



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina –

Nº 5

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un nuevo espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema relevante de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, se realizan en forma conjunta con la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil; el Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo", Presidencia de la República (SICOM), Paraguay.

Tanto el OPEA como el APEA se encuentran coordinados por la Dra. María del Pilar Bueno y están integrados por: Agustín Albini, Agustina Balvidares, Antonela Busconi, Lic. Samanta Colman, T.P. María Julia Francés, Jessica García, Gisel López, Ariana Noir, Lic. Leandro Pérez, Lic. Virginia Rocchetti, Ezequiel Virgilio, Nabih Yussef y Lic. Lara Soledad Zero.

Los invitamos a leer más sobre los integrantes, así como relevar nuestros informes en www.opeargentina.org

La Política Exterior Argentina frente a la crisis política en Paraguay: el pragmatismo y el juridicismo.

*Dra. María del Pilar Bueno
Nabih Yussef*

Introducción

La República del Paraguay es un país de importancia relativa en la Política Exterior Argentina. Se trata de un Estado vecino con el cual compartimos procesos de cooperación e integración como Mercosur y Unasur. No obstante, estos espacios que nos unen pueden resultar, en casos de conflictos, instancias propicias para desterrar fantasmas del pasado, como por ejemplo la vieja trifulca entre socios mayores y menores del espacio de integración. Esta ha sido una cuestión recurrente en momentos de apuro



Observatorio de Política Exterior Argentina

diplomático, como por ejemplo durante la disputa con Uruguay por las fábricas de celulosa que se extiende aproximadamente desde el año 2006 y llevó a una presentación de la Argentina ante la Corte Internacional de Justicia. Otro caso, podría ser justamente el de la destitución del presidente constitucionalmente electo, Fernando Lugo, mediante un juicio político en el año 2012.

Por otro lado, la elección de las relaciones bilaterales argentino-paraguayas para el análisis y particularmente durante el mencionado episodio de juicio político o “golpe de Estado”, según lo calificó la presidenta Cristina Fernández, representa un aspecto relevante para el desarrollo de la Política Exterior Argentina reciente, fundamentalmente en su fase sudamericana. Esto sucede, puesto que se dio una activa diplomacia presidencial para condenar lo que se consideró una nueva forma de destituir presidentes elegidos por el voto popular, y también porque los gobiernos argentino y brasileño aprovecharon dicha circunstancia, y realizando una vinculación de cuestiones, resolvieron el ingreso de Venezuela al Mercosur. En consecuencia, si bien la decisión de suspender a Paraguay del Mercado Común se apoyó política y jurídicamente en el Protocolo de Ushuaia y la cláusula democrática que éste supone, en la práctica permitió la ejecución de una decisión que Paraguay bloqueaba.

A partir del retorno de la democracia y en las sucesivas administraciones políticas, los gobiernos argentinos han apostado por la cooperación y la integración regional. Esta ruta ha denostado lo que autores como Juan Carlos Puig y Gustavo Ferrari caracterizaron como una de las constantes o tendencias profundas de la Política Exterior Argentina, el aislamiento de la Argentina respecto a la región. Gustavo Ferrari plantea la existencia de constantes en la PEA, donde menciona: el pacifismo; el aislamiento; la evasión por medio del derecho; el moralismo; el enfrentamiento con los Estados Unidos a favor del europeísmo, y el desmembramiento territorial (Ferrari, 1981). Juan Carlos Puig analiza este fenómeno en función del concepto de tendencias profundas y significativas de la PEA. El autor identificó una serie de elementos que en su opinión se desarrollaron hasta el primer gobierno de Perón, tales como: la relación con Gran Bretaña; la oposición con los Estados Unidos; el aislamiento de la región de América Latina, y la política territorial recesiva (Puig, 1975).

En tiempos más recientes, algunos analistas estudian la relativa tensión entre el latinoamericanismo y el sudamericanismo de la Política Exterior Argentina (Miranda 2010; Francés, 2013). Esto es si la PEA debería emprender un retorno hacia la mirada regional que otrora la caracterizó, o continuar un camino de profundización de sus márgenes de maniobra subregional y con particular referencia al Cono Sur. Roberto Miranda justamente se propone analizar por qué Argentina tuvo una importante participación regional y al mismo tiempo una reducida influencia en Latinoamérica. La respuesta que da asume que la participación regional se concentró en el espacio sudamericano, “Argentina tendió a salirse de su registro histórico de latinoamericanismo para acomodarse en la geopolítica de América del Sur” (Miranda, 2010: 2).

Otro elemento que se desprende de las tendencias profundas, constantes o variables persistentes de las Política Exterior Argentina (Bueno, 2010), es el juridicismo o el escapismo por el derecho. Esta es quizás una de las improntas más marcadas de tal política desde la formación del Estado argentino, la cual ha permanecido aún luego de la



Observatorio de Política Exterior Argentina

desarticulación del denominado modelo fundacional. De hecho, se percibe desde la incorporación y defensa de la fórmula de arbitraje y la Doctrina Drago hasta la actualidad. Algunos ejemplos han sido: la recurrencia en los argumentos basados en el Derecho Internacional en distintos foros; la aplicación en la búsqueda de soluciones a los conflictos territoriales tales como el Canal de Beagle y Hielos Continentales; la posición argentina frente al caso cubano ante la OEA durante el frondicismo, y las disputas por el aprovechamiento hidroeléctrico de los cursos de agua de la región fundamentalmente con Brasil, entre muchos otros. Incluso la política hacia Malvinas, exceptuando el período signado por la guerra en 1982, ha estado fuertemente estigmatizada por esta variable persistente (Bueno, 2013).

