Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

Obstáculos y Desafíos del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR (1991-2010)

Pérez, Adrián

2011

Cita APA: Perez, A. (2011). Obstáculos y Desafíos del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR (1991-2010). Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0184

Adrián Pérez

"Obstáculos y Desafíos del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR (1991-2010)"

Director de Tesis: Omar Álvarez

Universidad de Buenos Aires (UBA)
Centro de Estudios Avanzados
Maestría en procesos de Integración Regional con énfasis en MERCOSUR

Año 2011

INDICE

- INTRODUCCIÓN [Pág.2]

PRIMERA PARTE

- CAPITULO I

I. INTRODUCCIÓN AL MERCOSUR [Pág.29]

I.1. Origen, objetivos y características [Pág.29]

I.2. Marco normativo e institucional [Pág.39]

- CAPITULO II

II. EL MERCOSUR Y SU RÉGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS [Pág.57]

II.1. Breve análisis comparado con otros sistemas de solución de controversias [Pág.59]

II. 2. Evolución normativa del sistema de solución de controversias del MERCOSUR [Pág.73]

II.2. 1. El régimen de solución de controversias en el Anexo III del Tratado de Asunción [Pág.73]

II.2.2. El régimen de solución de controversias en los Protocolos de Brasilia y Ouro Preto [Pág.77]

II.2.2.1. Régimen de solución de controversias entre los Estados Partes [Pág.78]

II.2.2.2. Régimen de solución de controversias entre un particular y un Estado Parte [Pág.84]

II.2.2.3. Procedimiento General para Reclamaciones ante la CCM [Pág.85]

II.3. El actual régimen de solución de controversias establecido por los Protocolos de Olivos y Ouro Preto [Pág.93]

II .3.1. Régimen de solución de controversias entre los Estados Partes [Pág.95]

II.3.2. Régimen de solución de controversias entre un particular y un Estado Parte [Pág.105]

II.3.3. Otras innovaciones del PO [Pág.107]

SEGUNDA PARTE

- CAPITULO III

III. EL APORTE DEL REGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ANTERIOR AL PROTOCOLO DE OLIVOS [Pág.113]

III.1. El primer laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.114]

III.2. El segundo laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.118]

III.3. El tercer laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.120]

III.4. El cuarto laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.124]

III.5. El quinto laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.128]

III.6. El sexto laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.130]

III.7. El séptimo laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.132]

III.8. El octavo laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.135]

III.9. El noveno laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.139]

III.10. El décimo laudo arbitral del MERCOSUR [Pág.141]

- CAPITULO IV

IV. LOS RESULTADOS DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS A PARTIR DE LA VIGENCIA DEL PROTOCOLO DE OLIVOS [Pág.146]

IV.1. Controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina por "la prohibición de importación de neumáticos remoldeados" [Pág.147]

IV.1.1. Laudo del Tribunal *ad hoc* de fecha 25 de Octubre de 2005 [Pág.147]

IV.1.2. Laudo N° 1/2005 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 20 de Diciembre de 2005 [Pág.155]

IV.1.3. Laudo N° 1/2006 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 13 de Enero de 2006, complementario del Laudo N° 1/ 2005 [Pág.158]

IV.1.4. Laudo N° 1/2007 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 8 de Junio de 2007 [Pág.159]

IV.1.5. Laudo N° 1/2008 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 25 de Abril de 2008 [Pág.163]

IV.1.6. Otros andariveles incursionados por el caso de "neumáticos remoldeados"[Pág.165]

IV.1.7. Comentarios [Pág.167]

IV.2. Controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina sobre la "libre circulación" [Pág.169]

IV.2.1. Laudo del Tribunal *ad hoc* de fecha 6 de Septiembre de 2006 [Pág.169]

IV.2.2. Otros andariveles incursionados por la controversia [Pág.179]

IV.2.3. Comentarios [Pág.182]

- CONCLUSIONES GENERALES [Pág.185]
- BIBLIOGRAFIA GENERAL [Pág. i]

Libros [Pág. i]

Artículos de Revistas [Pág. iv]

Documentos de Trabajo [Pág. x]

Artículos de Diarios [Pág. xi]

Laudos [Pág. xv]

Documentos oficiales del MERCOSUR y de otros sistemas de integración [Pág. xvii]

Leyes [Pág. xix]

Websites [Pág. xx]

SIGLAS

ACE	Acuerdo de Complementación Económica.
AEC	Arancel Externo Común.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
CARICOM	*Caribbean Community* - Comunidad del Caribe.
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CAP	Comisión del Acuerdo Político.
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay.
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEEA	Comunidad Económica de Energía Atómica.
CIJ	Corte Internacional de Justicia de La Haya.
CMC	Consejo Mercado Común.
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta.
CRPM	Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.
EEUU	Estados Unidos.
FCCP	Foro de Consulta y Concertación Política.
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.
FCES	Foro Consultivo Económico y Social.
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructura del MERCOSUR.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GANE	Grupo de Alto Nivel de Empleo.
GANRI	Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel para la Reforma Institucional del MERCOSUR.
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade.*
GMC	Grupo Mercado Común.
GTAN	Grupo Técnico de Alto Nivel.
MCCA	Mercado Común Centroamericano.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
NAFTA	*North America Free Trade Agreement* - Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.
OC	Opiniones Consultivas.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONG	Organización No Gubernamental.
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR.
PB	Protocolo de Brasilia.
PCPM	Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.
PO	Protocolo de Olivos.
POP	Protocolo de Ouro Preto.

SAM	Secretaría Administrativa del MERCOSUR.
SICA	Sistema de Integración Centroamericano.
TA	Tratado de Asunción.
TAH	Tribunal *ad hoc* del MERCOSUR.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TM80	Tratado de Montevideo de 1980.
TPR	Tribunal Permanente de Revisión.
UE	Unión Europea.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas.

PROLOGO

Primero y principal, quisiera reconocer y agradecer muy especialmente a mi tutor, Prof. Omar Álvarez, el que haya dirigido la presente tesis. Por haber realizado un seguimiento minucioso de la misma, como así también por la paciencia, sugerencias, conceptos y críticas volcadas en ella.

Por otro lado, quisiera mencionar que la consecución de esta investigación tuvo raíz en nuestra advertencia que la "cuestión jurisdiccional" en el ámbito del **MERCOSUR**, según nuestro saber y entender, constituye una de sus "debilidades". A lo largo de este trabajo intentaremos demostrar que en el caso del **MERCOSUR,** a pesar de algunos logros alcanzados en materia económica, éstos no han sido acompañados de una institucionalización paralela, entre otras cosas, en lo que respecta al mecanismo de solución de conflictos, lo que puja contra la consolidación del proceso.

Entonces, el objetivo de nuestra investigación se centró en analizar la performance del mecanismo de solución de controversias del **MERCOSUR**, desde su iniciación con el Anexo III del Tratado de Asunción hasta nuestros días. En particular, nos enfocamos en estudiar el régimen actualmente en vigencia y establecido por el Protocolo de Olivos. En este sentido, se consideran las críticas formuladas contra éste y, muy especialmente, su adecuación a los objetivos y propósitos de nuestro esquema de integración regional.

Para efectuar nuestro análisis tuvimos en cuenta los condicionantes económicos y culturales, los objetivos y propósitos del **MERCOSUR** y las etapas necesarias ya sea para consolidar el esquema o para ir avanzando hacia otro más profundo. De esta manera, creemos que el mecanismo de solución de controversias debe adecuarse indefectiblemente a los objetivos e intenciones del proceso de integración respectivo.

Además, recabamos la experiencia de otros procesos de integración de nuestro continente en lo que respecta al desarrollo, esquema y funcionamiento de sus respectivos mecanismos de solución de controversias. Asimismo, tuvimos especial consideración en incluir en nuestro estudio a la Unión Europea en cuanto al avance logrado en el esquema de integración y en cuanto al rol protagónico cumplido por la Corte Europea como "impulsora" en la construcción de dicho proceso. En este sentido, el análisis comparativo resulta útil a fin de considerar el diseño de distintos mecanismos posibles, las dificultades con que se han encontrado en su implementación y las ventajas e inconvenientes que han acarreado en el proceso de integración, con el objeto de nutrirse de tales experiencias.

Lejos de buscarse un análisis abstracto se hizo hincapié en la evaluación práctica del mecanismo de solución de controversias del **MERCOSUR**, examinando cada uno de los laudos suscitados bajo el régimen impuesto por el Protocolo de Olivos que está funcionando desde hace casi siete años. Hasta el momento se emitieron en total bajo este sistema siete (7) laudos. Cinco (5) de ellos por el Tribunal Permanente de Revisión, y los otros dos (2) restantes por Tribunales *ad hoc.* En otras palabras, los laudos se centraron en dos (2) controversias, en ambos casos entre la República de Argentina y la República Oriental de Uruguay (i.e. el caso de "los neumáticos remoldeados" y el caso de "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay"). También se emitieron tres (3) opiniones consultivas y una Resolución por parte del Tribunal Permanente de Revisión, que se tuvieron en cuenta en la evaluación general del actual sistema de solución de controversias, pero no fueron objeto de análisis específico de esta investigación en particular, recomendando que las mismas lo sean en ulteriores investigaciones académicas por la futura trascendencia jurídica de dichos pronunciamientos.

A efectos de conferirle una secuencia lógica y cronológica al presente trabajo, se utilizó la siguiente **técnica de investigación**: en la *primera parte,* tras una introducción de corte histórico-analítico sobre que constituye el **MERCOSUR** y sobre cómo está conformado

institucionalmente, se realizó el análisis de la génesis y evolución del sistema de solución de controversias de este sistema de integración desde sus comienzos en 1991 hasta la actualidad. Asimismo, se complementó con un sucinto análisis del funcionamiento de distintos sistemas de solución de controversias instrumentados en diferentes procesos de integración regional en perspectiva comparada con el mecanismo ostentado por el **MERCOSUR**, estableciendo similitudes y diferencias con éste último (a saber: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el mecanismo insinuado en la **ALADI**, el Tribunal de Justicia del Pacto Andino, el mecanismo resolución de controversias contemplado en el Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.- Canadá - México o **NAFTA**; entre otros); en la *segunda parte,* la más importante, tras una breve mención sobre la jurisprudencia establecida por los Tribunales *ad hoc* del **MERCOSUR** en sus diez (10) laudos durante la vigencia del Protocolo de Brasilia, se enfocó en la actuación de los Tribunales Arbitrales *ad hoc* y en los Tribunales Permanentes de Revisión constituidos bajo el actual régimen de solución de controversias del Protocolo de Olivos, y si se dieron cumplimiento a cada uno de los laudos emitidos por éstos. En particular, hicimos un análisis pormenorizado de las dos controversias suscitadas entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. Tuvimos en cuenta los datos coyunturales que rodeó a cada caso, así como los trabajos doctrinarios más significativos al respecto. A posteriori, se elaboraron las pertinentes *conclusiones* proveyendo sugerencias, opciones y recomendaciones al actual sistema de solución de controversias con miras a consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del **MERCOSUR**.

INTRODUCCION

"Todo sistema de controversias, así sea uno que puede considerarse sofisticado y avanzado, como es sin duda la presencia de un Tribunal Permanente, nunca es, por si mismo, mejor o peor que otros sistemas alternativos. Deben tener en cuenta las características peculiares del proceso de integración al cual están llamados a servir"

FERNANDO URIBE RESTREPO[1]

Desde fines de la década del ochenta marcada por el fin de la Guerra Fría el sistema internacional ha venido transformándose profundamente, y adaptándose de manera casi abrupta respecto a los desafíos planteados por el surgente fenómeno de la "globalización". En ese marco, hubo una suerte de "florecimiento" de los esquemas de integración regional en todo el mundo, inclusive en América Latina y el Caribe, que presentaron una alternativa distinta en la relación entre los Estados y cambiaron la dinámica de su actuación en el ámbito internacional.

En particular, en la década del noventa, se creó un nuevo esquema en nuestra subregión de pertenencia en torno al Mercado Común del Sur o **MERCOSUR**[2], así como varias tentativas de relanzamiento de esquemas ya en marcha, como el Pacto Andino (que luego

---

[1] Fernando Uribe Restrepo fue Magistrado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. ***Cita evocada en***: Vigil Toledo Ricardo, "La solución de controversias en el derecho comunitario andino" en Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Pág. 159.-

[2] En adelante utilizaremos su nominación abreviada, **MERCOSUR**, para hacer mención del sistema de integración regional del Cono Sur que fue creado en 1991. La doctrina concuerda en que la estructura orgánica del **MERCOSUR**, es la de una **organización intergubernamental con objetivos comunitarios,** pero no constituye una organización supranacional. Está actualmente conformado por sus Estados Partes fundadores: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y sus cinco (5) Estados asociados: Bolivia (1996), Chile (1996), Perú (2003), Colombia (2004) y Ecuador (2004). Por otro lado, Venezuela está en proceso de adhesión al **MERCOSUR** en carácter de socio pleno, aguardando las respectiva ratificación parlamentaria en el Congreso Nacional de Paraguay (a la fecha el ingreso de Venezuela al **MERCOSUR** fue aprobado por los Congresos Nacionales de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, y la República Oriental de Uruguay) y su comunicación formal a la **ALADI**.

devino en la Comunidad Andina de Naciones o **CAN**[3] en 1995), el Mercado Común Centroamericano o **MCCA**[4] y la Comunidad del Caribe (**CARICOM**[5]; siglas en inglés de *Caribbean Community*).

En derredor de ese "renacimiento" del regionalismo, opiniones sustanciadas en el tema -- del ámbito académico y político de todos los países implicados en dichos procesos de integración-- forjaron un rico debate acerca de los retos y las posibilidades concretas e implícitas en ellos. Aparte de las motivaciones puramente de tinte económico, los esfuerzos integracionistas fueron puestos al servicio de buscar mecanismos que permitieran desarrollar institucionalmente dichos esquemas con mayor **transparencia, sustento, solidez y previsibilidad** para la consecución de sus metas de manera exitosa.

En otras palabras, cualquiera sea la forma adoptada por los distintos procesos de integración: a) *"cooperación"* (categoría más embrionaria)[6]; b) *"tenue"* (limitados a las materias de naturaleza comercial, como la Asociación Latinoamericana de Integración o

---

3 Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador integran la **CAN**. Además, cuenta con cinco (5) Estados Asociados: Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y dos (2) países observadores: México y Panamá. ***Ver:*** http://www.comunidadandina.org/ (Portal oficial de la Comunidad Andina- CAN).-

4 Los días 12 y 13 de Diciembre de 1991, durante la Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en Tegucigalpa, se constituyó formalmente el "Sistema de Integración Centroamericana" a través de la firma del Protocolo de Tegucigalpa. La conformación de este "sistema" fue para establecer "subsistemas" adicionales al económico, como el social y político. ***Para más detalles ver:*** Echandi Roberto, "Solución de diferencias comerciales entre Estados: la experiencia de los países centroamericanos", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Pág. 175.-

5 La Comunidad del Caribe nació el 4 de julio de 1973 con la firma del Tratado de Chaguaramas por los primeros ministros de cuatro naciones (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) con el fin de fortalecer sus lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe. Actualmente cuenta con 15 miembros plenos, 5 miembros asociados y 7 miembros observadores, la mayoría de los cuales pertenecen a la Mancomunidad Británica de Naciones. ***Para más información consultar:*** http://www.caricom.org (Portal oficial de la Comunidad del Caribe- CARICOM).-

6 Existe una diferencia sustancial entre **cooperación** e **integración**. Según Lanci, "por medio de la primera se trata de reducir las barreras, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad; con la segunda se persigue la supresión absoluta de tales barreras, para crear un mercado único, sin trabas fronterizas". ***Ver:*** Lanci Leandro, "Globalización y MERCOSUR", en: Armagnague Juan F. (director), Estudios sobre el MERCOSUR, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2007, Pág. 44.-

ALADI[7]); c) de *"vigor medio"* (a través de los cuales los socios se vinculan sea de modo intergubernamental o supranacional, para realizar un objeto que excede lo puramente comercial y se proyecta a los campos político, económico, social, cultural y jurídico, tales como el **MERCOSUR** o la **CAN**); o d) de *"compromiso superior"* (modalidad que esgrime un estadio de "affectio societatis" mayúscula, reflejada por excelencia en la experiencia de la Unión Europea o **UE** desde mediados del siglo pasado)[8]; éstos requieren de **mecanismos institucionales para establecer políticas, conducir el proceso, y resolver los conflictos que se planteen**, los que además deben guardar una estrecha relación con el grado de profundidad del proceso donde se encuentran insertados.[9]

El profesor argentino, Miguel Ángel Ekmekdjian, ya hace diez años se refería en un diario argentino de tirada masiva[10] a la apremiante necesidad de **institucionalizar las relaciones entre los Estados Partes del MERCOSUR, y de establecerla como prioridad en su agenda de trabajo integracionista. Es decir, institucionalizar las relaciones entre los socios principales del esquema de integración regional bajo nuestro principal foco de estudio en el presente trabajo.**

Su propuesta concreta al respecto, era la de crear dos organismos, tales como un "Congreso Mercosureño" y un "Tribunal de Justicia Comunitario", para morigerar las fuerzas centrípetas y centrífugas ineludibles en el novel sistema de integración del Cono

---

[7] Instituida por el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80). ***Ver:*** Rojas Penso Juan, "Nuevas perspectivas para la solución de controversias en la Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Pág.133.-

[8] Para mayores detalles sobre la tipología de procesos de integración regional, ***consultar***: Midón Mario, "Tras diez años de MERCOSUR y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-1, 138.

[9] Vacchino Juan, "La dimensión institucional en la integración latinoamericana", Integración Latinoamericana, INTAL, Nro. 185, diciembre de 1993.

[10] Ekmekdjian Miguel Ángel, "Sólo mejores instituciones salvarán al MERCOSUR", Clarín, Buenos Aires, viernes 13 de agosto de 1999. Dicho artículo fue luego recopilado en su libro póstumo: Reflexiones sobre la Constitución y el MERCOSUR, 1°edición, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2005.-

Sur y para conferirle un marco de mayor seguridad jurídica al mismo. En suma, para propender a un marco institucional más equilibrado y eficaz.

En particular, comentaba lo siguiente sobre cómo abordar tamaña empresa:

" [...] Para evitar que las vicisitudes y tensiones vividas en los últimos días de julio pasado, entre los socios principales del MERCOSUR, pongan en peligro la continuidad de esta organización supranacional – fundamentalmente para el Cono Sur de América- es necesaria una decisión política valiente de sus miembros de instituir dos organismos imprescindibles para ello: un ***Tribunal de Justicia Comunitario***, similar al de la Unión Europea, que resuelva los conflictos y controversias internos, en forma institucional, sin estridencias ni desgastes políticos y un ***Congreso Mercosureño*** (permítaseme el neologismo), de estructura y funciones similares a las del Parlamento Europeo, que sirva de caja de resonancia, de composición y de acuerdo de los intereses de los distintos grupos y *lobbies* de los países socios".[11]

Lamentablemente, a casi once años de las "vicisitudes y tensiones" en el **MERCOSUR** señaladas por Ekmekdjian en su época[12], éstas parecen no haber desaparecido.

Por el contrario, las desavenencias siguen vigentes entre sus socios principales, y a su vez se vieron últimamente agudizadas de manera exponencial con el estallido de la grave crisis financiera y económica internacional el lunes 15 de Septiembre de 2008 o bien comúnmente llamado "lunes negro". En esa fecha se "derritió" ante nuestros ojos el sistema financiero estadounidense y devino, consecuentemente, una recesión económica mundial que aqueja principalmente a las potencias industriales del Hemisferio Norte, pero que no ha tardado en hacer sentir sus efectos por estas latitudes.[13] Por ende, ante la sucesión

---

[11] Ekmekdjian Miguel Ángel, Reflexiones sobre la Constitución y el MERCOSUR, 1°edición, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2005, Pág. 532.-

[12] Las tensiones a las que dicho autor se refería fueron provocadas por una resolución del Ministerio de Economía argentino, que ponía trabas a la importación al país de productos de Latinoamérica, incluyendo los provenientes del principal socio de Argentina: Brasil. A ello se agregaron otros factores, tales como: la instalación de una fábrica automotriz en Bahía de San Salvador y el pedido del Poder Ejecutivo de la Argentina de ser miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte **(OTAN).** ***Para más detalles ver:*** Ekmekdjian Miguel Ángel, op.cit., Pág. 531.-

[13] El colapso del sistema financiero de EE.UU. estalló con la quiebra de tres de las cinco financieras "top" de Wall Street – Bear Stearns, Lehman y Merrill Lynch—y los serios problemas financieros que ostentaba la compañía de seguros AIG. Si bien dicho tema es apasionante y de crucial importancia, no es objeto de principal análisis en la presente tesina. ***Para mayor información al respecto se sugiere leer***: Wolf Martin, "The end of lightly regulated finance has come far closer", Financial Times, Tuesday 16th September, 2008;

de estos hechos, el gobierno argentino reaccionó cerrando el país al ingreso de productos extranjeros, y en la vereda opuesta, el gobierno brasileño, propuso liberalizar los mercados en circunstancias en que las grandes potencias mundiales adoptan medidas proteccionistas y rescatan a sus sistemas financieros de los "excesos" del mercado. Por ello la percepción regional de dichas medidas totalmente opuestas por parte de los dos socios mayoritarios es la de "fracturamiento" del **MERCOSUR** en materia de negociación internacional.[14] Al respecto, el profesor Felix Peña expresa:

"[...] en períodos de crisis económica, sea ella internacional o interna a un determinado país...uno o más países miembros de un acuerdo comercial necesitan adoptar medidas defensivas de sus intereses, las que eventualmente pueden entrar en colisión con las reglas de juego vigentes. La insuficiencia de válvulas de escape en el respectivo acuerdo – tal el caso de la OMC- o su inexistencia- tal el caso del MERCOSUR- puede conducir entonces a situaciones de abierta contradicción entre las medidas que se adoptan y los compromisos internacionales asumidos. Si son numerosas, los mecanismos de solución de controversia pueden ser ineficaces".[15]

Otros graves problemas, por mencionar meramente algunos de índole económica, fueron las posiciones divergentes – nuevamente entre Argentina y Brasil-- en la discusión y finalmente ardua aprobación (tras años de reiterados fracasos en las negociaciones) del texto del Código Aduanero, tema vital para el bloque en su conjunto. Es decir, el Gobierno argentino coronó el fin de la Presidencia Pro Témpore del **MERCOSUR**, en Agosto de 2010, con el consenso del Código Aduanero[16], un anhelo de varias Cumbres que no podía resolverse ante la falta de acuerdo en un tema de alta sensibilidad: la política para fijar los derechos de exportación. Durante la reunión de San Juan, los Presidentes de los países miembros destrabaron este obstáculo y eliminaron el doble cobro del Arancel Externo

---

Theater David, Elliot Larry & Treanor Jill, "The reckoning –domino effect that reshaped global economy", The Guardian, Saturday 20th September, 2008; Minsky Hyman, "Securitization", Policy Note, The Levy Economics Institute of Bard College, 2008-2; "President Sarkosy's Toulon on 25 September on the international financial situation", en: http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-speaks-to-French.html; y, Lugones Paula, "En los bancos de EE.UU. ya hay un corralito de facto para los depósitos", Clarín, Buenos Aires, 2 de octubre de 2008.-

[14] "Ante retos la Cumbre del MERCOSUR – Con dificultades e incógnitas", The Associated Press, 8 de diciembre de 2008.-

[15] Peña Félix, "El MERCOSUR necesita un amplio debate sobre su flexibilidad", El Cronista, Buenos Aires, 10 de agosto de 2009.-

[16] MERCOSUL/CMC/DEC. N° 27/10- "Código Aduanero del MERCOSUR", San Juan, 2 de Agosto de 2010.-

Común (**AEC**), pero para que el nuevo conjunto de normas comience a regir debe pasar por uno de los filtros más complicados: el Congreso. Teóricamente, el Código implicaría la profundización de la Unión Aduanera del **MERCOSUR**, que hoy día es considerada una "Unión Aduanera Incompleta o Imperfecta"[17] pese a la nomenclatura del bloque como "Mercado Común"[18] a veinte (20) años de la entrada en vigencia del proyecto. En este sentido, algunos especialistas en la materia, como el Profesor Roberto Bouzas, destacan que: "Un problema clave del **MERCOSUR** hoy no es que se trate de una unión aduanera incompleta, sino que es también una precaria área de libre comercio".[19] En el parecer del académico:

"[...] Dicha precariedad no proviene del hecho de que aún subsisten excepciones (como el azúcar o los automóviles), sino de la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en el tratamiento de una serie de restricciones no-tarifarias con efectos distorsionantes sobre el comercio y la ineficacia normativa".[20]

Asimismo, a las circunstancias anteriormente referidas también se suman otras dificultades, tales como los relativamente recientes reclamos de cumplimiento de acuerdos comerciales asumidos (de Uruguay hacia Venezuela) con el agregado de sin "trabas fronterizas" (de Paraguay hacia Brasil y Argentina), y la insistencia de Paraguay de que se

---

[17] Como bien define Leandro Lanci: "Una *unión tarifaria* se convierte en una *unión aduanera* cuando, además de contar con un arancel aduanero externo *común,* y conformar un territorio aduanero *común,* el grado de uniformación de los institutos y los regímenes aduaneros permita afirmar que existe una legislación aduanera *común.* Entonces se habrá llegado a una unidad o una uniformidad en la materia aduanera que justifique hablar de una *unión aduanera.* Al igual que la unión tarifaria, la unión aduanera actúa en el comercio internacional con personalidad jurídica". Desde esta perspectiva, se advierte que el **MERCOSUR** no ha llegado todavía a consolidar o perfeccionar esta etapa de integración. ***Ver:*** Lanci Leandro, op.cit., Pág. 58.-

[18] Se arriba a la conformación de un *mercado común* cuando se han cumplimentado tres etapas previas: zona de libre comercio, unión tarifaria y unión aduanera, del cual los países del **MERCOSUR** todavía están lejos, desafortunadamente. Éste supuestamente debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994. ***Ver:*** Ibíd., Pág. 55.

[19] ***En***: Bouzas Roberto, "MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?", en: Hugueney Filho C. y Cardim C.H. (coord.), Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, IPRI, 2002.-

[20] Bouzas Roberto, op.cit.

le reconozcan sus derechos paritarios sobre la explotación de las compañías hidroeléctricas Itaipú y Yaciretá (ante Argentina y Brasil), entre otros escollos a superar.[21]

A su vez, en el plano institucional, el cumplimiento de parte de las "recomendaciones prioritarias", sugeridas por Ekmekdjian, se realizaron de modo parcial. A saber:

Primeramente, el "Congreso Mercosureño" cobró vida a través del flamante Parlamento del MERCOSUR o **PARLASUR**, en la sesión constitutiva de diciembre de 2006, como "órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del **MERCOSUR**"[22]. Posteriormente, en Mayo de 2007, comenzó a entrar en funciones, reemplazando así a su antecesora, la Comisión Parlamentaria Conjunta **(CPC).** Sucintamente, el **PARLASUR** ya ha realizado al día de la fecha más de una veintena de reuniones, entre Sesiones Ordinarias, Extraordinarias y Especiales. También, han participado de las sesiones los Cancilleres de todos los miembros partes en calidad de informantes de los trabajos hechos o a efectuarse. No obstante, el **PARLASUR** está aún en un "estado embrionario"[23], y son susceptibles de mejoramiento considerables

---

[21] ***Para más información ver:*** Ramos Pablo, "Algunos chispazos entre Brasilia y Buenos Aires", APM, 23 de noviembre de 2008; "Dura crítica de Lugo a Brasil y Argentina", La República, miércoles 3 de diciembre de 2008; "Paraguay insistirá en cumplimiento de libre comercio en MERCOSUR", ABC Digital, martes 2 de diciembre de 2008; "Uruguay reclamará al MERCOSUR cumplimiento de acuerdos", Espectador, 5 de diciembre de 2008; "Presidente Lugo reclama un MERCOSUR con humanidad y no solo de literatura", AFP, 2 de diciembre de 2008; y "Uruguay reclamará a MERCOSUR y Venezuela que se cumplan acuerdos comerciales", El Nacional, 6 de Diciembre de 2008.-

[22] Artículo 1, Inciso 1, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR **(PCPM).**

[23] De acuerdo a lo establecido en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR **(PCPM)** para esta primera etapa de transición los Estados Partes tienen una representación igualitaria, de 18 parlamentarios cada uno elegidos por los propios Congresos Nacionales. No obstante, el **PCPM** previó en su Artículo 5, Inciso 1, que la integración del **PARLASUR** deberá realizarse de acuerdo a un criterio de representación ciudadana. En el marco de un Acuerdo Político, el **PARLASUR** aprobó en su Sesión Ordinaria del 28 de Abril de 2009, en Asunción del Paraguay, una propuesta – a ser aprobada por el Consejo Mercado Común **(CMC)** - que estipula que la integración de los nuevos parlamentarios argentinos y brasileños se realizará progresivamente. Es decir, de acuerdo a dicha propuesta, durante la segunda etapa de la transición (2011-2014), dichos Estados Partes elegirán de manera directa 26 y 37 parlamentarios respectivamente. Cumplida esta etapa, se completará la conformación del Parlamento con el número máximo de bancas correspondientes: 75 representantes para Brasil y 43 representantes para Argentina. Paraguay y Uruguay continuarán con delegaciones de 18 parlamentarios cada uno. A estos efectos, Paraguay fue el primer país en elegir a sus parlamentarios directamente el día 20 de abril de 2008. Además, en conformidad con el Artículo 19 del **PCPM** y el Artículo 90 de su Reglamento Interno, los actos del **PARLASUR** son: dictámenes, proyectos de norma, anteproyectos de norma, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones. Para más información relativa al **PARLASUR** ver su website: http://www.parlamentodelmercosur.org/

aspectos para su pleno y correcto funcionamiento. Es decir, si bien en el "ánimo" del **PARLASUR** están las bases para coadyuvar a la generación de una "conciencia regional" en un largo plazo --requisito básico para el desarrollo de la integración-- aún deben perfeccionarse y consolidarse muchas de sus reglas de procedimiento internas, y varios de sus mecanismos para una efectiva formación e internalización de sus normas en los Estados Partes.

