacto político con la Santa Alianza de 1815 y el constitucional de la Doctrina Tobar.¹² La primera forma proclama el no reconocimiento de gobiernos surgidos en contra de alguna de las monarquías establecidas, en rechazo a cualquier intento de sustitución por regímenes de vocación revolucionaria. La segunda forma histórica sostiene el no reconocimiento de gobiernos surgidos por quebrantamientos de las normas constitucionales del Estado en cuestión, en procura de preservar el régimen democrático.

El mecanismo de la legitimación subsiguiente propone la postergación del reconocimiento del nuevo gobierno, hasta tanto se concrete la reorganización institucional en el Estado implicado. Tampoco resulta válido para el Derecho Internacional por las mismas razones argumentadas para el caso del legitimismo: intromisión en asuntos internos, afección de soberanía y desconocimiento de la igualdad jurídica entre Estados.

I.1.3. La democracia como requisito para integrar un organismo internacional

Como señalan Arbuet-Vignali y Puceiro Ripoll (2010), organizaciones internacionales de carácter regional, tanto en el ámbito interamericano como europeo (MERCOSUR, UNASUR, Unión Europea), han instituido prácticas como resultado de la intensificación de la interdependencia, estableciendo un estatus mínimo de partida como requisito para la asociación, referido al régimen político democrático: “En esta perspectiva no es asunto menor la compatibilidad de sus respectivos regímenes [...]”. (p. 46).

La OEA, desde su Carta constitutiva de 1948, le impone a sus Estados miembros que garanticen dentro de fronteras el ejercicio efectivo de la democracia representativa. La condicionalidad no viola el Derecho Internacional ya que no se levanta como requisito para el reconocimiento de un gobierno, sino como requisito de pertenencia a la organización internacional, para el Estado que pretenda aprovechar sus beneficios.

¹² El diplomático ecuatoriano Carlos R. Tobar enuncia su doctrina en 1907. Ésta tuvo la consagración regional en la Convención Adicional del Tratado de Paz y Amistad de 1907, suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

I.1.4. Lectura política de un instituto jurídico-internacional

Obviamente, el instituto del reconocimiento responde a la necesidad de generar reglas objetivas a prácticas políticas que tienen una importancia trascendental sobre el sistema internacional. El Derecho Internacional establece las reglas consuetudinarias, basándose en experiencias extraídas de etapas históricas decisivas como el proceso de emancipación en el continente americano, la descolonización en Asia y África después de la segunda Guerra Mundial, y la caída del socialismo real.

El reconocimiento de gobierno es un instituto que no altera, en absoluto, la personalidad del Estado como persona jurídica internacional. Y solamente cambios de gobierno concretados por mecanismos no establecidos en el derecho positivo interno de un Estado tienen relevancia para el Derecho Internacional. Guerras civiles y golpes de Estado militares han generado el problema de discernir la validez del reconocimiento del nuevo gobierno, cuando éste, si bien se establece alterando las normas constitucionales vigentes en el Estado, logra ejercer de hecho sus poderes como órgano de representación en las relaciones internacionales.

Si bien queda claro que todo gobierno efectivo, estable, responsable e independiente reúne los requisitos que establece el Derecho Internacional para su reconocimiento, en determinados contextos históricos se aplicaron tesis políticas sobre el reconocimiento, agrupadas bajo el término de legitimidad.

En definitiva, la tesis jurídica del reconocimiento, se inclina por la no pertinencia de evaluar el régimen político o el régimen de gobierno que se instala, ni siquiera la forma en que procedió dicha instalación, salvo en lo referido a la intervención extranjera o a la violación de los principios y normas sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sujetar el instituto del reconocimiento a determinados regímenes políticos o de gobierno puede derivar en intervenciones de Estados extranjeros:

Hay que tener en cuenta la enorme importancia que desde el punto de vista de las relaciones comerciales, financieras y diplomáticas tiene para un Estado pequeño el reconocimiento de un vecino poderoso que se lo niega. (Domínguez Cápura, 1947: 225).

I.2. La cláusula democrática en los organismos internacionales

I.2.1. El contexto histórico regional

El tema tiene su sustento, como se explicara en el apartado I.1.3., en asociaciones de Estados que comparten tanto los propósitos que llevan a constituir la asociación y los principios convergentes en las interacciones del sistema internacional, como cierta escala de valores sobre la conducción de los gobiernos, léase régimen político.

Argentina, Brasil y Uruguay, activando mecanismos exógenos en sus respectivos procesos de reinstitucionalización de mediados de los ochenta, fueron protagonistas de espacios multilaterales de concertación en América Latina que Lilia Ferro (1990) llamó “el gran empuje democrático regional”. Los factores aglutinantes para los países latinoamericanos fueron la inmovilidad política de la OEA¹³ y la crisis por el endeudamiento externo de la región, creando la conciencia de un accionar conjunto, tanto para la consolidación democrática como para ampliar los márgenes de autonomía en su inserción internacional. Los mecanismos de participación política latinoamericanos a través de los cuales quedaron plasmadas buena parte de las políticas exteriores de los tres países del Cono Sur fueron: el Consenso de Cartagena – 1984 -, el Grupo de Apoyo a Contadora – 1985 -, y el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política (MPCCP) o Grupo de los Ocho – 1986 -.

El Grupo de Apoyo a Contadora reconoce como principal motivación la lentitud de avances en el Grupo de Contadora de 1983, propuesto para la resolución de los conflictos en Centroamérica. Todo el esquema se contrapuso a la política de Estados Unidos de América en la región, reivindicando el principio de no intervención en asuntos internos de los países. El Consenso de Cartagena intentó conjuntar el esfuerzo de los países de la región para enfrentar la deuda externa, girando en torno al vínculo entre democracia y desarrollo económico. Se marcaba la contradicción que significaba que los países industrializados gestaran su apoyo retórico al esfuerzo de los latinoamericanos para

¹³ La crisis es consecuencia, principalmente, de la actitud de Estados Unidos de América en la guerra por las islas del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña de 1982, sobre todo en referencia a la no aplicación del TIAR.

retornar a los regímenes democráticos, pero mantuvieran políticas que impidían su crecimiento económico. Finalmente, el MPCCP fue conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, y Argentina, Brasil, Perú y Uruguay; en otras palabras, Contadora y su Grupo de Apoyo. A través del tiempo, el MPCCP desarrolló una temática que desborda largamente la original de los mecanismos que conjunta y será la génesis del Grupo de Río.

Así, como señala Ana María Pastorino (2012), la propia restauración democrática en los países de la subregión, se encuentra en la base de la concreción del MERCOSUR. Por ello, el respeto de los principios democráticos pasa a revelarse como uno de los ejes centrales de su historia. Sin embargo, en el Tratado de Asunción - instrumento fundacional del proceso, firmado el 26 de marzo de 1990 - no se hace referencia al tema.

I.2.2. Su consagración

En junio de 1992, la Declaración Presidencial de Las Leñas ya establece, explícitamente, a la democracia como base para la existencia y el desarrollo del proceso de integración. En esa línea, la Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, firmada en Potrero de los Funes en la provincia argentina de San Luis, el 25 de junio de 1996, incorporó un mecanismo de consultas y sanciones que incluyen desde la suspensión del derecho de participación en los foros del bloque hasta la suspensión de derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático. Si bien se discute el alcance jurídico de esta Declaración, su importancia radica en que impulsa un instrumento convencional y establece la esencia de la regulación futura.

Así, se suscribe el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, de julio de 1998. Como explica Pastorino (2012), no sólo se incluye a Bolivia y Chile - Estados Asociados al MERCOSUR desde 1996 - sino que se utiliza un mecanismo inédito. La práctica anterior consistía en adoptar un acuerdo entre los miembros plenos y luego concretar otro de igual contenido con los asociados. Inclusive el artículo 8 categoriza al Protocolo como parte del Tratado de Asunción y de los respectivos acuerdos del bloque con Bolivia y Chile.

En sustancia, el Protocolo de Ushuaia imputa, desde su artículo 1: “La plena vigencia de las instituciones democráticas [como] condición fundamental para el desarrollo de los procesos de integración [...] entre los seis países”. No obstante, al no esclarecer el concepto de democracia, se reitera un viejo problema que no ha tenido respuestas consensuales ni en prácticas políticas, ni en la teoría política. En cuanto a procedimientos (artículos 4 al 7), se prevé un mecanismo de consultas con el Estado en el que supuestamente se produjo la ruptura democrática y de los demás Estados miembros entre sí, así como medidas que van desde la inhabilitación para participar en la estructura orgánica del MERCOSUR, hasta la suspensión de derechos y obligaciones. Dos elementos llaman la atención: la no inclusión de un mecanismo de expulsión y la suspensión de las obligaciones del Tratado, cuando se está frente a una sanción.

Finalmente, es necesario incluir en el análisis, un instrumento que se encuentra en etapa de ratificación: el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), firmado el 20 de diciembre de 2011, por los cuatro Estados Partes del bloque y por los seis Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El documento se distancia del espíritu del Protocolo de Ushuaia y se alinea - incluso con disposiciones redactadas en forma idéntica - con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, del 26 de noviembre de 2010, firmado en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, que tampoco ha completado su etapa de ratificación.

Así, el artículo 1 del Protocolo de Ushuaia II amplía la hipótesis que activa los mecanismos sancionatorios por la alteración del régimen democrático. A la clásica “ruptura del orden democrático”, se le agrega la “violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”. Pero como advierte Pastorino, la ampliación cualitativamente más seria es que a la ruptura se le agrega el supuesto de amenaza de ruptura en las situaciones enunciadas.