Es posible dar cuenta de cómo la Argentina, junto con Brasil, emplearon los mecanismos jurídicos y particularmente la cláusula democrática por una doble vía. Por un lado, en forma inflexible para suspender a Paraguay del Mercosur y Unasur por la existencia de un neogolpismo sudamericano. Por otro, con cierta flexibilidad al promover el ingreso de Venezuela en ausencia de Paraguay que bloqueaba tal incorporación.

Ahora bien, más allá de las divergencias analíticas, existe un consenso relativo en cuanto al acercamiento de la Argentina a sus vecinos, quienes han sido un espacio de refugio en los momentos más álgidos de su historia reciente, como por ejemplo, en la crisis multifacética de 2001-2002. Sin embargo, este acercamiento no es uniforme. Encuentra en Brasil a su principal referente, fundamentalmente de 2002 a 2004 con “una política de acompañamiento que indirectamente contribuyó a apuntalar su liderazgo”. Por otra parte, a partir 2005 propició un giro hacia Venezuela “por motivos financieros, comerciales, energéticos e interpersonales” (Miranda, 2011: 24).

La tensión relativa entre aquellas voces que plantean que Argentina debe continuar refugiada fundamentalmente en sus apoyos subregionales conosureanos y aquellos que consideran que Argentina debe volver a una estrategia latinoamericanista, se actualiza en forma constante. El liderazgo global cada vez más consolidado de Brasil sigue presentado en este escenario, importantes cuestionamientos a las estrategias regionales. En vistas a estos elementos, el gobierno argentino tuvo un rol destacado, junto con Brasil, en la búsqueda de dar una solución rápida y de fuerte condena a lo sucedido en Paraguay, como modo de evitar un posible efecto derrame en otros países de la región.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma: en una primera parte se estudian los hechos relativos a la destitución del presidente del Paraguay, Fernando Lugo; posteriormente, se explora la respuesta de los países de Sudamérica haciendo hincapié en las decisiones tomadas en el marco de Mercosur y Unasur, así como la decisión de la Organización de Estados Americanos. En una tercera sección se considera la decisión de incorporar a Venezuela al Mercosur en el marco de la mencionada crisis paraguaya.

La destitución del Presidente del Paraguay

El relevo de Fernando Lugo en junio del 2012 sumió al Paraguay en una verdadera crisis política. Diversas organizaciones sociales tomaron las calles de Asunción, hubo



Observatorio de Política Exterior Argentina

acusaciones cruzadas entre la dirigencia política paraguaya, como también, un repudio importante de parte de la comunidad latinoamericana contra la destitución del presidente paraguayo, siendo calificada tal medida como “Golpe de Estado parlamentario.”¹

Es notable que la decisión de remover a Lugo de su cargo se tomara a solo nueve meses de realizarse elecciones presidenciales en un país que no cuenta con posibilidad de reelección.² Ante este contexto, se abren fuertes interrogantes en torno a: ¿por qué se decide políticamente destituir al presidente Lugo?, ¿es posible afirmar que fue respetado el debido proceso en el juicio político? y finalmente ¿qué consecuencias subregionales acarrea?

Un factor disparador de la crisis política tiene que ver con lo que se denomina la “cuestión de la tierra”. Históricamente el Estado paraguayo monopolizó el control de las haciendas de tierra para la producción del campesinado. Pero tal monopolio de las llamadas “estancias de la patria” acabaría con el correr de los tiempos (Cazal, 1981: 113-122).

Luego de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), las estancias quedaron desreguladas, vendiéndose fundamentalmente a militares y políticos paraguayos ligados a los ejércitos de ocupación de la alianza, para posteriormente confluir en las principales familias de renombre de Asunción. De esta manera, se incrementaron las asimetrías entre los propietarios de la tierra y el campesinado guaraní, proceso recrudecido con el arribo de la dictadura de Alfredo Stroessner y los Gobiernos democráticos post-dictadura de corte neoliberal.³ Esta breve mención deja constancia de cómo se profundizó la desigualdad entre la clase terrateniente y un extenso campesinado sin tierra y sin recursos.⁴

Aunque estos antecedentes parezcan lejanos en el tiempo, cierto es que gozan de una actualidad palpable. Son consecuencia ineludible de un deterioro en las condiciones de vida del campesinado paraguayo, que darían réplica cabal a uno de los principales problemas políticos del Paraguay moderno. Estas asimetrías mostraron su lado más violento en conflictos sociales como la llamada “Masacre Curuguaty”, de junio de 2012.