En cuanto al segundo organismo, esto es la necesidad de conformar un "Tribunal de Justicia Comunitario" según el punto de vista del académico anteriormente mencionado, fue paradójicamente objeto de discusión durante el transcurso de las XV, XVII, y XXVII Sesiones Ordinarias del **PARLASUR** celebradas el pasado 28 de Noviembre de 2008, 28 de Abril de 2009, y el 13 de Diciembre de 2010, respectivamente, lo cual deja cuenta de la actualidad y vigencia de dicho debate.

En la XV Sesión Ordinaria del **PARLASUR**, la propuesta de creación de lo que se llamó un "Tribunal Supranacional del **MERCOSUR**" esgrimida por un senador argentino, y votada por unanimidad por los parlamentarios presentes en el recinto de todos los países del **MERCOSUR**, fue considerada fundamental para el avance y definitiva integración del bloque. Según el Senador proponente, "La única forma de posibilitar a los habitantes de nuestro **MERCOSUR** un nivel mejor o calidad de vida será cimentándolo sobre la base de la seguridad jurídica, que deberá ser única y no podrá estar sujeta a las distintas interpretaciones de los órganos judiciales de cada Estado Parte".[24] Por otro lado, en el ámbito de la XVII Sesión Ordinaria del **PARLASUR,** se aprobó un "Acuerdo Político" que además de definir un criterio de representación ciudadana que establece su composición a futuro, hace referencia a la necesidad de consolidar la dimensión judicial del **MERCOSUR**, instituyendo el compromiso de trabajar en la creación de un "Tribunal de Justicia del **MERCOSUR**". [25] Dicho Acuerdo fue posteriormente aprobado mediante

---

[24] El autor de la propuesta es el actual Senador de la República Argentina, Adolfo Rodríguez Saá. Cita extractada de la sección noticias de la Web del **PARLASUR**: http://www.parlamentodelmercosur.org/

[25] ***Ver:*** "Acuerdo Político para la consolidación del **MERCOSUR** y proposiciones correspondientes", Asunción del Paraguay, Parlamento del **MERCOSUR**, 28 de Abril de 2009.-

Decisión del Consejo Mercado Común **(CMC)** N° 28/10 el 18 de Octubre de 2010. Finalmente, en la XXVII Sesión Plenaria del **PARLASUR** se decidió elevar al **CMC** un Proyecto de Norma N° 02/2010, referido al Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del **MERCOSUR** (cuyos autores son los Parlamentarios Adolfo Rodríguez Saá y Eric Salum), siendo luego presentado como Documento Informativo N° 07/10 en la XL Cumbre de Jefes de Estado y del **CMC** en la localidad brasileña de Foz de Iguazú el día 16 de Diciembre de 2010.

De todos modos, vale decir que no fue la única vez que referentes políticos y funcionarios del **MERCOSUR** manifestaran una moción a favor del perfeccionamiento del sistema judicial mercosureño. Por ejemplo, los entonces Presidentes de los países del **MERCOSUR** en Septiembre de 2000[26], reunidos en Florianópolis, Brasil, declararon en un Comunicado Conjunto que el "fortalecimiento del Estado de Derecho y el perfeccionamiento del sistema judicial son indispensables para la profundización del régimen democrático".[27] En otras palabras, apuntaron al fortalecimiento y perfeccionamiento no sólo de los miembros del **MERCOSUR** individualmente considerados, sino también al sistema de integración entendido en su conjunto.

Entonces, por una parte, la discusión sobre si un Tribunal debe tener características "comunitarias" o no[28] llevará un largo proceso de negociación y debate político entre los países socios. Por otro lado, no deja de ser positivo que el tema de perfeccionamiento de la dimensión jurídica del **MERCOSUR** se haya puesto públicamente y de modo reiterado

---

[26] Los presidentes del **MERCOSUR** en ese tiempo eran: Fernando de la Rúa (Argentina); Fernando Henrique Cardoso (Brasil); Jorge Batle (Uruguay); y Luis Ángel González Macchi (Paraguay).-

[27] Alonso García Ricardo y Dreyzin de Klor Adriana (directores), "Contribución al perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-5, 135, Pág. 1.

[28] Según Martínez López Muñiz, "El **MERCOSUR** no constituye una propia organización supranacional, sino más bien sólo de cooperación. Instalar una jurisdicción como la comunitaria europea exigiría desde luego, en buena lógica, transformar al **MERCOSUR** en sentido supranacional". ***Para más detalles consultar:*** Martínez López Muñiz José Luis, "MERCOSUR: balance actual y perspectivas a la luz de la experiencia de la Comunidad Europea. Posibilidades de un Tribunal Supranacional para asegurar el cumplimiento e interpretación del Derecho del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1999-4, 54, Pág.9.-

sobre el tapete. Sin embargo, en la práctica, el meollo radica en cuán sólidas y verosímiles constituyen las instituciones jurídicas existentes (o las propuestas de reforma futuras de ellas) en el ámbito del **MERCOSUR**. Como bien expresa Bouzas, "[...] los principales dilemas del **MERCOSUR** hoy no pasan tanto por la forma de integración ("intergubernamentales" o "supranacionales") como por su calidad".[29] Esto es, para la presente etapa que transita el **MERCOSUR** es fundamental la credibilidad y efectividad de los compromisos más que la forma concreta que acoja el proceso de integración *per se*. Para ello, resultará esencial una clara demostración en los hechos- y no sólo en la retórica- del compromiso político de cada uno de los Estados Partes del **MERCOSUR** para con dicho proceso de integración. De lo contrario, no podrá escapar de su actual "ambigüedad" que deteriora profundamente a su "credibilidad"[30].

Por ende, lo antes expresado conduce a afirmar, en particular, que es de esperar que a medida que el proceso de integración en el **MERCOSUR** avance sea éste cada vez más politizado, y en general, que los fenómenos de integración siempre generan diversos tipos de relaciones y conflictos (entre Estados, entre particulares, entre Estados y particulares, entre los distintos órganos que conforman un sistema de integración, y demás interacciones posibles en el esquema en cuestión). Cuanto más intensas y frecuentes son las relaciones, resultan mayores las oportunidades de discrepar y el surgimiento de controversias; pero a su vez el mismo crecimiento en los contactos incentiva el surgimiento de elementos aglutinantes, tales como valores compartidos, instituciones comunes, etc.

En efecto, el surgimiento de conflictos es una circunstancia ineludible en cualquier proceso de integración, resultando imperativo brindar a los Estados Partes y demás actores implicados (por ej. el sector privado) un marco de seguridad jurídica que permita garantizar de la mejor manera posible y con la mayor celeridad alcanzable, soluciones justas a dichas controversias.

En este sentido, el método adoptado para la resolución de conflictos ha sido considerado como uno de los aspectos más importantes en cualquier proceso de

---

[29] Bouzas Roberto, op.cit.

[30] Ibíd.-

<u>integración</u>, en la medida que permite garantizar la "obligatoriedad" de las normas, otorgándole "credibilidad" al proceso, y "certeza" y "confiabilidad" tanto a los protagonistas como a los terceros (públicos y privados). En suma, su rol principal es el de coadyuvar en general a la "consolidación" del proceso de integración.

Los sistemas de solución de controversias implementados en los distintos esquemas de integración conocidos son diversos, a raíz de la naturaleza del esquema en cuestión y el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo, definido por el objetivo delimitado al momento de integrarse. Puntualmente, **el sistema de solución de controversias que nos interesa estudiar, el del MERCOSUR, pasó por tres etapas o regímenes,** que pasaremos a describir sucintamente en esta **<u>Introducción</u>,** pero a profundizarse durante el desarrollo del presente trabajo. A saber:

El **primer régimen de solución de controversias** que tuvo el **MERCOSUR** estaba previsto en los primeros documentos de este sistema de integración. Es decir, en el Tratado de Asunción y sus protocolos constitutivos, particularmente en el **Anexo III del Tratado**.

El Artículo 3 del Tratado de Asunción dice así: "Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, que constan como Anexos II, III y IV al presente Tratado."[31] En el Anexo III en cuestión (Numeral I), que entró en vigencia el **29 de noviembre de 1991**, se estableció un "rudimentario andamiaje" con mezcla de autocomposición y conciliación de tipo provisorio (ya que el modelo definitivo se debía instrumentar como mencionamos anteriormente a partir del 31 de diciembre de 1994, que quedó a medias configurado en 1993 con el Protocolo de Brasilia y en 2002, a posteriori, con el Protocolo de Olivos). En otras palabras, se trató de un procedimiento elemental, sobre la base de negociaciones directas entre los Estados Partes, quienes eran los únicos que tenían legitimación activa en

---

[31] **<u>En</u>**: Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, o "Tratado de Asunción", firmado en la ciudad de Asunción en el mes de marzo de 1991.-

el planteo de las controversias, y éstas se encontraban limitadas a la "aplicación del Tratado". Como expresa Liliana Bertoni, este sistema "no incluye las controversias que pudieran surgir entre los particulares con otros particulares, ni los reclamos de los mismos ante las actuaciones de los órganos del **MERCOSUR** que pudieran perjudicarlos por aplicación de normas del Tratado o de la normativa dictada en consecuencia".[32] En esencia, el procedimiento se circunscribió a tres pasos sucesivos, a saber: en principio negociaciones directas entre los Estados; en caso de no lograrse acuerdo se debían someter las actuaciones ante el Grupo Mercado Común **(GMC)**; y si continuaba la contienda, era necesario acudir al Consejo de Mercado Común **(CMC)** para que adopte la recomendación del caso.

En suma, el Anexo III acuñó un sistema de solución de controversias en base al "acuerdo de voluntades" de los países socios, que en aras de la supuesta "simplicidad" del mecanismo por el contrario pergeñó uno lento e ineficaz desde el mismo momento de implementación del procedimiento.

El **segundo régimen de solución de controversias** del esquema mercosureño, que reemplazó al anterior, estaba pautado en el **Protocolo de Brasilia (PB) y el Protocolo de Ouro Preto (POP)**.

El **Protocolo de Brasilia (PB)** había entrado en vigencia a partir del **22 de abril de 1993**, y ordenaba y ampliaba el sistema propuesto en el Anexo III. El Protocolo mantuvo sin cambios las instancias propuestas en el Tratado de Asunción (negociaciones directas y la incursión del **GMC)** pero presentó como novedad, en relación al mecanismo anterior, el agregado de una instancia arbitral como etapa final. Este instrumento se aplicaba no sólo respecto de las controversias que pudieran surgir con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las normas incorporadas en el Tratado de Asunción y los acuerdos celebrados en el marco del mismo, sino también de las decisiones del **CMC** y de las resoluciones del **GMC**. Por otra parte, incorporó la habilitación de procedimientos que permiten reclamaciones de los particulares, aunque con apreciables limitaciones (éstos

---

[32] Bertoni Liliana, Laudos arbitrales en el MERCOSUR, Buenos Aires-Madrid, Ed. Ciudad Argentina, 2006, Pág. 69.

debían concretar sus reclamos en la Sección Nacional del **GMC** del país donde tenían residencia habitual o la sede de sus negocios, a riesgo que el **GMC** declarara la improcedencia del reclamo, ya que éste era irrecurrible)[33].

En efecto, el Protocolo de Brasilia estipulaba un procedimiento para la solución de controversias producidas entre los Estados Partes del **MERCOSUR** y otro para controversias entre un Estado Parte y un particular –persona física o jurídica- que sea nacional de otro Estado socio del esquema. Ambos procedimientos disponían instancias conciliatorias previas, con intervención de los representantes de los Estados Partes en la controversia y del **GMC**, y la instancia arbitral --sustanciada por un Tribunal *ad hoc* --a través de un procedimiento jurisdiccional definido por medio de un laudo arbitral de carácter obligatorio para los Estados Partes, dictados por tres árbitros "de reconocida competencia" que juzgaban y resolvían con total independencia. Dos de ellos representaban a cada Estado parte en la controversia y el tercero representaba a un país ajeno al conflicto, que podían ser o no, nacional de otro de los países socios del **MERCOSUR**.

De esta forma, los medios que habían sido convenidos para la solución de controversias, constituían una combinación de procedimientos diplomáticos, institucionales y jurisdiccionales, llegándose a los últimos en forma progresiva y en defecto del éxito de los anteriores.

Por su parte, el **Protocolo de Ouro Preto (POP)** que entró en vigor el **15 de diciembre de 1995**, constituye un documento adicional al Tratado de Asunción que en virtud de su Artículo 18, debía establecer cuál sería la estructura definitiva de los órganos que administrarían el **MERCOSUR** (funciones y capacidad decisoria de cada uno), aunque manteniendo el nivel de actuación intergubernamental. Además, reafirmaba la utilización de los mecanismos del Protocolo de Brasilia aunque modificándolo parcialmente.

Las modificaciones tenían que ver con el ámbito de aplicación, ya que se extendía a las controversias planteadas por la aplicación e incumplimiento de las directivas de la Comisión de Comercio o **CCM** (que fue regularizado por este Protocolo como órgano del **MERCOSUR** con facultades decisorias conjuntamente con el **CMC** y el **GMC**); y en lo

---

[33] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 75.

relativo al procedimiento ante la **CCM**, imponiendo otro andarivel de reclamaciones y consultas para las cuestiones relacionadas con políticas comerciales comunes en el comercio intra- **MERCOSUR** o con terceros países. En algunos casos permitió un ágil y útil intercambio de información entre los Estados, que desembocó en soluciones o rectificaciones de medidas sin necesidad de poner en acción el mecanismo de solución de controversias del Protocolo de Brasilia. Sin embargo, cabe aclarar que si bien este nuevo camino para canalizar reclamaciones y consultas morigeraba algunos conflictos, "no constituye un nuevo sistema de solución de controversias, ya que mantuvo intacto el sistema general que se había establecido".[34]

Bajo este régimen de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia (y que convivía con el Protocolo de Ouro Preto) no obstante los numerosos conflictos producidos en esos años –tanto entre los Estados Partes, como entre éstos y los particulares- se reunieron solamente en total diez (10) Tribunales *ad hoc*[35] en función de diez (10) casos (uno de ellos disparado por particulares), que emitieron diez (10) laudos, de los cuales siete (7) fueron cumplidos en todos sus términos, en tanto que en dos (2) de los laudos restantes, si bien hubo cumplimiento del Estado Parte perdidoso, surgieron algunas cuestiones

---

[34] Ibíd., Pág. 96.

[35] Los Tribunales *ad hoc* se reunieron en función de los siguientes casos: Primer Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco. Controversia sobre Comunicados N°37/97 y N° 7/98 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX)"; Segundo Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre el otorgamiento de subsidios a la producción y exportación de carne de cerdos"; Tercer Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia entre Argentina y Brasil por aplicación de medidas de salvaguardia en productos textiles"; Cuarto Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre la aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil"; Quinto Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo"; Sexto Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre la prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay"; Séptimo Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96, y 71/98"; Octavo Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre discriminación impositiva en la aplicación del IMESI (Impuesto Específico Interno) a la comercialización de cigarrillos entre Paraguay y Uruguay. Los impuestos nacionales y la igualdad de trato como principio fundamental de los procesos de integración"; Noveno Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de lanas otorgado por Uruguay, establecido por la Ley N° 13.695/68 y decretos complementarios con la normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el Comercio": y, Décimo Tribunal Arbitral del MERCOSUR, "Controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco".

"discutibles" en cuanto a la forma de su cumplimiento.[36] Por su parte, podemos decir que la **CCM**, por ejemplo, desde que entró en funciones hasta mayo de 1996 – correspondientes a los primeros años de relaciones comerciales entre los socios-- los Estados presentaron 161 consultas, resueltas en su mayoría satisfactoriamente.[37]

De todos modos, el régimen denotó falencias en su funcionamiento por lo cual ha recibido varias críticas.

Las observaciones doctrinarias mas reiteradas han sido: a) el difícil acceso al sistema; b) la lentitud del procedimiento de solución de controversias; c) la complejidad de los trámites regulados; c) la existencia de laudos arbitrales con interpretaciones contradictorias sobre temas similares; d) la inexistencia de jurisprudencia comunitaria; e) la debilidad de los particulares, a quienes se les otorga la posibilidad de mera denuncia -una suerte de derecho de iniciativa que luego debe ser canalizado a través de los órganos del Tratado, o impulsado por uno de los Estados Partes; f) el vacío normativo al que se enfrenta el particular para el caso en que la Sección Nacional declare inadmisible el reclamo, o en otras palabras, se ha remarcado la injusticia de que el reclamo de un particular pueda ser abortado por una decisión política, sin que se encuentre previsto algún tipo de recurso o apelación;[38] g) el doble control en el reclamo de los particulares, es decir, el examen de la procedencia del reclamo del particular se realiza dos veces, el primero por la Sección Nacional y luego por el **GMC**; h) la inexistencia de reglas básicas y uniformes de procedimiento del Tribunal Arbitral, ya que se ha advertido que el hecho de que el procedimiento pueda diferir entre un laudo y otro conspira contra la seguridad jurídica, contra la credibilidad de la sentencia

---

[36] El tercer laudo restante fue emitido ya bajo el régimen de solución de controversias dispuesto por el Protocolo de Olivos, aunque el correspondiente Tribunal Arbitral (el Décimo) fue constituido de conformidad con el Protocolo de Brasilia, su reglamento y el Protocolo de Ouro Preto, cumpliéndose con los términos y las condiciones establecidos en estos instrumentos a efectos de iniciar las acciones arbitrales. ***Ver***: Bertoni Liliana, op.cit., Págs. 299, 337-338.-

[37] Ibíd., Pág. 84.-

[38] Kemelmajer de Carlucci Aída, "La necesidad de crear un órgano jurisdiccional supranacional para el MERCOSUR. La desprotección de los particulares", Congreso de Academias Iberoamericanas de Derecho, Córdoba, 1999. -

arbitral y puede afectar el derecho de defensa de las partes; [39] i) las faltas de precisiones en cuanto a las sanciones aplicables y el seguimiento para su efectivo cumplimiento; j) la falta de precisión en las instancias del Protocolo de Brasilia (alcance de los laudos, plazos, árbitros); k) la escasa utilización del procedimiento, relacionada con la escasa credibilidad del sistema y particularmente con los puntos antes mencionados; l) la inexistencia de soluciones para las controversias que se pudiesen suscitar entre un Estado y un órgano del **MERCOSUR**, entre dos órganos del **MERCOSUR**, o entre el **MERCOSUR** y un Estado Parte; m) la inexistencia de soluciones respecto de los conflictos entre particulares, de manera tal que las personas privadas que no habían previsto un método de solución en el contrato celebrado en el marco del **MERCOSUR,** debían resolver sus problemas por medio de arbitraje u otros medios alternativos de resolución o recurriendo a la jurisdicción de los Tribunales Nacionales, generándoles inseguridad jurídica; n) la inexistencia de una instancia que habilitase un reclamo laboral de un funcionario del **MERCOSUR** contra éste o contra alguno de sus órganos.[40]

En pocas palabras, dicho régimen necesitaba ser reformulado para establecer en su lugar otro que pudiera modificar varios puntos débiles y pudiera conceder mayor seguridad jurídica a través de una interpretación uniforme de la reglamentación del **MERCOSUR**.

Su mejoramiento se convirtió en preocupación de todos los Estados Partes y fue tema prioritario de todas las reuniones Cumbres del Grupo.

Finalmente, **el tercer y actual régimen de solución de controversias del MERCOSUR** se estableció en la XXIV Reunión del **GMC**, mediante la aprobación del **Protocolo de Olivos** el día **18 de febrero de 2002, que deroga el Protocolo de Brasilia**. No obstante, no deroga al Protocolo de Ouro Preto, y por ende no deroga su Anexo, donde también existen normas en materia de procedimientos para la **CCM**–como bien explicamos antes- dirigidos a conjurar, o cautelar, la promoción de controversias. Es decir, **el Protocolo de**

---

[39] Lipovetzky Daniel, "Solución de controversias en el MERCOSUR", Revista Archivos del Presente, Nro. 4, 2001.-

[40] Reyes Carolina, "Breve comentario al sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR", Revista del MERCOSUR, Paraná, Editorial Delta, 1997.

Olivos pasa a convivir con el Protocolo de Ouro Preto, como así también lo hizo en su momento el Protocolo de Brasilia.[41] En este sentido, también continuará "coexistiendo" con el mecanismo de consulta en el ámbito de la **CCM**, establecido por las Directivas 13/95, 6/96 y 17/99.

El **Protocolo de Olivos (PO)** fue reglamentado por el **CMC** por Decisión N°37/03, el 15 de diciembre de 2003, y no necesitó ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Partes por reglamentar aspectos de funcionamiento o de la organización del **MERCOSUR** (Art.2). Posteriormente, **el PO entró en vigencia el 1 de enero de 2004.**[42]

Cabe aclarar que el 19 de Enero de 2007 se firma el "Protocolo Modificatorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el **MERCOSUR**" o "Protocolo de Janeiro" (denominado así por haber sido suscrito en dicha ciudad brasileña)[43], y el "Acta de Compromiso de Adhesión de Venezuela" a dicho Protocolo. Si bien éste aún no está vigente, posee las ratificaciones de Argentina y Brasil. Su importancia radica en el hecho que adecua el **PO** a la eventual incorporación de Venezuela al **MERCOSUR** (indica el número de jueces que integrarían el Tribunal Permanente de Revisión, cómo será la toma

---

[41] Opertti Didier, "El nuevo mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Pág. 150.

42 Entre las disposiciones más relevantes que diagraman el actual sistema de solución de controversias, además del **PO,** se encuentran las siguientes: Decisión CMC N° 37/03 (que aprueba el reglamento del PO); Decisión CMC N° 23/04 (que aprueba el Procedimiento sobre Medidas Excepcionales y de Urgencia ante el Tribunal Permanente de Revisión); Decisión CMC N° 17/04 (que aprueba el Fondo Especial para Controversias); Decisión CMC N° 26/04 (que designa los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión) y la Decisión CMC N° 30/04 (que aprueba las Reglas Modelo de Procedimiento de los Tribunales Ad Hoc del MERCOSUR). Por otro lado, como bien se mencionó anteriormente, existen como etapas paralelas del sistema los procedimientos de Consultas y Reclamaciones, regulados en la Directiva CCM N°17/99, y en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto y en la Decisión CMC N°18/02, respectivamente. Tales mecanismos son gestionados por la **CCM** y el **GMC.** Por último, los mecanismos de solución de controversias entre el **MERCOSUR** y Bolivia, y entre sus Miembros Plenos y Bolivia están descriptos en el Acuerdo de Complementación Económica N° 36 y en su Octavo Protocolo Adicional; y entre el **MERCOSUR** y Chile y entre sus Miembros Plenos y Chile se hallan en el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 y en su Vigésimo Segundo Protocolo Adicional. ***Para más información ver***: http://www.mercosur.int/ (Portal oficial del Mercado Común del Sur- MERCOSUR).

[43] El mismo fue sancionado con fuerza de Ley N° 26.405 el 20 de Agosto de 2008 en el Congreso argentino y, posteriormente promulgado el 9 de Septiembre de 2009.-

de decisiones de dicho Tribunal, etc.). No obstante, su vigencia está condicionada a la efectiva anexión de Venezuela al esquema de integración del Cono Sur, que sólo depende de la votación afirmativa del Senado de Paraguay. Previendo esta situación, el Art. 8 del Protocolo de Rio de Janeiro establece que, "Las controversias iniciadas antes de la entrada en vigor del presente Protocolo Modificatorio continuarán rigiéndose hasta su conclusión por lo dispuesto en la versión original del Protocolo de Olivos, firmado el 18 de Febrero de 2002".

Entonces, los aportes más relevantes de este nuevo régimen –que en términos generales mantiene el sistema establecido en el anterior Protocolo de Brasilia, son: a) la *apertura de foros*, que permite someter las controversias comprendidas en el ámbito del **PO** al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio **(OMC)** o de otros sistemas preferenciales de comercio de los cuales participen de manera individual los socios del **MERCOSUR**; b) el *establecimiento de mecanismos expeditos*, para resolver divergencias sobre cuestiones técnicas reguladas en instrumentos de políticas comerciales comunes; c) la posibilidad de solicitar *opiniones consultivas* sobre cualquier cuestión jurídica inserta en el ordenamiento jurídico del **MERCOSUR**, por parte de todos los Estados Partes actuando conjuntamente y, además, los órganos de capacidad decisoria del **MERCOSUR** [44], aunque no tendrán carácter vinculante ni obligatorio; y, d) la constitución de un *Tribunal Permanente de Revisión* **(TPR)** que tiene la facultad de revisión de los laudos emitidos por los Tribunales *ad hoc* a partir del sometimiento del caso ante éste, aunque limitado a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc*. Además, si las Partes concuerdan en ello, pueden someter su controversia directamente al **TPR**, es decir, como instancia única, supuesto en el cual los laudos serán obligatorios, con fuerza de "cosa juzgada", y no pudiendo ser sujetos de revisión.[45]

---

[44] Según el Art. 13 del **PCPM**, el **PARLASUR** también "podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.-

[45] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 95.-

Por otro lado, las diferencias más salientes entre el actual régimen de solución de controversias y el establecido por el Protocolo de Brasilia son: a) la conversión de la segunda fase del procedimiento, la mediación del **GMC**, en optativa (Art. 6 del **PO)** ; b) el dictado de medidas provisionales por parte del Tribunal *ad hoc* (Art.15 del **PO**); c) la regulación de modo más estricto de las medidas compensatorias que pueden imponerse por el Estado beneficiado por el laudo, para preveer un caso de incumplimiento del laudo arbitral por parte del Estado perdidoso (Art. 31 del **PO)**, y d) la previsión de un procedimiento de queja para la parte obligada por el laudo, ante el Tribunal *ad hoc* o el Tribunal Permanente de Revisión, si esta parte considera que de hecho está cumpliendo con el laudo (Art.32 del **PO**); entre otras.[46]

Sin embargo, a pesar de estos cambios importantes y de la introducción de un procedimiento de ejecución o cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales mucho más desarrollado, una de las críticas más recurrentes de este nuevo régimen de solución de controversias establecido por el **PO** se refiere otra vez a la situación de los particulares que, a pesar de haber sido puesta en análisis en esta reforma, no fue mudada por no encontrarse en la voluntad política modificar el *status quo* de éstos en el sistema. Por otro lado, se desistió –hablando en materia judicial- de la posibilidad de atribuir y delegar facultades en sólidos órganos de carácter supranacional. Aunque a partir del Protocolo de Ouro Preto, se reconoce al **MERCOSUR** personería jurídica internacional, las instituciones diseñadas son claramente dependientes de los cuatro Estados Partes que lo conforman y el sistema de solución de controversias proyectado es tributario de esta concepción.

Tomando en cuenta lo anterior, la presente **investigación** se preocupará por analizar la performance del mecanismo de solución de controversias, es decir, su eficacia y efectividad, desde su iniciación con el Anexo III del Tratado de Asunción hasta nuestros días –aunque enfocándose especialmente en el régimen en vigencia actualmente establecido por el Protocolo de Olivos- teniendo en consideración las críticas formuladas contra éste,

---

[46] Vervaele John A., "El MERCOSUR y la integración regional en Sudamérica", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2005-4, 40; Pág. 6.-

pero considerando muy especialmente su adecuación a los objetivos y propósitos del esquema de integración del **MERCOSUR**.

En efecto, a la hora de dotar al proceso de integración de determinada institucionalidad es necesario evaluar los condicionantes económicos y culturales, los objetivos y propósitos del esquema de integración y las etapas necesarias ya sea para consolidar el esquema o para ir avanzando hacia otro más profundo. De esta manera, el mecanismo de solución de controversias debe adecuarse indefectiblemente a los objetivos e intenciones del proceso de integración en particular.

Además, se tendrá en cuenta para nuestro análisis la experiencia de otros procesos de integración en lo que respecta al desarrollo, esquema y funcionamiento de sus respectivos mecanismos de solución de controversias, pero delimitándonos fundamentalmente en otros esquemas de nuestro continente. También recibirá especial consideración la Unión Europea en cuanto al avance logrado en el esquema de integración y en cuanto al rol protagónico cumplido por la Corte Europea como "impulsora" en la construcción de dicho proceso.