Asimismo, la autora explica que las posibles sanciones de Ushuaia I, pasan a ser parte de una lista no taxativa que además incluye el cierre de forma total o parcial de fronteras terrestres, y suspensión o limitación al comercio, tráfico aéreo y marítimo, las

comunicaciones y la provisión de energía, servicio y suministros. Esta lista también incluye: “Promover la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales”, así como “Promover ante terceros países o grupos de países la suspensión a la Parte afectada de derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte”. (Artículo 6).

I.2.3. La admisión de nuevos Estados en el MERCOSUR

La admisión se encuentra regulada en el artículo 20 de Tratado de Asunción y Reglamentada por la Decisión del Consejo del Mercado Común 28/05. El artículo 20 expresa que el Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la ALADI, después de cinco años de vigencia del instrumento. Y determina que: “La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”.

La Decisión 28/05, en su artículo 1, establece que los países miembros de la ALADI que deseen adherir al Tratado de Asunción deberán presentar solicitud formal-escrita ante el Consejo del Mercado Común por intermedio de la Presidencia Pro Tempore. El artículo 2, reafirmando la expresión del 20 del Tratado de Asunción, confirma: “La solicitud deberá ser aprobada por unanimidad de los Estados Partes y será expresada mediante Decisión del Consejo del Mercado Común”.

Tanto la unanimidad como el consenso, mecanismos de votación previstos para la estructura orgánica del MERCOSUR, requieren la conformidad de los Estados Partes. La unanimidad supone que todos los Estados están manifestando acuerdo en una votación. Es considerada la garantía de los Estados pequeños frente a las grandes potencias, así como la garantía de las grandes potencias para que una organización internacional no proceda en contra de su voluntad. El consenso supone la ausencia de oposición formal, en general, sin llegar a una votación. Para el jurista uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga son soluciones que si bien no son aceptables para todos, no son inaceptables para nadie. En definitiva, las normas de convivencia en el MERCOSUR requieren la conformidad o al menos la no disconformidad de todas las partes.

I.3. El Neorrealismo en una visión periférica

I.3.1. El contexto histórico

La convención más aceptada y trabajada para el estudio de las teorías de las Relaciones Internacionales, sobre todo en el siglo XX, suscribe la vigencia de tres grandes paradigmas dominantes: el realista-tradicional, consolidado luego de la Segunda Guerra Mundial; el estructuralista o de la dependencia y el de la interdependencia compleja o transnacionalista-globalista, ambos respuestas de las décadas del sesenta y setenta ante la incapacidad del paradigma realista de explicar el mundo de la distensión y otros cambios en el sistema internacional.

Para el paradigma realista, la unidad de análisis es el Estado nacional, considerado como actor racional y unificado, o sea como sujeto coherente. Desde una visión anárquica y conflictiva del mundo, la problemática central para los Estados es la seguridad internacional. El uso y/o la amenaza de la fuerza son considerados instrumentos viables, válidos y eficaces. En consecuencia, hay una reafirmación del poder como categoría analítica principal que tiene por objeto la satisfacción del interés nacional. Esto lleva a que se clasifiquen los problemas a abordar por los Estados como de alta política, donde se incluyen los asuntos de seguridad militar, y de baja política que abarcan las cuestiones económicas y sociales.

Los pilares del realismo suponen también la separación tajante entre procesos políticos internos y externos. Los primeros son producto del sistema político nacional con la inclusión o la influencia de partidos políticos, grupos de interés y opinión pública. Los segundos son exclusividad de ese Estado racional y unificado, que materializa decisiones con un alto grado de autonomía respecto de su sociedad nacional. Así, sólo se visualizan y explican lineamientos generales en las políticas exteriores, no pudiéndose captar cómo Estados con condiciones diversas actúan en forma similar ante un contexto internacional, o Estados con atributos y condicionamientos semejantes responden en forma diferente a iguales estímulos del sistema internacional. Por otra parte, ante contextos históricos de

estabilidad o relativo *statu quo* sistémico, la teoría realista no aporta elementos explicativos para transformaciones profundas de políticas exteriores nacionales.¹⁴

A fines de la década del setenta surge una verdadera reformulación teórica de los conceptos clásicos del paradigma realista, conocida como neorrealismo, siendo su autor más representativo Kenneth Waltz y su libro *Teoría de la Política Internacional* de 1979¹⁵, aunque es forzoso resaltar los aportes de los autores norteamericanos Stephen Krasner y Robert Gilpin. Los autores neorrealistas abrazan el propósito de revigorar al realismo clásico. No obstante, admiten la necesidad imperiosa de reformularlo con: proposiciones fundadas en la integración de la teoría realista clásica a un marco contemporáneo; la vinculación conceptual de otros aportes teóricos, y la desagregación de variables. En definitiva: “Una teoría neorrealista introduciría más rigor en la tradición realista, definiendo conceptos claves de manera más clara y coherente y desarrollando una serie de proposiciones que pudieran estar sujetas a la comprobación empírica y la investigación”. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1990: 130-131).

La capacidad explicativa de la teoría neorrealista, basada en una sola variable para interpretar las relaciones entre los Estados e invocadora del sistema como marco analítico-conceptual, explica su amplio alcance, su reconocimiento significativo y su vitalidad. Sin embargo, sus bases se vieron erosionadas con el cambio del sistema bipolar, al que habían calificado de durable y estable. La disolución del polo-Unión Soviética llevó a Waltz a analizar implicaciones teóricas en la posguerra fría, entre las cuales está el surgimiento de otro polo para equilibrar el sistema. (Bizzozero, 2011: 145).

I.3.2. Los principales postulados

Con el fin de construir su propuesta, Kenneth Waltz (1988) clasificó a las teorías de la política internacional en dos categorías: las reduccionistas, que conciben las explicaciones a nivel nacional o individual, y las sistémicas que lo hacen a nivel internacional. La expresión reduccionista, la atribuye por considerar que intentan comprender el todo, estudiando las partes, ya sea la burocracia o los burócratas nacionales. Waltz trabaja estos

¹⁴ Véase como autor representativo del paradigma realista a Hans Morgenthau particularmente, su libro *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz* de 1948.

¹⁵ En este trabajo se cita la versión en español de 1988, detallada en la bibliografía.

supuestos tratando de mostrar cómo tanto la teoría clásica del imperialismo como la tesis neocolonial o nueva tesis marxista del imperialismo son substancialmente análisis sobre el funcionamiento de economías nacionales.¹⁶

Paso seguido, Waltz comienza la defensa a los enfoques sistémicos comparándolos con los analíticos. Explica que el método analítico - utilizado preferentemente por la física clásica - exige la reducción de una entidad a sus partes para examinar sus propiedades y conexiones. El método sólo resulta eficaz y arroja resultados suficientes cuando los efectos a nivel sistémico están ausentes o son tan débiles como para ignorarlos. El autor alerta que los analistas que limitan su objeto de estudio a las unidades interactuantes, desconociendo el peso de las causas sistémicas, terminan asignando, arbitrariamente, causas al nivel de las unidades, distribuyéndoselas entre los actores. En definitiva, la estructura de un sistema actúa como fuerza limitadora y de disposición, y es por eso que las teorías sistémicas son aptas para explicar y predecir las continuidades dentro de un sistema. Una teoría sistémica muestra por qué los cambios procesados en una unidad producen menos cambios de resultados que los esperables en ausencia de limitaciones sistémicas. No obstante, se debe tener en cuenta que la vida dentro de un sistema no es una repetición permanente, verificándose importantes discontinuidades; si se verifican dentro de un sistema que persiste, sus causas se hallan a nivel de la unidad.

Para Waltz, una teoría política internacional no implica ni requiere una teoría de política exterior, así como una teoría de mercado no implica ni requiere una teoría de la empresa. Esa teoría sistémica se ocupará de las políticas exteriores para explicar ciertos aspectos de ellas, como las condiciones internacionales a enfrentar. Pero creer que está en condiciones de decir de qué modo se producirá el enfrentamiento, es lo opuesto del error reduccionista. En cambio, una teoría de política exterior es una teoría de nivel nacional; produce expectativas acerca de respuestas de distintas políticas ante las presiones externas. No obstante, el autor se afilia a estudios comprensivos de la realidad y advierte que sostener que una teoría que contemple sólo la condición interna de los Estados no puede explicar

¹⁶ Los autores citados para analizar la teoría clásica son Atkinson Hobson y Vladimir Ilich Lenin, mientras que los neocoloniales son Harry Magdoff; Paul A. Baran & Paul M. Sweezy, Michael Barratt Brown, Johan Galtung, Stephen Hymer, William A. Williams y Richard D. Wolff.

suficientemente sus conductas externas, no implica concluir que las conductas externas puedan ser explicadas sin hacer referencia a las condiciones internas.

El neorrealismo de Waltz parte de dos supuestos centrales del realismo clásico. El primero es considerar a los Estados, en tanto unidades racionales, unificadas y autónomas, como los principales actores. El segundo es la reafirmación del poder como categoría analítica principal de la teoría y el objetivo de satisfacción del interés nacional. Como consecuencia, considera a la anarquía como característica definitoria del sistema internacional, muestra poca confianza en el Derecho Internacional o en las organizaciones internacionales, niega la utilidad a la aplicación de principios morales y universales en la política exterior, y continúa diferenciando con bastante nitidez la política interna de la exterior.

La primera gran innovación consiste en que el neorrealismo centra y enfatiza su explicación en las características estructurales del sistema internacional y menos en la naturaleza de sus unidades constitutivas, los Estados:

Lo que caracteriza, así, al neorrealismo, es que, junto a la lucha por el poder y el interés nacional, como principios rectores de la política internacional, introduce explícitamente y al mismo nivel, en cuanto principio rector, las influencias y condicionamientos que se derivan de la estructura del sistema internacional. (Del Arenal, 2000: 379).