¹ BBC, Nota Editorial, “Jefe de Unasur: ‘Se ha dado un Golpe de Estado parlamentario’”, Asunción, 22 de junio, 2012. En su sitio web oficial:

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en.shtml [Fecha de consulta: 12 octubre, 2013].

² En Paraguay, y en virtud de la Reforma Constitucional de 1992, el presidente no puede tener acceso a un segundo mandato. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. II, Sección I Art 229 “*De la Duración del Mandato. El Presidente de la República y el vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República.*”

³ Si se observa el último Censo Agropecuario Nacional 2008. Se podrá observar cómo 7.478 fincas poseen 27.807.215 ha y 118.003 fincas tan sólo unas 238.013 ha en total. Si se lo compara con el Censo Agropecuario de 1991, se puede ver que hay una variación porcentual 43.6% de aumento de la concentración de la propiedad en cada vez menos fincas. Esto nos revela, que lejos de disminuir la concentración de la tierra, ésta se ha acrecentado en pocas manos. Lo cual indica que un 2% de la población paraguaya actual retiene el 85,5% de las tierras de todo el país.

⁴ Para ampliar sobre el tema, véase FOGEL, 2001.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Como producto de estos enfrentamientos, el 15 de Junio de 2012 fallecieron 6 policías paraguayos y 11 campesinos que habían tomado tierras en Marina Cué (departamento de Canindeyú). Este hecho fue rápidamente tomado por los medios de comunicación opositores como una forma de desfavorecer la imagen del presidente Lugo. Es así que algunos sectores liberales y miembros del Partido Colorado que controlaban el Senado paraguayo, acusaron al Poder Ejecutivo de ser el principal responsable de las 17 muertes en las tierras de Curuguaty y se manifestaron a favor de la expulsión del premier del Palacio López.⁵

Desde la perspectiva del Frente Guasú, la “Masacre de Curuguaty” fue utilizada como un discurso político de la oposición para demandar la remoción del presidente por mal desempeño en el ejercicio de la función pública.⁶ En ese sentido, se llevó el caso a un fugaz juicio político que intentó bañar de legalidad a su expulsión del Gobierno.

Además de los hechos reseñados, los opositores hicieron una fuerte campaña contra la moral del ex obispo Lugo, relativa a los hijos no reconocidos⁷, tanto como la acusación de que ex seminaristas se encontraban presuntamente entre elementos del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), a quienes también acusaban de estar detrás de la “invasión” en Curuguaty⁸. En adición, un discurso permanente contra la ineficacia de Lugo en la toma de decisiones (Gallardo, 2012), que para los conservadores se traducía en un “desorden social” ocasionado por la creciente aparición de organizaciones gremiales de campesinos (Fassi, 2010). Bajo estos tres pilares se articuló la ofensiva política contra la gestión del presidente paraguayo.

La oposición, con mayoría en el Parlamento, procedió a ejecutar el artículo 2259 de la Constitución paraguaya y preparar el escenario para deponer a Lugo. La irregularidad llamó la atención no sólo de los gobiernos de América Latina, sino también

⁵ GARAY, Fátima, “Qué pasó en Curuguaty?” En Judiciales.Net (sitio especializado en notas judiciales), Asunción, 2012. En sitio web: <http://www.judiciales.net/notas/1729-ique-paso-en-curuguaty> [Fecha de consulta: 19 de octubre, 2013].

⁶ Fassi mencionaba ya desde el 2010 cómo de manera permanente, blancos y colorados, amenazaban con regularidad con activar un juicio político contra el presidente Lugo.

⁷ En la entrevista a la politóloga Line Bareiro, ésta dice “*En una sociedad donde aproximadamente casi el 70% de los niños paraguayos no son reconocidos por su padre, el escándalo por las acusaciones contra Lugo de tener hijos no reconocidos, si bien condena la actuación del Presidente, no ha sido más que un argumento que azuzó nuevamente la derecha para el juicio político y que tuvo una amplificación desmesurada en los medios extranjeros.*” (CRISCAUT, 2009: 5).

⁸ Sobre esta acusación, Stefanoni explica que “(...) al parecer, ex miembros del grupo Patria Libre están entre los fundadores del oscuro EPP. Y el hecho de que pertenecieran a ese grupo ex alumnos del seminario de Fernando Lugo –ex obispo de San Pedro, una zona de movimientos campesinos combativos del centro del país– favoreció todo tipo de especulaciones.” (Stefanoni, 2012: 2-3).

⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Cap. I, Sección VI, Art. 225 “*El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.*”



Observatorio de Política Exterior Argentina

de organizaciones internacionales como Human Rights Watch, la cual en su comunicado de prensa de finales de junio de 2012 afirmó: “Si el proceso que lleva a separar de su cargo a un jefe de Estado electo no respeta las garantías básicas del debido proceso, se afecta gravemente el Estado de Derecho.”¹⁰

Entre los argumentos de actores domésticos, gobiernos regionales y organizaciones internacionales, para sostener la falta de garantías, se encontró que el cumplimiento del debido proceso del juicio político debía implicar un plazo razonable para la defensa del acusado, lo cual afectaba finalmente, la legalidad del juicio.