Con esto no se trata de propugnar que el proceso de integración del Cono Sur deba realizarse sobre los moldes de otros esquemas. Sin duda, se trata en todos los casos de idiosincrasias diferentes, realidades diferentes y no existen modelos iguales para todos los casos. Sin embargo, el análisis comparativo resulta útil a fin de considerar el diseño de distintos mecanismos posibles, las dificultades con que se han encontrado en su implementación y las ventajas e inconvenientes que han acarreado en el proceso de integración, con el objeto de nutrirse de tales experiencias.

Por otro lado, lejos de buscarse un análisis abstracto se hará hincapié en la evaluación práctica del mecanismo de solución de controversias del **MERCOSUR**, examinando cada uno de los laudos suscitados bajo el régimen impuesto por el Protocolo de Olivos que está funcionando desde hace casi siete años. Hasta el momento se emitieron en total bajo este sistema siete (7) laudos. Cinco (5) de ellos por el Tribunal Permanente de Revisión, y los

otros dos (2) restantes por Tribunales *ad hoc.*[47] También se emitieron tres (3) opiniones consultivas y una Resolución por parte del Tribunal Permanente de Revisión.[48] A su vez, los laudos se centraron en dos (2) controversias, en ambos casos entre la República de Argentina y la República Oriental de Uruguay, que las describiremos sintéticamente a continuación:

La **primera controversia** suscitada fue en materia de **neumáticos remoldeados**. Ésta fue presentada por la Rep. Oriental del Uruguay, cuestionando la compatibilidad con la normativa **MERCOSUR** de la Ley 25.626 de la Rep. Argentina (vigente desde el 16 de agosto de 2002), que prohíbe la importación de neumáticos "remoldeados".

La primer etapa tuvo lugar ante un Tribunal *ad hoc,* que con fecha 20 de octubre de 2005 emitió un laudo favorable a Argentina indicando la plena compatibilidad de la Ley 25.626 con la normativa **MERCOSUR** en uso. Ante ello, Uruguay presentó un recurso de revisión del Laudo del Tribunal *ad hoc* ante el Tribunal Permanente de Revisión que emitió su Laudo por mayoría el día 20 de diciembre de 2005, revocando el Laudo recaído en la instancia anterior y ordenando que Argentina procediera a derogar o modificar la Ley 25.626 en un plazo de 120 días (plazo vencido el 20 de abril de 2006). Dicha decisión, conforme la misma dispone, tendrá vigencia hasta que el **MERCOSUR** apruebe una normativa sobre la importación de neumáticos remoldeados.

El 17 de abril de 2007 el Poder Ejecutivo de Uruguay emitió el Decreto N° 142/07 imponiendo medidas compensatorias a Argentina, en relación al incumplimiento del Laudo del Tribunal Permanente de Revisión. Dichas medidas consisten en la aplicación de una

---

47 Para mayores detalles ver sección "Solución de Controversias" en portal oficial del MERCOSUR: http://www.mercosur.int/msweb/

48 Aunque las Opiniones Consultivas y la Resolución del **TPR** se tendrán en cuenta en la evaluación general del actual sistema de solución de controversias, no serán objeto de análisis específico de este trabajo en particular.
Para mayores detalles se recomienda leer: el trabajo de Susana Czar de Zalduendo , "La competencia consultiva en el MERCOSUR", Buenos Aires, Suplemento Constitucional del diario La Ley, Sección Doctrina, Buenos Aires 28 de noviembre de 2005, página 1, en:
http://amscampus.cib.unibo.it/archive/00002454/01/Competencia_consultiva.pdf

tasa arancelaria adicional de 16% a la importación de neumáticos nuevos y recauchutados. Al respecto, el 3 de mayo de 2007 Argentina recurrió ante el Tribunal Permanente de Revisión, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 31, Inciso 2 del **PO,** en razón de considerar que las mismas resultaban excesivas. Ante la ambigüedad de los términos del **PO** respecto al cálculo de las medidas compensatorias, el Tribunal Permanente de Revisión desestimó el recurso de Argentina. El 28 de noviembre de 2007 el Honorable Congreso Nacional de la República Argentina aprobó la Ley N° 26.329 que, con el objeto de dar cumplimiento al Laudo del Tribunal Permanente de Revisión, deja sin efecto la prohibición de importar neumáticos remoldeados y la sustituye por un mecanismo de compensación del pasivo ambiental que permite importar neumáticos remoldeados desde determinado origen en una cantidad igual o inferior a la cantidad de neumáticos usados exportados a dicho destino. La Ley 26.329 que entró en vigencia el 20 de diciembre de 2007 dispone que el Poder Ejecutivo argentino reglamente las formalidades y procedimientos para permitir el funcionamiento del nuevo sistema.

El 18 de enero de 2008, Uruguay inició ante el Tribunal Permanente de Revisión un procedimiento bajo el Artículo 30 del **PO** alegando que la nueva Ley 26.329 de Argentina no daba cumplimiento al Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en la disputa original. Argentina defendió la legalidad de la medida contenida en la Ley 26.329 por considerarla destinada a proteger la salud, la vida de las personas y el medio ambiente. No obstante, el 25 de abril de 2008, el Tribunal Permanente de Revisión emitió su Laudo N° 1/2008, concluyendo, por mayoría, que la Ley 26.329 no daba cumplimiento al Laudo N° 1 /2005 del Tribunal Permanente de Revisión, y en consecuencia, debe ser derogada o modificada *(sic).*[49].

La **segunda controversia** también fue presentada por la Rep. Oriental del Uruguay a la Rep. Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en

---

49 "Controversia en materia de neumáticos remoldeados", Informe de la Cancillería Argentina al Parlamento del MERCOSUR, Buenos Aires, Dirección de Asuntos Institucionales de MERCOSUR de la Cancillería Argentina, 2008.-

territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay". [50]

La controversia tuvo su origen en los cortes periódicos –algunos intermitentes, otros permanentes- de rutas de acceso a los puentes internacionales que comunican Argentina con Uruguay, liderados por la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú (Prov. de Entre Ríos, Argentina) –entre otros movimientos ambientalistas de ambas márgenes del río Uruguay— que ha dificultado la libre circulación de rodados comerciales y particulares entre ambos países. Los cortes fueron en respuesta a la génesis del proyecto de construcción e instalación de la planta celulósica Metza-Botnia de capitales finlandeses en las márgenes del Río Uruguay.[51]

Por ende, Uruguay lleva el diferendo a un Tribunal *ad hoc* del **MERCOSUR**, denunciando a la Argentina por la violación al derecho de libre tránsito y responsabilizando al gobierno argentino por no impedir los cortes de ruta. La Argentina intentó por todos los medios, a lo largo de todo el conflicto, evitar la regionalización del asunto declarando que era un tema de relaciones estrictamente bilaterales. Finalmente, el día 6 de Septiembre de 2006 el Tribunal Arbitral *ad hoc* falló por unanimidad a favor de Uruguay de conformidad con lo dispuesto en el **PO**, sosteniendo que el gobierno argentino no tuvo "la debida diligencia" y que se manejó "con actitud permisiva" frente a los cortes de ruta. En cambio, con relación a la solicitud uruguaya de que se previeran medidas para el caso de que se produjeran nuevos cortes, el Tribunal entendió que no era de su competencia adoptar o promover determinaciones sobre conductas futuras.

Entonces, teniendo en cuenta lo anterior, y entendiendo que:

---

[50] ***Ver:*** http://www.mercosur.int/msweb/

[51] Como corolario, múltiples factores políticos, sociales y económicos relacionados con el mismo han hecho precipitar un conflicto de agravantes dimensiones entre las comunidades de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina). En efecto, este hito que ha perdurado casi cuatro (4) años no sólo ha provocado una ruptura en el tradicional flujo de comunicación, sino que también ha alterado las relaciones políticas e históricas entre ambos países, así como entre las redes sociales, las asociaciones civiles y profesionales y hasta las familias.

a) los mecanismos de solución de controversias en cualquier proceso de integración deben estar directamente relacionados con el esquema de integración, sus objetivos, y debe existir una relación directa entre la profundidad del proceso de integración y su institucionalidad, y;
b) según el Art. 53 del **PO**, "antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción"

La **hipótesis** que guía este trabajo establece que:

"El actual diseño institucional del MERCOSUR, en lo que respecta al mecanismo de solución de controversias, lejos de ser útil y funcional a los objetivos finales y al grado de profundidad que intenta alcanzar el proceso de integración, resulta un escollo que conspira contra tales objetivos, en tanto no se vislumbra como un proceso accesible, eficaz, rápido y que genere seguridad jurídica y confiabilidad a los sujetos partícipes del mismo (Estado y particulares)"

En este sentido, tanto la insuficiencia como el exceso "institucional" son perjudiciales para el desarrollo de un esquema de integración, y a los efectos de su constatación basta con remitirse a los vastos procesos regionales frustrados. La integración es un fenómeno económico, pero es fundamentalmente un fenómeno político que requiere de una sólida construcción jurídica. En el caso del **MERCOSUR,** algunos logros alcanzados en materia económica, no han sido acompañados de una institucionalización paralela, entre otras cosas, en lo que respecta al mecanismo de solución de conflictos, lo que puja contra la consolidación del proceso.

A efectos de conferirle una secuencia lógica y cronológica al presente trabajo, y que provea de encarnadura conceptual a las pautas establecidas en esta Introducción, se utilizará la siguiente **técnica de investigación:**

a) En la **PRIMERA PARTE,** tras una introducción de corte histórico-analítico sobre que constituye el **MERCOSUR** y sobre cómo está conformado institucionalmente, se realizará el análisis de la génesis y evolución del sistema de solución de controversias de este sistema de integración desde sus comienzos en 1991 hasta la actualidad. Esto es, se recrearán las características del sistema de solución de controversias del **MERCOSUR**, con especial énfasis en el actual régimen establecido por el Protocolo de Olivos, y se hará una periodización que pondrá "en movimiento" en el espacio y tiempo nuestra unidad de análisis, evaluando si dicho instrumento es útil para los objetivos y propósitos para el esquema de integración del **MERCOSUR**, y para ir avanzando hacia un modelo de mayor entidad integracionista. Asimismo, se complementará con un breve análisis del funcionamiento de distintos sistemas de solución de controversias instrumentados en diferentes procesos de integración regional en perspectiva comparada con el mecanismo ostentado por el **MERCOSUR**, estableciendo similitudes y diferencias con éste último (a saber: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el mecanismo insinuado en la **ALADI**, el Tribunal de Justicia del Pacto Andino, el mecanismo resolución de controversias contemplado en el Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.- Canadá - México o **NAFTA**; entre otros).

b) En la **SEGUNDA PARTE,** la más importante, tras una breve mención sobre la jurisprudencia establecida por los Tribunales *ad hoc* del **MERCOSUR** en sus diez (10) laudos durante la vigencia del Protocolo de Brasilia, se enfocará en la actuación de los Tribunales Arbitrales *ad hoc* y en los Tribunales Permanentes de Revisión constituidos bajo el actual régimen de solución de controversias del Protocolo de Olivos, y si se dieron cumplimiento a cada uno de los laudos emitidos por éstos. En particular, haremos un análisis pormenorizado de las dos controversias suscitadas entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en las materias de "neumáticos remoldeados" e "impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales que unen ambos países". Tendremos en cuenta los datos coyunturales que rodeó a cada caso, así como los trabajos doctrinarios más

significativos al respecto. Y, se elaborarán las pertinentes conclusiones proveyendo sugerencias, opciones y recomendaciones al actual sistema de solución de controversias con miras a consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del **MERCOSUR**.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

I. INTRODUCCIÓN AL MERCOSUR

I.1. Origen, objetivos y características

La génesis del proceso de integración subregional que hoy día conocemos como **MERCOSUR** (Mercado Común del Sur)[50] está estrechamente relacionada con los acuerdos suscritos principalmente por la República Federativa del Brasil y la República Argentina –los dos mayores actores de Sudamérica-a fines de la década del ochenta, cuyas metas primordiales eran, por un lado, ahondar las vinculaciones políticas, económicas y comerciales; y por el otro, finalizar con los diferendos históricos de tinte geopolítico entre ambas naciones, como así también promover las democracias reinstauradas en los países del Cono Sur, para dar paso a un nuevo mapa político.

En efecto, el **MERCOSUR** constituyó un proyecto superador de las frustrantes experiencias del pasado, en un nuevo marco regional y subregional que empezó a registrar indicadores más prometedores desde inicios de la década del noventa, en contraposición con la década anterior.

Como bien dice Martínez Puñal:

"... el abandono que los regímenes de comercio exterior en la subregión llevaron a cabo de la marcada orientación "hacia adentro" típica del proceso de industrialización sustitutiva que en el pasado había reducido el espacio para la liberalización comercial, incluso sobre bases discriminatorias, y la sustitución del enfoque conflictivo que había caracterizado las relaciones argentino-brasileñas en el pasado por una actitud de cooperación que, estimulando el desarrollo de intereses comunes, le daba un impulso político importante al proceso de integración; sin

---

[50] El **MERCOSUR** aúna actualmente un vasto territorio de aproximadamente trece millones de kilómetros cuadrados, y una población total que casi alcanza los trescientos millones de habitantes (272.368.000 M hab.). ***Ver:*** CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 2007- División de Población de la CEPAL.-

olvidar, por lo demás, como los anhelos integracionistas encontraban asimismo un inexcusable caldo de cultivo en la democratización llevada a cabo en los cuatro países".[51]

En este sentido, podemos mencionar -entre los acuerdos más salientes- a la "Declaración de Iguazú" (1985)[52], firmada por los primeros presidentes democráticos y civiles en ejercicio en ese momento tras varios años de sucesivas dictaduras militares, José Sarney (Brasil) y Raúl Ricardo Alfonsín (Argentina) respectivamente, que dio el puntapié inicial e histórico a este proceso. En dicha ocasión los presidentes "resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas"[53]. A esta declaración se sumó rápidamente el "Acta para la Integración Argentino-Brasileña[54]" (1986), el "Programa de Integración y Cooperación Económica" (1986) y el "Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo" (1986)[55]. Mediante ellas, por ejemplo, los presidentes argentino y brasileño consintieron la inspección mutua de sus instalaciones nucleares, y revivir sus castigadas economías[56] vía el otorgamiento de preferencias comerciales bilaterales selectivas, mientras que conservaban restricciones a las importaciones de terceros países.

Posteriormente, en el mes de abril de 1988, en la ciudad de Brasilia, los presidentes anteriormente aludidos, y el entonces presidente de la República Oriental del Uruguay,

---

[51] Martínez Puñal Antonio, "La estructura institucional del MERCOSUR: hipótesis de reformas", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-3, 65, Pág.2.-

[52] Firmada el 30 de Noviembre de 1985 en Foz de Iguazú, tras el encuentro de Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil) el día anterior por la inauguración del puente internacional "Presidente Tancredo Neves", que uniría las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina) y Puerto Meira (Brasil). Según el punto 5 de dicha Declaración, constituye un "hito significativo en el proceso de integración física entre los dos países, constituyendo un testimonio más de la capacidad de cooperación bilateral". ***Para más detalles ver:*** Ekmekdjian Miguel Ángel, Introducción al Derecho Comunitario con especial referencia al MERCOSUR, 2° edición, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1996, Pág.449.-

[53] Punto 8 de la Declaración de Iguazú. ***Ver:*** Ekmekdjian Miguel Ángel, op.cit., Pág.450.-

[54] Firmada el 29 de Julio de 1986, en la ciudad de Buenos Aires (Argentina).-

[55] Suscrita el 10 de Diciembre de 1986, en la ciudad de Brasilia (Brasil).-

[56] El "clima económico" característico de la época estaba marcado por la estanflación (recesión con inflación). La inestabilidad económica y la transferencia de recursos al exterior – vía el pago del servicio de la deuda- eran las constantes de esos años.

Julio María Sanguinetti, suscribieron el "Acta de la Alborada", Decisión Tripartita N° 1, que prevé la incorporación de Uruguay a la integración argentino-brasileña.

Luego, el 29 de noviembre de 1988, se firmaría en la ciudad de Buenos Aires el "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil", por el cual, según Piñón Antillón, "se dio forma jurídica a la creación de un espacio económico común, tendiente a la liberalización integral del comercio bilateral"[57]. Tal espacio económico debía instrumentarse por ambos países dentro de un período máximo de diez años. Dicho tratado, ratificado en 1989 por los Congresos nacionales de Argentina y Brasil, estableció la eliminación de todas las barreras del comercio de bienes y servicios, e hizo suscribir veinticuatro (24) protocolos en varias áreas de la actividad económica. Entre ellos se pueden mencionar a los relativos a: la industria de bienes de capital, la industria automotriz, los productos alimenticios industrializados, los productos alimenticios en general, y la cooperación en varios campos. Aquellos protocolos de tenor comercial se integraron, bajo los auspicios de la Asociación Latinoamericana de Integración **(ALADI),** en un documento único denominado "Acuerdo de Complementación Económica N ° 14". Dicho acuerdo tenía el fin de lograr una mayor complementariedad entre la economía argentina y brasileña, en aras de conseguir una alta competitividad internacional acorde con la "globalización" de la economía mundial[58].

El 6 de julio de 1990, bajo las presidencias de Carlos Saúl Menem (Argentina) y Fernando Collor de Mello (Brasil), se firma el "Acta de Buenos Aires", en la cual se reafirma los compromisos y enunciados en los acuerdos anteriores, y se decide "establecer un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa

---

[57] Piñón Antillón Rosa María, El MERCOSUR en la encrucijada: la Unión Europea y el ALCA, 1° edición, México, Fundación Naumann México y ECSA México, 2006, Pág. 22.-

[58] La "globalización" se presenta como un "hecho exógeno" que penetra en todos los Estados, tanto desarrollados como en desarrollo. La integración regional es, en cambio, el fruto de una decisión estratégica madurada en el seno de los Estados. Según Lanci, "mientras la *globalización* constituye un fenómeno que se impone –caído el Muro de Berlín en 1989, la única superpotencia condicionante pasó a ser los EE.UU.—inevitablemente a los distintos países, con independencia de las políticas seguidas en cada uno de ellos, la *integración regional* es el resultado de una decisión adoptada libremente por un conjunto de países limítrofes y geopolíticamente relacionados para hacer frente a una competencia internacional en lo comercial cada vez más dura". ***Para más detalles ver:*** Lanci Leandro, op.cit., Págs. 40-41.-

del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994".

Con ello, ya estaban puestos los cimientos sobre los cuales se podría construir el **MERCOSUR.** La idea principal del acuerdo era la de profundizar el proceso de integración que se venía gestando, partiendo de la **ALADI** como acervo.

Efectivamente, casi un año después, el 26 de marzo de 1991, se firma el "Tratado para la Constitución de un Mercado Común" o comúnmente llamado "Tratado de Asunción" **(TA)**, por ser suscrito en Asunción del Paraguay. Los países firmantes no sólo fueron la República Argentina[59] y la República Federativa del Brasil, sino también la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay que se vieron atraídos por articularse económicamente a este proyecto de integración[60], cuyo "objetivo último" es la integración de los Estados Partes, a través de la construcción de un "Mercado Común", asentado previamente sobre una "Unión Aduanera"; aunque en las negociaciones se insinuó también la posibilidad de que ocurra una integración política en el mediano y largo plazo.

Como corolario, cabe destacar que el 4 de julio de 2006 se ha firmado un Protocolo de Adhesión mediante el cual la República Bolivariana de Venezuela se instituye como Estado Parte del **MERCOSUR**. No obstante, este instrumento de adhesión aún no ha entrado en vigor debido a que a la fecha no ha sido ratificado por todos los Parlamentos de los países firmantes[61], por lo que su vinculación legal al bloque sigue siendo como

---

[59] La República Argentina ratificó el Tratado de Asunción mediante la Ley 25.663, sancionada el 15 de agosto de 1991, y promulgada el 4 de septiembre de 1991.-

[60] No obstante, la relación entre Argentina y Brasil constituye el eje del proceso de integración de referencia. Ambos países representan el 90% del espacio, del territorio, de la economía, de la producción, de la población, del comercio; fundada en una larga trayectoria histórica. ***Ver:*** Ferrer Aldo, "Instituciones, democracia e integración regional", en: Alberti Giorgio, Llenderrozas Elsa y Pinto Julio, Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006, Págs. 11-12.-

[61] Aún resta la aprobación del Congreso paraguayo. La República Argentina, la República Federativa del Brasil, y la República Oriental del Uruguay ya han ratificado en sus respectivos Parlamentos el ingreso de Venezuela como miembro pleno del **MERCOSUR.**

Estado Asociado[62]. Asimismo, Bolivia, Chile, Perú, Colombia, y Ecuador, también tienen estatus de Estado Asociado al **MERCOSUR**.

El **TA** constituye un "tratado marco" pues establece los "objetivos" y los "medios" para alcanzar dichos "objetivos". Por otro lado, el **TA** resguarda los anteriores compromisos adquiridos por los Estados Partes, puesto que acepta el pasado y asume compromisos sólo para el futuro.

El **MERCOSUR** se pergeña, además, con un carácter "evolutivo" y "flexible" ya que se instituyó un "período de transición", comprendido entre el 29 de noviembre de 1991, fecha de entrada en vigor del **TA**, y el 31 de diciembre de 1994, para el establecimiento del "Mercado Común".

Entonces, los objetivos inmediatos y mediatos a alcanzar por el **MERCOSUR** se encuentran moldeados en el **TA**, específicamente en su Preámbulo[63] , y en su Art. 1 (en el Cap.1 sobre "Propósitos, Principios e Instrumentos"), que dice así:

"Los Estados partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). Este

---

[62] El estatus de Estado Asociado se determina por acuerdos bilaterales, llamados "Acuerdos de Complementación Económica", suscritos entre el **MERCOSUR** y cada país asociado. En dichos acuerdos se instituye un cronograma para la creación de una zona de libre comercio con los Estados Partes del **MERCOSUR** y la gradual reducción de las tarifas arancelarias entre el **MERCOSUR** y los países firmantes. Por otro lado, los Estados Asociados suelen ser invitados a las reuniones de los distintos órganos del **MERCOSUR** y efectuar convenios sobre asuntos puntuales. El régimen de participación de los Estados Asociados al **MERCOSUR** se encuentra descripto en la Decisión N° 18/04 del **CMC**.

[63] El texto del Preámbulo del **TA** dice así: "La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados «Estados Partes»; **CONSIDERANDO** que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; **ENTENDIENDO** que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; **TENIENDO** en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países; **EXPRESANDO** que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos; **CONCIENTES** de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980; **CONVENCIDOS** de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; **REAFIRMANDO** su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos arriba mencionados, **ACUERDAN**: ..." *(sic)*. ***En:*** Tratado de Asunción, Asunción, República de Paraguay, 26 de marzo de 1991.-

Mercado Común implica: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; b) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; d) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración."[64]

También, dichos objetivos fueron explicitados en las Declaraciones de los Cancilleres de los cuatro Estados Partes suscritas el mismo día que el **TA.**[65]

Por otro lado, durante el "período de transición", según el Art. 18 del **TA,** los países socios habrían de convocar a "una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones". De esta manera, y de acuerdo con estas disposiciones se aprobó el "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del MERCOSUR" o comúnmente denominado "Protocolo de Ouro Preto" **(POP)** por haberse celebrado el acuerdo en la ciudad brasileña de Ouro Preto, el día 17 de diciembre de 1994, con el fin de "adaptar la estructura institucional del **MERCOSUR** a las transformaciones ocurridas". La entrada en vigor del **POP** se realizó el 15 de diciembre de 1995, y, según su Art. 48, constituye "parte integrante del Tratado de

---

[64] Ibid.

[65] "... 1. Los Cancilleres de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asunción en ocasión de la firma del Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), destacan su importancia para la consecución de los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo 1980, en cuyo ámbito se inserta; 2. En ese contexto, los Cancilleres de los países miembros del MERCOSUR manifiestan su convicción de que las perspectivas abiertas por la consolidación de agrupamientos subregionales facilitan el desarrollo de vínculos económicos y la integración de la región en su conjunto; 3. Reiteran su posición de preservar y profundizar los Acuerdos celebrados en el ámbito de la ALADI. Asimismo, considerarán, con todo interés pedidos futuros de adhesión al Tratado, de conformidad con las normas establecidas en el mismo; 4. Los Cancilleres de los países del MERCOSUR reiteran, además, la voluntad política de sus Gobiernos de que el instrumento que ahora se firma deba contribuir al aumento de los flujos de comercio así como a la inserción competitiva de sus economías en el mercado internacional". ***En***: "Declaraciones de Cancilleres de los países del MERCOSUR -Declaración N °1 Asunción, 26 de marzo de 1991".-

Asunción", y "tendrá duración indefinida". Con la firma del **POP** no se hace más que afianzar el compromiso asumido de trabajar en pos del objetivo final, esto es, el establecimiento de un "Mercado Común". Muestra de ello es su Preámbulo, cuyo texto es el siguiente:

"La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados "Estados Partes"; En **CUMPLIMIENTO** de lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991;**CONSCIENTES** de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común; **REAFIRMANDO** los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR; **ATENTOS** a la dinámica implícita en todo el proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del MERCOSUR a las transformaciones ocurridas; **RECONOCIENDO** el destacado trabajo desarrollado por los órganos existentes durante el período de transición. **ACUERDAN:** ..." *(sic)*

En síntesis, los "objetivos" o "propósitos" explícitamente señalados en el **TA** y los otros documentos oficiales mencionados anteriormente son: a) la libre circulación de los factores de producción; b) el establecimiento de un arancel externo común **(AEC)**; c) la adopción de una política comercial común y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales, regionales e internacionales; d) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y e) la armonización de las legislaciones para fortalecer el proceso de integración.

Por otra parte, los "medios" a través de los cuales se lograrían dichos "objetivos/propósitos" fueron establecidos en cuatro mecanismos que en materia de integración económica son estimados como vitales para el propio proceso integrador, a saber: a) un programa de ajuste a las legislaciones internas; b) un régimen general de origen (Anexo II del **TA**); c) un régimen para la solución de controversias (en ese entonces esbozado en el Anexo III del **TA**[66]); y d) cláusulas transitorias de salvaguarda (Anexo IV del **TA**).

[66] Dicho Anexo fue reemplazado por el "Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias" por lo cual ha perdido vigencia. A posteriori se establecería el "Protocolo de Olivos" que a su vez reemplazaría el Protocolo de Brasilia. Tales mecanismos para la solución de controversias en el **MERCOSUR** constituyen los ejes centrales de estudio de la presente tesina.

Sucintamente, en el marco del régimen general de origen, los productos en listas de excepciones al arancel externo común, pagarán aranceles diferenciados en cada país importador del **MERCOSUR**. Para la reexportación de tales productos a otros Estados Partes del **MERCOSUR,** se requerirá un certificado de origen. El objetivo de dicho régimen constituye impedir operaciones de triangulación de comercio y cuando todos los productos estén sujetos al arancel externo, éste mecanismo se suprimirá.[67]

En cuanto a las cláusulas transitorias de salvaguarda, podían ser aplicadas por cada Estado Parte hasta el 31 de diciembre de 1994, según el Art.1 del Anexo IV del **TA,** a "la importación de los productos que se beneficien del Programa de Liberación comercial establecido en el ámbito del Tratado", y solamente "en casos excepcionales". Y amplía en el Art. 2, "si las importaciones de determinado producto causaran daño o amenaza de daño grave a su mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de ese producto (...)". Lamentablemente, dichas cláusulas no fueron renovadas[68] por lo que su ausencia se ha hecho sentir, por ejemplo, en los conflictos suscitados debido a la crisis del **MERCOSUR** en los años 1998-1999 a los que hicimos mención en la presente "Introducción".

Como corolario, teniendo en cuenta el contexto internacional y regional en los cuales el **MERCOSUR** se desenvuelve, cabe aclarar que el **TA** resulta compatible tanto con el "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio" **(GATT,** siglas en inglés de *General Agreement on Tariffs and Trade*) de 1994, como con la **ALADI.** Es decir, el "subsistema jurídico" del **MERCOSUR** se enmarca dentro de un "sistema jurídico económico mundial", donde el orden económico se rige por un conjunto de reglas consensuadas en la Organización Mundial del Comercio **(OMC)**, en donde se destaca el **GATT,** entre otros acuerdos. Asimismo, el **MERCOSUR** está dentro de un "subsistema jurídico-económico regional", como es la **ALADI**, que es a la vez un proceso de integración económico regional.[69]

En particular, el **GATT** autoriza a los países en desarrollo a que se otorguen tratamientos diferenciales a través de integraciones regionales, tendientes a la

---

[67] Piñón Antillón Rosa María, op.cit., Pág. 23.-

[68] Bouzas Roberto, op.cit.

[69] Lanci Leandro, op.cit., Págs. 41-42.-

constitución de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, en forma excepcional[70]. Cabe recordar que el **GATT** de 1994 tiene como principio el compromiso de "no discriminación" que se asegura a través de la cláusula de la nación más favorecida. En cuanto a la **ALADI,** el Tratado de Montevideo establece en su Art.7 la posibilidad de que los Estados Partes celebren "Acuerdos de Alcance Parcial" entre ellos, cuyas ventajas no se extienden a los demás. Así, en base a ello, fue firmado en el marco de la **ALADI** el "Acuerdo de Complementación Económica N° 18" el día 29 de noviembre de 1991, por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay, y la República Oriental de Uruguay.

