

v. 04, n° 01 - jan/jul 2024

ISSN 2763-8685



**LATIN AMERICAN
JOURNAL OF
EUROPEAN STUDIES**



Co-funded by
the European Union

TABLE OF CONTENTS

EDITORIAL 6

DOSSIER: RULE OF LAW IN LATIN AMERICA AND EUROPE

A DIFÍCIL APLICAÇÃO DO ARTIGO 7.º DO TUE:

União Europeia e Estado de Direito 14

Nuno Cunha Rodrigues

RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LA LEY 1448 DE 2011:

Procesos de revictimización e invisibilización en la Zona
Bananera 33

Yeraldin Vásquez Polanco

THE IMPACT OF THE RECENT CASE LAW OF CJEU REGARDING ARTICLE 2 TEU ON NATIONAL CONSTITUTIONAL VALUES IN ROMANIA

63

Dragoş Călin

LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN EN EL AFIANZAMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DEL ESTADO DE DERECHO

90

Brenda Luciana Maffei

O SUPREMO TEATRO:

Como o individualismo e a extrema publicidade estão
minando o processo decisório do Supremo Tribunal Federal 120

Francesco Saccoliti
João Paulo de Moura Gonet Branco

MORTE SOCIAL:

o impacto da privação do direito ao voto em populações
carcerárias

153

*Clara Duarte Fernandes
Juliana Coelho Lima Gac*

LA SOBERANIA DE LOS ESTADOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES Y EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A LA LIBRE DETERMINACION DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

184

Ena Carnero Arroyo

ARTICLES

PROJECT ARCHETYPES OF THE EUROPEAN RESEARCH AREA:

exploring the occasional engagement patterns of the
european southern neighbourhood

210

Zane Šime

ESTUDIO DE LA OPINIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DEL DERECHO DEL MAR SOLICITADA POR LA COMISIÓN DE PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHO INTERNACIONAL

258

Danilo Garcia Caceres

INTERVIEW

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE AMERICAS

Interview with Dante M. Negro Alvarado/ Director of the
Department of International Law of the Organization of
American States (OAS) and Technical Secretary of the Inter-
American Juridical Committee

279

Naiara Posenato

LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN EN EL AFIANZAMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DEL ESTADO DE DERECHO¹

Brenda Luciana Maffei²

RESUMEN: El presente estudio se focaliza en la función del Tribunal Permanente de Revisión "TPR" como posible actor para el afianzamiento de la gobernabilidad democrática y el estado de derecho. En este sentido, la pregunta que será eje de análisis de este trabajo está planteada en los siguientes términos: ¿Posee el TPR alguna función tendiente a garantizar la gobernabilidad democrática y el estado de Derecho en los Estados que conforman este proceso de integración? Como se puede observar, este estudio parte de una visión sistémica donde el Tribunal supremo del Mercosur podría estar en relación de retroalimentación con los sistemas jurídicos internos de los Estados partes que lo conforman. El Trabajo se encuentra organizado de la siguiente forma: (i) en primer lugar, se efectúan algunos lineamientos sobre las nociones centrales utilizadas en este trabajo (gobernabilidad democrática, estado de derecho y *rule of law*) (ii) en segundo término, haremos una exposición general sobre los elementos esenciales que componen la llamada dimensión democrática amplia y el Protocolo de Ushuaia (PU) sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, (iii) Seguidamente abordaremos la cuestión del rol

1. B. L. Maffei, *La Función del Tribunal Permanente de Revisión en el Afianzamiento de la Gobernabilidad Democrática y del Estado del Derecho*, in *Latin American Journal of European Studies*, v. 4, n. 1, 2024, p. 90 et seq.
2. Doctora por la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) Brasil, Magister por la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFGRS) Brasil y Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Funcionaria Técnica del Área Jurídica de la secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur y desarrolla actividades de investigación, organización de eventos, creación de cursos, etc. en la Unidad Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho (UCMPED).

de la jurisdicción en los procesos de integración en general y del MERCOSUR, en particular, focalizando la atención en la labor que posee el TPR, (iv) finalmente, será traído a consideración un Laudo emitido por el TPR que puede dejar algunos indicios para responder a la pregunta planteada. El método utilizado en esta investigación es esencialmente el analítico.

PALABRAS CLAVES: *Rule of Law*; gobernabilidad democrática; MERCOSUR.

THE ROLE OF THE PERMANENT REVIEW TRIBUNAL IN STRENGTHENING DEMOCRATIC GOVERNANCE AND THE RULE OF LAW

ABSTRACT: This paper examines the function of the Permanent Review Tribunal "TPR" as a possible actor for the consolidation of democratic governance and the democratic state. In this sense, the question that will be the axis of analysis of this work is posed in the following terms: Does the TPR have any function aimed at guaranteeing democratic governance and the democratic state in the States that make up this integration process? As can be seen, this study is based on a systemic vision where the Supreme Court of Mercosur could be in a feedback relationship with the internal legal systems of the States parties that comprise it. The Work is organized as follows: (i) firstly, some guidelines are made on the central notions used in this work (democratic governance, rule of law and democratic state) (ii) secondly, we will make a general exposition on the essential elements that make up the so-called broad democratic dimension and the Ushuaia Protocol (PU) on democratic commitment in MERCOSUR, (iii) Next we will address the question of the role of jurisdiction in the integration processes in general and in MERCOSUR, in particular, focusing attention on the work carried out by the TPR, (iv) finally, an Award issued by the TPR will be brought to consideration that may leave some clues to answer the question posed. The method used in this research is essentially analytical.

KEYWORDS: *Rule of Law*; Democratic Governance; MERCOSUR.

SUMMARY: Introduction; 1. Previous explanation; 2. The broad democratic dimension and the Ushuaia protocol; 3. The rule of law and the jurisdictional function in integration processes; 4. The jurisdictional function: the case of MERCOSUR; 5. The relationship PU/PO and the strengthening of democratic governance and the rule of law: award 1/2012, Final considerations; References.