La segunda innovación es que frente a la tendencia estática de los realistas clásicos, los neorrealistas reconocen los cambios y las transformaciones del sistema internacional. El fenómeno es un estímulo que puede originar cambios en la distribución de las capacidades y del poder de los Estados. En definitiva, la política exterior es fijada no sólo por “la lógica interna del sistema estatal, sino también [por] los repartos relativos del poder global entre las unidades estatales”. (Del Arenal, 2000: 379). Por eso, Waltz sostendrá que la política internacional es más que la suma de las políticas exteriores de los Estados nacionales, ya que estas se materializan en un sistema internacional anárquico, siendo los rasgos de la estructura los que moldean la interacción. Así:

Si cambia la estructura, también se cambiará el modelo de interacciones entre las unidades. De modo que sólo una transformación estructural puede alterar la naturaleza anárquica del sistema internacional. Pero los cambios en el sistema no se originan en su estructura sino en sus partes y son las fuerzas que se dan a nivel de la unidad las que configuran las posibilidades del cambio sistémico. (Llenderozas, 2010: 403).

I.3.3. El significado del término estructura

Para Waltz, un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes, siendo la primera el componente que hace posible pensar en el sistema como un todo. Una estructura política se define, primero, según el principio que la ordena; segundo, por la especificación de las funciones de sus unidades formalmente diferenciadas; tercero, por la distribución de capacidades entre esas unidades.

La estructura política doméstica tiene unidades - instituciones y agencias – ordenadas por principio jerárquico, especificándose sus funciones, aunque la jerarquía de los cargos no está completamente articulada. En el desempeño de funciones, las unidades pueden ganar o perder capacidades. Y aún cuando las funciones específicas no se alteren, las unidades pueden alterar sus relaciones mutuas por medio de los cambios en sus capacidades relativas.

Según Waltz, los sistemas políticos internacionales, como los mercados económicos, se forman por la coacción de unidades autointeresadas, por tanto se construyen y sostienen mediante el principio de autoayuda. Ambos son de orígenes individualistas, generados espontáneamente e impremeditados. En el sistema internacional no hay una autoridad institucional superior y las unidades se mantienen en una relación horizontal, con Estados formalmente iguales. La supervivencia es su primera meta, ya que no está garantizada su seguridad. No obstante, algunos Estados pueden perseguir metas que consideren más valiosas como el amalgamarse con otros. Los demás propósitos abarcan desde conquistar el mundo al deseo simple de ser dejado en paz.

El autor concluye que los Estados son semejantes con respecto a las tareas que enfrentan, inclusive a los fines que aspiran, pero no en sus capacidades para desarrollar tareas ni para satisfacer fines. Influye la forma, el tamaño, la riqueza y el poder. En ese sentido, no considera acertada la distinción entre cuestiones de alta y baja política: los Estados utilizan medios económicos para fines políticos y militares, o medios políticos y militares para fines económicos. Otro error es identificar la soberanía con la capacidad del Estado de hacer lo que desee. La soberanía no implica inmunidad a los efectos sufridos por las acciones de otros Estados, sino decisión autónoma de enfrenar problemas internos y externos, incluyendo ayudas que supongan limitar la libertad con respecto a otros Estados. En otras palabras, ser soberano y ser dependiente no son situaciones contradictorias.

Cabe, finalmente, agregar la deducción que hace Waltz concluyendo que si bien las capacidades son atributos de las unidades, la distribución de las mismas ya no lo es, constituyendo un concepto sistémico. Así, la estructura de un sistema cambia con los cambios de la distribución de capacidades entre unidades del sistema, y los cambios de la estructura cambian las expectativas acerca del comportamiento de las unidades y acerca de los resultados de sus interacciones. Termina sentenciando que al definir las estructuras políticas internacionales, consideramos a los Estados con las tradiciones, hábitos, objetivos, deseos y formas de gobierno; no nos preguntamos si son revolucionarios o legítimos, autoritarios o democráticos, ideológicos o pragmáticos. Nos abstraemos de sus atributos, salvo los que involucran sus capacidades.

En este contexto, Waltz explica que los Estados tratan de usar, de manera más o menos sensata, los medios disponibles con el objetivo de lograr sus fines. Esos medios pertenecen a dos categorías: esfuerzos internos como movimientos destinados a incrementar la capacidad económica o la fuerza militar, o a desarrollar estrategias inteligentes, y esfuerzos externos como movimientos destinados a fortalecer la propia alianza o a debilitar una antagónica. En consecuencia, todo apunta a un escenario de equilibrio de poder al igual que en las interpretaciones del realismo clásico. Pero, como se explicará a continuación, el neorrealismo lo ve como un componente necesario para la interacción de las unidades y no como un fin en sí mismo.

I.3.4. Aplicación de las premisas a un escenario de equilibrio regional

La vigencia y aplicabilidad de premisas neorrealistas en un escenario regional es abordada por Lincoln Bizzozero (2011) desde la importancia asignada, por la corriente, al cambio en el sistema internacional. En esa dinámica, será el propio sistema que irá generando instancias y procesos para el equilibrio de poder entre las unidades, que asegure el funcionamiento del mismo. Bizzozero explica que una conceptualización primaria del equilibrio de poder, radica en la ausencia de una posición dominante de un Estado con respecto a otro en el sistema internacional como para imponer su orientación. Este concepto posibilita la comprensión de los diferentes ámbitos en los que puede aplicarse: en el escenario internacional, asegurando la supervivencia del Estado; en escenarios regionales, con el surgimiento y la continuidad de pequeños y medianos Estados, y en la

expresión de principios convergentes, instituciones y procesos. Paso seguido, hace una importante distinción al afirmar que:

Los teóricos adscritos al equilibrio del poder otorgan una importancia relevante al papel activo que toman las potencias en la generación de políticas para equilibrar el poder. Los neorrealistas, en cambio, consideran que la tendencia al equilibrio del poder es sistémica, por lo que ocurrirá independientemente de las acciones que tomen racionalmente los políticos en los respectivos Estados. (p. 142).

Ese equilibrio de poder regional también presenta consagraciones mediante la conformación de acuerdos de cooperación o integración. Al respecto, resulta conveniente recurrir a la importancia asignada por autores neorrealistas a los regímenes internacionales. Mónica Salomón hace una recopilación sobre el significado del diálogo/debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo, destacando como resultado el acuerdo sobre el concepto de régimen internacional, conocido como definición canónica. La definición, publicada por Stephen Krasner, a principios de la década de los ochenta, afirma que:

Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específica. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevaecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas. (Krasner, 1983: 2).

II. Los hechos en Paraguay y las repercusiones a nivel local

II.1. Un breve repaso de los sistemas de toma de decisiones

Este apartado tiene por objetivo repasar un marco teórico muy general sobre el sistema de toma de decisiones, sólo a los efectos de justificar los actores elegidos para el análisis de las posturas nacionales. A principios de la década del noventa, con los procesos de reinstitucionalización en marcha en varios países latinoamericanos, el internacionalista chileno Alberto van Klaveren (1992) señalaba que “las políticas exteriores no consisten en la simple acumulación de decisiones individuales, sino que representan complejos sistemas de acción que requieren de marcos analíticos relativamente sofisticados”. (p. 208). En esa

línea, agregaba que los procesos de democratización como los de modernización transformaron el sistema de decisiones en política exterior, los que previamente presentaban una naturaleza restringida a unas pocas personas informadas y/o en posiciones de autoridad.

El autor aseguraba que el Poder Ejecutivo incrementó la participación de actores: diferentes ministerios, agencias, comisiones y otras entidades que buscan influir en muchas áreas de la política exterior. De igual manera, los parlamentos reforzaron sus potestades de decisión, fiscalización y supervisión. Asimismo, actores no estatales como partidos políticos, asociaciones empresariales, medios de prensa, grupos de interés y ONGs, han incursionado activamente en el campo de la política exterior.

A pesar de toda esta proliferación, la figura del Presidente de la República continúa reteniendo importantes poderes. Desarrolla estilos personales de relacionamiento exterior, además de tomar las decisiones más importantes. Y al igual que en otras partes del mundo, los ministros de Relaciones Exteriores desempeñan un papel crucial en la implementación de la política exterior en los países latinoamericanos. En varios de estos, ejercen además una importante influencia en las etapas previas de análisis y diseño. Asimismo, las características personales, los modos de relacionamiento y los contactos externos del ministro de turno, son cuestiones que pueden favorecer la proyección exterior de un país determinado. De todas formas, advierte van Klaveren, el rol de las cancillerías se ha visto reducido o mediatizado, frente a la creciente participación de ministerios y otras agencias del gobierno, en especial los de naturaleza económica o relativos a la producción. La cuestión clave recae en identificar y superar la fragmentación, a través de diversos mecanismos de articulación y coordinación, y en hacer frente a las batallas burocráticas, desde principios ordenadores.

El rol del parlamento en política exterior se dimensiona, fundamentalmente, a partir de las funciones de supervisión, control o fiscalización de posicionamientos del Poder Ejecutivo. En otras palabras, un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores nacionales, debido a que su actuación, es prevista con mucha menos asiduidad que la del Poder Ejecutivo. Sin

embargo, el desafío de cada partido o sector político representado en el Poder Legislativo consiste en maximizar su influencia en el proceso decisorio de la política exterior.