También, bajo el "paraguas" de la **ALADI,** Chile firmó con el **MERCOSUR** un "Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica", o comúnmente denominado **ACE 35,** firmado el 30 de septiembre de 1996, y en vigencia desde el 1° de diciembre de 1996. Por su parte, Bolivia suscribió un acuerdo similar llamado **ACE 35,** vigente desde el 28 de febrero de 1997.

Por su parte, Perú fija su asociación al bloque el 25 de agosto de 2003, mediante la firma del "Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica **MERCOSUR**-Perú". Asimismo, el 18 de octubre de 2004, Colombia, Ecuador y Venezuela, suscribieron el "Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica **MERCOSUR**-Colombia, Ecuador y Venezuela N° 59".

En resumen, el **MERCOSUR** fue ideado como un "proyecto abierto" que debería "evolucionar progresivamente y en distintas fases", y por tanto, como un esquema al cual se le confirió una estructura institucional de carácter "intergubernamental" y "evolutiva", que supuestamente debería permitirle, en principio, ir adaptándose al propio ritmo del proyecto integrador hasta lograr una estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común. Es decir, constituye una estructura intergubernamental con aspiraciones de convertirse en una estructura "comunitaria" de integración[71]. Desafortunadamente, pronto fue evidente que el ambicioso período de tiempo acordado –1991 a 1994- era muy exiguo para la

---

[70] Art. XXIV, Párrafo 4, del GATT.-

[71] Vervaele John A., op.cit., Pág. 3.-

consecución de dichos objetivos.[72] La supresión de las barreras internas al mercado con el propósito de lograr una Unión Aduanera y la conformación de un arancel externo común generó muchos más problemas que los deseados[73]. Por ende, en el año 1993, el **MERCOSUR** decidió abandonar la fecha, sin prescindir, no obstante, del objetivo último de conformar una Unión Aduanera y un Mercado Común.

En efecto, en el **MERCOSUR** actual rige una "Unión Aduanera Imperfecta", o una Unión Aduanera en formación, y, paradójicamente, aún no constituye un "Mercado Común" a pesar de su denominación.[74] Primero, porque aún no se ha logrado todavía un "único arancel externo común", sino que "conviven" cuatro aranceles externos uniformes "nacionales". Segundo, tal arancel no resulta aplicable a la totalidad de las mercancías identificadas en la Nomenclatura del Sistema Armonizado, acogido por el **MERCOSUR**, o en otras palabras, una cierta cantidad de productos sensibles se pusieron en listas nacionales de excepción. Tercero, los Estados Partes del **MERCOSUR** no reconocen hasta la actualidad el pago del arancel común que hubiera sido afectado en las aduanas de cualquiera de los otros países socios y exigen un nuevo pago de derechos aduaneros para autorizar la libre circulación de la mercancía en su territorio.[75]

En este sentido, para el Prof. Roberto Bouzas, el mayor problema que reviste el **MERCOSUR** actualmente no es el de no instituir una unión aduanera *per se*, más por el contrario, el de conformar una "precaria zona de libre comercio" cuya consecuencia fundamental es "la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en

---

[72] La "transitoriedad" no solamente está estipulada en el Art. 18 del **TA,** sino que también está establecida en los Art. 3 y 14, así como en el Numeral 3, del Anexo III del **TA.**

[73] Según Whitelaw, para el 1° de enero de 2006 estaba previsto la vigencia plena del Arancel Externo Común (AEC). Lamentablemente, Decisiones del Consejo Mercado Común, de diciembre de 2003, establecieron excepciones al respecto de ciertos países y de determinados bienes de capital no producidos en el **MERCOSUR** y para algunos bienes de informática y telecomunicaciones que durarían hasta el 1° de enero de 2010". ***Para más detalles consultar:*** Whitelaw James, "Régimen de solución de controversias en el MERCOSUR", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Pág. 140.-

[74] ***Ver:*** Supra, Pág. 6.-

[75] Lanci Leandro, op.cit., Págs. 59-60.-

el tratamiento de una serie de restricciones no-tarifarias con efectos distorsionantes sobre el comercio y la ineficacia normativa".[76]

De todos modos, y a pesar de todas esas dificultades, el **MERCOSUR** debido a su potencial socio-económico, se tornó en el proyecto de mayor peso en materia de integración económica en América Latina, y logró en un breve período de tiempo alcanzar una singular relevancia internacional.[77]

I.2. Marco normativo e institucional

Como bien mencionamos anteriormente, el Art. 18 del **TA** instauró que antes de la institución del "Mercado Común", establecido inicialmente para el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarían a una reunión extraordinaria con el fin de estipular la estructura institucional definitiva de los órganos del "Mercado Común", como así también las facultades y el sistema de adopción de decisiones de éstos. Ello se cumplimentó con la firma del **POP** a fines del año 1994.

Las bases jurídicas e institucionales del **MERCOSUR** se encuentran en los artículos 9 al 15 del **TA,** no obstante modificados por los artículos 3 al 33 del **POP.** Por ende, la "Estructura Institucional del **MERCOSUR**" quedó organizada en dos grupos o tipos de órganos de acuerdo al **POP**: los "decisorios" y los "consultivos". Como corolario, de acuerdo al Art. 2 del **POP,** los órganos decisorios son de naturaleza intergubernamental. A saber:

---

[76] Bouzas Roberto, op.cit.

[77] Por ejemplo, el **MERCOSUR** consiguió atraer un tercio del comercio exterior latinoamericano y recibir un tercio de las inversiones extranjeras en la misma zona. ***Ver:*** Martínez Puñal Antonio, op.cit. Pág.1.-

Órganos decisorios:

a) Consejo Mercado Común **(CMC)**
b) Grupo Mercado Común **(GMC)**
c) Comisión de Comercio del MERCOSUR **(CCM)**

Órganos consultivos:

d) Comisión Parlamentaria Conjunta **(CPC),** devenida en el Parlamento del MERCOSUR **(PARLASUR)** el 6 de diciembre de 2006 y constituyéndose, por ende, en un *órgano deliberativo.*
e) Foro Consultivo Económico y Social **(FCES)**
f) Secretaría Administrativa del MERCOSUR **(SAM)**

Además, pueden ser instituidos todos los "órganos auxiliares" que se consideren necesarios para cumplir con la finalidad del proceso integrativo.[78]

A continuación explicaremos brevemente cada uno de dichos órganos –principalmente los "decisorios" y los "consultivos"- detallando las características, conformación y funciones de los mismos. Luego, haremos una muy escueta mención de los *nuevos órganos* que fueron creados bajo el amparo del **POP** en los últimos años.

a) Consejo Mercado Común (CMC)

De acuerdo con el Art. 3 del **POP,** el Consejo Mercado Común **(CMC)** constituye el *órgano superior* o más importante del proceso de integración del Cono Sur al cual le fue conferida la *conducción política* del mismo y la *toma de decisiones* "...para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común".

[78] Con el fin de darle mayor soporte técnico al proceso de toma de decisiones se crearon también los "Subgrupos de Trabajo" **(SGT)** dependientes del **GMC**, cuya tarea primordial es la de asesorar a los órganos decisorios y se dividen conforme a los tópicos a tratar o negociar. A saber: SGT N° 1- Comunicaciones; SGT N° 2- Minería; SGT N° 3- Normas Técnicas; SGT N° 4- Asuntos Financieros; SGT N°5- Transporte e Infraestructura; SGT N° 6 – Medio Ambiente; SGT N° 7 – Industria; SGT N° 8- Agricultura; SGT N° 9 – Energía; SGT N° 10 –Asuntos del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y SGT N° 11- Salud. Asimismo, se erigieron los "Comités Técnicos" **(CT)** dependientes del **CCM**, el Observatorio del Mercado de Trabajo **(OMT)** dependiente del SGT N° 10, y el Observatorio de la Democracia constituido en el año 2006.-

El **CMC** está integrado, según el Art. 4 del **POP**, por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía o sus equivalentes de los Estados Partes. Por otro lado, el Art. 5 y 6 del **POP** establece el carácter rotativo de la presidencia del **CCM** entre los Estados Partes, por estricto orden alfabético, reuniéndose todas las veces que lo estimare oportuno, "...debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes". Tales reuniones serán coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y "podrán ser invitados a participar de ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial" (Art. 7 del **POP**).

En cuanto a sus funciones y atribuciones, éstas se hallan detalladas en el Art. 8 del **POP**, a saber: I- Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II - Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común; III - Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del **MERCOSUR**; IV - Negociar y firmar acuerdos, en nombre del **MERCOSUR**, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo XIV; V - Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común; VI - Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas; VII - Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; VIII - Aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus Decisiones; IX - Designar al Director de la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR**; X - Adoptar Decisiones en materia financiera y presupuestaria; XI - Homologar el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común *(sic)*.

Finalmente, según el Art. 9 del **POP**, el **CMC** se pronuncia mediante "Decisiones", las cuales son obligatorias para todos los países miembros.

b) Grupo Mercado Común (GMC)

Así como el **CCM** constituye el *órgano político* por excelencia, el Grupo Mercado Común **(GMC)** representa el *órgano ejecutivo* del **MERCOSUR**, según el Art. 10 del **POP.** Al respecto Armagnague comenta:

"Adviértase que al ser un órgano ejecutivo es quien realiza todos los actos conducentes a la ejecución de las medidas dispuestas en las Decisiones del Consejo Mercado Común, aunque la formulación de las políticas está reservada, como hemos visto, al Consejo"[79]

La composición del **GMC,** de acuerdo con el Art. 11 del **POP**, está dada por cuatro (4) miembros titulares y cuatro (4) miembros alternos por Estado Parte, elegidos por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar en carácter obligatorio representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. La coordinación general del **GMC** fue asignada a los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, el Art.12 del **POP**, estipula que el **GMC** puede convocar para elaborar y proponer medidas concretas, cuando lo entendiere oportuno, a representantes de otros órganos de la Administración Pública o bien de la propia estructura institucional del **MERCOSUR.**

El Art. 13 del **POP** es el que regula el funcionamiento del **GMC** y establece que el mismo se reunirá de modo ordinario o extraordinario, tantas veces como fuese necesario, en las condiciones señaladas por el Reglamento Interno. En general, las reuniones ordinarias se celebran cada tres (3) meses y las extraordinarias se estipulan cuando existiere un pedido de cualquier Estado Parte y en cualquier momento.

Por su parte, el Art. 14 del **POP** ordena las funciones y atribuciones del **GMC.** Éstas son: I - Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; II - Proponer

---

[79] ***Ver:*** Armagnague Fernando, "Antecedentes del MERCOSUR", en: Armagnague Juan F. (director), Estudios sobre el MERCOSUR, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2007, Pág.92.-

proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común; III - Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común; IV - Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; V - Crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos; VI - Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del **MERCOSUR** en el ámbito de sus competencias; VII - Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del **MERCOSUR** con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del **MERCOSUR**; VIII - Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR**; IX - Adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo; X - Someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno; XI - Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite. XII - Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR**; XIII - Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR**; XIV - Homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social *(sic)*.

A priori se puede observar en el articulado anterior que el accionar del **GMC** no es autónomo sino que es muy dependiente del **CMC.** En este sentido, algunos trabajos doctrinarios entienden que un órgano con tal dependencia de otro no puede erigirse en "motor" de un proceso de integración.[80]

Por último, mediante el Art. 15 del **POP**, los pronunciamientos del **GMC** se denominarán "Resoluciones", las cuales serán de carácter obligatorio para los Estados Partes.

---

[80] Armagnague Fernando, op.cit., Pág.94.-

c) Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)

La Comisión de Comercio del **MERCOSUR (CCM)** constituye el órgano encargado de *asistir* al **GMC**, como así también le concierne *velar* por la aplicación de los instrumentos de política comercial[81] común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, "así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-**MERCOSUR** y con terceros países" (Art. 16 del **POP**).

La conformación de la **CCM,** conforme al Art. 17 del **POP,** está dada por cuatro (4) miembros titulares y cuatro (4) miembros alternos por país, recayendo la coordinación de la misma en los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Las reuniones de la **CCM** se establecieron con una periodicidad mínima mensual, o bien cuando fuere convocada por el **GMC** o algún Estado Parte, según lo establece el Art. 18 del **POP.**

Las funciones y atribuciones de la **CCM** se encuentran enmarcadas en el Art. 19 del **POP**, cuyo texto dice lo siguiente: I- Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-**MERCOSUR** y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio; II- Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común; III - Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes; IV - Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común; V - Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes; VI - Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre la tramitación de las solicitudes

[81] Los instrumentos de política comercial a los que alude dicho Artículo, según algunos trabajos doctrinarios, son: el Arancel Externo Común (**AEC**), el régimen de origen, las restricciones no arancelarias, las prácticas desleales de comercio, la defensa de la competencia y del consumidor, las zonas francas y los regímenes especiales, como por ejemplo, el automotor, el textil y el azucarero. ***Ver:*** Ibíd.-

recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas; VII - Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia comercial y aduanera del **MERCOSUR**; VIII - Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítems específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del **MERCOSUR**; IX - Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos; X - Desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común; XI - Adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación *(sic)*.

Como bien podemos observar, la importancia de sus funciones la convierte en el centro neurálgico de la administración cotidiana del proceso de integración, y es en ella en la que repercute primeramente las dificultades que van aconteciendo durante el proceso de integración.

Además, los pronunciamientos de la **CCM** se manifestarán mediante "Directivas" o "Propuestas", de acuerdo al Art. 20 del **POP**; siendo las primeras obligatorias para los Estados Partes.

d) Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR); ex Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

El actual *órgano deliberativo* del **MERCOSUR** está encarnado en el Parlamento del **MERCOSUR (PARLASUR),** que a su vez tuvo su origen y antecedente en la ex Comisión Parlamentaria Conjunta **(CPC)**[82], creada por el Art. 24 del **TA**, e instituida por la Sección IV del **POP**.

[82] Según Ekmedjian, dicha denominación es errónea, ya que ninguno de los países firmantes del **TA** poseen un régimen de tipo parlamentario, sino que todos ellos son presidencialistas. ***Para más detalles ver:*** Ekmekdjian Miguel Ángel, op.cit., Pág.261.-

Sucintamente, la **CPC** constituía el *órgano representativo* de los Parlamentos de los Estados Partes del **MERCOSUR**, de acuerdo con el Art. 22 del **POP.** La composición de la **CPC,** dispuesta en el Art. 23 del **POP,** estaba conformada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Partes (dieciséis por cada país); [83] quienes eran elegidos por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos (Art. 24 del **POP**). Sus funciones y atribuciones estaban descriptas en el Art. 25 del **POP,** a saber: acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la rápida entrada en vigor de las normas originadas en los órganos del **MERCOSUR**, previstos en el Art. 2 del **POP**; coadyuvar en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración; examinar temas prioritarios a pedido del **CMC.** Por otro lado, los pronunciamientos de la **CPC** eran "Recomendaciones" al **CMC**, por intermedio del **GMC,** de acuerdo al Art. 26 del **POP.** Por último, la **CPC** también estaba habilitada a adoptar su Reglamento Interno (Art. 27 del **POP**), por tratarse de un órgano colegiado y "deliberativo"; que se efectivizó en la primera reunión, los días 6 y 7 de diciembre de 1991 en la ciudad de Montevideo (Uruguay), sobre la base de un proyecto de la delegación argentina. La Reglamentación interna establecía que la **CPC** se pronunciaría a través de "recomendaciones", "disposiciones", "acuerdos", "dictámenes" y "declaraciones", siendo todos éstos aprobados mediante consenso. De todos modos, y a pesar de ello, a la **CPC** no se le reconocía potestad "decisoria" alguna, manteniendo, en su defecto, su calidad "consultiva".

No obstante, la **CPC** comenzó a dar paso a su "metamorfosis" y constituirse en otro órgano que la reemplazaría a partir del año 2002. Efectivamente, mediante la Recomendación N° 25 [84] se creaba un "Comité Ad Hoc para la institucionalización del Parlamento del **MERCOSUR"**, mediante el cual se comprometía a presentar una propuesta al respecto en el año 2003. Llegado dicho año, la **CPC,** mediante la "Recomendación sobre Reforma Institucional del **MERCOSUR**" del 17 de Junio de 2003, conformó un "Grupo Técnico Especializado" que tenía como fin asesorarla.

---

[83] En particular, el Congreso Nacional de la República Argentina sancionó la Ley 24.109 mediante la cual se erigió una Comisión Bicameral del **MERCOSUR,** integrada por ocho (8) senadores y ocho (8) diputados, que serían elegidos por sus respectivos cuerpos.

[84] MERCOSUR/CPC/ REC.25/2002 – "Comité Ad Hoc para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR".-

Dicho grupo estaba compuesto por tres (3) representantes de cada Sección Nacional, quienes concluyeron que era ineludible crear un órgano legislativo que sería llamado "Parlamento", al cual se concluyó como "necesario e imprescindible para consolidar al **MERCOSUR**".[85] En una primera fase, se aprobó la "Propuesta Preliminar para la Organización Institucional del Parlamento del **MERCOSUR**"[86] por la cual se daba vida a la Asamblea Legislativa del **MERCOSUR**, alterándose para ello la ya histórica **CPC** a la que se le adjudicaría un nuevo rol. Las funciones de esta Asamblea serían la de "co-legislación" con los órganos decisorios, **CMC** y **GMC**, respectivamente; aunque no tendría derecho de iniciativa propia. Para una segunda fase, se había ideado la entrada en vigencia del Parlamento del **MERCOSUR**, a partir del 1° de enero de 2005; aunque en la práctica ello nunca ocurrió.

A posteriori, el 6 de Octubre de 2003, se firmó el "Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta", en el cual se destaca dentro de los considerandos la siguiente afirmación: "la constitución de un *Parlamento regional* que sintetice la expresión plural de la voluntad de nuestros pueblos sobre la base de una *adecuada representación de la ciudadanía*, permitirá avanzar en el dinámico proceso de integración en términos de fortalecimiento democrático y de poder institucionalmente compartido por medio de la separación, la independencia y el equilibrio entre las funciones"[87].

En este sentido, un importante avance se produjo durante los días 6 y 7 de julio 2004 cuando los legisladores de la **CPC,** junto con los legisladores del Congreso de Chile y del Congreso de México, firmaron la "Declaración de Puerto Iguazú"[88], en la cual se asevera, de modo general, la necesidad de profundización del **MERCOSUR** como uno de los retos de la "globalización"; y por ende, del establecimiento de "una nueva estructura institucional que posibilite una mayor legitimidad, y con capacidades para aplicar políticas de desarrollo y cohesión social comunes". Y, en particular, se procedió

---

[85] MERCOSUR/CPC/REC.13/2003 – "Reforma Institucional del MERCOSUR".-

[86] Anexo I, MERCOSUR/CPC/REC.13/2003.-

[87] MERCOSUR/IV CMC EXT/DT N° 15/03- "Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta".-

[88] MERCOSUR/CPC/DEC.01/04 – "Declaración de Puerto Iguazú".-

a anexar a dicha Declaración un documento denominado "Anteproyecto Constitutivo del Parlamento del **MERCOSUR**", que había sido elaborado de manera consensuada por las Secciones Nacionales de la **CPC.**

Finalmente, durante la Reunión Cumbre de Presidentes del **MERCOSUR** en la ciudad de Montevideo en diciembre de 2005, se estableció formalmente el Parlamento del **MERCOSUR**. Por un lado, dicho "hito" quedó plasmado en la Declaración Final de los Jefes de Estado del bloque, donde se subrayó que el Parlamento del **MERCOSUR** sería una instancia de *representación de la ciudadanía*, permitiendo ir más allá de un simple compromiso de tipo comercial.[89] Por otro lado, se legitimó tal hecho con la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlamento del **MERCOSUR (PCPM)**[90], por el cual se estableció el comienzo del Parlamento del **MERCOSUR,** que reemplazaría a la **CPC,** para el 31 de diciembre de 2006; plazo que si esta vez se cumplimentó ya que se constituyó el 6 de diciembre de 2006, comenzando a sesionar el 7 de Mayo de 2007. Su Reglamento Interno entró en vigencia en la fecha de su aprobación, esto es, el 6 de Agosto de 2007.-

El **PARLASUR** está conformado, de acuerdo al **PCPM** para esta primera etapa de transición, período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010, con una *representación igualitaria*, esto es, con dieciocho (18) parlamentarios por Estado Parte, elegidos por los propios Congresos Nacionales. Venezuela, que está en vías de adhesión al bloque como miembro pleno, también remite 18 parlamentarios a las Sesiones Ordinarias del **PARLASUR,** aunque en carácter de observadores. No obstante, el **PCPM** previó en su Artículo 5, Inciso 1, que la integración del **PARLASUR** deberá realizarse de acuerdo a un *criterio de representación ciudadana* en la segunda etapa de transición, que constituye el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014. Por ende, en el marco de un Acuerdo Político, el **PARLASUR** aprobó en su Sesión Ordinaria del 28 de Abril de 2009, en Asunción del Paraguay, una propuesta – luego refrendada por el **CMC** mediante Decisión N°28/10 el día 18 de Octubre de 2010 - que estipula que la

---

[89] Farinella Favio, "Las instituciones del MERCOSUR: la creación del Parlamento del Mercado Común", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online;* 2006-1, 69, Pág. 5.-

[90] Suscrito el 9 de Diciembre de 2005, por los entonces presidentes en ejercicio: Néstor Kirchner (Argentina); Luiz Inácio Lula Da Silva (Brasil): Nicanor Duarte Frutos (Paraguay) y Tabaré Vázquez (Uruguay); y sus respectivos Cancilleres.

integración de los nuevos parlamentarios argentinos y brasileños se realizará progresivamente. Es decir, durante la segunda etapa de la transición, dichos Estados Partes elegirán de manera directa 26 y 37 parlamentarios respectivamente. Cumplida esta etapa, se completará la conformación del Parlamento con el número máximo de bancas correspondientes: 75 representantes para Brasil y 43 representantes para Argentina. Paraguay y Uruguay continuarán con delegaciones de 18 parlamentarios cada uno. A estos efectos, Paraguay fue el primer país en elegir a sus parlamentarios directamente el día 20 de abril de 2008.[91]

Por otro lado, en conformidad con el Artículo 19 del **PCPM** y el Artículo 90 de su Reglamento Interno, los actos del **PARLASUR** son: dictámenes, proyectos de norma, anteproyectos de norma, declaraciones, recomendaciones, informes y disposiciones. Por su parte, y a diferencia de la **CPC** que se pronunciaba mediante la regla del consenso, el **PARLASUR**, de acuerdo al Art. 135 de su Reglamento Interno, "los órganos colegiados del Parlamento –el Plenario, las Comisiones, y la Mesa Directiva- adoptarán sus decisiones por mayoría simple, absoluta, especial o calificada".

Además, el **PARLASUR** tiene las siguientes competencias y atribuciones, según el Art. 4 del **PCPM**: I- Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del **MERCOSUR**.; II- Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes; III- Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes; IV - Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del **MERCOSUR** sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. V- Invitar a representantes de los órganos del **MERCOSUR**, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración; VI- Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia *Pro Tempore* del **MERCOSUR**, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período; VII- Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia *Pro Tempore* del **MERCOSUR**, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre; VIII- Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social; IX- Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos; X- Recibir, examinar y en

[91] ***Para más información acceder:*** http://www.parlamentodelmercosur.org (Portal Oficial del Parlamento del MERCOSUR- PARLASUR).-

su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del **MERCOSUR**. XI- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del **MERCOSUR**; XII- Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del **MERCOSUR** que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. XIII- Proponer proyectos de normas del **MERCOSUR** para su consideración por el Consejo del Mercado Común; XIV- Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración. XV; Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales; XVI- Mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas; XVII- Celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del **MERCOSUR**, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional; XVIII- Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el **MERCOSUR**; XIX- Recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del **MERCOSUR** del año anterior; XX- Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio; XXI- Aprobar y modificar su reglamento interno; XXII- Realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias.

Sucintamente, el **PARLASUR** ya ha realizado al día de la fecha más de una veintena de reuniones, entre Sesiones Ordinarias, Extraordinarias y Especiales. También, han participado de las sesiones los Cancilleres de todos los miembros partes en calidad de informantes de los trabajos hechos o a efectuarse. No obstante, el **PARLASUR** está aún en un "estado embrionario", y son susceptibles de mejoramiento muchos aspectos para su pleno y correcto funcionamiento (como por ejemplo, se torna urgente el establecimiento definitivo de una sede propia; la profesionalización de la Secretaría del **PARLASUR** mediante la contratación de su personal a través de concursos públicos de

antecedentes y oposición emulando la práctica de otros organismos internacionales de prestigio, para lograr una comunicación en tiempo y en forma de la labor parlamentaria a los miembros del **PARLASUR** y a sus asesores; la eliminación de la insólita duplicidad de Unidades de Enlace del **PARLASUR** en la República Argentina -una correspondiente a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y otra a la del Honorable Senado de la Nación- cuando los otros Estados Partes sólo poseen una sola Unidad de Enlace que realiza el correspondiente vínculo entre los Congresos nacionales, los parlamentarios y el **PARLASUR**; etc.). Es decir, si bien en el "ánimo" del **PARLASUR** están las bases para coadyuvar a la generación de una "conciencia regional" en un largo plazo --requisito básico para el desarrollo de la integración-- aún deben perfeccionarse y consolidarse muchas de sus reglas de procedimiento internas, y varios de sus mecanismos para una efectiva formación e internalización de sus normas en los Estados Partes.

e) Foro Consultivo Económico y Social (FCES)

Según la definición del Art. 28 del **POP**, el Foro Consultivo Económico y Social **(FCES),** constituye "el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte". Representó en su época la única novedad implantada por el **POP**, de lo que se denominó "la estructura definitiva del **MERCOSUR**".

De acuerdo al Art. 29 del **POP**, dicho órgano serán de carácter consultivo y se exteriorizará mediante "Recomendaciones" al **GMC.** Además, mediante el Art. 30 del **POP**, obliga a someter su Reglamento Interno al **GMC.**

En opinión de Ekmekdjian, "Este Foro es el único ámbito en que pueden hacerse oír las organizaciones representativas de los diversos *sectores privados*, afectados por el proceso de integración, los que a la postre será beneficiados o perjudicados por él. Pese a ello, el manejo del **MERCOSUR** está totalmente en manos de funcionarios,

privándose a los verdaderos destinatarios de su participación, como corresponde a toda entidad organizada democráticamente"[92].

f) Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR **(SAM)** constituye un *órgano de apoyo operativo*, que se encarga de la prestación de servicios a los demás órganos del **MERCOSUR**, con sede permanente en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 31 del **POP.**

Por sus características intrínsecas carece de decisión e iniciativa propia, aunque su accionar es de carácter permanente.

Las actividades de la **SAM** se describen en el Art. 32 del **POP**, a saber: I- Servir como archivo oficial de la documentación del **MERCOSUR**; II - Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del **MERCOSUR**. En este contexto, le corresponderá: i) Realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas para los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional del **MERCOSUR**, conforme lo previsto en el artículo 39; ii) Editar el Boletín Oficial del **MERCOSUR**; III - Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del **MERCOSUR** y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos del **MERCOSUR**, cuando las mismas se celebren en su sede permanente. En lo que se refiere a las reuniones realizadas fuera de su sede permanente, la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR** proporcionará apoyo al Estado en el que se realice la reunión; IV - Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del **MERCOSUR** previstos en el Artículo 2 de este Protocolo; V - Registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991; VI -

---

[92] Ekmekdjian Miguel Ángel, op.cit., Pág.264.-

Desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del **MERCOSUR**; VII - Elaborar su proyecto de presupuesto y, una vez que éste sea aprobado por el Grupo Mercado Común, practicar todos los actos necesarios para su correcta ejecución; VIII - Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común, así como un informe sobre sus actividades *(sic)*.

Además, la **SAM** está regida por un Director, quien tendrá la nacionalidad de uno de los países miembros, y será electo por el **GMC**, de modo rotativo, previa consulta a los Estados Partes, y designado por el **CMC**. Podrá permanecer en el cargo por un plazo de dos (2) años, no pudiendo ser reelecto (Art.33 del **POP**).

g) Nuevos órganos

Adicionalmente, en años recientes el **MERCOSUR** creó otros órganos de menor importancia decisoria, pero que ocupan un lugar destacado en su esquema orgánico. A saber:

g.1.) Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)

La Comisión de Representantes Permanentes del **MERCOSUR (CRPM)** fue establecida en el mes de diciembre de 2003 mediante la Decisión CMC N° 11/03, como órgano del **CMC**, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 1, Parágrafo único, y Art. 8, Numeral VII, del **POP.** No obstante, se decidió su supresión en diciembre de 2009. [93] Tenía sede permanente en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

La **CRPM** estaba integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte del **MERCOSUR**, acreditados por sus respectivos gobiernos.