INTRODUCCIÓN

En esta oportunidad se presentan algunas consideraciones vertidas en el “*VII Jean Monnet Network: Bridge Seminar: Rule of Law in Latin America and Europe*”. Es en este sentido, se advierte que, si bien originalmente el análisis no abordaba las cuestiones referidas al *Rule of Law*, la temática que convocó el Seminario en el cual se presentó este trabajo obligó a hacer algunas modificaciones al estudio original para adicionar algunas menciones a este concepto y relacionarlas con las nociones originalmente trabajadas (governabilidad democrática y Estado de Derecho).

El título de este trabajo coincide con unas de las líneas de investigación de la Unidad de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión denominada: Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho (UCMPED)³. La pregunta que será eje de análisis de este trabajo está planteada en los siguientes términos: ¿Posee el TPR alguna función tendiente a garantizar la gobernabilidad democrática y el estado de Derecho en los Estados que conforman este proceso de integración? Como se puede observar, este

3. El Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho (CMPED) fue creado por Decisión del CMC 24/04 y tiene como finalidad analizar y afianzar el desarrollo del estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y todos los aspectos vinculados a los procesos de integración regional, con especial énfasis en el Mercosur y su mecanismo de solución de controversias. Posteriormente, la Decisión 09/19 establece transformarlo en una Unidad de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión (UCMPED). La línea de investigación a la cuál se hace referencia en este trabajo desarrolla estudios no sólo dedicados la actividad del TPR como órgano destinado a la interpretación final del del Protocolo de Ushuaia de compromiso democrático entre los Estados-partes del Mercosur, sino también, el análisis de aquellos mecanismos con los que cuenta el ciudadano para actuar como legitimado activo y/o pasivo en el mecanismo de solución de controversias del Mercosur y desarrollar propuestas para una mayor participación ciudadana en este ámbito. UCMPED, Tribunal Permanente de Revisión, https://www.tprmercosur.org/es/cmpep_intro.htm.

estudio parte de una visión sistémica donde el Tribunal supremo del Mercosur podría estar en relación de retroalimentación con los sistemas jurídicos internos de los Estados partes que lo conforman. El Trabajo se encuentra organizado de la siguiente forma: (i) en primer lugar, se efectúan algunos lineamientos sobre las nociones centrales utilizadas en este trabajo (governabilidad democrática, estado de derecho y rule of law) (ii) en segundo término, haremos una exposición general sobre los elementos esenciales que componen la llamada dimensión democrática amplia y el Protocolo de Ushuaia (PU) sobre compromiso democrático en el MERRCOSUR, (iii) Seguidamente abordaremos la cuestión del rol de la jurisdicción en los procesos de integración en general y del MERCOSUR, en particular, focalizando la atención en la labor que posee el TPR, (iv) finalmente, será traído a consideración un Laudo emitido por el TPR que puede dejar algunos indicios para responder a la pregunta planteada.

1. ESCLARECIMIENTOS PREVIOS

Este apartado tiene como finalidad clarificar el sentido de los términos utilizados en el título de este trabajo: "governabilidad democrática, estado de derecho y su vinculación con la temática del evento en el cuál fue presentado este análisis: el *Rule of Law*. Lo primero que se pueden indicar es que estas definiciones, si bien se encuentran relacionadas entre sí, no significan exactamente lo mismo.

La governabilidad democrática, en sentido estricto, está asociada a cierta capacidad o potencialidad para que un sistema

político genere gobiernos legítimos (o legitimación de un orden social establecido). La legitimidad de estos gobiernos proviene, principalmente, de la realización de elecciones transparentes por parte de aquellos que se someterán a las reglas que los decididores establezcan⁴. De esta forma, se intenta garantizar cierto grado de distribución y control del poder decisorio, ya que, son los propios "afectados" por las decisiones adoptadas quienes, a partir de la elección de quienes ocupan los cargos de decisión, diseñan, indirectamente, su propia arquitectura. Además, los diseñadores de reglas deben justificar sus decisiones conforme a reglas previamente existentes. Esto último configura, a la vez, uno de los aspectos del *Rule of Law*: el ideal político. Por otro lado, en un sentido amplio, a la noción de gobernabilidad democrática anteriormente mencionada se le puede adicionar la capacidad que posee el decididor de dar respuestas efectivas a las diversas demandas sociales. Este último sentido se encuentra más emparentado a una legitimidad en el ejercicio lo que hace que se mantenga la gobernabilidad en el transcurso del tiempo⁵.

Por otra parte, el *Rule of Law* cuya traducción al español puede identificarse como "imperio del derecho", producto típico del *common law*⁶, no se limita solo a la justificación de decisiones basado en

4. Publicación: Gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-gobernabilidad-democratica-como-respuesta-efectiva.pdf>. p. 21.
5. D. Filmus. *Gobernabilidad, democracia y derechos humanos*, in *Revista Aportes Andinos N° 13*, Programa Andino de Derechos Humanos-Universidad Andina Simón Bolívar, marzo, 2005, p. 4.
6. A.C. Pereira Menaut. *Rule of Law o Estado de Derecho*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A Madrid, 2003, p. 30.

reglas preexistentes. Existen, en la conformación de esta noción, al menos dos elementos más (i) un ideal jurídico y (ii) un ideal ético⁷. El primero hace referencia a: (i) la publicidad (para que las personas puedan planificar sus conductas en relación con el Gobierno y en relación con el resto de las personas) (ii) irretroactividad y estabilidad en el tiempo, (iii) generalidad (que las prescripciones no sean dirigidas a personas en particular, sino de forma genérica al conjunto, salvo excepciones), (iv) posibles de cumplir y coherentes. El segundo está asociado a la libertad humana (suponiendo que las personas podrán deliberar como agentes racionales y cumplir de forma voluntaria la norma elaborada por los decididores)⁸.