Sobre los sistemas de toma de decisiones, el argentino Roberto Russell (1990) plantea un modelo articulado basado en dos desarrollos conceptuales. Mientras que el primero refiere a lo que son la estructura y el proceso decisorio, el segundo recae en la diferenciación entre los continuos, unidad-fragmentación y centralización-descentralización.

Russell señala que la estructura decisoria está conformada por uno o varios actores domésticos con potestad de comprometer al Estado internacionalmente. En el proceso decisorio participan actores nacionales y extranjeros, gubernamentales y no gubernamentales. La decisión final es reservada a la estructura, mientras el resto de los actores intervinientes en el proceso trabajan en círculos más o menos cercanos a ella. Para el caso de Uruguay, a efectos de este trabajo, se adhiere a una solución ensayada por el autor de este Documento de Trabajo que limita, en una primera instancia de cada análisis, la estructura decisoria al eje presidente-canciller-parlamento:

[...] la conformación de la estructura decisoria encuentra una respuesta parcial ya desde las normas constitucionales. En ellas se establece que al Presidente de la República en acuerdo "con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros" compete designar y destituir al personal diplomático y consular; recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros; decretar la ruptura de relaciones y declarar la guerra; negociar, concluir suscribir y ratificar tratados. (Art. 168 num. 12, 10, 15, 16 y 20). El análisis de la política exterior desde esta construcción jerárquica tiene una justificación adicional: la coincidencia en la única figura del Presidente de la República de la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno. A su vez, la capacidad de codecisión del Poder Legislativo tiene su materialización en las mismas normas, cuando a los institutos del acuerdo [...] o del Consejo de Ministros se les imponga: acuerdo con la Cámara de Senadores o en receso con la Comisión Permanente para la destitución de funcionarios diplomáticos (art. 168, 10); acuerdo con la Cámara de Senadores o en receso con la Comisión Permanente para el nombramiento de Jefes de Misión (art. 168, 12); previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra (art. 168, 16 y Art. 85,7); previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (art. 168, 20 y art. 85, 7). (Fernández Luzuriaga, 2007: 6)

Más allá de instancias y temáticas sobre política exterior en las que interviene el Parlamento, éste ingresa en el circuito codecisorio con institutos constitucionales de control, básicamente los relativos a pedidos de informes, investigación y llamados a Sala (artículos 118 al 121) y censura a los ministros de Estado (artículos 147 y 148).

En cuanto a los continuos, unidad-fragmentación y centralización-descentralización, cabe agregar que mientras el primero hace referencia al grado de coherencia, cohesión y acuerdo

en el proceso decisorio, el segundo tiene que ver con el número de los actores individuales o institucionales que participan en el proceso. Por tanto es falso concluir que un sistema de toma de decisiones descentralizado deba, necesariamente, constituirse en fragmentado. De la misma manera, un sistema por ser centralizado no configura, automáticamente, una política exterior coherente.

Asimismo, para el tema que hace a este documento, no puede dejar de considerarse la figura del vicepresidente. En efecto, Danilo Astori, en tanto Ministro de Economía y Finanzas del primer gobierno del Frente Amplio encabezado por Tabaré Vázquez (2005-2010) y “jefe político” del actual ministro, Fernando Lorenzo, acostumbra a salir a escena en temas de inserción internacional. En la administración anterior encabezó la postura dentro del gobierno proclive a negociar un TLC bilateral con Estados Unidos de América. En la actual administración, en un contexto en el que el Frente Amplio descartó dicha posibilidad con compromisos programáticos, Astori mantiene una postura crítica ante el MERCOSUR.

[...] las valoraciones de Mujica y del Vicepresidente de la República Danilo Astori marcan una gradual diferencia. Mientras para el primero, la consolidación pasa por una integración que trascienda lo económico-comercial, para el vicepresidente, el bloque es una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo, sobre todo, habida cuenta de la lentitud en la liberalización de su comercio y en la concreción de acuerdos MERCOSUR-terceros. Estas tendencias conviven en el partido de gobierno Frente Amplio, desde su primera administración, encabezada por Tabaré Vázquez [...]. (Fernández Luzuriaga, 2012: 17, y 23 y 24, respectivamente).

II.2. ¿Paraguay o Venezuela?: disensos en el sistema político uruguayo

II.2.1. El escenario antes de la Cumbre de Mendoza

El 22 de junio de 2012, el Presidente de la República del Paraguay Fernando Lugo, que había sido electo en 2008 y finalizaba su mandato en mayo de 2013, fue destituido mediante un juicio político por “mal desempeño de sus funciones”. Como consecuencia, el entonces vicepresidente Federico Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico, asumiría la conducción del gobierno paraguayo. El instituto del juicio político es un mecanismo previsto en la Constitución paraguaya de 1992 para atenuar la naturaleza presidencialista de la carta magna. Las causas de la destitución radicaron en las medidas tomadas por las autoridades policiales para desalojar una reserva forestal ocupada por un grupo de

campesinos sin tierra. A raíz de los incidentes, acontecidos el 15 de junio y en los que murieron 17 personas (11 civiles y seis policías), Lugo destituyó a su Ministro del Interior, reemplazándolo por un ciudadano proveniente del Partido Colorado. Esto provocaría la reacción del Partido Liberal Radical Auténtico, principal fuerza de la coalición gobernante y rival histórico del coloradismo, dejando al presidente sin respaldo parlamentario.

A partir de allí, presidentes y cancilleres de la región, y representantes de organismos internacionales comenzaron a pronunciarse sobre lo acontecido en Paraguay. Incluso, un día antes de que procediera la destitución de Lugo, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR reunidos en Río de Janeiro, Brasil, decidieron enviar una misión de cancilleres para analizar las alternativas del juicio político.¹⁷ El objetivo, según palabras del canciller brasileño Antonio Patriota era “preservar la estabilidad y el pleno respeto al orden democrático paraguayo, conservar el pleno cumplimiento de los dispositivos constitucionales y asegurar la defensa del debido proceso”.¹⁸

A nivel nacional, referentes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los partidos políticos y otros actores, hicieron expresas sus opiniones, mostrando importantes disensos. Además, se registraría un minucioso seguimiento de la prensa a nivel local sobre las alternativas del caso paraguayo y una, poco usual, seguidilla de comunicados y declaraciones desde la Cancillería.

La primera reacción oficial y documentada provino del Ministerio de Relaciones Exteriores en formato de declaración escrita, al otro día de la destitución de Lugo. El párrafo inicial, a manera de dogma inspirador de la postura uruguaya sostiene que “cuando los presidentes son electos por el pueblo se deben establecer las máximas garantías de estabilidad a esa decisión soberana”, adelantando que se consideran autoridades legítimas “aquellas que provienen del voto popular, el verdadero soberano para elegirlos”. En el segundo párrafo, se rechaza el juicio político aplicado a Lugo por atentar contra “las garantías esenciales del debido proceso”, tanto por los plazos en que se materializó – se utiliza la expresión “rapidez y urgencia” - como por desconocer que las investigaciones

¹⁷ Estuvieron presentes los presidentes de Brasil Dilma Rousseff, de Colombia Juan Manuel Santos, de Ecuador Rafael Correa, de Bolivia Evo Morales y de Uruguay José Mujica, así como varios cancilleres.

¹⁸ El País, 22 de junio de 2012.

sobre los incidentes del 15 de junio no habían culminado. Finalmente, la Declaración concluye que, imponer un presidente así, “no condice con las prácticas democráticas fundamentales que debemos preservar en la región”. En consecuencia, se debe “mantener el más pleno respeto a las cláusulas democráticas de MERCOSUR y UNASUR”. Desde estas conclusiones insta a “la República del Paraguay”, sin mencionar al gobierno, a “convocar a su pueblo tan pronto como sea posible para elegir nuevos gobernantes”.¹⁹

En lo que constituyó un verdadero análisis jurídico, el 25 de junio, Almagro se manifestó en contra de la legalidad de la destitución de Lugo. Reconoció la validez del juicio político como instituto en la normativa paraguaya, pero reafirmó la inconstitucionalidad en la aplicación concreta por no respetar “las garantías del debido proceso”. El canciller explicó que las garantías significan “plazos más largos para implementar la defensa, así como para realizar las declaraciones. No debe haber en el camino decisiones o sentencias previas, como ocurrió en este caso”. En la misma conferencia de prensa, Almagro dijo que llamó al embajador uruguayo en Paraguay en calidad de consulta: “Esta decisión es una medida diplomática de rigor en estos casos, que implica que el país no está de acuerdo en cómo sucedieron los hechos”.²⁰

Inmediatamente, el embajador Enrique Fischer, fue llamado en consulta por el Ministro de Relaciones Exteriores, mecanismo muy utilizado en las relaciones diplomáticas, a efectos de obtener información calificada y/o manifestar desacuerdo con algún proceso político de naturaleza doméstica o externa materializado en el Estado receptor. Sobre la reunión, Almagro informó que sirvió para posicionar al país para las cumbres del MERCOSUR y la UNASUR, y delinear acciones diplomáticas, incluyendo las sanciones a Paraguay. Asimismo, sostuvo que, “la exclusión de Paraguay de los organismos decisorios del MERCOSUR y la UNASUR es suficiente”, manifestándose contrario a sanciones comerciales y económicas.²¹

Así, el canciller empieza, en la esfera doméstica, a delinear una posición clara. Mantiene reuniones en el propio ministerio con líderes de la oposición política y asegura que no se

¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, 23 de junio de 2012.

²⁰ Presidencia de la República, 25 de junio de 2012.