---

[93] "El MERCOSUR es más importante que UNASUR según el Vicecanciller del Uruguay", MERCOPRESS, Jueves 25 de Marzo de 2010.-

La Presidencia de la **CRPM** era desempeñada por una personalidad política destacada, de nacionalidad de uno de los Estados Partes del **MERCOSUR**, escogida por el **CMC** a propuesta de los Jefes de Estado de los Estados Partes. Su mandato duraba dos (2) años pudiendo el **CMC** extenderlo por un año adicional, antes de la finalización del mismo.[94] Aparte de presidir los trabajos de la Comisión, el Presidente de la **CRPM** podía representar al **MERCOSUR** en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del **CMC**.

Entre sus funciones y atribuciones constaban: asistir al **CMC** y a la Presidencia Pro Témpore del **MERCOSUR** en todas las actividades que le eran requeridas; presentar iniciativas al **CMC** sobre materias relativas al proceso de integración del **MERCOSUR**, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el **MERCOSUR**, creando lazos con el **PARLASUR**, con el **FCES**, y con las Reuniones Especializadas del **MERCOSUR**[95].

g.2.) Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

El 16 de diciembre de 2004, durante la XXVII Reunión del **CMC**, se aprueba la Decisión N ° 45/04, mediante la cual se establece el Fondo para la Convergencia Estructura del MERCOSUR **(FOCEM)**, con el fin de "financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso

---

[94] Hasta Diciembre de 2009, la Presidencia de la **CRPM** fue ejercida por el Lic. Carlos Álvarez (Argentina) quien fue reelecto en su cargo en diciembre del 2007, mediante la Decisión. CMC N° 51/07, y en diciembre del 2008 a través de la Decisión CMC N° 32/08.-

[95] ***Para más información ver:*** http://www.presidenciamercosur.org (Portal oficial de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR –CRPM).-

de integración"[96]. En diciembre del 2005, el **CMC** aprueba la Decisión N° 24/05 que reglamenta los aspectos básicos de este órgano.

EL **FOCEM** opera en el ámbito de la **SAM**, y tendrá una vigencia de diez años.

Los aportes de fondos serán realizados de acuerdo a los siguientes porcentajes: 27% Argentina; 70% Brasil; 1% Paraguay; y 2% Uruguay. Estos recursos son aplicados, con carácter de no reembolsables, a proyectos presentados por cada uno de los Estados miembros de acuerdo con los siguientes porcentajes: 48% Paraguay; 32% Uruguay; 10% Argentina; y 10% Brasil.

Según Dreyzin de Klor, "El **FOCEM** puede significar un verdadero *punto de inflexión* si las realizaciones se efectúan como se planifican en los proyectos, respetando tiempos, condiciones y sobre todo cumpliendo las propuestas"[97].

Por último, destacaremos la creación de los siguientes órganos: el Grupo de Alto Nivel de Empleo **(GANE)**; el Instituto Social del MERCOSUR; el Foro de la Mujer; el Foro de Consulta y Concertación Política **(FCCP)**; y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR **(FCCR).** Así como el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR **(TPR)**, con sede en Asunción del Paraguay, instituido en el año 2002 e instalado en el año 2004; que estudiaremos en la próxima sección.

Para finalizar, cabe aclarar que se viene trabajando en la "reforma institucional" del **MERCOSUR**, diseño que se dejó a cargo del Grupo Ad Hoc de Alto Nivel **(GANRI).** La reforma "integral" será realizada bajo las siguientes pautas: a) reestructuración de los órganos decisorios del **MERCOSUR** y de sus foros subordinados, incluyendo sus competencias; b) perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa **MERCOSUR**; c) análisis de la posible creación de órganos en el ámbito del **MERCOSUR** para la administración de políticas comunes; d) optimización de las funciones y competencias de la **SAM** conforme las necesidades del proceso: e)

---

[96] Artículo 1, MERCOSUR/CMC/DEC. N° 45/04 - Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.-

[97] Dreysin de Klor Adriana, "Quo Vadis MERCOSUR?", Buenos Aires, Revista de DeCITA, 7/8, Marzo 2008, Pág.3.-

perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del **MERCOSUR** y fortalecimiento de sus órganos institucionales[98]; f) adopción de un presupuesto que financie integralmente la estructura institucional del **MERCOSUR**.

El *quid* es que se comience a obtener resultados eficaces y precisos al respecto.

[98] Objeto de estudio en profundidad en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

II- EL MERCOSUR Y SU RÉGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

"Y en todo caso el Derecho debe siempre adecuarse a la realidad que pretende atender, sin ficciones, porque al decir del jurista francés -León Duguit -el Derecho sirve para la vida o no sirve para nada"[98]

"...los ciudadanos tienen que sentirse cada vez más respaldados judicialmente desde el propio sistema de integración"[99]

Al día de la fecha, el régimen de solución de controversias entre los Estados Partes del **MERCOSUR**, está sistematizado por dos Protocolos adicionales al Tratado de Asunción **(TA).** Éstos constituyen el Protocolo de Olivos **(PO)** y el Protocolo de Ouro Preto **(POP).**

Una de las características salientes de este régimen es su *transitoriedad*, que viene remontándose desde la firma del Tratado de Asunción. El régimen vigente en la actualidad es el tercero que rige desde el año 1991.

Ampliando este concepto, su transitoriedad fue constituida en los tres (3) instrumentos que han regulado la materia. Primero, en el "Anexo III del Tratado de Asunción sobre Solución de Controversias" que estuvo vigente entre el 29 de noviembre de 1991 y el 21 de abril de 1993. Segundo, en el "Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias" **(PB)** y el "Protocolo de Ouro Preto". El Protocolo de Brasilia rigió entre el 22 de abril de 1993 hasta el 1° de enero de 2004. En cuanto al Protocolo de

---

[98] ***En:*** Puceiro Ripoll Roberto, "El Protocolo de Olivos: sus reformas esenciales y su significado en el régimen de solución de controversias del MERCOSUR", en: Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Solução de Controvérsias no MERCOSUL, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores – Divisão do Mercado Comum do Sul, 2003, Pág. 208.-

[99] Alonso García Ricardo y Dreyzin de Klor Adriana (directores), op.cit., Pág.1.

Ouro Preto, interesan de éste sus Art. 21, 43 y 44, y su anexo relativo al Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del **MERCOSUR**. Y tercero, en el Protocolo de Olivos –que deroga el Protocolo de Brasilia- que también "convive" con el Protocolo de Ouro Preto. El Protocolo de Olivos se suscribió el 18 de febrero de 2002; entró en vigencia el 1° de enero de 2004; y perdura hasta nuestros días.

En este último Protocolo se asienta que antes de que se ultime el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Partes realizarán una evaluación del presente régimen de solución de controversias con el fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común.

Por otro lado, puede decirse que el régimen de solución de controversias del **MERCOSUR** es *ecléctico*, teniéndose en cuenta que aúna no sólo mecanismos orientados a la búsqueda de una solución diplomática o realizada por la vía de la negociación, sino también está basado en reglas y principios jurídicos. A decir de Feldstein de Cárdenas y otros autores, "En la práctica, los Estados Partes hasta el presente se han inclinado con notoria preferencia por la utilización de los medios diplomáticos, demostrando una notoria resistencia a la instancia arbitral"[100]. Ello conlleva a fundamentar que el proceso de integración del Cono Sur es de tipo "*power-oriented*"[101], ya que las relaciones de poder preponderan sobre las reglas jurídicas, a diferencia de un proceso de tipo "*rule-oriented*"[102] como sería el que ostenta la **UE**.

A continuación se realizará un sucinto análisis comparado del actual régimen de solución de controversias del **MERCOSUR** con otros regímenes de solución de controversias pertenecientes a otros sistemas de integración a fin de presentarlo en el contexto de otras realidades similares, para marcar diferencias y coincidencias, que puedan relacionarse con las características propias de la experiencia integradora del **MERCOSUR** y de las sociedades y de los Estados que la protagonizan. A posteriori, se analizará cada uno de los instrumentos mencionados anteriormente, con especial

---

[100] Feldstein de Cárdenas Sara, Scotti Luciana B., Rodríguez Mónica Sofía, Medina Flavia A. & Cárdenas Yamila C., "Del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos: Los desafíos pendientes", Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Mayo 2006, en: http://www.caei.com.ar/es/programas/di/28.pdf, Págs. 2-3.-

[101] Traducción del inglés al español: "orientado al poder".-

[102] Traducción del inglés al español: "orientado a las reglas".-

énfasis en el tercer o actual régimen de solución de controversias establecido en el Protocolo de Olivos y el Protocolo de Ouro Preto. Asimismo, se tendrá en cuenta el contexto en el cual éstos fueron estatuidos. En pocas palabras, se estudiará si el régimen de solución de controversias del **MERCOSUR** vigente es adecuado o constituye un escollo para los ambiciosos propósitos y objetivos enumerados en el Tratado de Asunción y otros documentos oficiales desarrollados en el Capítulo anterior.

II.1. Breve análisis comparado con otros sistemas de solución de controversias

Sin pretensión de exhaustividad, nos referiremos en esta sección a los aspectos centrales de algunos sistemas de solución de controversias de distintos sistemas de integración existentes en nuestro continente, América, y el de la Unión Europea **(UE)**. Es decir, estudiaremos comparativamente los sistemas de solución de controversias, de: la Asociación Latinoamericana de Integración (**ALADI**); la Comunidad Andina de Naciones (**CAN**); el Sistema de Integración Centroamericano (**SICA**); el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (**TLCAN**); y la Unión Europea (**UE**); así como sus principales coincidencias y diferencias más salientes con el sistema de solución de controversias del **MERCOSUR**, bajo nuestro principal foco de estudio.

Según la teoría general de la integración de Mario Midón[103], la cuál hemos descrito pertinentemente en la Introducción de este trabajo, se producen varias etapas en el proceso de construcción de un esquema de integración, tales como: *a) cooperación* (modalidad más embrionaria); *b) integración tenue* (situación de débil articulación constreñida a los asuntos de índole comercial); *c) integración de vigor medio* (los actores se relacionan de modo intergubernamental o supranacional, para realizar un objeto que supera lo comercial y se proyecta a los campos político, económico, social, cultural y jurídico); *d) integración de compromiso superior* (modalidad que engloba un estadio de "affectio societatis" superlativo).

En líneas generales, los procesos integrativos forjados de este lado del océano Atlántico han tenido siempre como modelo, en razón de las virtudes que ostenta, al equivalente europeo. No obstante, cabe señalar que ninguno de ellos logró alcanzar un

[103] Midón Mario, op.cit., pág.1.-

nivel de integración similar a éste. Por el contrario, los esquemas de integración latinoamericanos poseyeron, en una primera etapa, lineamientos que respondían a patrones de "*integración tenues*" (o "zonas de libre comercio", con diferentes gradaciones). Como por ejemplo, la experiencia de la **ALADI**, cuyas derivaciones fueron el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano (hoy día, devenidos en la **CAN**, y el **SICA,** respectivamente), y el **MERCOSUR**. En ese mismo nivel podríamos ubicar al actual **TLCAN**, integrado por dos países anglosajones (EE.UU. y Canadá[104]) y uno latinoamericano (México). En una segunda etapa, las integraciones latinoamericanas mencionadas se constituyeron en "*integraciones de vigor medio*" (no así la **ALADI** o el **TLCAN**), y no pierden de vista la oportunidad de constituirse en "*integraciones de compromiso superior*" (cuyo único exponente es el esquema formulado por la **UE**).[105] Por otro lado, durante el transcurso de la construcción de tales sistemas de integración, se tornó ineludible la discusión sobre la conveniencia de si debían responder a esquemas *intergubernamentales* o *supranacionales.* Como resultado de dicho debate, el **MERCOSUR** siguió el patrón intergubernamental, como ya hemos señalado en el Capítulo I, delineado primeramente en la ex **ALALC** (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), y hoy día en su sucesora, la **ALADI**, proyectos donde esa modalidad institucional resultaba congruente con el objeto de tales asociaciones. El **TLCAN** es también en esencia un acuerdo intergubernamental. No así ocurrió con la **CAN** y el **SICA**, que constituyen modelos de integración donde existen expresiones de supranacionalidad, que trataron de imitar el proceso exitoso llevado adelante en la actual **UE**.[106]

Naturalmente, el nivel que transite un esquema de integración, y el tipo de diseño institucional que adopte el mismo, se verán reflejados por antonomasia en las características del sistema de solución de controversias que acoja dicho esquema, como bien podemos observar a continuación en el **Cuadro 1**, donde daremos cuenta principalmente sobre los instrumentos, órganos y procedimientos que regulan cada sistema de solución de controversias así como la evolución que éstos tuvieron desde la fundación de sus respectivos sistemas de integración:

---

[104] Aunque considerado generalmente como país anglosajón, Canadá cuenta también con una importante minoría francófona en la región de Quebec.

[105] Midón Mario, op.cit., pág.2.-

[106] Ibid.

Cuadro 1 – Distintos sistemas de solución de controversias pertenecientes a esquemas de integración regional de América y Europa					
Sistema de integración	*Estados Partes que conforman el Sist. de integración*	*Instrumentos que regulan la Solución de Controversias (SC) del Sist. de integración*	*Órgano que implementa la Solución de Controversias (SC) en Sist. de integración*	*Procedimiento de Solución de Controversias (SC) en Sist. de integración*	*Observaciones generales*
ALADI (Asociación Lat. de Integración) *Intergubernamental De "vigor tenue"*	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.	1) Tratado de Montevideo de 1980 (TM80): Referencias mínimas sobre SC en art.35, literal m, ñ y art. 38, literal i, del TM80; art.5. literal f, de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la Asoc. Lat. de Libre Comercio (ALAC), de fecha 12/VIII/1980. 2) Resolución 114 del Comité de Representantes (22/3/1990): Primer y único experimento para preservar Normas TM80, Acuerdos entre países, y Resoluciones emanadas de los órganos de Asociación.	2) Comité de Representantes.	1) TM80: NO posee un procedimiento determinado de SC. 2) Resolución 114: Método de *Consulta*. Muy limitado. Fija plazos para comienzo y conclusión de SC. Si no se consigue solución satisfactoria, los Estados Partes en la contienda sólo podrán acudir al Comité de Representantes que emite "fórmulas", no vinculantes.	-Debilidad jurídica del procedimiento bosquejado en la Resolución 114; - Utilizado sólo dos (2) veces); - En la práctica, se ha apelado a la adopción de regímenes específicos en los Acuerdos de Alcance Parcial firmados entre sus países miembros bajo el TM80. Por Ej.: sistema de SC previsto para MERCOSUR en Acuerdo de Complementación Económica N°18; - *Recomendación:* instituir a futuro un órgano especializado, propio, que ejerza la función de entidad administradora de los procedimientos de SC previstos en sus Acuerdos.
MERCOSUR (Mercado Común del Sur) ** *Intergubernamental De "vigor medio"*	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Venezuela	1) Anexo III, Tratado de Asunción (TA)-(21/11/1991 al 21/04/1993). *Provisorio.*	1) GMC, CMC.	1) Numeral 1, Anexo III, Tratado de Asunción: Tres (3) etapas, a cumplimentarse en el orden establecido, si la instancia anterior no fuere exitosa: 1°) *negociaciones directas* entre los Estados Partes, sin plazo de resolución; 2°) *consideración del GMC* (en 60 días debía elaborar	1) Precario. Fue utilizado una (1) sola vez.

(cont. MERCOSUR)	está en proceso de adhesión como socio pleno).			"Recomendaciones", sin fuerza vinculante); 3°) *consideración del CMC* (debía formular "Recomendaciones", sin fuerza vinculante).	
		2) <u>Protocolo de Brasilia (PB) y Protocolo de Ouro Preto (POP) (22/04/1993 al 01/01/2004)</u>. *Además:* Decisión CMC n°18/02 (Reg. Anexo POP, para reclamaciones ante el CCM); Decisión CMC n°17/98 (Reg. PB).; Directivas CCM n° 13/95, 6/96 y 17/99 (mecanismo de consultas ante la CCM). ***Derogado por el Protocolo de Olivos (PO).***	2. a) GMC, Tribunal *ad hoc* (TAH); 2. b) Seccionales Nacionales del GMC, Tribunal *ad hoc* (TAH); 2. c) Seccionales Nacionales de la CCM, GMC, Tribunal *ad hoc* (TAH).	2) <u>Protocolo de Brasilia (PB) y Protocolo de Ouro Preto (POP):</u> <u>2. a)SC entre Estados Partes:</u> Tres (3) etapas, a cumplimentarse en el orden establecido, si la instancia anterior no era exitosa: 1°) *negociaciones directas* (15 días); 2°) *consideración por el GMC*, que formulaba "Recomendaciones" (30 días); 3°) *procedimiento arbitral* a través de un Tribunal *ad hoc* ó TAH (60 días+30 días prórroga). El laudo era inapelable, obligatorio para los Estados Partes en la contienda, con fuerza de cosa juzgada. El TAH podía dictar *medidas provisionales, medidas compensatorias temporarias, y recursos de aclaratoria* (15 días). <u>2. b) SC entre un Estado Parte y un particular (persona física o jurídica):</u> Procedimiento *indirecto*, mediante la *intermediación de la Sección Nacional del GMC* del Estado Parte donde el particular tuviese su residencia o la sede de sus negocios. Si el reclamo se admitía, el GMC podía: 1°) hacer *consultas* con la Sección Nacional del GMC del país al que se le atribuye la violación (15 días), o 2°) elevar el reclamo sin más trámite al GMC si la controversia no fuere resuelta en 1°). El GMC podía rechazar el reclamo o convocar un *grupo de expertos*, cuyo dictamen debía estar en un término improrrogable de 30 días, y que luego sería elevado al GMC. Si el dictamen era favorable al reclamo, cualquier otro Estado Parte podía requerir al Estado que se le atribuía la violación, la *adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas* (15 días). Si no prosperaba, el Estado reclamante podía recurrir *al procedimiento arbitral*, descripto en 2.a). <u>2.c) SC ante la CCM:</u> Reclamaciones sobre las *políticas comerciales* realizadas *intra-*MERCOSUR o con terceros países. Pueden acudir a las *Seccionales Nacionales de la CCM* los Estados Partes y particulares (personas físicas o jurídicas). 2.c.1) *Mecanismo de reclamos:* 1°) Reclamo ante la *Presidencia Pro Tempore de la CCM* a ser tratado en la 1era reunión siguiente del CCM. Si no prospera, 2°) interviene un *Comité Técnico* que deberá elaborar y elevar al CCM un dictamen (30 días), sobre el cual se expide en la 1era reunión posterior o bien en una reunión extraordinaria. Si no hay consenso, 3°) el reclamo es *elevado*	2) - Más "amplio" que 1). Prevé dos (2) procedimientos: para controversias entre Estados Partes, entre un Estado Parte y particulares (persona física o jurídica); - Proliferación de vías de solución *soft* en desmedro de instancias jurisdiccionales; - Prolongación indefinida de la fase de negociación generaba incertidumbre en sector privado; -El GMC contaba con gran discrecionalidad para rechazar la admisión del reclamo del particular; - El GMC probó ser ineficaz (salvo pocas excepciones) ya que participaban del proceso demandantes y demandados; - Mecanismo de consulta de la CCM, comparado con el de reclamos, resultó ser más dinámico; - No fueron regulados por PB ni por POP posibles conflictos entre un Estado Parte y el

(cont. MERCOSUR)				*al GMC*, que se pronunciaba sobre las propuestas elevadas de la CCM. El Estado Parte reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas en la CCM o GMC respectivamente. Si no son exitosas 2°) y 3°) el Estado reclamante podrá recurrir directamente al *procedimiento arbitral*, descripto en 2. a). 2.c.2) *Mecanismo de consultas:* Tratamiento expedito de las controversias comerciales entre Estados Partes en las reuniones ordinarias o extraordinarias.	MERCOSUR, entre los órganos del MERCOSUR, ni de éste con sus funcionarios, ni entre dos particulares.; - Inexistencia de un órgano de apelación; - Validez limitada de las decisiones de los TAH; - Carácter *ad hoc* de los Tribunales creaba imprevisibilidad; - Se erigieron solamente diez (10) TAH.
		3) ***Vigente:*** <u>Protocolo de Olivos (PO) y Protocolo de Ouro Preto (POP). (01/01/2004-...).</u> *Además:* Decisión CMC n°18/02 (Reg. Anexo POP, para reclamaciones ante el CCM); Directivas CCM n° 13/95, 6/96 y 17/99 (mecanismo de consultas ante la CCM); Decisión CMC n° 23/04 (Procedimiento sobre Medidas Excepcionales y de Urgencia ante el Tribunal Permanente de Revisión o TPR); Decisión CMC n° 17/04 (Fondo Especial para Controversias); Decisión CMC n°	3.a) Tribunal *ad hoc* (TAH); Tribunal Permanente de Revisión (TPR); 3. b.) Sección Nacional GMC; Grupo de Expertos, Tribunal *ad hoc* (TAH); Tribunal Permanente de Revisión (TPR); 3. c) Seccionales Nacionales de la CCM, GMC, Tribunal *ad hoc* (TAH).	***Vigente:*** <u>3) Protocolo de Olivos (PO) y Protocolo de Ouro Preto (POP):</u> El PO mantiene en esencia la estructura del PB, aunque introduce varias innovaciones. Bajo el PO, a diferencia del PB, no resulta necesario cumplimentar todas las etapas para alcanzar una decisión en la última de ellas. A saber: <u>3. a) SC entre Estados Partes:</u> 1°) *Negociaciones directas* (15 días); si no prosperan, el reclamo puede efectuarse ante el GMC o en la fase arbitral directamente; 2°) *Intervención del GMC* (30 días), solicitado mediante común acuerdo de las partes o por requerimiento de una parte ajena (efectúa "Recomendaciones"); si no prosperan 1°) y 2°), se puede recurrir a 3°) *Etapa arbitral:* ya sea ante un *TAH* (cuyo laudo es pasible de *revisión*, emitido en 60 días, prorrogables por 30 días más) o directamente ante el *Tribunal Permanente de Revisión (TPR)*, que funcionará como instancia única. Los Estados Partes en la contienda pueden elevar un *recurso de aclaratoria* ante el TAH o el TPR según ataña; interponer un *recurso de revisión* ante el TPR (casación; 30 días prorrogables por 15 días más). El laudo del TPR será obligatorio para las partes, no estará sujeto a recurso de revisión y tendrá fuerza de cosa juzgada; 4°) *Etapa post laudo:* el incumplimiento del laudo faculta al Estado beneficiado a aplicar *medidas compensatorias temporarias*, que pueden ser susceptibles de ajuste a pedido del Estado perdidoso. <u>3. b) SC entre un Estado Parte y un particular (persona física o jurídica):</u> 1°) *Consultas*: reclamo del particular ante la *Sección Nacional del GMC* del país donde tenga su residencia habitual o la sede de sus	3) -Régimen de SC "híbrido", aunque con más garantías que los regímenes previos de SC; - Promueve la creación y afianzamiento de un Tribunal de carácter permanente; -Procura unificación del conjunto normativo del bloque mediante las OC y la actuación del TPR; - Promueve mayor celeridad en los procedimientos mediante los mecanismos expeditos, la supresión de la etapa obligatoria del GMC, el acceso directo al TPR, el mantenimiento de tiempos flexibles y breves para las distintas fases del procedimiento; -La "regla de

(cont. MERCOSUR)		26/04 (Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión o TPR): Decisión nº30/04 (Reglas Modelo de Procedimiento de los Tribunales *ad hoc* o TAH).		negocios, que si es admitido, se inician consultas con la Sección Nacional del GMC del país al que se le atribuye la violación (15 días); si 1º) no se prosperó se abre la vía de 2º) *Intervención preceptiva del GMC* (30 días), que convoca a un *Grupo de Expertos* que deben impartir un dictamen por unanimidad; 3º) *Arbitraje* (60 días, prorrogables 30 días más), descripta en 3.a); 4º) *Revisión* (30 días, prorrogables 15 días más), descripta en 3.a). 3.c) SC ante la CCM: Ídem 2.c). Se mantuvo vigente y "coexiste" con los procedimientos descriptos en el PO. 4º) Otras innovaciones: -*Elección de Foro*, que posibilita al Estado reclamante a presentar el diferendo ante el MERCOSUR, o la OMC, o en otros esquemas preferenciales de los cuales sean parte individualmente los países socios del MERCOSUR. - *Opiniones consultivas (OC)*, ante el TPR. Pueden solicitarlas todos los Estados Partes actuando conjuntamente; el CMC, GMC y CCM; los Tribunales Sup. de los Estados Partes con jurisdicción nacional; y el PARLASUR. No tienen carácter vinculante ni obligatorio. - *Mecanismos Expeditos*, para resolver divergencias entre Estados Partes sobre aspectos técnicos regulados en instrumentos de políticas comerciales conjuntas. - *Medidas excepcionales y de urgencia*, para atender casos excepcionales de urgencia, que "pudieren causar daños a las Partes". Si existiere incumplimiento de éstas, se puede aplicar *medidas compensatorias*.	unanimidad" exigida al Grupo de Expertos en la intervención preceptiva del GMC se torna ineficaz en la práctica; -No se ampliaron las vías de reclamación por parte de los particulares (no pueden participar en calidad de parte); - No se incluyeron instancias intermedias como la mediación, con un tercero imparcial.
CAN (Comunidad Andina de Naciones) *Expresiones Supranacionales De "vigor medio"*	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.	1) Acuerdo de Cartagena (05/1969). 2) Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, Cartagena de Indias (28/05/1979). 3) Protocolo de Cochabamba, (28/05/1996) - Modificatorio del	1) Tribunal Arbitral (Protocolo de Asunción). 2) 3) Y 4) Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y Secretaría General (investigación administrativa).	1)Acuerdo de Cartagena, 1969: Métodos *diplomáticos* (negociación, buenos oficios, mediación y conciliación). Si éstos no eran exitosos, el Acuerdo remitía al Protocolo de SC de Asunción (02/09/67), que recomendaba primeramente la realización de *negociaciones directas*; y si éstas fracasaban, se recurría a un *Tribunal Arbitral* cuyas "Decisiones" eran vinculantes, con fuerza de cosa juzgada sujetas sólo a una petición por interpretación. 2)Tratado de creación del Tribunal de Justicia, 1979: Instancia *jurisdiccional* obligatoria y exclusiva para los Estados Partes en relación a la aplicación de las normas del ordenamiento jurídico común. El Tribunal, además, tiene a cargo efectuar una interpretación uniforme del Derecho, ejercer el control de legalidad de las normas del	-El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina posee 26 años de experiencia, precedidos por 13 años de preparación, y fue inspirado en el Tribunal de Justicia de la UE; -La naturaleza y las características del Derecho Com. Andino son idénticas en lo esencial al Derecho

(cont. CAN)		Tratado de Creación del Tribunal de Justicia. 4) Protocolo de Trujillo (10/03/1996). Crea la CAN, y el Sistema Andino de Integración.		ordenamiento jurídico andino, conocer y dictar sentencia en las *acciones de nulidad, acciones de incumplimiento* e *interpretación por la vía prejudicial.* 3)Protocolo de Cochabamba, 1996: Las reformas principales fueron: reiterar la plena vigencia de los principios de aplicabilidad directa y de la preeminencia del Derecho comunitario, dar participación a los particulares en la acción de incumplimiento, fortalecer la acción de nulidad, incorporar la *función arbitral para acuerdos entre particulares* (personas físicas y jurídicas) y adicionar las acciones laborales y administrativas, incorporando el *recurso de omisión e inactividad.* Además, tiene una competencia *arbitral* para resolver los conflictos que se produzcan por la aplicación o interpretación de convenios o contratos suscritos entre órganos e instituciones del sistema de integración. 4) Protocolo de Trujillo .1996: Se reestructura esquema de integración, que pasa a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN).	Com. Europeo; - Los países andinos concibieron la formación de una Comunidad, más que el de un Acuerdo de Libre Comercio, con vocación económica, social y política, como la UE; - Se registró falta de conocimiento del Derecho Com. Andino por parte de jueces y abogados, y por incumplimientos de normas comunitarias por los Estados Partes.
SICA (Sist. de Integración Centroamericano) *Expresiones Supranacionales De "vigor medio"*	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.	1) Tratado de Managua,1960. 2) Tratado de Tegucigalpa (13/12/1991) 3) Mecanismo Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales (MSCCA), 2003.	1) Consejo Ejecutivo y Económico; Tribunal Arbitral. 2) Corte Centroamericana de Justicia. 3) Consejo de Ministros; Panel.	1) Tratado de Managua,1960: Se efectuaban *negociaciones directas;* si no eran exitosas intervenía el *Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico*; si ello tampoco funcionaba se solicitaba la constitución de un *Tribunal Arbitral* compuesto por magistrados de sus respectivas Cortes Supremas de Justicia. NO contemplaba una etapa jurisdiccional. Muy limitado. 2) Tratado de Tegucigalpa, 1991: Las controversias – de cualquier naturaleza y origen- se someterían a la *Corte Centroamericana de Justicia.* Constituye el órgano judicial principal y permanente de SC. Su jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados Partes. Resuelve con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina es de carácter vinculante. También, puede intervenir como *árbitro*, pudiendo decidir un litigio *ex aequo et bono* si las partes así lo requieren; como *tribunal administrativo interno;* y como *órgano consultivo* de las Cortes Sup. de Justicia de los Estados Partes con carácter explicativo. En síntesis, las competencias de la Corte son amplísimas: resuelve conflictos entre Estados Partes, entre los órganos de los países socios, y de los particulares, quienes pueden recurrir a la misma de modo directo e individual.	- Intenta establecer un Derecho Comunitario a la usanza de la UE; -Esquema sólido de SC alterado por dificultades políticas (guerra en varios países del área, apaciguada luego por los Acuerdos de Paz en Centroamérica); - Jurisprudencia en materia de SC casi inexistente (una sola disputa comercial entre Estados fue dirimida); - Utilización limitada de la Corte como instancia consultiva o de atención a reclamos de particulares; - Poca legitimación de la