Por otro lado, la noción de Estado de Derecho está emparentada más estrechamente con el imperio de la ley escrita y el principio de legalidad (presuponiendo al Estado, la soberanía y la concepción del Derecho como norma escrita). En este sentido: "En el *Rule of Law*, la sumisión del poder al Derecho es judicialista, y en ese sentido es más personal; en el Estado de Derecho es, teóricamente, legalista; se basa más en el imperio de la ley escrita, concebida desde 1789 como manifestación política de la voluntad general, y en el principio de legalidad, que al ser más abstracto, produce más impersonalidad"⁹. Sin embargo, la norma, como dispositivo general, que intenta abarcar la generalidad de casos (solucionar casos genéricos), difícilmente pueda dar solución a todos los casos específicos. En su aplicación en un caso concreto puede quedar de

7. J. Raz. *La autoridad del derecho*, México, UNAM, trad. de Rolando Tamayo, 1988, p. 269 *et seq.*

8. A.C. Pereira Menaut. *Rule of Law o Estado de Derecho. cit.*, p. 41 *et seq.*

9. A.C. Pereira Menaut. *Rule of Law o Estado de Derecho. cit.*, p.51.

manifiesto la existencia de las llamadas lagunas o contradicciones normativas. En estos casos, entonces, se necesitará la intervención del intérprete judicial, quién hará uso de diversos métodos de interpretación para adoptar una decisión en el caso concreto. Este último aspecto será retomado más adelante¹⁰.

Con lo dicho en los dos párrafos anteriores se puede decir, entonces, que es más probable usar la alocución "*Rule of Law* internacional" que "Estado de Derecho internacional", ya que no existe, a pesar del desarrollo de algunas hipótesis teóricas que lo promuevan, la existencia de un "super-Estado" internacional. Esto demuestra la amplitud existente en el concepto del *Rule of Law*, no emparentado al concepto de Estado, soberanía y Derecho como norma escrita, si lo comparamos con la noción de Estado de Derecho, que sí se encuentra emparentada con estos elementos¹¹.

Habiendo aclarado, brevemente, las palabras claves contenidas en el título de este trabajo se pasará a analizar los extremos necesarios para responder la pregunta planteada en el mismo. Para ello organizaremos los temas de la siguiente forma: (i) en primer lugar, haremos una exposición general sobre los elementos esenciales que componen la llamada dimensión democrática amplia y el Protocolo de Ushuaia (PU) sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, (ii) seguidamente abordaremos la cuestión del rol de la jurisdicción en los procesos de integración en general y

10. E. Bulygin, Eugenio. Universidad de Buenos Aires. ISONOMÍA No. 18 / Abril 2003, p. 24.

11. R. McCorquodale. *Defining the international rule of law: defying gravity? In The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, N. 2 (APRIL 2016), p. 277 et seq., p. 291. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24762354> 298.

del MERCOSUR, en particular, focalizando la atención en la labor que posee el TPR, (iii) finalmente, será traído a consideración un Laudo emitido por el TPR que puede dejar algunos indicios para responder a la pregunta planteada.

2. LA DIMENSIÓN DEMOCRÁTICA AMPLIA Y EL PROTOCOLO DE USHUAIA

En el punto anterior se indicó que la gobernabilidad democrática, en un sentido estricto, está asociada a cierta capacidad o potencialidad para que un sistema político genere gobiernos legítimos (poder que tiene el ciudadano para autorizar o delegar la toma de decisiones, en manos de terceros, que lo afectará de cierta forma) y que esa legitimidad proviene de la realización de elecciones transparentes por parte de aquellos que se someterán a las reglas que los decididores establezcan. La pregunta que sigue, entonces, es: ¿Cómo podemos vincular estas nociones a los procesos de integración?

En trabajos previos hemos clasificado las diversas dimensiones de la legitimidad democrática asociada a los procesos de integración¹². Así, indicamos que existe una legitimidad democrática *indirecta/de origen* (por ejemplo, si consideramos el hecho de que

12. Ver, por ejemplo: T. Bogoslavsky Minolli; B. L. Maffei. *La eficacia de los instrumentos del MERCOSUR para mantener las democracias dentro del bloque*. MAFFEI, Brenda; ECHAIDE, Javier. *El Parlamento del MERCOSUR. Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque*, Buenos Aires: Euros Editores, 2015; B. L. Maffei. *El déficit democrático en los procesos de integración y el rol de la función jurisdiccional desde una perspectiva sistémica: el caso del MERCOSUR*. Trabajo presentado en: xii encuentro internacional do conpedi buenos aires – argentina direito internacional ii. Disponible em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/4ifc205b/1rTOV529y-f2hZ7zy.pdf>.

un proceso de integración recibe cierta legitimidad ciudadana proveniente de las Constituciones Nacionales las cuales facultan, a aquellos encargados de negociar, firmar y aprobar tratados internacionales, a constituir un proceso de integración a través de cláusulas de habilitación del propio documento magno.

Como afirma Perotti:

si bien es cierto que existen ejemplos de países que a pesar de no haber tenido en sus constituciones (en manera alguna) una base legal que les permitiera su membresía a tratados de integración y que han optado, sin embargo, por incorporarse a los mismos, no lo es menos que los debates levantados en consecuencia y las dudas constitucionales planteadas, obligaron en estos casos a reformar, a posteriori, las cartas magnas a fin de adaptarlas a las exigencias que la regionalización les imponía¹³.

Por otro lado, existe una legitimidad *indirecta/de ejercicio* (considerando el ejemplo anterior, los órganos creados en el proceso de integración toman decisiones plasmadas en normativas que, en muchos casos, deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados que los conforman siguiendo los procedimientos previstos en las Constituciones y leyes relacionadas a la incorporación de Tratados.

En muchos casos, las Constituciones hacen especial referencia a la incorporación de Tratados de integración y su normativa concordante). Estas dos legitimidades forman parte de una dimensión denominada "amplia", ya que analiza las relaciones democráticas de retroalimentación entre los Estado-parte y las instituciones creadas al interior del proceso de integración. Existe un interés

13. A. PEROTTI, *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR. Montevideo: Konrad Adenauer, 2004, p. 34.

intrínseco, entonces, en que los Estados que conforman un proceso de integración sean Estados que sostengan órdenes democráticos internamente (que esté garantizada la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho) y que se mantengan esta situación en cuanto exista este proceso de integración. Garantizando estos extremos se logra obtener cierta legitimidad al proceso de integración, al menos de forma indirecta.