²¹ El País, 26 de junio de 2012.

aprovechará la suspensión de Paraguay para aprobar el ingreso de Venezuela como miembro pleno. Y antes de viajar hacia la reunión de cancilleres, instancia previa a la XLIII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, Almagro reiteraría: “La suspensión de Paraguay implica suspensión, no quiere decir que Paraguay vaya a dejar de ser miembro del MERCOSUR, por tanto, sigue pendiente la aprobación por parte del senado paraguayo [...]”.²²

II.2.2. La Cumbre de Mendoza y el repique en UNASUR

Sobra decir que la XLIII Cumbre del MERCOSUR, a fines de junio de 2012, estuvo signada por el cambio de gobierno en Paraguay con la asistencia de los tres presidentes de los Estados Partes y tres de los Estados Asociados: Evo Morales de Bolivia; Rafael Correa de Ecuador y Ollanta Humala de Perú. Sólo faltaron Sebastián Piñera de Chile y Juan Manuel Santos de Colombia.

El 25 de junio, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina - país que ejercía y traspasaría la Presidencia Pro Témpore del bloque regional y oficiaba de Estado sede del encuentro - anunciaba que se había decidido suspender en forma inmediata a Paraguay, en su derecho de participación de la cumbre. En definitiva, se adelantaba su negativa de acreditar a los representantes paraguayos. El anuncio respondía a que un día antes, el 24 de junio, se conocía una Declaración de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR sobre la “ruptura del orden democrático en Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso” en la que se decretaba la suspensión del derecho de Paraguay de asistir a la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, así como de las reuniones preparatorias. La Declaración fue firmada por Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, o sea unánimemente.²³

El 29 de junio, casi cuatro horas más tarde de lo previsto, comienza la cumbre de presidentes, después de reuniones preliminares donde el tema del ingreso de Venezuela

²² Presidencia de la República, 27 de junio de 2012.

²³ Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la Ruptura del Orden Democrático en Paraguay.

genera dudas y negociaciones. Como hace notar el internacionalista uruguayo Heber Arbuet-Vignali (2012): mientras en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común se decide mantener el arancel externo común y autorizar el alza de hasta 200 puntos para importaciones de fuera del área²⁴, acercarse comercialmente a China, y pasar la Secretaría Pro Tempore a Brasil, la cumbre de presidentes del MERCOSUR suspende el derecho de Paraguay de participar en los diferentes órganos hasta la asunción de un nuevo gobierno - prevista para el año 2013 -, sin agregar ningún otro tipo de sanciones, y aprueba el ingreso de Venezuela como miembro pleno a partir de la reunión a celebrarse en julio de 2012 en Brasil. Así, se concreta el ingreso venezolano en un proceso iniciado en 2006 y postergado por la negativa de la mayoría de la Cámara de Senadores de Paraguay.

Lo trascendido sobre las casi tres horas previas de reuniones entre los presidentes versa sobre una negativa inicial de los cancilleres de Uruguay y Brasil al ingreso de Venezuela, sustentada en razones jurídicas. No obstante, la presidenta brasileña Dilma Rousseff, con el acuerdo de su colega argentina Cristina Fernández de Kirchner, habría convencido a José Mujica.

En el marco de la UNASUR, en consideración a lo evaluado por la comitiva de cancilleres enviada en las instancias del juicio político a Lugo, el 29 de junio, se condenó la “ruptura del orden democrático”, y, en consecuencia, se adoptó “la decisión política basada en el Tratado Constitutivo de UNASUR, de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión”. Otras medidas adoptadas en la referida Decisión son: propulsar, en otras instancias regionales, medidas de suspensión y realizar un seguimiento de la situación paraguaya, mediante la creación de un grupo instalado a esos efectos.²⁵ Cabe acotar que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, no se encontraba en vigor, aunque se estén aplicando sus cláusulas en forma implícita.

²⁴ Durante el semestre, autoridades argentinas anunciaron que propondrían la suba del arancel externo común como una herramienta más de su política interna de protección de la producción nacional. La solución final fue dejar en libertad a cada Estado para aumentar su arancel externo nacional, por encima del común, para hasta 200 posiciones arancelarias. En la anterior Cumbre de Montevideo, ya se había aprobado la excepción para hasta 100 productos.

²⁵ Decisión N° 26/2012 de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

II.2.3. Explicaciones y respuestas del eje decisor presidente-canciller

La primera declaración sobre lo acontecido en la Cumbre de Mendoza tiene como autor a Mujica. Su intención fue minimizar la trascendencia del tema paraguayo y reivindicar logros en materia económica-comercial. Destacando que Uruguay logró el beneplácito de sus socios para negociar acuerdos comerciales con otros países latinoamericanos, sostuvo:

Lo más importante no es la suspensión de Paraguay. Lo más importante es que logramos de alguna manera, con la incertidumbre que hay en el mundo y el peso de crisis económica en los países desarrollados, que el MERCOSUR salga del corral de ramas que está viviendo hace tiempo. Eso es bueno porque diversifica nuestros mercados.²⁶

Trascendió que el interés particular pasaba por llegar a acuerdos con países vinculados con Estados Unidos de América en un TLC, como Colombia o Perú. Mujica agregó que las sanciones a Paraguay, no alcanzan las prerrogativas de carácter comercial o el acceso a recursos del FOCEM: “Se le reconoce a Paraguay todo lo que está vigente y está funcionando hoy”.²⁷

El lunes 2 de julio, Almagro reafirma las posiciones manifestadas antes de la Cumbre de Mendoza y es categórico al señalar: “Nosotros fuimos especialmente contrarios al ingreso de Venezuela al MERCOSUR en estas circunstancias”.²⁸ Paralelamente, el canciller brasileño Antonio Patriota desmiente que Rousseff haya impuesto la solución final.

Toda la situación desata: duras discrepancias de los senadores del Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle (Presidente de la República, 1990-1995), Sergio Abreu (canciller entre 1993 y 1995) y Jorge Larrañaga (líder del sector minoritario, Alianza Nacional); duras discrepancias de los senadores del Partido Colorado, Ope Pasquet (Subsecretario de Relaciones Exteriores entre 1988 y 1990) y José Amorín (líder del sector minoritario, Propuesta Batllista); duras discrepancias del líder del Partido Independiente Pablo Mieres; diferencias al interior del propio Frente Amplio como las manifestadas por la legisladora

²⁶ El País, 30 de junio de 2012.

²⁷ El País, 30 de junio de 2012.

²⁸ Caras y Caretas, 6 de julio de 2012.

María Elena Lournaga (integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes) en el sentido que se debió haber esperado a 2013 por Venezuela. Específicamente a la interna del gobierno y del Frente Amplio, cabe resaltar el acuerdo con lo actuado de Tabaré Vázquez y las discrepancias entre presidente y vicepresidente.²⁹

En una entrevista en la emisora de radio El Espectador, Almagro señalaría que Argentina llevó una posición contraria al ingreso de Venezuela y que Brasil cambió su posición en la misma cumbre. Adhiriendo a la versión sobre el rol de la primera mandataria brasileña agregaría: “creo que el gobierno dio muestras claras de haber defendido la otra posición con una forma implacable, pero todo se terminó resolviendo en una reunión cerrada de los presidentes, no creo que sea imposición de Argentina y Brasil lo que pasó”. Como símbolo de esa discrepancia, fundamentada en la legalidad del procedimiento, explicó que cuando se leyó la declaración sobre Venezuela, se retiró de sala. No obstante, y en forma contradictoria, Almagro aclaró, que aunque él no conoció los detalles de fondo, Mujica “hizo lo correcto”. La explicación la basa en el estatus de Venezuela como cuarto socio comercial del país, en la proyección internacional y en defender el trabajo nacional. Finalmente recordó que: “El ingreso de este país es una visión estratégica de sumar más países al bloque, cosa de la cual el presidente es partidario”.³⁰

Dos días después, Mujica saldría al cruce de las declaraciones de la oposición, pero cuestionando también el alegato de su canciller. Bajo la idea rectora de una frase que marca un punto de inflexión en este análisis, sostendrá que “lo político superaba ampliamente a lo jurídico”. Sobre los ruidos de la interpelación a Almagro, afirmó: “Yo soy responsable y no el canciller. Estoy conforme con su desempeño. Actuó muy bien, y cuanto más le peguen más lo sueldan al sillón [...]”. El presidente indicó que si bien fue Rousseff quien pidió la reunión reservada, luego se llegó a un consenso.³¹

²⁹ En este trabajo sobre política exterior, centrada en la estructura decisoria, se abordarán las discrepancias en dos apartados puntuales sobre las visiones de José Mujica y Danilo Astori, y sobre la interpelación a Luis Almagro.

³⁰ Espectador.com [on line], 2 de julio de 2012.
Disponible en: http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=242814&sts=1 [acceso 15/11/2012]

³¹ Espectador.com [on line], 4 de julio de 2012.
Disponible en: http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=243020&sts=1 [acceso 15/11/2012]

II.2.4. Sanciones unilaterales a Paraguay

Más allá de las declaraciones oficiales del ministerio rechazando el cambio de gobierno, el llamado a consulta a Fischer y las medidas tomadas colectivamente en MERCOSUR y UNASUR, la Cancillería emitió la polémica Circular 52/2012 “MERCOSUR/UNASUR, suspensión participación Paraguay”. La misma instruyó a todas las embajadas y consulados uruguayos en el exterior para que sus funcionarios evitaran contactos de carácter oficial con representantes paraguayos, a efectos de impedir que, tácitamente, se legitimara el gobierno post-Lugo.³² Medidas similares tomaron los ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, país que además incluyó medidas económicas en contra de Paraguay, básicamente relativas al suministro de petróleo.³³

El 10 de agosto, el ministerio emitía una nueva circular, dirigida a todo el cuerpo diplomático y consular uruguayo. Reiteraba la directiva de “abstenerse de mantener contactos oficiales o de participar en eventos de esa naturaleza que pudieran significar en forma tácita una legitimación de la ruptura del orden democrático [...]”. Se trató de un texto aclaratorio de la Circular 52/2012 que aludía a los contactos personales.³⁴

II.2.5. Mujica y Astori

En los párrafos finales de II.1., ya se advertían las ideas confrontadas sobre el MERCOSUR del presidente y el vicepresidente uruguayos. Si bien el ingreso de Venezuela al bloque reavivaría la confrontación, las argumentaciones de José Mujica no coinciden totalmente con los postulados que ha defendido tradicionalmente.