(cont. SICA)				3) Mecanismo Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales (MSCCA). 2003: Similar al Entendimiento sobre Solución de Controversias (ESD) de la OMC. Reforma al Tratado de Tegucigalpa. Prevé *consultas* entre las partes en la contienda; si éstas no fueren exitosas *interviene* el Consejo de Ministros; y si no se establece un *panel* (se puede acceder a éste directamente). Prevé participación *de terceras partes, sanciones comerciales* en caso de incumplimiento. y *suspensión de beneficios.*	Corte en algunos Estados Partes; - Dificultades referidas tratan de subsanarse con MSCCA vigente desde 2003. Además. coincide con negociación del TLC con EE.UU. de manera conjunta, que incluye también un Capítulo de solución de controversias.
TLCAN **(Tratado de Libre Comercio de América del Norte)** *Intergubernamental* *De "vigor tenue"*	Canadá, EE.UU., México	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (01/01/2004): Posee una "constelación" de mecanismos de SC. -Cap.XI: inversiones; -Cap.XIX: dumping; -Cap. XX: Sec.A: instituciones; Sec.B: módulo SC; Sec.C:procedimientos internos y SC comerciales privadas. *Además:* -Cap. VII: litigios comerciales privados sobre productos agropecuarios; -Cap.XIV: litigios sobre inversión en materia de servicios financieros.	Comisión de Libre Comercio; Comité Consultivo	*Negociación directa* entre las Partes (cooperación y consultas); si no prospera se acude a los *buenos oficios* (conciliación y mediación) de la Comisión de Libre Comercio; si fracasa todo lo anterior las Partes pueden solicitar la integración de un *panel arbitral,* que emite "Recomendaciones" (cuyo incumplimiento habilita la imposición de medidas de represalia o denuncia del instrumento). Los particulares también están legitimados para actuar en controversias comerciales originados en negocios de carácter privado (arbitraje y otros mecanismos alternos), como demandantes o peticionarios.	-TCLAN instituye distintos mecanismos de SC, c/u con su propio objeto y procedimiento. que probaron conferir mayor transparencia al sistema. El Cap. XIX probó ser expedito y efectivo. - Elección de panelistas ha sido problemático, generando demoras.
UE **(Unión Europea)** *Supranacional* *Compromiso sup.*	*27 países (Tratado de Lisboa, 2009):* Alemania,	Tratado de Lisboa, 2007 (*Vigor:* 01/12/2009); que modifica el	Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).	El *Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)*: -Constituye la institución jurisdiccional de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA); - Compuesto por tres (3) órganos: el *Tribunal de Justicia,* el *Tribunal*	- Desde que se crearon los tres (3) órganos han dictado apróx. 15.000 sentencias;

(cont. UE)	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rep. Checa, Rumania, Suecia.	Tratado de la UE y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. *Tratados anteriores:* -Tratado de Niza, 2001; - Tratado de Ámsterdam, 1997; -Tratado de Maastricht de la UE, 1992; -Acta Única Europea, 1986; - Tratado EURATOM (CEEA), 1957; -Tratado de Roma (CEE), 1957; - Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), 1951 (expiró en 2002).	*Integrado por:* -Tribunal de Justicia (1952); - Tribunal Gral. (1988); - Tribunal de la Función Pública (2004). (27 Jueces y 8 Abogados Grales.)	*General* y el *Tribunal de la Función Pública.*; -Controla la legalidad de los actos de la Unión y garantiza la interpretación y aplicación uniformes del Derecho de ésta; -Cerciora la preeminencia del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional; - Reconoce el principio de la responsabilidad de los Estados miembros en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión. Si incumplen, se recurre a la indemnización, o a un recurso ante el Tribunal de Justicia. - Colabora con los órganos jurisdiccionales nacionales, es decir, con los jueces ordinarios encargados de aplicar el Derecho de la Unión. – Institución de carácter multilingüe, sin equivalente en otro órgano jurisdiccional del mundo. El procedimiento consta: *1º) Fase escrita* *a) Cuestiones prejudiciales:* El órgano jurisdiccional nacional plantea al Tribunal de Justicia asuntos relativos a la *interpretación o a la validez de una disposición del Derecho de la Unión*, corrientemente en forma de resolución judicial adaptada a las normas procesales nacionales. Una vez traducida la petición a todas las lenguas de la Unión, el Secretario la notifica a las partes del litigio principal, a todos los Estados partes y a las instituciones de la UE. Se encarga de que se publique en el Diario Oficial una comunicación en la que se indiquen, en particular, las partes del litigio y el contenido de las cuestiones. Las partes, los Estados miembros y las instituciones disponen de dos (2) meses para presentar al Tribunal de Justicia sus observaciones escritas. *b) Recursos directos:* El procedimiento ante el Tribunal de Justicia debe iniciarse mediante un escrito de recurso dirigido a su Secretaría. El Secretario se encarga de que en el Diario Oficial de la UE se publique una comunicación sobre el recurso, indicando los motivos y las pretensiones del demandante. A la vez, se notifica el recurso a la parte contraria, que dispone de un (1) mes para presentar el escrito de contestación. El demandante tiene derecho a presentar una réplica y el demandado una dúplica, disponiendo en cada caso de un plazo de un (1) mes. Los plazos de presentación de estos documentos deben respetarse estrictamente, salvo que el Presidente otorgue una prórroga. En ambos tipos de recurso, el Presidente y el Primer Abogado General designarán, respectivamente, un Juez Ponente y un Abogado General	-Su imparcial labor jurisdiccional ha impulsado de manera decisiva el proceso iniciado por los actores políticos; - Su jurisprudencia ha sido esencial para el desarrollo y éxito de la integración europea; -El principio de la responsabilidad de los Estados miembros en caso de incumplimiento, robustece de modo categórico la protección de los derechos que las normas de la Unión otorgan a los particulares en los distintos aspectos de su vida diaria y, favorece a que los países socios ejecuten dichas normas con mayor diligencia.

(cont. UE)				que seguirán el desarrollo del procedimiento. Una vez presentado el procedimiento escrito, el Juez Ponente presenta al Tribunal un informe previo (no constituye un documento público). *2°) Fase Oral:* El Juez Ponente elabora un informe para la vista (documento público). Luego, se presentan las conclusiones del Abogado Gral. A posteriori, el Tribunal delibera en secreto y no se admiten las publicaciones de opiniones disidentes. Las *sentencias* van firmadas por todos los Jueces que hayan participado en la deliberación y su fallo se pronuncia en audiencia pública. - Además, el Tribunal de Justicia cuenta con *procedimientos específicos* como: a) *procedimiento simplificado,* cuando una cuestión prejudicial sea idéntica a un asunto sobre el que ya se haya pronunciado el Tribunal de Justicia o su respuesta no plantee ninguna duda razonable o pueda deducirse claramente de la jurisprudencia; b) *procedimiento acelerado,* que permite al Tribunal de Justicia resolver rápidamente los asuntos de extrema urgencia; *procedimiento prejudicial de urgencia (PPU),* que permite al Tribunal de Justicia tratar en un plazo muy reducido las cuestiones más sensibles relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia (cooperación policial y judicial en materia civil y penal, así como visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas); y el *procedimiento de medidas provisionales*, que tiene por objeto la suspensión de la ejecución de un acto de una institución, que haya sido recurrido, o cualquier otra medida provisional necesaria para evitar un perjuicio grave e irreparable para una de las partes.	

Fuente: Bertoni Liliana, Laudos arbitrales en el MERCOSUR, Buenos Aires-Madrid, Ed. Ciudad Argentina, 2006; págs. 39-57; Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004; págs. 133-214; Portal oficial de la Unión Europea- UE: http://europa.eu/

El análisis acabado del sistema de solución de controversias del **MERCOSUR se efectuará en los puntos II.2 y II.3 del presente Capítulo.

En pocas palabras, del análisis efectuado en el **Cuadro 1**, se desprende una muy variada gama de mecanismos de solución de controversias en todos los sistemas de integración que hemos explorado. A priori, se constata que existe una relación directa entre los grados de profundidad de la integración subyacente y los niveles de legalización de los respectivos sistemas de solución de controversias.

Refiriendo de menor a mayor nivel de integración, por ejemplo, la **ALADI** es un acuerdo marco, de *vigor tenue*, bajo el cual numerosos países de Latinoamérica negocian preferencias arancelarias entre sí, que está muy lejos de establecer una integración más intensa a través de concesiones comerciales en sectores sensibles como si sucede en zonas de libre comercio de segunda generación. Los mecanismos de solución de controversias en este esquema, señalados en la Resolución 114, se basan en *mecanismos de consulta diplomática* entre las partes, sin acudir a procedimientos cuasi-judiciales y mucho menos judiciales. Si dos o más Estados Partes de la **ALADI** negocian un conjunto más profundo de arreglos comerciales, entonces se erigen mecanismos más legalizados de solución de controversias.

Por otro lado, el **TLCAN**, exponente de las zonas de libre comercio de segunda generación, no ansía, al menos en un corto plazo, profundizar dicha integración. De todos modos, rebasa los requisitos del Art. XXIV del **GATT** de 1994[107] debido a que "contempla marcos muy ambiciosos de liberalización del comercio de bienes agrícolas y no agrícolas, disciplinas para la liberalización del comercio de servicios, la apertura y protección a la inversión extranjera, la protección de la propiedad intelectual y una relativa liberalización de las compras del sector público".[108] En esta modalidad los dispositivos de solución de controversias utilizan la vía de *consultas diplomáticas*, pero con recurso a un *panel arbitral* donde la recomendación final no necesariamente posee un carácter obligatorio ya que las partes en el conflicto conservan cierto control en la ejecución de la misma. En este sentido, EE.UU., uno de los países socios del **TLCAN**, prefiere mecanismos en los cuales pueda ejercer una mayor injerencia diplomática en la

---

[107] El Art. XXIV del **GATT** autoriza la celebración de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, exceptuando el tratamiento preferencia que entre sí se otorguen los miembros de esas zonas de la multilateralización impuesta por el Art. I del **GATT**.

[108] Lacarte Julio y Granados Jaime, op.cit.; pág. 399.-

etapa de implementación de las decisiones arbitrales.[109]Ello nos invita a reflexionar sobre las potenciales consecuencias de tal proceder por parte de un país que constituye una potencia mundial, a la hora de firmar acuerdos de alcance parcial muy profundos con países más pequeños y/o periféricos.

En contrapartida, se observa mecanismos de solución de controversias *estrictamente judiciales* en los procesos de integración *de compromiso superior*, como es el caso de la **UE**, y *de vigor medio*, como en la **CAN.** El sistema de integración centroamericano **(SICA)** – *de vigor medio*- merece una mención aparte ya que constituye un caso interesante donde se desmantela un esfuerzo profundo de integración para adecuar el marco jurídico a las posibilidades reales de la integración regional. En éste se hizo un intento por instituir un *mecanismo judicial clásico* (una corte subregional de justicia propia de una integración de compromiso superior) pero que eventualmente no logró alcanzar el consenso entre los países para entrar en vigor y que devino posteriormente en que los siete (7) países socios optaran por un *mecanismo cuasi-judicial*, pragmático y menos ambicioso, en el que se erige el recurso de *paneles arbitrales*, fuertemente enraizado en el mecanismo de la **OMC**. En general, dichos dispositivos comienzan a adquirir carácter supranacional y afectan a todos aquellos asuntos alcanzados por el esfuerzo profundo de integración del cual forman parte los países miembros.

Nuestro esquema de integración regional, el **MERCOSUR**, también es un proyecto de *vigor medio*, aunque bastante a la zaga de los sistemas arriba aludidos. Su actual régimen de solución de controversias constituye un sistema "híbrido" que combina la *vía diplomática* y, *reglas y principios jurídicos* para la solución de controversias. Registra mejoras importantes respecto de sus regímenes anteriores que revelan un nuevo grado de madurez, aunque todavía adolece de algunas insuficiencias.

Por último, también se torna ineludible una referencia puntual y ampliada –aunque sea de modo sucinto—del actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea **(TJUE)** que, por su imparcial labor jurisdiccional y efectividad, se erige como modelo en nuestro continente, como bien explicamos antes, con respecto a la solución de controversias y a las experiencias regionales. En pocas palabras, la creación del Tribunal de Justicia se

---

[109] Ibíd.-

remonta a la misma instalación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero **(CECA)** en el año 1951 [110], que se distinguió sobremanera de los entonces existentes modelos de organizaciones internacionales ya que desde sus inicios hizo cesión de soberanía sobre un sector puntual de la economía nacional. Dicha transferencia de poderes de Estado fue muy amplia dado que no sólo alcanzaba el poder legislativo y sus correspondientes facultades administrativas sino también el poder judicial. Las mismas fueron desempeñadas por las entonces flamantes instituciones que se crearon con ese objeto: Consejo de Ministros (órgano legislativo), Alta Autoridad (órgano administrativo; hoy día denominado Comisión Europea) y el Tribunal de Justicia. A éste último le fue conferido "el monopolio de juzgar cualquier conflicto jurídico en el ámbito comunitario e interpretar cualquier disposición del Derecho comunitario".[111] Es decir, se prescindió manifiestamente el uso de otras alternativas de solución de controversias entre los países miembros, entre las instituciones de la Comunidad, entre Estados e instituciones o en otros supuestos de conflicto. A posteriori, la conformación de la Comunidad Económica Europea **(CEE)** y de la Comunidad Económica de Energía Atómica **(CEEA)** en el año 1957[112], se basó en los mismos principios institucionales y jurídicos, y éstos nunca fueron modificados en las reformas de los posteriores Tratados constitutivos[113], como así tampoco jamás se cambiaron las competencias del Tribunal. Las razones más salientes por las cuáles este sistema judicial posee una alta efectividad, según el pensamiento de Kurt Riechenberg, funcionario senior del **TJUE**, son:

"[...] a) se trata de un sistema dinámico en pleno funcionamiento; b) se ha afianzado merced al apoyo de los jueces nacionales; el lobby de los jueces se ha convertido en un elemento político fundamental para el sistema; c) la claridad de los procedimientos, gratuitos y con opción de ...idiomas de trabajo diferentes; d) su integración asegura un Juez por cada Estado Miembro; e)

---

[110] Instituida por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero **(CECA)**, o "Tratado de Paris" en 1951. Dicho tratado expiró en el año 2002. *Ver:* Biacchi Gomes Eduardo, "MERCOSUL e imunidade de jurisdiçao", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2005-5, 51, Pág. 1.-

[111] Riechenberg Kurt, "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Pág.205.-

[112] Estatuidas por el Tratado de Roma. Los Estados signatarios fueron Francia, Italia, Alemania (por ese entonces, sólo la República Federal Alemana, no así la República Democrática Alemana) y los tres países del Benelux: Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. *Ver:* Biacchi Gomes Eduardo, op.cit., Pág. 1.-

[113] En orden cronológico, éstos son: el Acta Única Europea, 1986; el Tratado de Maastricht de la **UE**, 1992 (que conformó la Unión Europea); el Tratado de Ámsterdam, 1997; el Tratado de Niza, 2001; y el Tratado de Lisboa, 2007.-

el sistema se ha consolidado a la altura del desafío político, merced al rigor intelectual de los protagonistas, que lo han hecho viable; e) está preparado para adaptarse a los nuevos tiempos de la Unión (35 Estados Miembros en los próximos quince años), estando previstos como criterios posibles para su reestructuración la posible reducción del número de idiomas y de Jueces, así como la especialización por materias."[114]

Entonces, una de las lecciones más importantes del **TJUE** es que en sus sesenta años de existencia ningún Estado Parte o ninguna de las instituciones de la Comunidad se negaron a cumplir con una sentencia del mismo. El Tribunal de Justicia ha sido y es la institución garante del respeto y de la uniformidad del Derecho Comunitario. Su labor proba e imparcial ha estimulado de modo categórico el proceso iniciado por los actores políticos, y su rol protagónico ha sido primordial para el avance y éxito de la integración europea.

Desafortunadamente, dichas características no son extrapolables al actual régimen de solución de controversias del **MERCOSUR**; ni tampoco son aplicables al Tribunal de Justicia de la **CAN**, a pesar de la interesante experiencia que éste presenta y que la hace atractiva para su imitación por parte del resto de los países latinoamericanos. Sería lógico presuponer que una mayor profundidad en los procesos de integración de la **CAN** y el **MERCOSUR** requerirían "más supranacionalidad", pero existen condicionamientos políticos en los Estados Partes que los conforman que no admiten por el momento dar ese paso.

En resumen, los sistemas de solución de controversias como pilares imprescindibles de los esquemas de integración, debieron adecuarse a éstos. Si bien las diferencias en cuanto a los sistemas de solución de controversias entre Europa y las Américas (y en particular, nuestro esquema del Cono Sur) son enormes, entre los sistemas de éste lado del océano Atlántico se pueden observar algunas similitudes. En líneas generales, se mantuvieron las etapas conciliatorias, es decir, la utilización *de vías diplomáticas* (ej. la negociación directa) para arribar a una solución satisfactoria entre las partes. En algunos casos, ello se suplementa con el *dictamen de técnicos y/o expertos*, y en otras situaciones, se adicionan etapas de *carácter arbitral* que puedan poner un coto al conflicto. En los esquemas de integración de *vigor medio* en Latinoamérica se advierte una disposición hacia el fortalecimiento de la *etapa jurisdiccional* a través de la

[114] Riechenberg Kurt, op.cit., Pág.213.-

conformación de Tribunales independientes con poderes decisorios sobre los asuntos que le fueren sometidos, es decir, con un mayor componente jurídico (ej. la **CAN** y el **SICA**).

Además, al momento de diseñar los sistemas de solución de controversias de los diversos esquemas de integración de estas latitudes, el debate estuvo centrado en la posibilidad de contar con un *Tribunal supranacional* o un *mecanismo intergubernamental.* Los factores que influyeron en dichas elecciones manaron de la propia conformación de los distintos acuerdos de integración. Según Félix Peña, éstos constituyen: "(...) a) el grado de interdependencia económica, que lleva a una mayor demanda institucional; y b) el grado de concentración del poder político entre los socios, factor que es muy claro distinguir, por ejemplo, en el **TLCAN**, pero no así en la **UE**, donde se encuentra más repartido".[115] De todos modos, cabe destacar que las experiencia del **MERCOSUR**, como del resto de los sistemas de integración de América, así como la de la **UE**, demuestran que probablemente lo más importante es la voluntad política de avanzar en dichos procesos, y de proponer a éstos metas claras, aunque también medios idóneos.

II. 2. Evolución normativa del sistema de solución de controversias del MERCOSUR

II.2. 1. El régimen de solución de controversias en el Anexo III del Tratado de Asunción

El **TA** instituye en su Art. 3[116], entre otros recaudos, que durante el período llamado de "transición", esto es, desde la entrada en vigor del Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes firmantes adoptarían, un "Sistema de Solución de

---

[115] ***Citado en:*** Lacarte Julio y Granados Jaime, op.cit.; pág. 214.-

[116] El texto completo del Art. 3 del **TA** dice así: "Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, que constan como Anexos II, III y IV al presente Tratado" *(sic)*.

Controversias". A posteriori, dicho artículo se remite al Anexo III del **TA** donde estaban contenidas las normas respectivas.

De acuerdo al Numeral I del Anexo III del **TA**, el régimen de solución de controversias estaba conformado por tres (3) etapas.

En la primera etapa, una vez que se constataba que había interpretaciones encontradas entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación del **TA,** el conflicto sería resuelto mediante *negociaciones directas.* Éstas, de acuerdo al texto del **TA**, no tenían un plazo de resolución.

En caso que no se resolviese el desacuerdo en dicha instancia, en una segunda etapa, las partes debían someter la *controversia ante el **GMC***, el que se abocaría dentro de los sesenta (60) días de recibida la denuncia, a formular "las recomendaciones pertinentes a las Partes para la solución del diferendo"; previo asesoramiento de grupos de peritos y/o paneles de expertos si así lo entendiere imperioso. Según Bertoni, "El texto no incluye indicaciones sobre la forma de designar expertos, por lo que cabe suponer que deberá recurrirse al método general de adopción de decisiones propuesto por el Tratado: el consenso".[117]

A su vez, si en el ámbito anterior no se llegaba a una solución del conflicto, el mismo se elevaba a *consideración del **CMC**,* el órgano superior del **MERCOSUR**. Este órgano debía elaborar –en última instancia- las recomendaciones pertinentes, con lo que quedaba concluida la tercera etapa procedimental prevista.

Como puede observarse, las acciones del **GMC** y el **CMC** eran de carácter conciliatorio, y cimentado en el acuerdo de voluntades de los Estados miembros. Además, los conflictos a resolver eran solamente aquellos que surgieren entre los Estados Partes. No incluía aquellos diferendos que surgiesen entre los particulares, ni de éstos ante las acciones de los distintos órganos del bloque que pudieren perjudicarlos

---

[117] Bertoni Liliana, op.cit, Pág.70.-

por aplicación de las normas emanadas del **TA,** o de la normativa derivada que se vaya creando a su saga.[118]

Por otro lado, las recomendaciones realizadas por el **GMC** y/o el **CMC** carecían de fuerza vinculante. Como bien afirma Alagia, "ningún texto del **TA** prevé las consecuencias de la negativa de un Estado parte a cumplir con una recomendación, ni el trámite a seguir después de agotada la instancia del **CMC**"[119]. Tampoco se determinaba el lapso en el cual el **CMC** debía expedirse.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en los Numerales 2 y 3, el régimen de solución de controversias establecido en el Anexo III del **TA** era "provisorio". En otras palabras, marcaba dos "momentos". Uno dispuesto en el Numeral 2, que determinaba que a los ciento veinte (120) días de la entrada en vigor del **TA**, el **GMC** debía elevar a los Gobiernos de los Estados Partes una propuesta de Sistema de Solución de Controversias que regiría durante el período de transición, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1994. El otro momento estaba estipulado en el Numeral 3, que dice así: "Antes del 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes adoptarán un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común". Esto es, un régimen definitivo que debería estar adoptado antes del 31 de diciembre de 1994, y que debería regir a partir del período que comenzaría el 1 de enero de 1995, y que según el **TA**, coincidiría con una etapa de funcionamiento a pleno del "Mercado Común".

Ello nos invita a reflexionar en dónde se ubicaría entonces el régimen previsto en el propio Numeral 1 del Anexo III, que establece a ojos vista un procedimiento muy elemental y sumamente limitado. Algunos autores lo ubican como "pre-transicional".[120]

Este mecanismo de solución de controversias fue utilizado una sola vez, a raíz de un diferendo entre la República Argentina y la República del Paraguay por aplicación de la tasa estadística, acorde a lo registrado en el Acta de la VII Reunión del **GMC** realizada

---

[118] Ibíd., Pág. 69.-

[119] Alagia Ricardo A., "Resolución de conflictos en el MERCOSUR (Los sistemas adoptados desde el Tratado de Asunción hasta el Protocolo de Olivos)", La Plata, Facultad de Derecho- Universidad Católica de la Plata, en: http://www.dipublico.com.ar /doc/209.pdf, Pág. 3.-

[120] Alagia Ricardo A., op.cit., Pág. 2.-

en diciembre de 1992. Luego de pasar por dos instancias procedimentales, se llegó a un "Acuerdo de Comercio Específico de Cooperación Económica" en el marco de la **ALADI.**[121]

Este poco uso del régimen puede fundarse en el hecho de que las decisiones en el **MERCOSUR** se toman por consenso debido a la naturaleza inter-gubernamental de este proceso de integración (el no consentimiento de una de las Partes puede frenar el procedimiento), y a que el Anexo III, como bien mencionamos arriba, contemplaba únicamente las controversias suscitadas entre los Estados Partes.

También, la casi nula utilización de este régimen tenga que ver con una etapa "poco conflictiva", sino más bien "exitosa" del **MERCOSUR** – que podría trazarse con el inicio del funcionamiento del bloque en 1991 hasta 1995- en la cual se verificó un crecimiento dinámico y continuo en el área comercial. De hecho, el **MERCOSUR** se convirtió en los años noventa en la cuarta economía más grande del mundo, tras el **TLCAN**[122], la **UE** y Japón[123]. Por otro lado, alcanzó ser en aquellos años uno de los primeros polos de atracción de las inversiones extranjeras.[124]

De todos modos, el hecho fortuito de contar con un contexto internacional "favorable" o de "bonanza" a la hora de poner en marcha el **MERCOSUR**, no exime a los diseñadores de este régimen de solución de controversias que no hayan previsto una mayor solidez institucional y jurisdiccional, justamente para resguardar la progresión de la integración, así como también para proteger los intereses de los actores en juego en dicho proceso, ya sean los Estados Partes o los particulares. Estos últimos directamente excluidos o no tenidos en cuenta en este esquema de solución de controversias.

---

[121] Ibid.

[122] Siglas de Tratado de Libre Comercio de América del Norte. También conocido como **NAFTA** por sus siglas en inglés de "North America Free Trade Agreement". Constituye un bloque comercial que establece una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

[123] Piñón Antillón Rosa María, op.cit., Págs. 18-19.-

[124] Ibid.-

II.2.2. El régimen de solución de controversias en los Protocolos de Brasilia y Ouro Preto

En virtud de lo estipulado por el Numeral 2 del Anexo III del **TA**, en la tercera Reunión del **GMC**, realizada en octubre de 1991 en Asunción de Paraguay, se decidió crear un Grupo *ad hoc* con el fin de elaborar el proyecto de solución de controversias que regiría durante el período de transición.

En base a la propuesta presentada por la delegación argentina con algunas modificaciones menores[125], se aprueba en la primera reunión del **CMC**, realizada el 17 de diciembre de 1991 en Brasilia con la presencia de los cuatro Jefes de Estado, la Decisión N°1/91 –"Sistema de Solución de Controversias" o bien el llamado "Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias" (en adelante, lo denominaremos con las siglas **PB**). Éste entró en vigor el 22 de abril de 1993, luego de haber sido ratificado por los cuatro Estados Partes.[126]

Dicho Protocolo, en conjunto con las normas del **POP** en cuanto a la materia: los artículos 21, 43 y 44, un Anexo Procedimental al **POP** para las reclamaciones ante el **CCM**, la Decisión **CMC** N° 18/02 (Reglamento del Anexo Procedimental) y la Decisión **CMC** N° 17/98 (Reglamento del Protocolo de Brasilia), implantaron las bases jurídicas donde se inscribió todo el régimen de solución de controversias en el **MERCOSUR** hasta la posterior implementación del mecanismo del Protocolo de Olivos. Como corolario, con el **POP**, el **MERCOSUR** alcanza la "personalidad jurídica" que le permite negociar acuerdos con terceros países (negociaciones bilaterales), grupos de países y organizaciones internacionales (negociaciones multilaterales, como por ejemplo, con la **OMC**, con la **UE**, etc.). La misma fue reconocida por el Derecho Internacional y en ella se permite al bloque la adquisición de derechos y obligaciones como una entidad distinta a los estados que la componen.

---

[125] Los antecedentes de dicha propuesta se imbricaron en los acuerdos celebrados entre México, Estados Unidos, Canadá y Chile; en el Protocolo de Solución de Controversias de la "Asociación Latinoamericana de Libre Comercio" (**ALALC**) de 1967; en los Mecanismos de Solución de Controversias previstos en el Tratado Antártico; y en el **GATT**.-

[126] Aprobado en la República Argentina por Ley 24.102.-

Cabe señalar que la dilación de la entrada en vigencia del **PB** trajo como secuela que el precario régimen determinado en el Anexo III del **TA** se mantuviera vigente por casi la mitad del período fijado como de "transición".

El **PB** resulta más "amplio" que el examinado en el **TA**, ya que en éste se prevén dos procedimientos: uno, para las controversias que pudieren suscitarse entre Estados Partes, y otro, novedoso, para los diferendos que pudieren generarse entre un Estado Parte y los particulares (persona física o jurídica) que sean nacionales de otro Estado Parte del **MERCOSUR**; respecto de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el **TA**, de los acuerdos suscritos bajo su marco, así como también de las decisiones del **CMC** y las resoluciones del **GMC** (Art.1 **PB**). No fueron centro de regulación por el **PB** (ni por el **POP**) los conflictos que pudieren originarse entre un Estado Parte y el **MERCOSUR**, ni entre el **MERCOSUR** y un Estado Parte, ni los que podrían suscitarse entre los propios órganos del **MERCOSUR** como tampoco entre éstos y sus funcionarios.

A continuación explicaremos ambos procedimientos. A posteriori, mencionaremos cómo funciona el "Procedimiento General para Reclamaciones ante la **CCM**" descripto en el Anexo del **POP** referente a la solución de controversias en el **MERCOSUR**.