En este sentido, se utilizan mecanismos institucionales desde el proceso de integración para garantizar dicho interés. El Protocolo de Ushuaia en el MERCOSUR, como se verá más adelante, es un ejemplo de este supuesto. A su vez, en la Unión Europea se fomenta la promoción de la democracia y la observación de las elecciones en sus Estados miembros, aplicando procedimientos similares a los utilizados en el MERCOSUR. La base jurídica de dicho contenido, se encuentra prevista en los artículos 2¹⁴ y 21¹⁵ del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo 205¹⁶ del Tratado de Funcionamiento

14. Establece el art. 2 del TUE: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres". Unión Europea, TUE, Boletín Oficial, 30.3.2010.
15. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Unión Europea, TUE, Boletín Oficial, 30.3.2010.
16. Establece el art. 205: "La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1 del título V del Tratado de la Unión Europea". Unión Europea, TFUE, Boletín Oficial, 30.3.2010.

de la Unión Europea (TFUE)¹⁷ y también se prevé un procedimiento para garantizar la vigencia del orden democrático¹⁸.

Además de esta dimensión amplia, también fue clasificada una dimensión de análisis estricta que focaliza su atención en la relación ciudadano/proceso de integración (herramientas generadas desde el propio proceso de integración para garantizar la participación y representación de los ciudadanos en los órganos que toman decisiones al interior del propio proceso de integración y garantizar cierta gobernabilidad democrática en sentido estricto, esto es, de qué forma se consigue atender a las demandas sociales desde el propio proceso de integración). Sin embargo, en el presente trabajo no nos explayaremos en esta cuestión, ya que no forma parte del tema central del análisis.

17. L. Eleter. *Permanencia de los sistemas democráticos en los Estados miembros del MERCOSUR y de la UNIÓN EUROPEA como condición para formar parte de la integración regional*. Revista de la Secretaría del TPR, 2020, año 8, n° 16.

18. ART. 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) En su apartado 2 establece que: "El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. Asimismo, en el apartado 3 indica que: " Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Unión Europea, TUE, Boletín Oficial, 30.3.2010.



Estas dos perspectivas (amplia y estricta), junto con las legitimidades directas e indirectas, se encuentran relacionadas y la una no puede existir sin la otra. Es necesario que los Estados que conforman el proceso de integración sean Estados democráticos que doten de cierta legitimidad ciudadana al proceso de integración y, a la vez, a medida que se va profundizando el proceso de integración, es necesario que los propios órganos creados encargados de tomar decisiones también encuentren cierta legitimidad ciudadana directa para evitar que se provoque un déficit democrático cada vez mayor. De esta forma, a la vez que se intenta garantizar la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho al interior de los Estados que forman parte del proceso de integración, también, se acaba dotando de cierta legitimidad

democrática al propio proceso de integración en una relación de retroalimentación. El siguiente gráfico ilustra lo indicado hasta aquí.

Como se dijo anteriormente, el Protocolo de Ushuaia de compromiso democrático del MERCOSUR se encuentra inserto en la dimensión amplia de análisis como un instrumento para garantizar la legitimidad indirecta dentro del proceso e integración¹⁹.

Así, este Protocolo es considerado el primer instrumento jurídico que ha dispuesto el Mercosur para lograr el objetivo de propender al mantenimiento y la consolidación del régimen democrático.

El Protocolo de Ushuaia, también conocido como la cláusula democrática del Mercosur, marca en su artículo primero que "*la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración*". Para luego establecer en su artículo segundo que se aplicará en los casos de interrupción del régimen democrático en alguno de los Estados miembros.

Se estableció, por decisión CMC n. 18/04 que los países de la ALADI que deseen asociarse al Mercosur deberán adherir al mentado Protocolo de Ushuaia. De esta forma, se estableció como principio básico que cualquier país que decida adherirse al Mercosur deberá ser signatario del Protocolo de Ushuaia, debiendo, entonces, ser un país que respete los principios del orden democrático.

19. El 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, ha establecido la instrumentación de determinados procedimientos a seguir en caso de que suceda alguna ruptura del orden democrático en alguno de los países que lo conforman.

El Protocolo establece su propio mecanismo para garantizar los principios que se proponen proteger. En primer término, establece las llamadas "consultas pertinentes", que serán llevadas entre los Estados que aún conservan la democracia y aquel que está atravesando una ruptura institucional y, sólo en caso de fracasar, se llevarán adelante otras medidas que puedan tomarse teniendo en cuenta su "naturaleza y el alcance", lo que deberá estar meritado en base a la gravedad de las circunstancias.

Asimismo, se establece que las medidas que fueran adoptadas lo serán mediante consenso de los Estados, y deberán comunicarse al Estado afectado. También establece que entrarán en vigencia a partir del momento en que sean comunicadas y cesarán en el mismo momento en que se restablezca el orden democrático en el Estado al cual se le impusieron las medidas. Tal retorno al orden democrático deberá ser efectivo, no bastando con medidas intermedias para considerar finalizada la medida impuesta por el proceso de integración.

Las medidas a las que refiere el protocolo para los casos de ruptura del régimen democrático vigente van desde "[...] la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos".

El Protocolo de Ushuaia se presenta como un instrumento jurídico que tiene como finalidad garantizar la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho en los Estados que conforman el MERCOSUR. Sin embargo, este instrumento, a pesar de contener un mecanismo procesal específico tendiente a cumplir su

objetivo, no se presenta como suficiente, completamente eficiente y ausente de lagunas normativas, como se verá más adelante. Ante esta circunstancia es que resulta necesario la existencia del intérprete judicial para determinar la extensión del contenido de dicho Protocolo al aplicarse al caso concreto. Esto será visto cuando se analice el Laudo del TPR 1/2012. Previamente daremos cuenta de cuál sería la función jurisdiccional en un proceso de integración y cómo funciona, específicamente, en el MERCOSUR.

3. EL ESTADO DE DERECHO Y LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Como fue indicado anteriormente, el Estado de Derecho está emparentado con el imperio de la ley escrita y el principio de legalidad (presuponiendo al Estado, la soberanía y la concepción del Derecho como norma escrita). Sin embargo, también se mencionó, que el Derecho, mediante la invención de un sistema primario (creación de un sistema de normas que reglamente la conducta de los sujetos de derecho, representando normas generales que solucionan casos genéricos) no siempre son suficiente para solucionar los casos específicos que se presentan en la realidad, haciéndose necesaria la implementación de la función jurisdiccional.