Astori, los primeros días de julio, calificó al ingreso de Venezuela como “una agresión institucional muy importante para el MERCOSUR”, quizás la herida “más grave” en sus 21 años. Concluye, pronosticando que se entró “en un terreno de incertidumbre

³² Ministerio de Relaciones Exteriores, 9 de julio de 2012.

³³ Respecto a los Estados miembros de la UNASUR que no forman parte ni son asociados al MERCOSUR, cabe agregar que no hubo medidas destacables. Guyana no cuenta con representación diplomática en Asunción y en Surinam no se verificaron cambios en la misión diplomática establecida.

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, 10 de agosto de 2012.

institucional total, donde puede pasar cualquier cosa”. Dos días después, Mujica contestaría directamente con un: “Danilo se equivoca [...] No es letal nada, letal es como estábamos antes.” Paso seguido sostiene que el proceso de integración estaba congelado, agregando: “hace 20 años que decimos que el MERCOSUR no marcha, y si no marcha hay que cambiarlo: ¿o queremos MERCOSUR para criticarlo?”.³⁵

El vicepresidente argumentaría en un artículo del 9 de julio – “MERCOSUR: silencios imposibles y peligrosos” - que la normas, y las negociaciones que las consagraron, son garantía y protección de los Estados; “ahora la única institucionalidad válida [será] las decisiones de los presidentes de los países”. No obstante aclaró que su postura no puede leerse como contraria al ingreso de Venezuela, sino a que “no se puede, no se debe, avasallar la ley por la política”, sobre todo respetando las profundas definiciones democráticas de la izquierda con las que se rechazó lo sucedido en Paraguay.³⁶

Si bien expresiones de Mujica como las citadas sobre lo jurídico al mero servicio de lo político o las que sustentan sus respuestas a Astori son funcionales a la validez de las lecturas de la política exterior uruguaya desde concepciones neorrealistas, este trabajo se centra en las relaciones exteriores de Uruguay y no en la visión de sus gobernantes. De todas maneras, cabe agregar que el presidente imputa a la política, soluciones que normas jurídicas y decisiones jurisdiccionales no pudieron conseguir: el levantamiento del corte en el puente General San Martín, a pesar del fallo de Corte de La Haya; la puesta en marcha del proyecto FOCEM de interconexión eléctrica con Brasil; la solución de las trabas de procedimiento impuestas por Argentina a las exportaciones uruguayas, en el 95% de los casos, resaltando la acción del Subsecretario de Economía y Finanzas Luis Porto.

II.2.6. Interpelación al canciller

Como se explicara en II.1., en Uruguay, la estructura decisoria encuentra una respuesta razonable en la Constitución, con el ingreso al circuito del Parlamento en el eje presidente-canciller. Así, los partidos políticos de la oposición, haciendo uso de sus potestades,

³⁵ Búsqueda, 12 de julio de 2012.

³⁶ Búsqueda, 12 de julio de 2012.

lograrían el tercio de votos necesario de la Cámara de Senadores para llamar a Sala (interpelar) al Ministro de Relaciones Exteriores. La instancia se concretaría el 26 de julio.

Las actuaciones y decisiones tomadas por el país fueron legitimadas tanto política como jurídicamente con el apoyo de 16 votos en 23 legisladores presentes. De todas maneras, Luis Almagro sólo fue respaldado por los senadores oficialistas y luego de soportar duras críticas de senadores de los partidos Nacional y Colorado. Cabe recordar que el otro partido de la oposición, el Partido Independiente, solo ostenta la representación parlamentaria, de dos legisladores, en la Cámara de Representantes.

Las argumentaciones del miembro interpellante Sergio Abreu se enfocaron en demostrar la incoherencia presidente-canciller sobre todo en sumarse al consenso sobre Venezuela. Sostuvo que la suspensión de Paraguay "fue ilegal y oportunista", que se resquebrajó la institucionalidad y el Derecho Internacional y, como consecuencia, el MERCOSUR perdió su propia razón de ser. Paso seguido, calificó la suspensión de Paraguay como una maniobra para allanar un camino y auguró que Uruguay sufrirá, como Paraguay hoy, "la prepotencia argentina y la indiferencia brasileña". Asimismo, calificó la postura de Mujica, privilegiando lo político por sobre lo jurídico como "una tesis muy peligrosa".³⁷

Su compañero, Jorge Larrañaga, apuntó a contradecir los argumentos del gobierno en cuanto a que en Paraguay hubo un golpe de Estado legislativo: "El verdadero golpe de Estado fue el que dieron los tres presidentes que cometieron desviación de poder en el sentido de actuar contrario a derecho".³⁸

El senador colorado Ope Pasquet también criticó la fisura en el eje presidente-canciller, llegando a utilizar el término "desautorización" de Mujica a Almagro, lo que ameritaba una renuncia del canciller. Pero también apuntó a la ruptura de tradiciones nacionales en política exterior porque "es la primera vez que sostenemos que los elementos políticos

³⁷ El País, 27 de julio de 2012.

³⁸ El País, 27 de julio de 2012.

están por encima de lo jurídico", y porque se actuó como "furgón de cola de Argentina y Brasil".³⁹

Las respuestas del ministro, en una concisa intervención, se centraron en la brevedad del plazo concedido en el juicio político a Lugo para su defensa y, reivindicando la suspensión paraguaya, agregó: "Si yo fuera testigo de una ruptura democrática como hubo en Paraguay y no hiciera nada, estaría en grave omisión".⁴⁰ Sobre el ingreso de Venezuela y su cambio de posición, Almagro dijo:

El argumento jurídico fue dado entonces por el propio canciller del Uruguay. Hemos sido perfectamente consistentes con esa posición, pero también, como orgánicos que somos, asumimos la posición del gobierno, especialmente después de que la misma fuera confirmada y refrendada en las instancias del Consejo de Ministros al que asistíamos.⁴¹

Finalmente, sobre el respeto a las normas de Derecho Internacional y las afinidades políticas entre los gobiernos, agregó: "Lo jurídico va junto con lo político. Van de la mano". Y explicó: "Los principios jurídicos, los principios políticos y los principios de política exterior no deben ofrecernos dudas, como no debe haber duda acerca de nuestra convicción política". Finalmente aclaró que "no ha habido una ideologización" en ninguna de las decisiones: ni en la suspensión de Paraguay ni en el ingreso de Venezuela. Pero también subrayó el peligro de que, ante una negativa, Uruguay quedara "en una posición de veto con un país hermano y en algo que iba contra sus propias convicciones políticas".⁴²

Después de la votación, el vicepresidente y presidente de la Cámara de Senadores, Astori, pidió fundamentar el voto, reafirmando su postura con relación al ingreso de Venezuela, pero aceptando que es una opinión claramente minoritaria en el partido de gobierno y alegando su respeto a las mayorías en un régimen democrático.

³⁹ El País, 27 de julio de 2012.

⁴⁰ El País, 27 de julio de 2012.

⁴¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, 26 de julio de 2012.

⁴² montevideo.com.uy/noticias [on line], 27 de julio de 2012.

Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/pda/pdanoticia_173289_1.html [acceso 15/11/2012]

Si bien este trabajo se centra en el llamado a Sala al canciller, cabe agregar que, el 4 de julio, la Cámara de Representantes respaldó por 48 votos en 65 legisladores presentes, la gestión de Mujica y Almagro en Mendoza. Nuevamente, la moción fue votada sólo por los legisladores del Frente Amplio e incluye el “rechazo y condena al quiebre institucional llevado adelante por la Cámara de Senadores de Paraguay”.⁴³

III. Reflexiones finales

El repaso sobre el reconocimiento de gobierno realizado en el marco de análisis, lo reafirma como un instituto que tiene lugar ante un cambio de gobierno a consecuencia de mecanismos no establecidos en el derecho positivo interno, con el único propósito de detectar efectividad, estabilidad, responsabilidad e independencia de las nuevas autoridades. Por tanto, el Derecho Internacional descarta la aplicación de tesis políticas, propias de determinados contextos históricos. La doctrina sentencia la no pertinencia de evaluar el régimen político o el régimen de gobierno instalado, ni siquiera la forma de instalación, salvo en lo referido a la intervención extranjera o a la violación de principios y normas sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Inclusive, se advierte que condicionar el acto a regímenes políticos, regímenes de gobierno o afinidades ideológicas puede derivar en intervenciones de Estados extranjeros.

La inclusión de la cláusula democrática hace a un pacto entre Estados que, en tanto integrantes de una asociación, no sólo comparten principios para actuar en el sistema internacional, sino también una escala de valores sobre la conducción doméstica. Si bien es una condicionalidad de pertenencia a la organización que la consagra, en ningún momento se eleva a requisito de reconocimiento de gobierno, por lo que no es violatoria del Derecho Internacional. Si bien la Carta de la OEA estableció como compromiso que sus miembros garanticen el ejercicio efectivo de la democracia representativa en sus jurisdicciones, fue en el contexto de la oleada de reinstitucionalización de la década del ochenta, cuando diferentes mecanismos en América del Sur, la instalan como valor a tutelar multilateralmente. El MERCOSUR es creado en ese contexto entre países que habían superado regímenes de facto. En junio de 1992, junio de 1996, julio de 1998 y diciembre

⁴³ Espectador.com [on line], 5 de julio de 2012.