II.2.2.1. Régimen de solución de controversias entre los Estados Partes

Este procedimiento poseía tres (3) etapas, las que debían cumplimentarse en el orden en que fueron establecidas. En otras palabras, sólo podía iniciarse la segunda etapa en el caso que durante la primera no hubiese sido posible llegar a una solución satisfactoria para las partes en la controversia; y así sucesivamente (veáse **Gráfico 1**). Las etapas de este mecanismo eran las siguientes:

1º Etapa: Las negociaciones directas

De acuerdo con el Art. 2 del **PB**, este método para solucionar las controversias que pudieren suscitarse entre Estados Partes constituía el preferido por el Protocolo. Como

bien dice su texto, "Los Estados Partes en una controversia procurarán resolverla, *ante todo*, mediante negociaciones directas". Por otro lado, en el Art. 3 del **PB**, se exhortaba a que se informe al **GMC**, a través de la **SAM**, las gestiones que se perpetraran y los resultados de las mismas; también, estipulaba que las negociaciones no podrían, excepto mediante acuerdo entre las partes, exceder un plazo de quince (15) días a partir de la fecha en que uno de los Estados Partes planteó la controversia. Entonces, podría señalarse que el "espíritu" del Protocolo era que los diferendos debían dirimirse – en lo posible- en un breve período de tiempo.

2° Etapa: Consideración por el GMC

Si la vía de solución anterior para resolver el diferendo fracasaba o si se resolvía parcialmente, cualquiera de los Estados Partes en el conflicto podía someter la controversia a consideración del **GMC** (Art. 4, Numeral 1, **PB**). Dicho órgano estaba facultado a evaluar la situación, dar oportunidad a las Partes para que expusiesen sus posiciones y requerir – en caso que lo estimare primordial- el asesoramiento de expertos en la materia elegidos de una lista pre-establecida, de acuerdo a lo determinado en el Art. 30 del **PB**[127]. Por último, formularía "recomendaciones" tendientes a la solución del conflicto.

Según el Art. 6 del **PB**, el plazo previsto en el Protocolo para formular la recomendación o las recomendaciones no podía exceder de treinta (30) días (improrrogables), a partir de la fecha en que se sometió el diferendo a consideración del **GMC**. Al igual que en la instancia anterior, el plazo establecido para la resolución del conflicto era relativamente corto.

---

[127] El texto del Art. 30 del **PB**, dice así: "1- El Grupo de Expertos a que se hace referencia en el Art. 29 estará compuesto por tres (3) miembros designados por el Grupo Mercado Común o, a falta de acuerdo sobre uno o más expertos, éstos serán elegidos por votación que realizarán los Estados Partes entre los integrantes de una lista de veinticuatro (24) expertos. La Secretaría Administrativa comunicará al Grupo Mercado Común el nombre del experto o de los expertos que hubieren recibido la mayor cantidad de votos. En este último caso, y salvo que el Grupo Mercado Común lo decida de otra manera, uno de los expertos designados no podrá ser nacional del Estado contra el cual se formuló el reclamo ni del Estado en el cual el particular formalizó su reclamo, en los términos del Artículo 26. 2- Con el fin de constituir la lista de expertos, cada uno de los Estados Partes designará seis (6) personas de reconocida competencia en las cuestiones que puedan ser objeto de controversia. Dicha lista quedará registrada en la Secretaría Administrativa" *(sic)*.

3º Etapa: El procedimiento arbitral

Si el diferendo aún no había sido pausible de solución en las dos instancias anteriores, se iniciaba la tercera etapa o la *instancia arbitral* (que constituía la novedad más saliente del **PB** con respecto al primer régimen de solución de controversias instaurado por el Anexo III del **TA**), a través de la conformación de un Tribunal *ad hoc* **(TAH)**, previa comunicación de alguno de los Estados Partes a la **SAM** de su intención de recurrir a este procedimiento (Art. 7.1 **PB**). Conforme al Art. 7.2 del **PB**, la **SAM**, inmediatamente, notificaba al otro u otros Estados Partes involucrados en la contienda y al **GMC**; y tendría "a su cargo los trámites para el desarrollo de los procedimientos". Además, el **PB** estipulaba, en su Art. 8, que los Estados Partes aceptarían la jurisdicción del **TAH** que se constituía para cada caso como *obligatoria, ipso facto*, y *sin necesidad de acuerdo especial* (es decir, el **TAH** no era de carácter permanente)

El **TAH** estaba compuesto por tres (3) árbitros[128] de una lista pre-establecida.[129] Estos debían ser juristas de destacada trayectoria en las materias que pudieren ser objeto de litigios. Además, el **TAH** fijaría, en cada caso, su sede en alguno de los países miembros e impartiría sus propias reglas de procedimiento (Art. 15 **PB**). No obstante, el **CMC**, mediante la Decisión Nº 28/94, estableció que los **TAH** del **PB** poseerían como sede la ciudad de Asunción de Paraguay. De todos modos, la mayor parte de la doctrina coincide que la fijación de la sede de los **TAH** debía tener tan sólo un carácter supletorio para el hipotético caso que las partes no se pusiesen de acuerdo sobre la sede del Tribunal.[130]

---

[128] De acuerdo al Art. 9.2. del **PB**, "Los árbitros serán designados de la siguiente manera: i) cada Estado Parte en la controversia designará un (1) árbitro. El tercer árbitro, que no podrá ser nacional de los Estados Partes en la controversia, será designado de común acuerdo por ellos y presidirá el Tribunal Arbitral. Los árbitros deberán ser nombrados en el término de quince (15) días, a partir de la fecha en la cual la Secretaría Administrativa haya comunicado a los demás Estados Partes en la controversia la intención de uno de ellos de recurrir al arbitraje; ii) cada Estado Parte en la controversia nombrará además un árbitro suplente, que reúna los mismos requisitos, para reemplazar al árbitro titular en caso de incapacidad o excusa de éste para formar el Tribunal Arbitral, sea en el momento de su integración o durante el curso de su procedimiento" *(sic)*.

[129] Art. 10 del **PB**: "Cada Estado Parte designará diez (10) árbitros, los que integrarán una lista que quedará registrada en la Secretaría Administrativa. La lista, así como sus sucesivas modificaciones, será puesta en conocimiento de los Estados Partes." *(sic)*

[130] ***Por ejemplo ver:*** Granillo Fernández Marcelo, "El sistema de solución de controversias en el MERCOSUR: Protocolo de Olivos", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-5, 41, Pág.5.-

Como corolario, podemos decir que a la **SAM**, mediante el **PB** y su reglamento interno, se le atribuyó una nueva función. Es decir, no sólo se encargaba del seguimiento y de la organización de los trámites para el desarrollo del proceso, según lo dispuesto, como ya vimos antes, en el Art. 7.2 del **PB** [131], y del soporte administrativo que se debía brindar a los Estados (Art. 19 del **RI**), sino que se erigió también en un órgano de "impulso procesal" como bien se prevé en los casos expuestos en los Art. 11 y 12 del **PB** [132] y del **RI**.

Las partes, de acuerdo al Art. 17 del **PB**, serían representadas ante el **TAH** por abogados y asesores para la defensa de sus derechos, y para las notificaciones procesales correspondientes acaecidas durante el transcurso del procedimiento.

Además, el **PB** autorizaba al **TAH,** a través de su Art. 18, a dictar "medidas provisionales" que estimare correspondientes – y a pedido de una de las partes – con el fin de evitar males mayores y efectos irreparables de continuar la situación cuestionada. En este sentido, debían existir presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación ocasionaría tales daños. Tales medidas debían ser cumplimentadas por las partes en la controversia inmediatamente o en el plazo que el **TAH** determinase, hasta tanto se dictase el laudo. De acuerdo con Alagia, "La adopción de medidas provisorias es una especie de *válvula de descompresión* que evita, (...), agravar las condiciones que han llevado a las partes a enfrentarse por situaciones que tienen algún viso de razonabilidad habida cuenta de las previas instancias administrativas sorteadas y que analizaron y admitieron su pertinencia".[133]

---

[131] Art. 7.2 del **PB**: "La Secretaría Administrativa notificará de inmediato la comunicación al otro u otros Estados involucrados en la controversia y al Grupo Mercado Común y tendrá a su cargo los trámites para el desarrollo de los procedimientos". *(sic)*

[132] Art. 11 del **PB**: "Si uno de los Estados Partes en la controversia no hubiera nombrado su árbitro en el término indicado en el Art.9, éste será designado por la Secretaría Administrativa entre los árbitros de ese Estado, según el orden establecido en la lista respectiva" *(sic)*;

Art. 12 del **PB**: "1- Si no hubiere acuerdo entre los Estados Partes en la controversia para elegir el tercer árbitro dentro del plazo establecido en el Art.9, la Secretaría Administrativa, a pedido de cualquiera de ellos, procederá a su designación por sorteo de una lista de dieciséis árbitros (16) confeccionada por el Grupo Mercado Común. 2- Dicha lista, que también quedará registrada en la Secretaría Administrativa, estará integrada en partes iguales por nacionales de los Estados Partes y por nacionales de terceros países. *(sic)*"

[133] Alagia Ricardo A., op.cit., Pág. 10.-

El **TAH** resolvía el diferendo, como hemos expuesto anteriormente y según lo establecido en el Art.19 del **PB**, en base a las disposiciones del **TA**, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del **CMC**, de las Resoluciones del **GMC**, así como también de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables a la materia, sin perjuicio de que la controversia se decida *ex aequo et bono* ("según la equidad"), si las partes en el conflicto así lo pactaren. El mismo tenía un plazo de sesenta (60) días, a partir de la designación del Presidente del Tribunal, para expedirse por escrito; pudiéndose prorrogar el plazo por un máximo de treinta (30) días (Art. 20, Numeral 1, del **PB**).

Conforme al Protocolo, el laudo del **TAH** se adoptaría por mayoría; fundamentado y suscrito por el Presidente y los demás árbitros. A su vez, los integrantes del **TAH** no podían fundamentar votos en disidencia, y debían conservar la confidencialidad de la votación (Art.20, Numeral 2, del **PB**). Asimismo, el **PB** disponía que los laudos fueran *inapelables, obligatorios* para los Estados Partes participantes de la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación, y tendrían respecto de ellos *fuerza de cosa juzgada.*

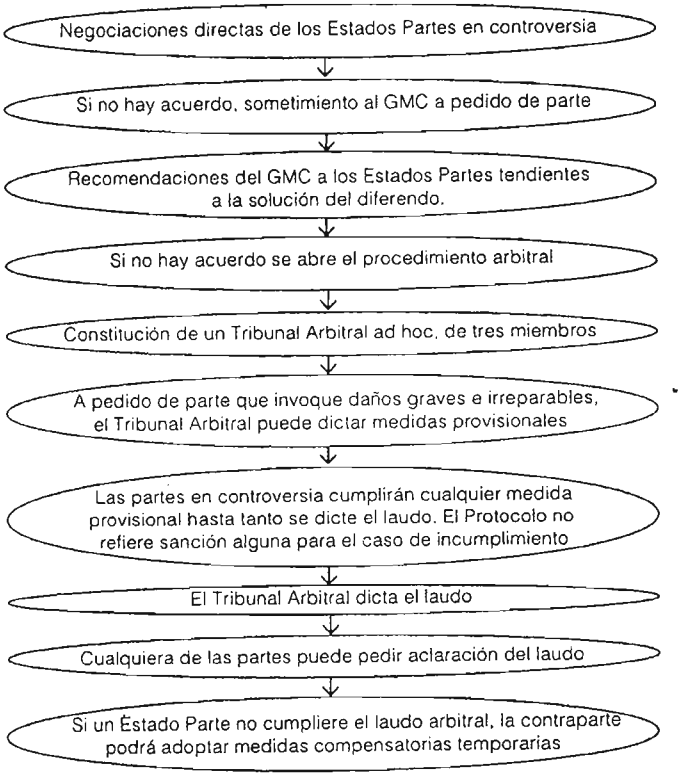
También, en el **PB** se estipulaba, en su Art. 22, que cualquiera de los Estados Partes en el diferendo podría, dentro de los quince (15) días de la notificación del laudo, solicitar una *aclaración* del mismo o una *interpretación* sobre la manera en que éste debería cumplirse. Ello debía ser resuelto por el **TAH** en un plazo de quince (15) días subsiguientes al de la notificación. El **TAH**, si lo consideraba necesario, podía suspender el cumplimiento del laudo hasta que se decidiese sobre la solicitud presentada.

Finalmente, el **PB** establecía en el Art. 23 que "si un Estado Parte no cumpliere el laudo del Tribunal Arbitral en el plazo de treinta (30) días, los otros Estados Partes en la controversia podrán adoptar *medidas compensatorias temporarias*, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener su cumplimiento". Según Granillo Fernández, en el caso de la República Argentina, propiamente en su Código Aduanero (Cap. Único, Sección XI, titulado "Retorsión"), se prevé expresamente en sus Art. 856, 857, y 858, un conjunto de medidas que pudieren adoptarse de inmediato para hacer frente a un tratamiento discriminatorio perjudicial a

las exportaciones argentinas, ya sea en deferencia a que se trate de mercadería originaria o procedente de nuestro país o que fuere despachada en un medio de transporte de matrícula o pabellón nacional.[134]

En lo concerniente a los gastos del proceso arbitral se disponía que cada Estado Parte costease los gastos acaecidos por el árbitro por él nombrado; y que el Presidente del Tribunal recibiría una compensación pecuniaria, la cual, juntamente con los otros gastos del **TAH** debían ser sufragados por montos iguales por las partes en la controversia, a menos que el **TAH** decidiese distribuirlos en distinta proporción (Art. 24 del **PB**).

Gráfico 1- Procedimiento secuencial para dirimir controversias entre Estados Partes [135]



[134] ***Para más detalles ver:*** Granillo Fernández Marcelo, "El sistema de solución de controversias en el MERCOSUR: Protocolo de Olivos", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-5, 41. Pág.5.-

[135] ***Fuente:*** Moavro H., Orieta P. y Parera R., "Las instituciones del MERCOSUR", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano – CIEDLA, Documento de Trabajo Nº 3. 1997, Pág. 23.-

II.2.2.2. Régimen de solución de controversias entre un particular y un Estado Parte

Los reclamos de los particulares (personas físicas o jurídicas) contra los Estados Partes también estaban previstos en el **PB** mediante un procedimiento *indirecto*. Es decir, los particulares perjudicados según lo establecido en el Protocolo no poseían legitimación activa para recurrir directamente ante la justicia, sino que debían someterse a la intermediación de la Sección Nacional correspondiente, a fin que el Estado "haga suyo" el reclamo del particular. Entonces, el reclamo, de acuerdo al Art. 26 del **PB**, debía efectuarse ante la Sección Nacional del **GMC** del Estado Parte donde tuviesen su residencia habitual o la sede de sus negocios. A dicho reclamo debía añadírsele "elementos que permitan a la referida Sección Nacional determinar la verosimilitud de la violación y de la existencia o amenaza de un perjuicio".

Los motivos de los reclamos debían realizarse con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, "de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo Mercado Común o de las resoluciones del Grupo Mercado Común" (Art.25 del **PB**).

En el caso que el reclamo fuese admitido, el **GMC** podía en consulta con el particular perjudicado, gestionar contactos directos con la Sección Nacional del **GMC** del Estado Parte al que se le atribuye la violación, con el objetivo de encontrar – a través de consultas- una solución rápida a la situación planteada o en su defecto, elevar el reclamo sin más trámite al **GMC**. Pero, si la controversia no hubiese sido resuelta en el plazo de quince (15) días a partir de la comunicación del reclamo, la Sección Nacional que efectuó el reclamo podía, a solicitud del particular afectado, elevarla sin más trámite al **GMC** (Art. 28 del **PB**).

Recibido el reclamo en la sede del **GMC**, conforme al Art. 29 del **PB**, se procedía a la evaluación de los fundamentos sobre los que se basó su admisión por la Sección Nacional. En el caso que los requisitos no estuviesen reunidos, se rechazaba el reclamo

sin más trámite. Por el contrario, se procedía rápidamente a convocar un grupo de expertos[136], a fin de que éstos emitan un dictamen acerca de su procedencia en el término improrrogable de treinta (30) días a partir de su designación. Si el reclamo resultaba admisible el grupo de expertos elevaría su dictamen al **GMC**.

En el caso que el dictamen fuere favorable al reclamo, de acuerdo al Art. 32 del **PB**, cualquier otro Estado Parte podía requerir del Estado al que se le atribuía la violación, la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas. Si dicho requerimiento no prosperaba dentro de un plazo de quince (15) días, el Estado que lo efectuó podía recurrir directamente al *procedimiento arbitral*, en las condiciones establecidas en el Cap. IV del **PB**, que hemos descripto en la sección anterior.

Por último, los gastos derivados del trabajo del grupo de expertos serían sufragados en la proporción que determinase el **GMC**, o a falta de acuerdo, en montos equitativos por las partes directamente involucradas en la controversia (Art. 31 del **PB**).

Una de las mayores críticas que se alzaron contra este procedimiento es que el **GMC** contaba con una gran discrecionalidad para rechazar la admisión del reclamo del particular, "obstruyéndole" la posibilidad de acceder a la instancia arbitral por carecer éste de legitimación activa, lo que conllevaba un alto grado de indefensión de los particulares frente al presente proceso de integración subregional.

II.2.2.3. Procedimiento General para Reclamaciones ante la CCM

Como bien hemos destacado antes, el **POP** (que comenzó a regir como norma **MERCOSUR** a partir del 15 de diciembre de 1995) creó en su Anexo denominado "Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del **MERCOSUR**" un sistema de solución de controversias, aunque delimitado a las reclamaciones relacionadas con las políticas comerciales realizadas intra-**MERCOSUR** o con terceros países.

---

[136] Ya nos hemos referido anteriormente a cómo se designan los expertos encargados de estas lides.

Al mismo pueden acudir tanto los Estados Partes como los particulares (personas físicas o jurídicas), a través de las Secciones Nacionales de la **CCM**, conforme al Art. 21 del **POP**.[137]

El Anexo del **POP** contempla cuatro (4) etapas:

De acuerdo a su Art. 2, en una primera fase, el Estado Parte reclamante presentará su queja ante la Presidencia Pro Tempore del **CCM**, la cual tomará las debidas providencias para incluir el asunto en el temario de la primera reunión siguiente del **CCM**, con un plazo mínimo de una semana de antelación. Si en dicha reunión no se alcanzare a ninguna solución al respecto, se enviará los antecedentes, sin más trámite, a un Comité Técnico.

En una segunda fase, el Comité Técnico deberá preparar y elevar a la **CCM** un dictamen conjunto sobre la materia, en un plazo máximo de treinta (30) días. Además, el Art. 3 del Anexo del **POP** agrega que, "dicho dictamen o las conclusiones de los expertos integrantes del Comité Técnico, cuando no existiera dictamen conjunto, serán tomados en consideración por la **CCM**, al decidir sobre el reclamo". La **CCM** se expedirá sobre la cuestión en su primera reunión posterior a la recepción del dictamen conjunto, o en caso de no existir éste, de las conclusiones de los expertos, pudiendo ser convocada una reunión extraordinaria con tal fin (Art.4 del Anexo del **POP**).

Si en dicha reunión – ordinaria o extraordinaria- no se lograra llegar a un consenso, se "activa" la tercera fase conforme al Art. 5 del Anexo del **POP**. Es decir, el reclamo se

---

[137] Art. 21 del **POP**: "Además de las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 del presente Protocolo, corresponderá a la Comisión de Comercio del **MERCOSUR** la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del **MERCOSUR**, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares - personas físicas o jurídicas -, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia *(sic)*;

Parágrafo primero - El examen de las referidas reclamaciones en el ámbito de la Comisión de Comercio del **MERCOSUR** no obstará la acción del Estado Parte que efectuó la reclamación, al amparo del Protocolo de Brasilia para Solución de Controversias *(sic)*;

Parágrafo segundo - Las reclamaciones originadas en los casos establecidos en el presente artículo se tramitarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el Anexo de este Protocolo. *(sic)*"

eleva al **GMC**, el cual deberá pronunciarse en un plazo de treinta (30) días corridos contados desde la recepción, por la Presidencia Pro-Tempore, de las propuestas elevadas por la **CCM**.

El Estado Parte reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas en la **CCM** o en el **GMC** respectivamente, si hubiere aceptación sobre la procedencia de la reclamación. A dichos órganos les corresponde determinar un plazo sensato para la instrumentación de dichas medidas. Si el plazo se venció, y no hubo cumplimiento por parte del Estado reclamado con lo dispuesto en la decisión adoptada, sea por la **CCM** o por el **GMC**, el Estado reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento previsto en el Cap. IV del Protocolo, que corresponde a la instancia arbitral para la solución de las controversias (Art. 6 del Anexo del **POP**).

Por último, y según lo establecido por el Art. 7 del Anexo del **POP**, si no se lograra el consenso en la **CCM** y posteriormente en el **GMC**, o si el Estado reclamado no cumpliera lo dispuesto en la decisión adoptada dentro del plazo previsto en el Art. 6 del Anexo del **POP**, el Estado reclamante podrá recurrir *directamente* al procedimiento establecido en el Cap. IV del **PB**, hecho que sería notificado a la **SAM**. Por otro lado, "el Tribunal Arbitral deberá, antes de emitir su Laudo, dentro del plazo de hasta quince (15) días contados a partir de la fecha de su constitución, pronunciarse sobre las medidas provisionales que considere apropiadas en las condiciones establecidas por el Art. 18 del **PB**".

Cabe aclarar que en este mecanismo para dirimir controversias determinado por el **POP**, el particular sólo puede proceder en carácter de denunciante, ya que los Estados, al igual que en el mecanismo instaurado por el **PB**, deben "hacer suyo" el reclamo del particular. Además, los diferendos que pudieren suscitarse entre dos particulares no han sido objeto de regulación ni por el **PB** ni por el Anexo del **POP**, por lo tanto dichos conflictos deben repararse por medios alternativos de solución de controversias si así hubiese sido dispuesto o a través de la jurisdicción nacional de los tribunales nacionales[138].

---

[138] Al respecto se pueden mencionar varios instrumentos aprobados por el **MERCOSUR**, tales como: el "Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del **MERCOSUR**", y el "Acuerdo sobre el Arbitraje Internacional entre el **MERCOSUR**, la República de Bolivia y la República de Chile" insertos en la

Otra instancia interesante referente al tema de solución de controversias dentro del marco de la **CCM** constituye la implementada por las Directivas **CCM** N° 13/95 y 6/96 que inaugura un *mecanismo de consultas*; aunque posteriormente perfeccionado por la Directiva **CCM** N° 17/99 que ordenó los plazos para la consideración de dichas consultas con el objetivo de otorgar un tratamiento expedito a las controversias de orden comercial interpuestos por los Estados.[139]

Dichas consultas son incluidas de modo escrito en la agenda de reuniones ordinarias o extraordinarias en las que habitualmente aparece un inciso denominado "Consultas de los Estados Partes", el cual da cuenta de las nuevas consultas, seguimiento de consultas, respuesta de las consultas ya presentadas con anterioridad, y notas técnicas.

En el parecer de Bertoni, "Este mecanismo de consultas ha demostrado, (...) ser un método útil y ágil para intercambiar información sobre todo aquello actuado entre los Estados Partes en el área comercial". [140] Además, en algunas situaciones han logrado resolver divergencias o reparar medidas erróneas, evitando de ese modo iniciar el mecanismo de reclamaciones ante la **CCM**- anteriormente expuesto- o el de solución de controversias establecido por el **PB**.

Por ejemplo, las consultas efectuadas en el ámbito de la **CCM** -desde su inicio a fines de 1995 hasta mayo de 1996- ascendieron a ciento sesenta y uno (161) [141]. Dos terceras partes de ellas habían sido presentadas por Argentina, repartiéndose el otro tercio por partes iguales entre Brasil, Paraguay y Uruguay. La mayor parte de estas consultas

---

Decisión **CMC** N° 4/98; el "Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa" o llamado "Protocolo de las Leñas" en la Decisión **CMC** N° 5/92; el acuerdo complementario del protocolo anterior expuesto en la Decisión **CMC** N° 5/97; el "Protocolo sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual" o "Protocolo de Buenos Aires" en Decisión **CMC** N° 1/94; el "Protocolo de Medidas Cautelares" en Decisión **CMC** N° 27/94; el "Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Materias Penales" en Decisión CMC N° 2/96; y el "Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo" en Decisión CMC N° 10/96. ***Para más detalles ver:*** Granillo Fernández Marcelo, op.cit., Pág.16.-

[139] Los antecedentes inmediatos del mecanismo de consultas del **CCM**, los podemos hallar en los acuerdos firmados en el ámbito del **CMC** en su V Reunión realizada en Buenos Aires en marzo-abril de 1992; y en las Recomendaciones del **SGT** N° 1, que conllevaron al dictado de la Decisión **CMC** N° 3/92, la cual instituía un procedimiento de reclamaciones y consultas sobre prácticas desleales de comercio a ser aplicadas durante el período de transición.-

[140] Bertoni Liliana, op.cit, Pág.83.-

[141] Ibíd., Pág. 84.-

fueron relacionadas a temas agropecuarios, aunque en términos generales las mismas se pronunciaron en derredor de los siguientes temas: a) normativa **MERCOSUR** no incorporada al ordenamiento jurídico nacional y asuntos en tratamiento en los distintos **SGT** o Comités Técnicos; b) restricciones para la autorización de importaciones; c) políticas tributarias, tratamientos impositivos y regímenes especiales de importación; d) aplicación del **AEC** y del Régimen de Adecuación Final.

Además, se constató que el mecanismo de consultas del **CCM**, comparado con el de reclamos, resultó ser más dinámico en los primeros años de las relaciones comerciales de los países socios del bloque; y resolvió la mayor parte de ellas de manera satisfactoria.

Cabe aclarar que el régimen general de solución de controversias establecido por el **PB** hasta ese entonces se mantuvo incólume, ya que el hecho de que exista la posibilidad de utilizar la vía de consultas o reclamaciones ante la **CCM** no imposibilitaba que un Estado Parte reclamante pudiera recurrir directamente al **PB**, posibilidad que el Protocolo de Olivos mantiene, como estudiaremos en la siguiente sección. Es decir, el mecanismo instaurado por la **CCM** para la solución de controversias mantuvo intacto el régimen de solución de controversias ya existente, y no constituye un nuevo régimen, pero si lo complementa.

No obstante, la primera reclamación insatisfecha, que dio lugar a la conformación del primer **TAH** del **MERCOSUR**, fue gestionada en 1998 por la República Argentina ante la República Federativa de Brasil en lo tocante a la aplicación de licencias de importación.[142]

En particular, los Tribunales *ad hoc* se congregaron en función de los siguientes casos: *Primer Tribunal Arbitral del MERCOSUR*, "Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco. Controversia sobre Comunicados N°37/97 y N° 7/98 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX)"; *Segundo Tribunal Arbitral del MERCOSUR*, "Controversia sobre el otorgamiento de subsidios a la producción y exportación de

[142] Ibíd., Pág. 85.-

carne de cerdos"; *Tercer Tribunal Arbitral del MERCOSUR,* "Controversia entre Argentina y Brasil por aplicación de medidas de salvaguardia en productos textiles"; *Cuarto Tribunal Arbitral del MERCOSUR*, "Controversia sobre la aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil"; *Quinto Tribunal Arbitral del MERCOSUR*, "Controversia sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo"; *Sexto Tribunal Arbitral del MERCOSUR,* "Controversia sobre la prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes de Uruguay"; *Séptimo Tribunal Arbitral del MERCOSUR,* "Controversia sobre obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96, y 71/98"; *Octavo Tribunal Arbitral del MERCOSUR,* "Controversia sobre discriminación impositiva en la aplicación del IMESI (Impuesto Específico Interno) a la comercialización de cigarrillos entre Paraguay y Uruguay. Los impuestos nacionales y la igualdad de trato como principio fundamental de los procesos de integración"; *Noveno Tribunal Arbitral del MERCOSUR,* "Controversia sobre incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de lanas otorgado por Uruguay, establecido por la Ley N° 13.695/68 y decretos complementarios con la normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el Comercio Intrazona": y, *Décimo Tribunal Arbitral del MERCOSUR*, "Controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco".

De todos modos, numerosos diferendos suscitados durante los años de vigencia de este segundo régimen de solución de controversias (1993 al 2004) –tanto entre los Estados Partes, como entre éstos y los particulares- no fueron objeto de resolución en esta instancia arbitral o mediante los otros mecanismos estipulados en el régimen. A ojos vista resulta muy exiguo que solamente se hayan reunido en total diez (10) Tribunales *ad hoc* en función de diez (10) casos (uno de ellos disparado por particulares), que emitieron diez (10) laudos, de los cuales siete (7) fueron cumplidos en todos sus términos, en tanto que en dos (2) de los laudos restantes, si bien hubo cumplimiento del Estado Parte perdidoso, surgieron algunos asuntos "debatibles" en cuanto a la forma de su cumplimiento[143]. Ello denota que la modalidad para establecer

[143] Ibíd., Pág. 337-338.-

TAH era complicada y desalentaba el uso de dicha vía, y trasluce la ineficacia de este régimen de solución de controversias para resolver los conflictos surgentes.