Los elementos que configuran la función jurisdiccional dentro de un proceso de integración variarán dependiendo de la vertiente de que se trate. En los procesos con características intergubernamentales se tienden a instrumentar mecanismos de solución de controversias más laxos e identificados con el arbitraje, con lo cual, salvo que se creen sistemas ágiles y altamente técnicos, no

se pueden garantizar soluciones uniformes a las diversas controversias que puedan surgir. Además, los particulares muchas veces no tienen legitimidad activa ni pasiva²⁰. Por el contrario, procesos con características supranacionales precisarán un sistema jurisdiccional más complejo, en donde los particulares puedan ser legitimados activos y pasivos.

En este sentido, podemos identificar los diferentes elementos de la función jurisdiccional en los procesos de integración como los siguientes: En primer lugar (i) *solucionar el caso concreto* (resolver la controversia de que se trate de forma imparcial y pacífica): este motivo es el más obvio. Se entiende, entonces, que entre los Estados que conforman un proceso de integración, al entrar en relaciones más estrechas y obligarse recíprocamente a cumplir una normativa específica, puedan surgir mayores conflictos de intereses e incumplimientos. Así, la creación de un mecanismo de controversia específico sirve como una herramienta para resguardar los intereses vulnerados por el incumplimiento. En este sentido, las partes (conflicto entre Estados, entre Estados y particulares o entre particulares, dependiendo de la forma que se le haya dado al sistema de solución de controversias) podrán contar con una garantía de que los derechos y objetivos asumidos no serán vulnerados arbitrariamente y, en caso de que esto ocurra, podrán contar con un tercero imparcial que pueda resolver la cuestión de que se trate. En segundo lugar, los encargados de solucionar una controversia también tienen como función la de (ii) *Interpretar la normativa vigente que rige el proceso de integración, ya que, al*

20. R. Ruiz Díaz Labrano. *Mercosur, Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, p. 532.

solucionar el caso concreto es indefectible que se realice un trabajo de interpretación normativa. Esto es de relevancia fundamental en los procesos de integración, especialmente, en aquellos que recientemente creados. Se trata de indagar sobre el sentido de la normativa emanada por los órganos decisorios, determinando su contenido y alcance preciso, considerando las particularidades del caso concreto de que se trate. Por otro lado, al interpretar puede suceder que se procure (iii) *completar lagunas normativas, en caso de que proceda*, debido a que, al aplicar la normativa al caso concreto, pueda ocurrir que ésta no se solucione con su mera aplicación e interpretación. En este caso, aquellos llamados a solucionar el caso concreto deberán completar la laguna normativa dándole un sentido que sea susceptible de dar una solución al caso. Asimismo, es necesario que sea: (iv) *garantizado el orden jurídico que rige el proceso de integración y la jerarquía normativa existente*: los procesos de integración poseen un orden jurídico específico y la organización de un orden jerárquico interno. Así como sucede con el derecho interno, aquellos llamados a resolver conflictos jurídicos entre las partes son los guardianes de este orden. Conjuntamente con lo dicho hasta aquí, en la labor de solucionar el caso concreto e interpretar la normativa vigente debe tenerse como objetivo (vi) *resguardar los objetivos planteados en el Tratado constitutivo*. Por último, se debe (vii) *garantizar una interpretación uniforme de la normativa*. De esta forma se le otorga credibilidad al proceso, certeza y confiabilidad, tanto a los protagonistas como a los terceros (públicos y privados). Un marco de seguridad jurídica puede garantizar soluciones justas a dichas controversias.

4. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL: EL CASO DEL MERCOSUR

En el MERCOSUR fue creado un mecanismo de solución de controversias que, de cierta forma, responde a su carácter intergubernamental²¹ y que, en trabajos anteriores fue categorizado de "híbrido"²².

Los objetivos de este mecanismo pueden encontrarse tanto en el Protocolo de Brasilia (PB) (originariamente) como en su documento sucesor el Protocolo de Olivos (PO)²³. En el primer instrumento ya se indicaba que los objetivos del subsistema eran: "disponer de un instrumento eficaz para asegurar el cumplimiento del mencionado Tratado y de las disposiciones que de él deriven" y "contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre las Partes sobre la base de la justicia y de la equidad". Por su parte, el PO marca como objetivos:

21. La estructura jurídico-institucional del MERCOSUR es eminentemente intergubernamental, esto debido al hecho de que los órganos decisorios están compuestos por funcionarios perteneciente a los Estados-parte; las decisiones son adoptadas por consenso, no existe una aplicación directa, inmediata ni superior de la normativa mercosureña en los Estados-partes; el proceso está fuertemente influenciado por las decisiones adoptadas por los Poderes Ejecutivos de los Estados partes. Asimismo, como fue indicado los párrafos anteriores, los procesos con características intergubernamentales, se tienden a instrumentar mecanismos de solución de controversias más laxos e identificados con el arbitraje.
22. El mecanismo de solución de controversias, en su fase de cumplimiento, fue categorizado como un "sistema híbrido" (encontrando elementos que lo asemejan a la clásica ejecución de Laudos arbitrales, pero también, con características relacionada a la ejecución de sentencias de tribunales internacionales). B. Maffei. *Herramientas procesales para el cumplimiento de los Laudos Arbitrales del MERCOSUR*. Trabajo presentado en: Semana de Arbitraje y Mediación del MERCOSUR llevada a cabo del 16 al 20 de mayo de 2022. Organizado por la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión y *El cumplimiento de los Laudos Arbitrales del MERCOSUR: ¿Actualidad?, perspectivas y modificaciones*. IX Congreso Eurolatinoamericano sobre integración 30 de noviembre. 01 y 02 de diciembre del 2022.
23. Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR.

“garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática”. Además, el PO reconoce que la evolución del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias.

Por otro lado, el ámbito de aplicación, esto quiere decir, la normativa que puede someterse al control, aplicación e interpretación del mecanismo de solución de controversias es: el Tratado de Asunción (TA), el Protocolo de Ouro Preto (POP), los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del TA, las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), las Resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC) y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Asimismo, esto no excluye la facultad de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH) o la del TPR de decidir *ex aequo et bono*, si las partes así lo acordaren²⁴.