Disponible en: http://espectador.com/1v4_contenido.php?id=243121&sts=1 [acceso 15/11/2012]

de 2011, se consagran instrumentos que, finalmente, vinculan a los cuatro Estados Partes y los seis asociados. En definitiva, el Protocolo de Ushuaia II de 2011 profundiza el compromiso democrático con hipótesis de presunción de ruptura e incluso con una lista no taxativa de sanciones. Parece haber encontrado su inspiración en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, de 2010.

Finalmente, la relectura a normas internacionales tiene como última consideración las reglas de ingreso al MERCOSUR en calidad de miembro pleno. La unanimidad y el consenso, mecanismos de votación previstos para la estructura orgánica del MERCOSUR, requieren la conformidad o al menos la no disconformidad de los Estados Partes. Y la suspensión de Paraguay no menoscaba su condición de Estado Parte.

La aplicación de premisas neorrealistas para estudiar las relaciones exteriores de Uruguay, se ensaya a pesar que Kenneth Waltz aseveró haber construido una teoría de política internacional y no una de política exterior. Sin embargo, el propio autor sostuvo que afirmar que una teoría que contemple sólo la condición interna del Estado no explica suficientemente su conducta externa, no implica concluir que la conducta externa pueda ser comprendida ignorando la condición interna. La complementariedad hace a la afectación mutua entre las unidades nacionales que configuran la estructura y la propia estructura. Para indagar esa afectación mutua, el neorrealismo dice dar los elementos para entender: el modo en que la organización de un dominio actúa como fuerza limitadora y autorizadora de las unidades interactuantes; las fuerzas a las que están sujetas las unidades, y elementos acerca de la conducta y el destino esperado de las unidades, en clave de competencia y adaptación recíproca.

Uruguay se enfrentó, desde 1990, a la necesidad de insertarse en su subregión, frente a un sistema internacional anárquico y el entendimiento estratégico de sus dos grandes y únicos vecinos.⁴⁴ Así, en primer término, desde la centralidad del Estado nacional comenzó a transitar negociaciones, acuerdos e incluso firmó tratados, concretados en forma casi exclusiva por el Poder Ejecutivo y desde una lógica intergubernamental. En segundo

⁴⁴ El 1° de marzo de 1985, Uruguay retornó al Estado de derecho tras un régimen de facto iniciado en 1973. En ese gobierno, presidido por Julio María Sanguinetti (1985-1990), se sentaron algunas bases para un proceso de integración subregional. La decisión más trascendente fue la firma del Acta de Alborada con Argentina y Brasil, en abril de 1988. Uruguay ingresaba en un proceso concebido bilateralmente e iniciado con la Declaración de la Amistad Argentino-Brasileña, firmada en Foz de Iguazú, en noviembre de 1985.

término, el país buscó en esa interacción y desde la dimensión de su poder político en el bloque, la satisfacción del interés nacional. El país “cumplió” con las dos premisas básicas que el neorrealismo sujeta del realismo clásico, pero con un matiz que no puede considerarse meramente simbólico: su confianza en el desarrollo de la organización internacional y su observancia a los principios jurídicos que rigen toda relación entre sujetos de Derecho Internacional. El debate entre neorrealistas y neoliberales generaría una definición consensuada de regímenes internacionales que constituye un jalón de confianza en la institucionalidad internacional, incorporado a la corriente neorrealista.

A su vez, el país define su integración en una estructura internacional, el MERCOSUR, constituida en un régimen internacional de acuerdo a esa definición consensuada. El espacio jurídico-político del MERCOSUR fue aceptado como organización de un dominio y está conformado por unidades nacionales: dos potencias subregionales, Argentina y Brasil, y dos socios menores, Paraguay y Uruguay. Cada uno de los Estados aceptó, desde muy diferentes realidades, amalgamarse con los otros tres como principio ordenador de esa estructura política, todo según los neorrealistas, como producto de relaciones de poder.

En un contexto sistémico de constricciones, donde Waltz sentencia que la conducta racional de un Estado no apareja los resultados deseados por causas estructurales, donde la cooperación se ve limitada por la propia estructura de la política internacional con la preocupación de las unidades por las ganancias de las otras y por temor a la dependencia, y donde la interdependencia sólo opera en hipótesis de dependencia recíproca y pareja entre Estados - ya que en caso contrario consagra una forma enmascarada de dependencia -, éstos deberán utilizar sus capacidades combinadas en: población y territorio; recursos; capacidad económica; fuerza militar; estabilidad y competencia políticas. La utilización de capacidades combinadas por unidades autointeresadas es el mecanismo propio del sistema de autoayuda con el objetivo de satisfacer el interés nacional.⁴⁵

En suma, si las cuatro unidades conviven interactuando en términos de autoayuda y con caracteres, fines y tareas propios de los Estados nacionales, será la distribución de capacidades el indicador fundamental para explicar la posición nacional uruguaya en el MERCOSUR y, desde él, con respecto al mundo. Cabe finalizar estas ideas con conceptos

⁴⁵ Sobre una interpretación de las ideas de cooperación en interdependencia en Waltz, Fernández Luzuriaga, 2012: I.3 y I.4.

del propio Waltz, a pesar de haber sido redactados para un apartado específico sobre causas estructurales y efectos militares. El autor afirma que los Estados débiles deben hallar oportunidades para actuar en los intersticios de un equilibrio de poder, siempre desde márgenes estrechos que limitan sus posibilidades de actos inoportunos, políticas defectuosas y movimientos mal calculados.

Este trabajo es el resultado del seguimiento y el análisis de decisiones y discursos de la estructura decisoria de la política exterior uruguaya. La pertenencia a dicha estructura queda reservada al triángulo presidente-canciller-parlamento en una apuesta que este autor maneja desde 1995 y que nuevamente, aunque en forma resumida, fundamenta desde las perspectivas politológicas de Russell y desde las perspectivas jurídico-institucionales del Derecho Constitucional. No obstante, por las peculiaridades explicadas sobre las administraciones del Frente Amplio y de éste como partido de gobierno, se incluyen los intentos de irrumpir en la estructura decisoria del vicepresidente Astori.

El juicio político y la destitución de Lugo, ya provocaron disidencias en el sistema político uruguayo. La Cancillería emitió un comunicado en el que argumenta fallas procesales y el valor de la democracia representativa en el concierto regional. Paso seguido, muestra su disconformidad con el nuevo gobierno paraguayo, llamando a consulta al embajador y anunciando las sanciones a Paraguay. Las disidencias en esta etapa no llegan a la estructura decisoria. En efecto, si bien ya se conocían opiniones de legisladores de los partidos opositores a favor de la legitimidad del gobierno de Franco, el “compromiso” de Almagro sobre no aprovechar la suspensión de Paraguay para aprobar el ingreso de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR, dio cierto oxígeno al gobierno mientras planificaba la Cumbre de Mendoza.

La primera manifestación del gobierno sobre Mendoza, muestra a Mujica apelando al interés nacional por encima de otros argumentos manejados por el propio gobierno, algunos explicados en el párrafo anterior. Esto puede, perfectamente, encuadrarse en la revalorización neorrealista del interés nacional. Así, el presidente minimiza las sanciones a Paraguay y el ingreso de Venezuela, reivindicando un logro en materia económica-comercial: la supuesta autorización para concretar acuerdos con países extra bloque. Por otra parte, describe al sistema internacional como lleno de incertidumbres que rememoran

las ideas de anarquía y el principio de autoayuda descriptos por Waltz. Estas conclusiones se potencian si se confirma que el interés particular se focaliza en acordar con países vinculados con Estados Unidos de América en un TLC, como Colombia o Perú.

El canciller Almagro en un discurso contradictorio, en primer término reafirmó su posición contraria al ingreso de Venezuela: trató de ofrecer como gesto representativo su retiro de sala al momento de la lectura de la declaración y ratificó sus dudas sobre la legalidad del procedimiento. Pero, en segundo término, manifestó que Mujica “hizo lo correcto” con argumentos que también invocan visiones neorrealistas: la calidad de Venezuela como cuarto socio comercial y su ingreso como parte de la visión estratégica de sumar países al bloque, aparentemente aludiendo a las dificultades de Uruguay en el juego de equilibrio de poder con Argentina y Brasil.

Cabe resaltar que, ante los primeros ruidos de una interpelación, Mujica da unidad al eje decisor presidente-canciller, asumiendo la responsabilidad de lo actuado y manifestando su conformidad con la labor del ministro. En ese contexto, en la expresión más polémica del suceso analizado sostuvo que “lo político superaba ampliamente a lo jurídico”. Las críticas de la oposición a esta afirmación radicaron en la necesidad de presentar históricamente al país como fiel cumplidor y defensor de los principios de Derecho Internacional. También esta frase será funcional a visiones neorrealistas de desconfianza en las normas jurídicas internacionales e incluso en las organizaciones internacionales.