En lo relativo al interrogante planteado, ligado a las causas de la destitución, siendo que restaban pocos meses para la finalización del mandato que por otro lado era improrrogable constitucionalmente, es posible llamar la atención ya que los liberales aliados en el frente del presidente, instigaron con igual o mayor atrevimiento que los colorados los tiempos para deponer a Lugo. En el cálculo de los liberales, la expulsión del mandatario dejaría al entonces vicepresidente, Federico Franco, como inmediato sucesor, otorgándole al Partido Liberal una posibilidad concreta de ganar las elecciones en 2013.

Por otro lado, los colorados acusaron al mandatario de tener una reacción “tibia” frente a los incidentes de toma de tierras (Gallardo, 2012). Al tiempo que el dirigente Horacio Cartes, temió perder la oportunidad política por el acercamiento de Lugo con la presidente del Partido Colorado, Lilian Samaniego.¹¹ Esto pudo haber movilizado al dirigente opositor para operar sus fuerzas políticas en pro de un juicio político rápido.

Lo sucedido el 22 de junio de 2012 en Asunción, fue calificado por dirigentes y organizaciones de forma muy diversa. Sus promotores sostuvieron la legalidad del proceso de juicio político al presidente Fernando Lugo, amparados en las instancias constitucionales. Mientras que muchos otros lo consideraron un Golpe de Estado, o como lo describe Tokatlian, un “Neogolpe de Estado”. Según afirmó el autor: “Paraguay acaba de ser testigo del auge del neogolpismo en América latina del inicio del siglo XXI. Usualmente el Golpe de Estado tradicional se desplegaba de manera violenta por parte de las fuerzas armadas (apoyado por sectores sociales), con impulso o tolerancia externa (por ejemplo, de Washington), se dirigía a reorganizar las ramas de poder y apuntaba a fundar un orden alterno. El ‘nuevo golpismo’ es formalmente menos virulento, está liderado por civiles (con soporte implícito o complicidad explícita de los militares), mantiene una cierta apariencia institucional, no involucra necesariamente a una potencia

¹⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, Comunicado de prensa, Director de la División de las Américas Vivanco, José Miguel, “Paraguay: Plazos insuficientes para el debido proceso en juicio político”, Washington DC, 26 de Junio, 2012. En su sitio web oficial <http://www.hrw.org/es/news/2012/06/25/paraguay-plazos-insuficientes-para-el-debido-proceso-en-juicio-pol-tico> [Fecha de consulta: 18 de octubre, 2013].

¹¹ En entrevista con el diario CLARIN, “Lugo está siendo juzgado por su moral, por sus mentiras”, el periodista Daniel Vittar pregunta a Horacio Cartes “¿Lugo intentó captar un sector del Partido Colorado y eso lo derrumbó?” a lo que responde “(...) nosotros tenemos esa percepción fuerte desde hace rato. Dividir, apostar a algunos candidatos, financiarlos”, Buenos Aires, 27 de junio, 2012. Periódico en su versión digital http://www.clarin.com/mundo/Lugo-juzgado-moral-mentiras_0_726527433.html [Fecha de consulta: 22 de octubre, 2013].



Observatorio de Política Exterior Argentina

(Estados Unidos) y pretende resolver, al menos de entrada, una impasse social o política potencialmente ruinosa.”¹²

La destitución de Lugo irrumpió la estabilidad político-democrática en Paraguay y en la región, puesto que este tipo de circunstancias revitalizan los temores más arraigados en la historia de nuestro Continente, plagado de circunstancias relativamente recientes de quebranto a la constitucionalidad y al orden democrático. Los temores a un “efecto dominó” fueron el centro de las estrategias políticas de los gobiernos sudamericanos, particularmente de Brasil y Argentina.

La reacción sudamericana: el temor al efecto dominó

Frente al Golpe de Estado en Asunción, el gobierno argentino tomó la decisión de condenar los sucesos políticos y consecuentemente, retirar su embajador en la capital guaraní.¹³ Asimismo y posteriormente, Cristina Fernández, junto con su par de Brasil, Dilma Roussef, activó el sistema de reuniones de consultas, según lo previsto por el Protocolo de Montevideo del Mercosur, para entonces reunirse en la ciudad de Mendoza en sesión extraordinaria del Consejo del Mercado Común.¹⁴ Imbuidos ya en el período de consultas, Argentina en conjunto con Uruguay y Brasil, aplicaron la “cláusula democrática” del Protocolo de Ushuaia del Mercosur, frente a lo que entendían como una “alteración al orden democrático imperante.”¹⁵

Luego de las deliberaciones de los presidentes del Mercado Común, y mediante una decisión multilateral¹⁶, se resolvió suspender al Paraguay como miembro del bloque hasta que fuera regularizada su situación. El objetivo primario y político de los gobiernos

¹² LA NACIÓN, Tokatlian, Juan Gabriel, “El Auge del *Neogolpismo*”, Buenos Aires, 24 de junio, 2012. Periódico en su versión digital <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo> [Fecha de consulta: 23 de octubre, 2013].