Con la firma del PO el 18 de febrero de 2002, y su posterior Protocolo modificatorio, se cambió la estructura para la solución de controversias y se perfeccionó el sistema vigente²⁵. Se creó

24. Además, los Estados Partes que formen parte del MERCOSUR reconocen como obligatoria, *ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc que en cada caso se constituyan para conocer y resolver las controversias a que se refiere el presente Protocolo, así como la jurisdicción del TPR.

25. El mecanismo de solución de controversias creado en el MERCOSUR se fue modificando conforme el paso del tiempo desde la firma del TA, hasta la actualidad. Con la firma del TA el 26 de marzo de 1991 se estableció en su Anexo III un sistema provisorio para resolver controversias, caracterizado por negociaciones intergubernamentales directas. El 17 de diciembre de 1991 se suscribió el PB, iniciativa también provisorio, aunque prolongada hasta el año 2004, constituyó el inicio formal de un esquema procedimental dominado Tribunales Arbitrales Ad Hoc.

una instancia permanente, de actuación, el TPR, para garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de Integración, que puede entender en primera y única instancia o bien como un tribunal de "apelación" a pedido de un Estado Parte involucrado en una controversia respecto de la aplicación del derecho en un pronunciamiento anterior de un TAH (arts. 19 23 y 17 PO)²⁶.

Este sistema se encuentra organizado en tres fases. La primera de ellas conformada por las negociaciones directas (instancia obligatoria) y la segunda por la mediación del GMC. Ambas conforman una instancia precontenciosa o prejurisdiccional, que tiene como objetivo que los Estados partes puedan solucionar sus controversias antes de someterla a la instancia jurisdiccional, propiamente dicha. Vencidos los plazos para llegar a una solución en la etapa precontenciosa, sin que la controversia obtenga solución, cualquiera de los Estados Partes puede iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto.

De esta forma, se inicia la tercera fase, que es la propiamente jurisdiccional, representada por el proceso arbitral ad hoc o la intervención directa del TPR, en caso de que los Estados involucrados decidan someter la cuestión directamente al TPR, siempre que haya común acuerdo. En caso de que se haya decidido iniciar

26. Existe, además, una función consultiva del TPR, tendiente a que el Tribunal efectúe pronunciamientos fundados que no son vinculantes ni obligatorios basado en preguntas de carácter jurídico respecto de la interpretación y aplicación de las normas Mercosur en un caso concreto, las llamadas Opiniones Consultivas (OC). Con esto se intenta resguardar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados Partes. En este trabajo no vamos a profundizar sobre esta cuestión, ya que el objetivo es focalizarse en la función jurisdiccional.

el proceso arbitral ad hoc, una vez emitido el Laudo por el TAH, existe la posibilidad de que se plantee un recurso de revisión de ese Laudo y, en este caso, el TPR actúa como tribunal de alzada el cual podrá confirmar, modificar, o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del TAH. Su pronunciamiento es, en última instancia, inapelable prevaleciendo sobre este último (arts. 17, 22 y 26, inciso 2° PO)²⁷.

Como se puede observar de lo explicado hasta aquí, el sistema de solución de controversias en el MERCOSUR no prevé la actuación de particulares. Los ciudadanos no tienen acceso directo ni a los TAH, ni al TPR. Son los Estados (nuevamente los Ministerios de Relaciones exteriores) los que deben absorber los reclamos de particulares y someterlos, luego, de un procedimiento interno, al mecanismo de solución de controversias²⁸. De esta forma, se puede afirmar que el sistema de solución de controversias carece de legitimidad democrática directa en la dimensión estricta (relación ciudadano/proceso de integración), los ciudadanos no elijen a los árbitros de forma directa y tampoco participan del proceso de toma de decisión como legitimados activos para petitionar al respecto de la violación de algún dispositivo normativo regional.

No obstante, identificado el déficit democrático que caracteriza al sistema de integración en su dimensión estricta, no sucede lo mismo en la dimensión amplia en la que, el mecanismo de solución de controversias, posee alguna injerencia en la aplicación de la cláusula democrática del PU, en los términos que se pasarán a

27. Información obtenida de la página web del TPR. Disponible en: https://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm.

28. Previsto en el artículo 39 a 44 del PO.

exponer. Para tal fin se analizará una controversia sometida al TPR que dio lugar a la emisión del Laudo 1/2012.

5. LA RELACIÓN PU/PO Y EL AFIANZAMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DEL ESTADO DE DERECHO: LAUDO 1/2012

En el año 2012, los Estados del MERCOSUR, en una Cumbre celebrada en la ciudad de Mendoza, Argentina, adoptaron el 29 de junio, la decisión de suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del Mercosur y de las deliberaciones, en los términos especificados en el punto 2 de este trabajo. Junto con esta suspensión se decide convocar una reunión especial para la admisión oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Considerando estos precedentes la República de Paraguay interpone una medida de urgencia ante el TPR²⁹ con el objetivo de que se declaren inaplicables: (I) La decisión de suspender a Paraguay, (II) la Declaración que incorpora a Venezuela.

Paraguay argumenta en su reclamo: (I) la gravedad de las medidas adoptadas en la Cumbre de Presidentes causan gravamen irreparable por el hecho de que impiden ejercer sus derechos soberanos e inalienables como Estado fundador del MERCOSUR, (II) cuestiona la legitimidad de los Jefes de Estado para adoptar decisiones obligatorias en razón de que las cumbres presidenciales no constituyen ni integran los órganos del MERCOSUR y que las decisiones no se ajustan a su normativa, (III) considera que no hubo

29. La medida de Urgencia es un procedimiento especial y excepcional que consiste en que el TPR analice una controversia en un tiempo acotado y rápido con el objeto de resguardar posibles daños irreparables a las partes. Esta medida se encuentra reglamentada en la MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/04.

ruptura del orden democrático y que no se realizaron las consultas previstas en el artículo 4 del PU³⁰, (IV) alega que las demás instancias a las que se podría recurrir dentro del sistema de solución de controversias del MERCOSUR quedarían excluidas a raíz de los efectos de la suspensión e imposibilidad de participación de los representantes de Paraguay en los órganos que deben intervenir para conformar el procedimiento. Considera que en esta situación el TPR tendría competencia para entender originariamente en la controversia suscitada.