Con respecto a las circulares sobre el trato a representantes paraguayos, es importante señalar que la primera, ineludible y más eficaz medida para no reconocer un gobierno consiste, directamente, en la ruptura de relaciones diplomáticas. En caso de mantenimiento de las mismas, cualquier otra decisión es intrascendente para el Derecho Internacional. El gobierno de Franco ostenta el reconocimiento tácito de todos los países que mantienen su representación diplomática en Paraguay. Incluso, pretender que la ruptura de relaciones diplomáticas suponga el desconocimiento de la representación de funcionarios diplomáticos y consulares del país con el que no se tienen relaciones, supone una sanción inédita y no practicada en la comunidad internacional. Téngase en cuenta que Uruguay y Paraguay, además de tener acreditadas recíprocamente misiones diplomáticas y oficinas consulares, comparten espacios en estructuras orgánicas multilaterales como ONU, OEA,

UNESCO, OACI, BID, ALADI, etc. La verdadera sanción unilateral aplicada por Uruguay se limitó al llamado a consulta del embajador como forma de rechazo al proceso interno que llevó a la destitución de Lugo y a la asunción de Franco.

La polémica Mujica-Astori, en realidad, no rememora los clásicos argumentos de uno y otro en sus discrepancias históricas. El vicepresidente vuelve a mostrar pesimismo respecto al funcionamiento del MERCOSUR, pero en este caso apunta a la incertidumbre institucional que se generara en Mendoza. En ese sentido, deja claro su acuerdo con el ingreso de Venezuela, pero no alterando los procedimientos. Al respecto, el presidente contesta con un argumento reiterado en este episodio: la solución de los grandes conflictos en el MERCOSUR radican en la política y no en las normas. Por otra parte, justifica lo actuado en la cumbre con argumentos de corte económico-comercial: la supuesta autorización para negociar con terceros y el posicionamiento de Venezuela como mercado exportador y vendedor de petróleo.

Finalmente, en la interpelación, la oposición, en minoría, no logró modificar el posicionamiento uruguayo ni remover al ministro. Centró sus argumentos en la ruptura de una tradición nacional de defensa de las normas y en la incoherencia en el eje presidente-canciller. Almagro justificó lo actuado a partir de la violación del orden constitucional paraguayo y puso en un mismo nivel - “de la mano” - lo jurídico, lo político y la convicción política. A esto adicionó un nuevo elemento que puede insertarse en la inspiración neorrealista: evitar el peligro de dejar a Uruguay en posición de veto ante la pretensión venezolana.

La lectura de esta polémica no puede soslayar que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR surgió como una propuesta uruguaya en el primer gobierno del Frente Amplio encabezado por Vázquez. Si la idea original era generar un nuevo polo en el bloque como herramienta funcional al equilibrio de poder de Uruguay, en tanto socio pequeño en el MERCOSUR, la propuesta de Argentina y Brasil de concretar el ingreso de Venezuela dejaba pocas alternativas al gobierno de Mujica.

Cuadro: Neorrealismo, MERCOSUR y Uruguay ⁴⁶

<p>Estructura política internacional</p> <p>MERCOSUR</p>	<p>Unidad nacional</p> <p>Uruguay</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Convive en un sistema internacional anárquico y estadocéntrico, sin desconocer la importancia de otros actores y de percepciones en clave de regionalismo • Constituye la organización de un dominio; configura un régimen internacional; asume como principio ordenador que los Estados aceptan amalgamarse en su estructura política. • Verifica limitados aportes desde la racionalidad estatal y poca incidencia de la cooperación internacional y la interdependencia • Funciona basada en el principio de autoayuda y utilización de capacidades combinadas por cuatro unidades autointeresadas • Muestra relaciones en clave de equilibrio de poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca la satisfacción de su interés nacional • Acepta la organización de un dominio, como fuerza limitadora y autorizadora • Acepta como principio ordenador amalgamarse con otros Estados • Se mueve en los intersticios de poder • Reconoce, como unidad autointeresada, el principio de autoayuda y para ello genera dos cursos de acción tendientes a una distribución de capacidades combinadas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Esfuerzos internos para aumentar las capacidades internas ○ Esfuerzos externos para fortalecer la propia alianza o debilitar las ajenas

Bibliografía ⁴⁷

Arbuet-Vignali, Heber (2012) *Crisis en Paraguay. ¿O en los conceptos políticos y jurídicos de su región?* [on line]. Estudio N° 4/12. Montevideo: Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

Disponible en: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri04del12Arbuet.pdf> [acceso 1/11/2012]

Arbuet-Vignali, Heber y Puceiro Ripoll, Roberto (2010) *Derecho Internacional Público. Breviario*. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Bizzozero, Lincoln (2012) “El MERCOSUR tras la Cumbre de Mendoza. Debates abiertos para el regionalismo del siglo XXI” en Revista *Vadenuevo.com.uy* [on line], año 4, N° 47, agosto.

Disponible en: <http://www.vadenuevo.com.uy/index.php/the-news/2737-47vadenuevo05> [acceso 1/11/2012]

⁴⁶ Fernández Luzuriaga, 2012: 14 y 20, respectivamente.

⁴⁷ Medios de prensa, citados en pie de página.

Bizzozero, Lincoln (2011) *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, y Universidad de la República y Comisión Sectorial de Enseñanza.

Comité Internacional de la Cruz Roja - Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario (2004) *¿Qué es el Derecho Internacional Humanitario?* [on line].

Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf> [acceso 1/11/2012]

Del Arenal, Celestino (2000) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3ª reimpresión. Madrid: Tecnos.

Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993) *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Domínguez Campora, Alberto (1947) *Derecho Internacional Público*. Tomo I. Montevideo: Organización Taquigráfica Medina.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2012) “La inserción internacional de Uruguay: una mirada desde las concepciones neorrealistas de las Relaciones Internacionales” en:

- *6º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Quito: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y FLACSO Sede Ecuador. CD-Rom. ISBN 978-987-20606-7-1.
- *XI Jornadas de Investigación. La educación bajo la lupa*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. CD-Rom. ISBN 978-9974-0-0778-9.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2011) *La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica*. Serie Documentos de Trabajo N° 79. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2007) *La inserción internacional 2005: roles y posturas de los decisores gubernamentales*. Serie Documentos de Trabajo N° 71. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson y Pastorino, Ana Ma. (2012) “Reconocimiento de gobierno y Cláusula Democrática. Su confusa interpretación en la crisis paraguaya de 2012” en *Diké*, N° 13, enero-junio 2013. En imprenta.

Ferro Clérico, Lilia E. (1990) "La participación de Uruguay en los mecanismos de concertación política latinoamericanos" en *Perspectiva Internacional Paraguaya*, N° 3, pp. 219-251.

Jiménez de Aréchaga, Eduardo (1995) “Reconocimiento de Estado, Gobierno y Beligerancia” en Jiménez de Aréchaga, Eduardo y Arbuet-Vignali, Heber y Puceiro Ripoll, Roberto. *Derecho Internacional Público*. Tomo II. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 45-83.

Krasner, Stephen (1983) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. Citado en: Salomón, Mónica (2002) “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* [on line], 56.

Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [acceso 1/11/2012]

Llenderozas, Elsa (2010) “Relaciones Internacionales” en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, coord. *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: CENGAGE Learning, pp. 387-433.

Pastorino, Ana María (2012) “Algunas reflexiones acerca de la suspensión de Paraguay y del ingreso de Venezuela al MERCOSUR” en *Densidades* [on line], N° 10, septiembre, pp. 87-96.

Disponible en: <http://www.mediafire.com/?radhgrs84o8hupa> [acceso 1/11/2012]

Russell, Roberto (1990) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina” en Russell, Roberto y otros. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL, p. 255-274.

Mariño Menéndez, Fernando M. (1999) *Derecho Internacional Público. Parte General*. 3ª ed. Madrid: Editorial Trotta S.A.

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Revista de Estudios Internacionales*, N° 98, Año XXV, abril-junio, pp. 169-216.

Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Declaraciones y comunicados

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Sobre las relaciones diplomáticas con la República del Paraguay” [on line], 10 de agosto de 2012.

Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.noticias-generales,O.es,0.> [acceso 15/11/2012]

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Convocatoria del Ministro de Relaciones Exteriores embajador Luis Almagro. Comparecencia ante el Senado de la República” [on line], 26 de julio de 2012.

Disponible en: <https://plus.google.com/u/0/116875642832670215862/posts/Qucg2rRU8uA> [acceso 15/11/2012]

Ministerio de Relaciones Exteriores. Circular 52/2012. “MERCOSUR/UNASUR, suspensión participación Paraguay”, 9 de julio de 2012.

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Texto de la Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores en nombre del gobierno de Uruguay” [on line], 23 de junio de 2012.

Disponible en:

<http://presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-estado-paraguay> [acceso 15/11/2012]

Presidencia. República Oriental del Uruguay. “Canciller Luis Almagro en conferencia de prensa sobre temas a abordar en la cumbre de presidentes del MERCOSUR”. Audios [on line], 27 de junio de 2012.

Disponible en:

<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/audios/almagro-temas-agenda-mercosur> [acceso 15/11/2012]

Presidencia. República Oriental de la República. “Quiebre institucional. Almagro afirmó que juicio político en Paraguay careció de garantías constitucionales”. Noticias [on line], 25 de junio de 2012.

Disponible en:

<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-situacion-paraguay-rechazo-juicio-lugo>. [acceso 15/11/2012]

Documentos

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Decisión N° 26/2012 de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. 29 de junio de 2012.

Decisión del Consejo del Mercado Común 28/05. 7 de diciembre de 2005.

Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la Ruptura del Orden Democrático en Paraguay. 24 de junio de 2012.

Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. 25 de junio de 1996

Declaración Presidencial de Las Leñas. 26 y 27 de junio de 1992.

Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II). Firmado el 20 de diciembre de 2011 (en proceso de ratificación).

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Firmado el 26 de noviembre de 2010 (en proceso de ratificación).

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. Firmado el 24 de julio de 1998.

Tratado de Asunción. Firmado el 26 de marzo de 1991.