¹³ OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (OPEA), “Informe de Política Exterior Argentina Nº 218”, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, del 21/06/2012 al 27/06/2012. En sitio web oficial del OPEA:

<http://opeaargentina.files.wordpress.com/2012/08/opea-218.pdf> [Fecha de consulta: 24 de octubre, 2013].

¹⁴ PROTOCOLO DE MONTEVIDEO del Mercosur, *Sobre el compromiso con la democracia en el Mercosur (Ushuaia II)*, 2011, Artículo 2: “*Cuando se produzca alguna de las situaciones indicadas en el artículo anterior, los Presidentes de las Partes o, en su defecto, los Ministros de Relaciones Exteriores se reunirán en sesión extraordinaria ampliada del Consejo del Mercado Común, a solicitud de la Parte afectada o de cualquier otra Parte. Dicha reunión se realizará en el territorio de la Parte en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore. En caso que la Parte afectada se encuentre en ejercicio de la Presidencia Pro Tempore, la reunión indicada en el párrafo anterior tendrá lugar -en principio- en el territorio de la Parte a la que le corresponda el próximo turno de dicha Presidencia.*” En sitio web:

<http://www.factum.edu.uy/sites/portal.factum.com.uy/files/documentos/Procolo%20de%20Montevideo%20-%20Ushuaia%20II.pdf> [Fecha de consulta: 26 octubre, 2013].

¹⁵ PROTOCOLO DE USHUAIA del Mercosur, *Sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*, 1998, Artículo 3: “*Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes.*” En sitio web:

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/12703/63385/file/Descargar%20Documento.pdf> [Fecha de consulta: 26 de octubre, 2013].

¹⁶ DECISIÓN DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN Nº28/12 del Mercosur, *Sobre la Reglamentación de los Aspectos Operativos de la República del Paraguay*, 2012. En sitio web oficial de la Secretaría del Mercosur: http://www.mercosur.int/p_searchresult.jsp?query=suspension%20paraguay [Fecha de consulta: 26 de octubre, 2013].



Observatorio de Política Exterior Argentina

subregionales fue aislar al nuevo gobierno de Federico Franco, para contener un eventual “efecto dominó” sobre la estabilidad democrática en los demás países de la región. Asimismo, aún se pululaba entre: involucrarse en una negociación con Lugo en la búsqueda de su restitución y la vuelta atrás de los hechos, o la rápida convocatoria a elecciones.

Emulando la actuación del Mercosur, y en función de la existencia de un proceso de cooperación política regional, Unasur, Argentina y Brasil auspiciaron las negociaciones diplomáticas para que los gobiernos de la región condenaran el accionar del Paraguay. La acción unificada y pre-acordada en Mercosur, agrupó la reprobación de todos los miembros de la Unasur al calificado como: “Golpe de Estado paraguayo”. No se trata de un dato menor, teniendo en cuenta las diferencias político-ideológicas de algunos Estados entre sí y para con la situación suscitada en Paraguay y envuelta en un cariz constitucional. Con lo cual, la discusión jurídicista, se llevó gran parte del debate político. En consecuencia, y mediante los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la Unasur sobre compromiso con la democracia¹⁷, se replicó lo realizado por el Mercosur, y se suspendió al Paraguay del bloque regional.

Del mismo modo, la Organización de Estados Americanos (OEA) envió observadores para examinar la situación político-institucional en Paraguay, aunque a diferencia de lo decidido en los ámbitos del Mercosur y Unasur, no suspendió al país guaraní del bloque. Es posible advertir algunas acciones históricas vinculadas, como por ejemplo la decisión de excluir a Cuba del Sistema Interamericano tras la revolución castrista y la suspensión de Honduras en 2009 luego el Golpe de Estado perpetrado contra Manuel Zelaya. En el caso de la OEA, los mecanismos institucionales que habilitan tales acciones son la propia Carta de la organización, la Carta Democrática Interamericana de 2001 y el Protocolo de Washington que incorporó la cláusula democrática a la Carta. El Hays (2010) menciona tres elementos pasibles de provocar una suspensión de la organización a partir de la doctrina de la cláusula democrática: el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido; la ruptura del orden democrático o la alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático.

El debate en la OEA por los episodios ocurridos en Paraguay fue extenso y reñido. El Secretario General, José Miguel Insulza, destacó que lo importante era acompañar el proceso político guaraní hasta las elecciones evitando daños mayores para la población. Asimismo destacó: “existe en Paraguay una situación de normalidad política, social y económica que es conveniente preservar”. Esta postura conciliadora, chocó con la Brasileña y Argentina, fundamentalmente en el último caso, puesto que tanto el embajador Martín Gómez Bustillo como la propia presidenta Cristina Fernández, sostuvieron con firmeza que se trataba de Golpe de Estado encubierto. Otras voces como la de los representantes panameño y costarricense, fueron de mayor crítica hacia la postura de suspensión. El representante de Costa Rica, Edgar Ugalde Álvarez afirmó: “recuerdo muy

¹⁷ PROTOCOLO ADICIONAL DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA de la Unasur, 2010, Artículos 1, 5 y 6. En sitio web oficial de la Unasur: <http://www.unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf> [Fecha de consulta: 27 de octubre, 2013].