Por su lado, la República Argentina, la República de Brasil y la República Oriental del Uruguay, plantean de forma conjunta su respuesta. En este sentido, ponen en primer lugar ciertas cuestiones preliminares, argumentando que: "(I) el PU escapa al sistema de solución de controversias del MERCOSUR, y que representa la norma base del proceso de integración, del que deriva la legitimidad de los Estados Partes para integrar el MERCOSUR. Solicitan que el TPR se declare incompetente en razón de la materia", (II) la inadecuación de la vía elegida, porque el procedimiento para casos excepcionales de urgencia del art. 24 del PO fue prevista estrictamente para, casos específicos de naturaleza comercial y su viabilidad depende del cumplimiento de requisitos acumulativos enunciados en la norma que no se aplican a esta acción. Por otro lado, y en caso de que esas cuestiones preliminares no sean consideradas por el Tribunal, relativo a las cuestiones de fondo sostiene que:(a) Respecto del procedimiento para aplicar el art. 5

30. Establece del Art.4 del PU: "En caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado".

del PU, alegan que no se prevé rito solemne ni formalidades para llevarlo a cabo y que las medidas a adoptar son de naturaleza estrictamente política, (b) argumentan la legalidad de la suspensión de Paraguay en virtud de que realizaron consultas previas con diversos actores políticos paraguayos a los que solicitaron sea respetado el derecho de defensa y la garantía del debido proceso, (c) sostienen la competencia de los Jefes de Estado para adoptar la decisión de suspensión en virtud de que el PU nada establece al respecto. A la vez, señalan la proporcionalidad de la medida que fue lo menos gravosa posible, y de carácter provisorio. Con relación a la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela diferencian dos actos: la aprobación de solicitud de adhesión y la declaración de incorporación de un nuevo miembro. La primera, prevista en el art. 20 del TA, que requiere unanimidad y la segunda, de carácter declaratorio, que no necesita unanimidad. La participación de Paraguay en las decisiones, en su carácter de suspendido, tornaría ineficaz el PU.

Sustanciados los argumentos de las dos partes el TPR debía analizar, por primera vez, sobre diversas cuestiones y de considerable relevancia³¹. En primer lugar, era la primera vez que era planteada una medida de urgencia y, en este sentido, cobraba importancia todo aquello que el Tribunal pudiera interpretar al respecto sobre la aplicación de la Decisión 23/04. En segundo lugar, era la primera vez que el Tribunal entendería sobre la aplicación correcta o no de una medida de tamaño envergadura como es la suspensión a un Estado y, en consecuencia, puede decirse con

31. LAUDO 1/2012. Disponible en: https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf.

esto, que era la primera vez que estaban en disputa asuntos que no estaban estrictamente relacionadas con cuestiones comerciales.

La cuestión específica que interesa a este trabajo es el tratamiento que le da el TPR a la relación entre el PU y el PO y su competencia para entender en la materia. En este sentido, el TPR determina que: "la observancia de la legalidad de los procedimientos previstos en el PU son susceptible de revisión en el marco del sistema de solución de controversias del MERCOSUR. Lo mismo se aplica a cuestionamientos relacionados con la aplicación e interpretación de dicho Protocolo, en la medida en que el hecho concreto, por su naturaleza, demande un examen de legalidad".

Básicamente lo que interpreta el Tribunal es que el PU conforma el plexo normativo del MERCOSUR y que el Artículo 1.1 del PO, lo habilita para analizar alguna cuestión relacionada con este Protocolo. Sostiene, además que: "La jurisdicción del sistema de solución de controversias, de esta forma, se extiende *ratione personae* a los Estados miembros del MERCOSUR. *Ratione materiae*, esta jurisdicción se conforma sobre controversias entre los Estados Partes referidas a la interpretación o incumplimiento de la normativa MERCOSUR". No hay, de forma implícita o explícita en el texto del PO, exclusión de jurisdicción con base a la materia objeto de la controversia.

El sistema de solución de controversias abarca las normas del PU en la medida en que afecten o puedan afectar derechos y obligaciones de cualquiera de los Estados Parte. Por lo tanto, no cabe discutir el derecho a recurrir a ese sistema que tiene un Estado Parte que considere que se han vulnerado sus derechos en

aplicación de las normas del PU. Asimismo, los árbitros reconocen, al mismo tiempo, el impacto político que podría causar al interior de los Estados partes una decisión del TPR sobre la correcta aplicación del PU, pudiendo, por ejemplo, abarcar desde que no se verificaron que los Estados hayan arbitrado las consultas previstas en el art. 5 del PU, hasta una decisión que interprete que no se dieron las circunstancias necesarias para declarar una suspensión y, en consecuencia, considerar que no hubo una ruptura al orden democrático.

Sin embargo, sostienen que la intención de interpretar sobre estas cuestiones no se orienta a crear un orden supranacional, sino, a interpretar los textos aprobados por los Estados Partes, sin sustituir su voluntad, pero advirtiendo que dicha voluntad también se expresa en los tratados internacionales que suscriben y en las decisiones adoptadas en su consecuencia. Como consecuencia de esta interpretación se deduce, entonces, que un Estado que se encuentra suspendido del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración no queda excluido a recurrir dentro del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, manteniéndose los representantes en los órganos que deben intervenir para conformar el procedimiento.

De esta argumentación se deduce, utilizando los términos desarrollados en este trabajo, que el TPR, a partir del Laudo 1/2012, tiene la competencia para entender sobre la cláusula democrática del bloque y analizar la existencia o no de una ruptura del orden democrático en alguno de los Estados-partes. En este sentido, el TPR se torna un guardián de la vigencia del PU y de la cuestión

democrática en la dimensión amplia (Estados-Procesos de integración). En este sentido, si el TPR entendiera que no se dieron las circunstancias necesarias para declarar una suspensión, ergo, entiende que no hubo una ruptura del orden democrático al interior del Estado y, viceversa.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo pretendió dar una visión desde los procesos de integración y, específicamente desde MERCOSUR, a la temática del evento: "*Rule of Law* en Latinoamérica y Europa".