Observatorio de Política Exterior Argentina

bien que la Argentina tuvo como siete presidentes tras la renuncia de Fernando de la Rúa y la OEA no la castigó por eso".¹⁸

Este tipo de episodios involucran el mayor cuestionamiento por parte de algunos países hacia la inacción de la OEA, incluso se la percibe como un ejemplo del deterioro como organización aglutinadora de consensos entre los países latinoamericanos.¹⁹

El ingreso de Venezuela al Mercosur: pragmatismo y vinculación de cuestiones

La búsqueda del ingreso de Venezuela al Mercosur fue primeramente una estrategia del propio presidente venezolano Hugo Chávez, a la cual se adicionó Argentina tras el giro pragmático propiciado hacia Venezuela desde 2005. No obstante, ambos se encontraron con la divergencia de Brasil y Paraguay.

Entre los principales motivos que originaron la negativa brasilera se encontraban las variables político-ideológicas. La naturaleza bolivariana y el propio estilo chavista con una estrategia de expansión de la revolución hacia Centroamérica y el Caribe a través de instancias como el ALBA y Petrocaribe, hallaron disensos en el legislativo de Brasil. Esta postura se vio agravada por las críticas que en 2007 profiriera Hugo Chávez contra los senadores brasileros, acusándolos de actuar en sometimiento a los intereses de los Estados Unidos. Sin embargo, Brasil modificó su postura en diciembre de 2009, momento en el cual, el Senado aprobó el ingreso venezolano aunque con mayorías ajustadas.

A pesar de la crítica al carácter de Chávez y el cuestionamiento al modelo de democracia que llevó adelante, Brasil dio mayor peso a sus intereses económicos centrados en la tercera economía regional que significa una quinta parte del superávit comercial y un porcentaje no desdeñable de las inversiones de la propia región en Brasil.

En cuanto al caso paraguayo, y si se analiza el contexto histórico desde el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur en el año 2006²⁰, se observa que el Senado paraguayo con mayoría colorada, se había mostrado siempre reticente a ratificar el Tratado de Adhesión. Pese a que Brasil lo hiciera con alguna lentitud, la posición paraguaya perduró hasta los sucesos de la suspensión del Estado paraguayo, sin cambiar de posición. Algunos de los argumentos esgrimidos por los senadores paraguayos coincidieron con palabras de legisladores brasileros, es decir, cuestionaron la inexistencia de una democracia plena en dicho país, así como las acciones de Chávez en relación con la prensa y los propios partidos opositores en su país.

¹⁸ PISANI, Silvia, "Descarta la OEA suspender a Paraguay y critica al Mercosur", La Nación, Sección El Mundo, 11 de julio de 2012, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1489389-descarta-la-oea-suspender-a-paraguay-y-critica-al-mercosur>. [Fecha de consulta: 10 de noviembre, 2013].

¹⁹ YUSSEF, Nabih, "Recalculando: Paraguay Gira a la Derecha", en Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Fundación para la Inserción Federal (Funif), Rosario, 22 de julio, 2013. En sitio web oficial de Fundamentar: <http://www.fundamentar.com/index.php/articulos/editorial/item/2451-recalculando-paraguay-gira-a-la-derecha> [Fecha de consulta: 27 de octubre, 2013].

²⁰ PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE VENEZUELA al Mercosur, *Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur*, 2006. En sitio web oficial de la Secretaría del Mercosur: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/2006_PROTOCOLO_ES_AdhesionVenezuela.pdf [Fecha de consulta: 27 de octubre, 2013].



Observatorio de Política Exterior Argentina

Bajo la mirada de Brasil y Argentina, la situación propiciada en el ámbito doméstico paraguayo otorgó elementos suficientes para suspender al país en los ámbitos de integración económica y cooperación política del Cono Sur, y en una decisión jurídicamente cuestionable se incorporó a Venezuela como miembro pleno en una Reunión Extraordinaria en Río de Janeiro en julio de 2013. Del mismo modo y si bien Uruguay no encabezó la búsqueda de suspender a Paraguay en Mercosur y Unasur, apoyó con su voto el ingreso de Venezuela.

De igual modo, vale aclarar que dicha suspensión tuvo como foco la trifulca con el nuevo gobierno paraguayo de Federico Franco, considerado ilegítimo y golpista. Esta decisión no debía significar una interrupción de las actividades económico-comerciales que fueran en desmedro de la población doblemente afectada.

Desde el punto de vista político, resulta importante el impacto de Caracas en el organismo mercosureño, ya que éste muestra signos de expansión luego de un largo período de estancamiento y hasta roces a partir de la conformación de Unasur. Pero este aparente dinamismo en el bloque, choca con la imposición luso-argentina en la incorporación forzada de Venezuela al Mercosur, en detrimento del visto bueno de Paraguay. Queda de manifiesto el desacuerdo guaraní ya que Incluso luego de que se votara la reincorporación al bloque, tras pasadas las elecciones de abril de 2013 y asumido el gobierno de Horacio Cartes, Paraguay sostuvo que no se consideraba incluido nuevamente hasta que no se normalice la situación relativa al ingreso "ilegal" de Venezuela.