El eje de análisis sobre el cuál se estructuró el trabajo consistió en saber si el TPR podría poseer alguna injerencia tendiente a garantizar la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho en los Estados que conforman este proceso de integración. Para ello, en primer lugar, se hizo un esclarecimiento previo en torno a las nociones: Gobernabilidad democrática, Estado de Derecho y *Rule of Law*. Se indicó que estos tres términos se encuentran relacionados, pero que, sin embargo, no quieren significar exactamente lo mismo. Se concluyó que la noción de Estado de Derecho se encuentra emparentada más estrechamente con el imperio de la ley escrita y el principio de legalidad. Sin embargo, si consideramos a la norma como dispositivo general que intenta abarcar la generalidad de casos (solucionar casos genéricos) se indicó que ésta, difícilmente, pueda dar solución a todos los casos específicos. En estos casos, entonces, es necesaria la intervención del intérprete judicial (función jurisdiccional) y lo mismo sucede en los procesos de integración regional. Sin embargo, en el caso de los procesos

de integración, se concluyó que la organización, efectividad y competencias de la función jurisdiccional en estos procesos dependerán de la vertiente (supranacional o intergubernamental) que predomine en el mismo.

A su vez, se habló de dos dimensiones de análisis en lo que respecta a la legitimidad democrática en los procesos de integración que se encuentran vinculadas. La dimensión estricta, que analiza la relación ciudadano-proceso de integración, y la dimensión amplia, que se centra en analizar las relaciones entre los Estados y el proceso de integración. En esta última es que se crean mecanismos desde los procesos de integración para garantizar el orden democrático en los Estados partes que forman parte del proceso y, en el MERCOSUR, esto quedó establecido a través de la entrada en vigor del PU de compromiso democrático.

No obstante, el PU no hace una mención específica sobre la relación entre él y el PO y, ante la existencia de esta laguna normativa, el TPR se vio en la necesidad de completarla realizando una reinterpretación del PO ante una controversia suscitada en el año 2012. Sostuvo, en esa oportunidad, que el mecanismo de solución de controversias no fue creado solo para resolver cuestiones comerciales, sino, también, cuestiones de que se encuentran más emparentadas a lo institucional, como puede ser la suspensión de un Estado por aplicación del PU. Es en este sentido que advertimos que la pregunta que guió el análisis en este trabajo puede ser respondida de forma afirmativa. En este sentido, el TPR, a partir de la interpretación dada en el Laudo 1/2012 fijó el criterio de que puede entender sobre la aplicación de este Protocolo de compromiso

democrático y, de esta forma, declarar que el mismo se aplica de forma correcta o no y, en consecuencia, tiene cierta injerencia en el sentido de garantizar la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho en los Estado que conforman el bloque.

Lamentablemente, el TPR en esa oportunidad, no pudo emitir un Laudo sobre el fondo del asunto, ya que la parte que había reclamado, Paraguay, utilizó una herramienta procesal que no está prevista para los casos de aplicación de PU. Se trata de las llamadas medidas de urgencia que es un procedimiento rápido para solucionar controversias cuyo objeto sea un bien perecedero y, por ese motivo, se desestimó el reclamo.

Por otro lado, cabe advertir que la normativa relacionada al mecanismo de solución de controversias no previó la existencia de seguimiento obligatorio del precedente, con lo cual, nada obstaría a que, en caso de que surja un caso de similares características en el MERCOSUR, el TPR (ante una nueva conformación) pueda decidir en sentido contrario e indicar que el mecanismo de solución de controversias solo debe activarse cuando se trata de cuestiones comerciales. También es cierto que, en caso de que se decida en sentido contrario al precedente anterior, el Tribunal deberá realizar un esfuerzo argumentativo mayor para instalar una nueva interpretación en este sentido.

REFERENCIAS

A. Perotti, *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR. Konrad Adenauer. Montevideo, 2004.

B. L. Maffei. *Herramientas procesales para el cumplimiento de los Laudos Arbitrales del MERCOSUR*. Trabajo presentado en: Semana de Arbitraje y

Mediación del MERCOSUR llevada a cabo del 16 al 20 de mayo de 2022.
Organizado por la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión.

B. L. Maffei. *El cumplimiento de los Laudos Arbitrales del MERCOSUR: ¿Actualidad?, perspectivas y modificaciones*. IX Congreso Eurolatinoamericano sobre integración 30 de noviembre, 01 y 02 de diciembre del 2022.

D. Filmus. Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos-Universidad Andina Simón Bolívar. Marzo, 2005.

E. Bulygin, Eugenio. Universidad de Buenos Aires. ISONOMÍA No. 18 / Abril 2003.

J. Raz. La autoridad del derecho, México, UNAM, trad. de Rolando Tamayo, 1988.

R. Ruiz Díaz Labrano. *Mercosur, Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

L. El eter. *Permanencia de los sistemas democráticos en los Estados miembros del MERCOSUR y de la UNIÓN EUROPEA como condición para formar parte de la integración regional*. Revista de la Secretaría del TPR, 2020, año 8, n° 16.

A.C. Pereira Menaut. *Rule of Law o Estado de Derecho*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A Madrid, 2003.

R. McCorquodale. *Defining the international rule of law: defying gravity? In The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, No. 2 (APRIL 2016), pp. 277-304. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24762354> 298.

T. Bogoslavsky Minolli; B. L. Maffei. *La eficacia de los instrumentos del MERCOSUR para mantener las democracias dentro del bloque*. MAFFEI, Brenda; ECHAIDE, Javier. *El Parlamento del MERCOSUR. Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque*, Buenos Aires: Euros Editores, 2015; B. L. Maffei. *El déficit democrático en los procesos de integración y el rol de la función jurisdiccional desde una perspectiva sistémica: el caso del MERCOSUR*. Trabajo presentado en: xii encuentro internacional do conpedi buenos aires – argentina direito internacional ii. Disponible em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/4ifc205b/lrTOV529yf2hZ7zy.pdf>.

Received on 29/02/2024

Approved on 07/05/2024