Quizás vale preguntarse si el abuso de la cláusula democrática perpetrado por Brasil y Argentina pudo haber afectado o no la institucionalidad del Mercosur. El debate relativo a la institucionalidad del proceso es una cuestión de discusión permanente. Algunas voces plantean que la diplomacia presidencial tiende a socavar la búsqueda de incrementar la malla de contención que suponen las instituciones. Mientras tanto otros consideran que ambas diplomacias son válidas y que lo más importante es lograr consensos y no disensos entre países en desarrollo que buscan hallar en el bloque un espacio de propulsión de sus propias capacidades.

Ya sea por el excesivo interpresidencialismo del bloque o la carencia de instituciones que tengan el suficiente peso supranacional, primaron los intereses geopolíticos de los dos países más grandes del subcontinente en detrimento de un Estado miembro más pequeño. A este respecto, dos reflexiones a tener en cuenta: por un lado, con el ingreso de Venezuela al Mercosur, la Política Exterior Argentina demostró un uso flexible de las normas mercosureñas en pos de sus intereses políticos y económicos, junto con los de su socio más relevante. Estas acciones, además de generar incertidumbre en el bloque, otorgarían pocos sedimentos firmes para avanzar sobre la importancia del organismo como espacio clave para el devenir de la integración latinoamericana. Por otro lado, Cristina Fernández procuró mostrar coherencia con su discurso de respeto a la democracia y rechazo a las nuevas formas de golpismo en la región. Lo cual instrumentó con una fuerte diplomacia en pro de aislar al gobierno de Franco y lograr elecciones democráticas en Paraguay.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Conclusiones

Este breve análisis se propuso analizar el rol de la Política Exterior Argentina en lo relativo a la crisis política desatada en Paraguay, en el año 2012, a partir de la destitución del presidente constitucional Fernando Lugo, mediante un juicio político realizado con una metodología cuestionable.

Luego de mencionar algunos de los episodios de índole doméstica paraguaya que dieron lugar a la Masacre de Curuguaty, consideramos los argumentos esgrimidos por las partes para plantear la inconstitucionalidad del juicio político y lo que analistas y gobiernos del Cono Sur denominaron una nueva forma de Golpe de Estado de tipo parlamentario, empleando las herramientas jurídicas para su beneficio.

Como resultado de estos episodios, Brasil y Argentina constituyeron un frente para bloquear el posible efecto dominó en la región, promoviendo la suspensión del Paraguay de espacios de cooperación e integración regionales y subregionales. Entre los resultados a favor de sus posturas se encontraron la suspensión del Mercosur y la Unasur, no así en la OEA, donde el Secretario General, José Miguel Insulza, y varios países caribeños y centroamericanos se opusieron a la suspensión.

Ahora bien, así como la alianza luso-argentina planteó la utilización de herramientas jurídicas constitucionales para el provecho propio y el derribo de un gobierno democráticamente electo; ambos hicieron lo propio al emplear el Protocolo de Ushuaia y la cláusula democrática como una forma de lograr el ingreso de Venezuela al Mercosur. La dudosa legalidad de la maniobra sigue en dudas, puesto que Paraguay no reconoce tal medida ni considera aún aceptar su reintegración al bloque.

A Horacio Cartes le queda la difícil tarea de mediar entre el conservadurismo tradicional de su partido político y la necesidad imperiosa de reencauzar las relaciones con el exterior, habida cuenta del aislamiento político de Asunción para con la región. Del mandatario guaraní dependerá adaptar o no, el rechazo ideológico que los colorados sienten por la revolución bolivariana, con la posibilidad de reincorporarse plenamente al Mercosur.

La Política Exterior Argentina ha mostrado la estabilidad de algunas de sus principales características históricas –el juridicismo- y algunas de índole más reciente –el refugio en los países de la subregión-. Aunque tal como se viene observando desde las primeras páginas, ambas presentan flexibilidades notables. En el primer caso, la lectura de los principios jurídicos puede emplearse para convalidar el discurso de “evitar el efecto dominó del neogolpismo” y por otro, para corroborar el ingreso de Venezuela al Mercosur. La variable persistente radicaría en este caso en la utilización de las herramientas jurídicas para convalidar las posiciones político-ideológicas de la Argentina.

En lo relativo al segundo aspecto, el integracionismo y la cooperación con América Latina y particularmente sudamericana, llegó con la democracia para quedarse. De igual forma, la hermandad subregional también se encuentra subordinada a los intereses económicos y estratégicos de la Argentina, donde el ingreso de Venezuela como socio



Observatorio de Política Exterior Argentina

pleno al Mercosur, era una deuda pendiente que finalmente el gobierno llevó adelante, incluso en desmedro de la estabilidad y el consenso entre los cuatro socios originarios.

Bibliografía

BBC, Nota Editorial, "Jefe de Unasur: 'Se ha dado un Golpe de Estado parlamentario'", Asunción, 22 de junio, 2012. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/06/120622_paraguay_lugo_reacciones_en.shtm [Fecha de consulta: 12 octubre, 2013].

BUENO, María del Pilar, "Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009", Tesis Doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010.

BUENO, María del Pilar, "Argentina: entre la decepción y la esperanza. Un breve análisis de la política exterior 2003-2012", Brazilian Journal of International Relations, Marília, Vol. 2, nro. 3, 2013. En prensa. Próximamente disponible en <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/index>.

CAZAL, Atilio Joel. "Paraguay: de la independencia al oprobio", Revista Nueva Sociedad, Nro. 53, Buenos Aires, 1981, pág. 113-122.

CRISCAUT, Andrés, "La Disritmia Paraguaya", en Revista Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur Nº 130, Buenos Aires, abril, 2009.

EL-HAGE, Javier, ¿En qué casos y de qué manera debe aplicarse la cláusula democrática contra un Estado de la OEA?, Documento de trabajo en derecho internacional de la democracia, Human Rights Foundation, marzo de 2010. Disponible en http://www.lahrf.com/Clausula_democratica.pdf [Fecha de consulta: 10 de noviembre, 2013].

FASSI, Mariana, "Paraguay en su Laberinto", Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.

FERRARI, Gustavo, Esquema de la Política Exterior Argentina, Eudeba, Buenos Aires, 1981.

FOGEL, Ramón "Las luchas campesinas: tierra y condiciones de producción", Editorial CIPAE/CERI de CLACSO, Asunción, 2001.

FRANCES, María Julia, "Entre el latinoamericanismo y el sudamericanismo de la Política Exterior Argentina actual: el caso de Centroamérica", en APEA, Observatorio de Política Exterior Argentina. Disponible en www.opeargentina.org. [Fecha de consulta: 24 de octubre, 2013].

GALLARDO, Rosario, "Paraguay: el detalle de un Golpe de Estado Express", en Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC), Córdoba, 24 de junio, 2012. En sitio web oficial del GEIC: <http://www.geic.com.ar/2010/2012/06/24/paraguay-causas-y-consecuencias-de-un-golpe-de-estado-express/> [Fecha de consulta: 18 de octubre, 2013].

HUMAN RIGHTS WATCH, Comunicado de prensa, Director de la División de las Américas Vivanco, José Miguel, "Paraguay: Plazos insuficientes para el debido proceso en juicio político", Washington DC, 26 de Junio, 2012. Disponible en <http://www.hrw.org/es/news/2012/06/25/paraguay-plazos-insuficientes-para-el-debido-proceso-en-juicio-pol-tico> [Fecha de consulta: 18 de octubre, 2013].



Observatorio de Política Exterior Argentina

MIRANDA, Roberto, "Cambios en la política latinoamericana. La nueva realidad de Argentina", Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XVIII, No. 51, Mayo/ Agosto de 2011, pp. 41-72

MIRANDA, Roberto, "La política regional de Argentina: Del latinoamericanismo al sudamericanismo", ponencia en el V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2010. Disponible en: www.iri.edu.ar [Fecha de consulta: 5 de noviembre, 2013].

OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (OPEA), "Informe de Política Exterior Argentina N° 218", Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, del 21/06/2012 al 27/06/2012. Disponible en: <http://opeaargentina.files.wordpress.com/2012/08/opea-218.pdf> [Fecha de consulta: 24 de octubre, 2013].

OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (OPEA), "Informe de Política Exterior Argentina N° 219", Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, del 28/06/2012 al 04/07/2012. Disponible en: <http://opeaargentina.files.wordpress.com/2012/08/opea-219.pdf> [Fecha de consulta: 24 de octubre, 2013].

PISANI, Silvia, "Descarta la OEA suspender a Paraguay y critica al Mercosur", La Nación, Sección El Mundo, 11 de julio de 2012. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1489389-descarta-la-oea-suspender-a-paraguay-y-critica-al-mercosur>. [Fecha de consulta: 10 de noviembre, 2013].

PUIG, Juan Carlos, "La política exterior y sus tendencias profundas", en Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Internacionales Argentinos, Buenos Aires, Año 1, N°1, enero-abril de 1975.

STEFANONI, Pablo, "¿Por qué cayó Lugo?", en Revista Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur N° 157, Buenos Aires, julio, 2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, "El Auge del Neogolpismo", La Nación, Buenos Aires, 24 de junio, 2012. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo> [Fecha de consulta: 23 de octubre, 2013].

VITTAR, Daniel, "Lugo está siendo juzgado por su moral, por sus mentiras", el periodista Daniel Vittar pregunta a Horacio Cartes ", Diario Clarín, Buenos Aires, 27 de junio, 2012. Disponible en http://www.clarin.com/mundo/Lugo-juzgado-moral-mentiras_0_726527433.html [Fecha de consulta: 22 de octubre, 2013].

YUSSEF, Nabih, "Recalculando: Paraguay Gira a la Derecha", en Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Fundación para la Inserción Federal (Funif), Rosario, 22 de julio, 2013. Disponible en: <http://www.fundamentar.com/index.php/articulos/editorial/item/2451-recalculando-paraguay-gira-a-la-derecha> [Fecha de consulta: 27 de octubre, 2013].