Entonces, por esta falencia y otras, el régimen de solución de controversias estipulado en el **PB** y en el **POP**, fue objeto de crítica por parte de numerosos especialistas en el tema y trabajos doctrinarios. Algunas ya las hemos expuesto en el transcurso del presente análisis. Aquí resumimos otras observaciones destacadas: a) la proliferación de vías de solución *soft* (mecanismos de negociación y conciliación) en desmedro de instancias jurisdiccionales; b) el prolongamiento indefinido de la fase de negociación - cuando las partes así lo acordaban- aparejaba un alto grado de incertidumbre para el sector privado; c) el carácter *ad hoc* de los tribunales arbitrales creaba imprevisibilidad debido a las distintas interpretaciones y aplicación de las normas **MERCOSUR,** teniendo incluso a veces que ser una norma primero aceptada por el Derecho particular para que pudiese tener validez en el seno del **MERCOSUR**; d) la dificultad de poder conformar un cuerpo de interpretación uniforme debido a la inexistencia de un órgano de apelación; e) la validez limitada de las decisiones de los **TAH** al caso y a las partes en conflicto, ya que las mismas no eran consideradas fuentes legales del **MERCOSUR**[144]; f) la exención de los particulares como sujetos legitimados para la defensa de sus intereses y derechos reconocidos en el proceso de integración.

Por otro lado, los conflictos dirimidos bajo este régimen de solución de controversias (y los tantos que no pudieron resolverse ante un **TAH**) tuvieron como marco un contexto regional de mucha "turbulencia" económica. La crisis económica mexicana de 1994 o recordada comúnmente como "efecto tequila" dio el puntapié inicial, generando un crecimiento retardado en la región. Pocos años después, se hizo sentir el "cimbronazo" en el ámbito del **MERCOSUR**. En 1999, se produjo el "efecto caipirinha", debido al cual Brasil decidió devaluar su moneda frente al dólar americano, mientras que en la Argentina, el ex presidente Carlos Menem[145] había hecho del sistema de convertibilidad (paridad monetaria con el dólar) y la liberalización de la economía una prioridad de su gestión. Ante ello, Argentina dejó de aplicar los aranceles externos comunes, que se habían labrado en el bloque, suspendiendo así el efecto de la Unión

---

[144] ***Para más detalles ver:*** Feldstein de Cárdenas Sara, Scotti Luciana B., Rodríguez Mónica Sofía, Medina Flavia A. & Cárdenas Yamila C., op.cit, Pág.4.-

[145] Fue presidente de la República Argentina, por el Partido Justicialista, desde 1989 hasta 1999.-

Aduanera. Tras ella, Uruguay y Paraguay instituyeron aranceles externos unilaterales, ahondando el retroceso en el proceso de integración subregional. Pero aún faltaba pronunciarse el "efecto tango": la economía argentina estaba en fuerte declive y en diciembre de 2001 estalló la grave crisis económica, financiera, monetaria, política e institucional de gran repercusión en la región y en el mundo, y una de las más profundas y graves de su historia, producto de las políticas económicas implementadas en la década del noventa. Como consecuencia, a principios del 2002 abandonó la convertibilidad en pos de una devaluación, y entró en *default*. En paralelo, el sector bancario de Uruguay fue "barrido" durante la crisis, y Brasil se enfrentó a una disminución de su crecimiento económico, aunque logró circunscribir los daños.

Entonces, podemos afirmar que enfrentado el **MERCOSUR** a un fuerte deterioro político, económico e incluso como institución en sí misma, una de las causas principales de la situación hasta aquí referida, estriba en el déficit jurídico-institucional que puede apreciarse en él, el cual contribuye a aumentar el grado de incertidumbre, a generar conflictos, y a dificultar y postergar su resolución. Pues, como bien dice Martínez Puñal:

"En un contexto inicial de un bajo nivel de interdependencia entre las economías de la región, con un comercio intrarregional en rápida expansión, la voluntad política de avanzar en el proceso posibilitó durante un cierto tiempo, aun con una estructura institucional mínima, capear los problemas que aparecían cuando surgían enfrentamientos entre los sectores privados y/o los gobiernos de los Estados Partes. Sin embargo, esta dinámica política vendría, posteriormente, en tiempos de menor bonanza comercial, a poner de relieve cómo la inexistencia de instituciones comunes con peso específico resultaría ser expresión de un grave déficit jurídico-institucional que redundaría en un creciente desgaste político, el cual, sin duda, reincidiría, esta vez de forma negativa, en el proceso de integración regional del MERCOSUR".[146]

Entonces, bajo las circunstancias referidas anteriormente, parecía que el **MERCOSUR** estaba desvastado. No obstante, debido a un surgente contexto internacional propicio en lo económico, comenzaría a registrarse, poco a poco, una recuperación económica provisional. Por ende, los por entonces nuevos jefes de Estado de Argentina y Brasil – Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner respectivamente[147]- expresaron entusiastamente en la XXIV Reunión de Jefes de Estado del **MERCOSUR** realizada el

---

[146] Martínez Puñal Antonio, op.cit, 2004-3, 65, Pág.3.-

[147] Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia de la República Federativa del Brasil en el año 2003, y terminando su mandato en Diciembre de 2010. Néstor Kirchner fue presidente de la República Argentina desde el 25 de mayo de 2003 hasta el 10 de diciembre de 2007.-

17 de junio de 2003 en Asunción del Paraguay, que deseaban "ahondar" en la integración en el marco del **MERCOSUR**. Particularmente, en el Numeral 2 y 3 de la Declaración de los Presidentes del **MERCOSUR**, firmada al día siguiente, los gobernantes "...reafirmaron su compromiso con la *profundización* del **MERCOSUR** con el objetivo de asegurar el desarrollo sustentable de sus países y la inserción competitiva en la economía global resaltando la contribución de ese proceso para el fortalecimiento de sus democracias", y "expresaron que la coyuntura económica de la región refuerza la necesidad de avanzar hacia el *perfeccionamiento* de la Unión Aduanera con miras a la *formación* del Mercado Común".

Asimismo, los presidentes registraron el "preocupante déficit legal" del bloque que "imposibilita la creación de un adecuado marco institucional", como indicaría De la Balze[148], y pusieron de manifiesto "su satisfacción por el proceso de *aprobación parlamentaria del Protocolo de Olivos*, que instituye un Tribunal Permanente de Revisión, con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica, los compromisos asumidos en el proceso de integración y la protección de los intereses de la sociedad en su conjunto"[149], que pasaremos a analizar a continuación.

II.3. El actual régimen de solución de controversias establecido por los Protocolos de Olivos y Ouro Preto

Un año antes que estallase la crisis anteriormente referida en la República Argentina, se había aprobado la Decisión **CMC** 25/00 el 29 de junio de 2000 –"Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias", en el marco de lo que se denominó, paradójicamente, "el relanzamiento del **MERCOSUR**". En la misma se aleccionaba al **GMC** a que se efectúe una propuesta integral para el perfeccionamiento del régimen de solución de controversias hasta entonces vigente. Dicha tarea recayó en el Grupo *ad hoc*

---

[148] ***Para más detalles ver:*** De la Balze Felipe (comp.), El Futuro del MERCOSUR: entre la retórica y el realismo, Buenos Aires, Asociación de Bancos Argentinos –ABA y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - CARI, 2000, Pág. 17.-

[149] Numeral 22, "Declaración de la XXIV Reunión del MERCOSUR".-

Asuntos Institucionales y debía realizarla antes del 10 de diciembre de 2000. No obstante, dicha fecha se prorrogó a través de la Decisión **CMC** 65/00 – "Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias"[150] hasta la celebración de la próxima reunión del **CMC**; y se determinó crear un Grupo de Alto Nivel para culminar el trabajo, aunque teniéndose en cuenta lo hecho por el anterior grupo y los proyectos presentados por los países socios del bloque. Entre los temas a analizar, se destacaba, principalmente, el de la creación de un Tribunal Arbitral. Finalmente, el Grupo de Alto Nivel elevó una propuesta final en la III Reunión Extraordinaria del **CMC**, cometida en la ciudad de Olivos, República de Argentina, el día 18 de febrero de 2002. Ésta fue aprobada y suscrita como "Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del **MERCOSUR**" (en adelante **PO**); y derogaría al **PB** y su reglamento[151]. No obstante, seguiría "conviviendo" con el Anexo del **POP**, y con el mecanismo de consulta establecido por las Directivas 13/95, 6/96 y 17/99, que regulan el régimen de solución de controversias para la **CCM.** El **PO** fue reglamentado por la Decisión **CMC** N° 37/03, de 15 de diciembre de 2003; y entró en vigencia el 1° de enero de 2004.[152]

Además, existen otras disposiciones de suma importancia que terminan por completar el actual esquema de solución de controversias del bloque, junto con la normativa mencionada antes. A saber: a) la Decisión **CMC** N° 23/04, que aprueba el Procedimiento sobre Medidas Excepcionales y de Urgencia ante el Tribunal Permanente de Revisión; b) la Decisión **CMC** N° 17/04, que instituye el Fondo Especial para Controversias; c) la Decisión **CMC** N° 26/04, que designa los Árbitros del Tribunal Permanente de Revisión; y d) la Decisión **CMC** N°30/04, que aprueba las Reglas Modelo de Procedimiento de los Tribunales *ad hoc* del **MERCOSUR**.

Cabe aclarar que el 19 de Enero de 2007 se firma el "Protocolo Modificatorio del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el **MERCOSUR**" o

---

[150] Aprobada en la XIX Reunión del **CMC** en diciembre de 2000 en Florianópolis, República Federativa de Brasil.

[151] El **PO** fue suscrito por los ex presidentes: Eduardo Duhalde (Argentina), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Luis González Macchi (Paraguay) y Jorge Batlle Ibáñez (Uruguay); y sus respectivos Cancilleres.

[152] El **PO** fue aprobado por la República Argentina por Ley 25.663, el día 9 de octubre de 2002 (B.O. 21/10/2002).

"Protocolo de Janeiro" (denominado así por haber sido suscrito en dicha ciudad brasileña)[153], y el "Acta de Compromiso de Adhesión de Venezuela" a dicho Protocolo. Si bien éste aún no está vigente, posee las ratificaciones de Argentina y Brasil. Su importancia radica en el hecho que adecua el **PO** a la eventual incorporación de Venezuela al **MERCOSUR** (indica el número de jueces que integrarían el Tribunal Permanente de Revisión, cómo será la toma de decisiones de dicho Tribunal, la conformación de una Secretaría propia para el Tribunal, etc.). No obstante, su vigencia está condicionada a la efectiva anexión de Venezuela al esquema de integración del Cono Sur, que sólo depende de la votación afirmativa del Senado de Paraguay. Previendo esta situación, el Art. 8 del Protocolo de Rio de Janeiro establece que, "Las controversias iniciadas antes de la entrada en vigor del presente Protocolo Modificatorio continuarán rigiéndose hasta su conclusión por lo dispuesto en la versión original del Protocolo de Olivos, firmado el 18 de Febrero de 2002".

Como corolario, debemos mencionar que los mecanismos de solución de controversias entre el **MERCOSUR** y Chile (Estado Asociado), y entre sus Estados miembros y Chile, se encuentran en el Acuerdo de Complementación Económica N ° 35 **(ACE 35)** y en su Vigésimo Segundo Protocolo Adicional; y entre el **MERCOSUR** y Bolivia (Estado Asociado), y entre sus Estados miembros y Bolivia, están insertos en el Acuerdo de Complementación Económica N ° 36 **(ACE 36)** y en su Octavo Protocolo Adicional. Dichos instrumentos son de carácter provisional.

En general, el **PO** divide, al igual que el **PB**, las controversias suscitadas entre los Estados Partes, y entre éstos y los particulares. Es decir, mantiene en esencia la estructura del **PB**, aunque introduce varias innovaciones de importancia. Procederemos a su análisis:

II .3.1. Régimen de solución de controversias entre los Estados Partes

El Art. 1 del **PO** establece el ámbito de aplicación de las controversias que pudiesen suscitarse entre los Estados Partes. En este sentido, los conflictos que pueden ser

---

[153] *Supra*, Pág.18.-

sometidos a este régimen son los que surjan a raíz de la interpretación, aplicación o incumplimiento del **TA**, del **POP**, y demás protocolos y acuerdos celebrados en el marco del **TA**. También, alude al derecho derivado: las decisiones del **CMC**, las resoluciones del **GMC**, y las Directivas del **CCM**. Como bien puede observarse, el **PO** "registra" la incorporación del Art. 43, Parágrafo único del **POP**[154], al reconocer las controversias derivadas de las directivas del **CCM** dentro del ámbito de aplicación. Además, el Art.1 debe relacionarse con el Art. 34 del **PO**, el cual se refiere al "derecho aplicable", en donde se dispone también que se tengan en cuenta "los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia".

Un punto novedoso del **PO** es el que hace mención a *la elección de foro* (Numeral 2, Art. 1). Es decir, posibilita al Estado reclamante a presentar el diferendo en el **MERCOSUR**, o en la Organización Mundial de Comercio **(OMC)**, o en otros esquemas preferenciales "de que sean parte individualmente los Estados Partes del **MERCOSUR**". La elección de uno u otro foro la realiza el Estado demandante, a excepción que las partes en el diferendo convengan de común acuerdo elegir otro foro. Por otro lado, se establece que una vez que se opta por un foro en particular, se prohíbe recurrir a otros foros respecto del mismo objeto de la controversia, según Art. 14 del **PO**. En otras palabras, la opción de foro es excluyente.

Por otra parte, mediante la Decisión **CMC** Nº 13/02 – "Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio" aprobada el 5 de julio de 2002, se reglamentó varios aspectos relativos a la opción de foro. En efecto, a través de ella se adoptó en el ámbito del **MERCOSUR** el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art. VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 **(GATT)** de la **OMC**, para la aplicación de medidas antidumping en el comercio intrazona. Es decir, si acontece una controversia en el comercio intrazona, bajo el acuerdo mencionado, las partes, de común acuerdo, podrán convenir el foro ante el cual buscar una resolución. De igual forma, estipula que de no arribarse a una coincidencia respecto al foro al cual recurrir, el diferendo podrá presentarse ante la **OMC**, o bien al régimen de solución de

---

[154] Art. 43 del **POP**, Parágrafo Único: "Quedan también incorporadas a los Arts. 19 y 25 del Protocolo de Brasilia las Directivas de la Comisión de Comercio del **MERCOSUR**" *(sic)*.

controversias vigente en el **MERCOSUR**. La opción de alguno de los foros es excluyente y realizada por el Estado demandante.

Al respecto cabe señalar que si bien la opción de foro habilita elegir la norma que resulte más beneficiosa o conveniente, en cierta medida le resta legitimidad al régimen de solución de controversias del **MERCOSUR**. Al respecto, Puceiro Ripoll agrega que: "...la facultad de elección por la demandante puede transformarse en definitiva en la posibilidad de manejos y maniobras no deseables y distorsionantes del objetivo que posee un estricto régimen de solución de controversias"[155]

De acuerdo al **PO,** el procedimiento de solución de controversias está dividido en cuatro (4) fases o etapas. No obstante, a diferencia del **PB**, en este régimen no necesariamente deben cumplimentarse todas las etapas para alcanzar una decisión en la última de ellas.

1° Etapa: Las negociaciones directas

En general, el **PO** siguió las mismas previsiones que el **PB** en cuanto a esta fase se refiere. Como bien dice el Art. 4 del **PO**, "Los Estados partes en una controversia procurarán resolverla, *ante todo*, mediante negociaciones directas". Por otro lado, dichas negociaciones no podrán exceder un plazo máximo de quince (15) días, contados a partir de la fecha que una de las partes comunica a la otra del inicio de la controversia, salvo expreso acuerdo entre las partes en el diferendo. Las gestiones y los resultados de las negociaciones serán informados por los Estados Partes en el conflicto al **GMC**, a través de la **SAM** (Art. 5 del **PO**).

Si las partes consiguen una solución satisfactoria, se da por terminada la controversia. Por el contrarió, los Estados pueden presentar el diferendo ante el **GMC** o bien podrán recurrir directamente a la fase arbitral como estudiaremos a continuación.

---

[155] ***En:*** Puceiro Ripoll Roberto, op.cit., Pág. 192.-

2º Etapa: Intervención del Grupo Mercado Común

Al igual que en la fase anterior, el **PO** mantiene el mismo régimen que el establecido en el **PB**. No obstante, bajo el **PO**, esta instancia es de carácter *optativo*. Es decir, si las negociaciones fracasaran o si se ha llegado a una solución parcial, cualquiera de las partes en el diferendo puede comenzar directamente los procedimientos jurisdiccionales arbitrales según el Cap. VI del **PO** (Art. 6.1). En cambio, el **PB** instauraba la intervención del **GMC** antes de poder recurrir al arbitraje.

Sin embargo, si las partes deciden someter el diferendo ante el **GMC**, se prevén dos tipos de situaciones: 1º) que sea mediante común acuerdo entre las partes de la controversia; o bien, 2º) por requerimiento de una parte ajena al diferendo.

En el primer caso, el **GMC** estudiará la situación, dando oportunidad a las partes en la contienda para que expongan sus posiciones y cuando fuere necesario, se requerirá el asesoramiento de expertos seleccionados de una lista a la cual hace referencia el Art. 43 del **PO**.[156] El **GMC**, según el Art. 7.1. del **PO**, "formulará recomendaciones que, de ser posible, serán expresas y detalladas tendientes a la solución del diferendo".

En el segundo caso, y conforme al Art. 6.3. del **PO**, un Estado no parte de la contienda puede requerir "justificadamente" la consideración de la misma por parte del **GMC**, una vez finalizadas las negociaciones directas, "el cual podrá formular comentarios o recomendaciones al respecto". Dicha medida fue propiciada en aras de mayor transparencia, ya que posibilita poner en autos a otros Estados Partes sobre los detalles de la contienda. Sin embargo, dicho procedimiento no impedirá el proceso arbitral que las partes pudieren haber promovido, salvo que exista acuerdo entre ellas al respecto (Art. 7.2 del **PO**).

---

[156] Art. 43 **PO**: "1. El grupo de expertos (...) estará compuesto por tres (3) miembros designados por el Grupo Mercado Común o, a falta de acuerdo sobre uno o más expertos, éstos serán elegidos por votación que realizarán los Estados Partes entre los integrantes de una lista de veinticuatro (24) expertos. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará al Grupo Mercado Común el nombre del experto o de los expertos que hubieren recibido la mayor cantidad de votos. En este último caso, y salvo que el Grupo Mercado Común lo decida de otra manera, uno (1) de los expertos designados no podrá ser nacional del Estado contra el cual se formuló el reclamo, ni del Estado en el cual el particular formalizó su reclamo, en los términos del artículo 40; 2. Con el fin de constituir la lista de expertos, cada uno de los Estados Partes designará seis (6) personas de reconocida competencia en las cuestiones que puedan ser objeto del reclamo. Dicha lista quedará registrada en la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; 3. Los gastos derivados de la actuación del grupo de expertos serán sufragados en la proporción que determine el Grupo Mercado Común o, a falta de acuerdo, en montos iguales por las partes directamente involucradas en el reclamo" *(sic)*.

Por último, el plazo máximo para que el **GMC** se pronuncie es de treinta (30) días a partir de la fecha de la reunión en que la contienda fue sometida a consideración de dicho órgano (Art. 8 del **PO**).

De acuerdo con Whitelaw, este reestructuramiento del procedimiento ante el **GMC** responde a dos razones, una "de orden práctico y economía procesal" y otra "empírica". En otras palabras, el procedimiento se reduciría en treinta (30) días, compensando el tiempo que conllevará la etapa de revisión; y por otro lado, la intervención del **GMC** hasta ese entonces había sido considerado como ineficaz – salvo contadas excepciones – ya que de dicho proceso participaban demandantes y demandados, no alcanzándose, en la mayoría de las veces, resultados positivos.[157]

3º Etapa: Procedimiento Arbitral

No habiéndose solucionado el diferendo en las dos etapas anteriores, los Estados Partes pueden recurrir a la instancia arbitral, previa comunicación a la **SAM**, según lo dispuesto el Cap. VI del **PO**. Ésta hará efectiva dicha comunicación al otro u otros Estados implicados en la contienda y al **GMC**. Además, la **SAM** tendrá bajo su responsabilidad "las gestiones administrativas que le sean requeridas para el desarrollo de los procedimientos", conforme al Art. 9 del **PO.**

El diferendo puede ser presentado ya sea a un Tribunal Arbitral *ad hoc* **(TAH)** que se sustanciará especialmente en cada caso, y cuyo laudo está sujeto a revisión, o, si las partes en la contienda están de acuerdo, la misma puede ser presentada directamente al Tribunal Permanente de Revisión **(TPR)** – la incorporación más importante por el **PO** al régimen de solución de controversias - que funcionará como instancia única. En el régimen anterior, el procedimiento concluía con el dictado del laudo del **TAH**. Aquí explicaremos ambos procedimientos en detalle:

---

[157] *Ver:* Whitelaw James, op.cit, Pág. 142.-

a) *Procedimiento arbitral con instancia de revisión*

Dicho procedimiento está estipulado en el Cap. VI del **PO**. Éste comienza cuando un Estado Parte comunica a otro su decisión de someter el diferendo ante un **TAH**, integrado por tres (3) árbitros[158], elegidos de una lista de árbitros pre-establecida [159]. Mediante el Art. 12 del **PO**, los Estados Partes en la contienda están habilitados a nombrar sus representantes ante el **TAH,** así como sus asesores para la defensa de sus derechos. Además, si dos o más Estados Partes mantuvieren la misma perspectiva en una controversia, podrán consolidar su representación ante el **TAH**, y escogerán un árbitro de común acuerdo (Art. 13 del **PO**). Una vez que el **TAH** fue sustanciado (éste puede reunirse en cualquier ciudad de los Estados Partes del **MERCOSUR**, según el Art. 38 del **PO**) , éste posee sesenta (60) días, prorrogables por no más de treinta (30) días, para recibir los escritos de las partes, realizar la audiencia, deliberar y emitir el laudo. En los quince (15) días posteriores a la notificación del laudo arbitral, los Estados Partes en la controversia pueden interponer dos recursos contra dicho laudo: el de *aclaratoria,* y el de *revisión.*

a.1) El *recurso de aclaratoria* puede ser elevado por cualquiera de los Estados Partes de la contienda al **TAH** o al **TPR**, según ataña, con el fin que el Tribunal aclare su laudo o la manera en que éste debe ser cumplimentado, dentro de los quince (15) días siguientes de la notificación del laudo. Una vez presentadas las solicitudes de aclaratoria, el Tribunal tendrá quince (15) días para expedirse. Este recurso no tiene efecto suspensivo

---

[158] De acuerdo al Art. 10 del **PO**, los árbitros son elegidos del siguiente modo: cada Estado Parte en la contienda designará un árbitro titular y uno suplente de una lista pre-establecida, en el plazo de quince (15) días contados a partir de la fecha en que la **SAM** haya informado a las partes la decisión de uno de ellos de recurrir al arbitraje. Si uno de los Estados Partes no hubiese designado sus árbitros en dicho plazo, ellos serán electos por la **SAM** dentro de dos (2) días, contados a partir del vencimiento de aquel plazo, mediante sorteo entre los árbitros de ese Estado Parte de la lista pre-establecida. Por otro lado, la elección del árbitro Presidente y su suplente será de común acuerdo por los Estados Partes de la controversia, en el mismo plazo instituido para los otros árbitros, pero no podrán ser nacionales de los Estados Partes implicados en el diferendo. Si éstos no se pusiesen de acuerdo al respecto, los árbitros serán designados por sorteo de la lista pre-establecida, pero exceptuándose de la misma a los nacionales de los Estados Partes en la controversia. Los mismos deberán aceptar el cargo en un plazo de tres (3) días, contado a partir de la notificación de su designación.

[159] Sucintamente, según el Art.11 del **PO**, la lista de árbitros estará compuesta así: cada Estado Parte elegirá doce (12) árbitros y propondrá cuatro (4) candidatos para integrar la lista de terceros árbitros, con la salvedad de que por lo menos uno de ellos no sea nacional de ninguno de los Estados Partes del **MERCOSUR**. La lista deberá ser notificada a los demás Estados Partes a través de la Presidencia Pro Tempore, acompañada por el currículum vitae de cada uno de los candidatos propuestos.

sobre el cumplimiento del laudo, pero el Tribunal puede conceder un plazo adicional con tal fin (Art.28 del **PO**).

a.2) El *recurso de revisión* se interpone ante el **TPR**, por cualquiera de las partes en la contienda, con el objetivo de examinar las cuestiones de derecho tratadas en el diferendo y las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del **TAH** (casación), "en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la notificación del mismo". No obstante, los laudos de los **TAH** dictados en base a los principios *ex aequo et bono* no serán susceptibles del recurso de revisión (Art. 17 del **PO**). Conforme al Art. 21 del **PO**, la otra parte en la controversia puede responder al recurso dentro de los siguientes quince (15) días a su presentación. El **TPR** deberá pronunciarse sobre el recurso en no más de treinta (30) días contados "a partir de la presentación de la contestación, (...) o del vencimiento del plazo para la señalada presentación, según sea el caso"; prorrogables por quince (15) días más. Resulta relevante destacar, que durante la sustanciación de este recurso se suspende el cumplimiento del laudo del **TAH**. De acuerdo a lo estipulado en el Art. 22 del **PO**, el **TPR** puede confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del **TAH**; y su laudo tiene carácter *definitivo*, prevaleciendo sobre el laudo del **TAH**, siendo sólo pasible de recurso de aclaratoria. Por otra parte, dicho laudo será *inapelable, obligatorio* para los Estados Partes en la controversia a partir de su notificación y tendrá, con relación a ellos, fuerza de *cosa juzgada* (Art.26, Numeral 2). El mismo deberá ser cumplido en el plazo que el **TPR** decida o dentro de los treinta (30) días siguientes al de la fecha de notificación en caso que no hubiese sido explícitamente señalado.

El **TPR** tendrá su sede en la ciudad de Asunción del Paraguay. De todos modos, por motivos fundados, el **TPR** podrá reunirse, excepcionalmente, en otras ciudades del **MERCOSUR** (Art. 38 del **PO**). El **TPR** estará compuesto por tres (3) o cinco (5) árbitros, los que deberán estar disponibles de modo permanente para actuar cuando se los convoque.

Si la contienda comprende a dos (2) Estados Partes, el **TPR** estará integrado por tres (3) árbitros: dos árbitros serán nacionales de cada Estado Parte en la controversia, y el tercero, que ejercerá la Presidencia será electo -mediante sorteo a ser realizado por el Director de la **SAM**- entre los árbitros restantes que no sean nacionales de los Estados

Partes en el diferendo. La designación del Presidente se realizará al día siguiente al de la presentación del recurso de revisión, fecha a partir de la cual quedará establecido el **TPR** a todos los efectos.

Si la controversia se suscitara entre *más* de dos (2) Estados Partes, el **TPR** estará compuesto por cinco (5) árbitros. Los Estados Partes, de común acuerdo, podrán precisar otros criterios para el funcionamiento del **TPR**, según el Art. 20 del **PO**.

Al igual que en el **PB**, los árbitros (tanto de los **TAH** como del **TPR**) deben ser juristas de "reconocida competencia en la materia" que pueda ser objeto de la controversia, aunque el **PO** agrega que "deben tener conocimiento del conjunto normativo del **MERCOSUR**".

b) *Acceso directo al TPR como única instancia*

Como bien instituye el Art. 23 del **PO,** una vez fracasadas las negociaciones directas, el diferendo puede ser presentado *directamente* al **TPR**, siempre que las partes en el mismo convengan expresamente en ello. En esta situación, el **TPR** funcionará como *única instancia*, con las mismas competencias y con los mismos procedimientos establecidos para los **TAH**. El laudo emitido por el **TPR** en este caso, serán "*obligatorios* para los Estados partes en la controversia a partir de la recepción de la respectiva notificación, no estarán sujetos a recurso de revisión y tendrán con relación a las partes *fuerza de cosa juzgada*". Si puede ser sujeto de recurso de aclaratoria, el que se implementará conforme a lo explicado anteriormente.

La creación del **TPR** y las funciones concedidas al mismo constituyen recaudos totalmente novedosos, que poseen en "su espíritu" dos objetivos diferentes. Por un lado, la viabilidad de una segunda instancia que se habilita a través del recurso – como vimos en el apartado anterior- fue instaurada, a juicio de algunos Estados Partes, con el propósito de dotar al procedimiento de una garantía más. Dicha "doble instancia" no suele observarse en otros procesos arbitrales internacionales. Y, por otro lado, se quería establecer un Tribunal Permanente que proveyese coherencia y certeza a sus fallos y que en algunos casos fuese de acceso directo y de única instancia para apremiar los trámites y además facilitar la formación de un desarrollo jurisprudencial. Como bien

manifiesta Puceiro Ripoll: "Es evidente que el régimen creado resulta un *híbrido* y poco convencional, pero constituye en definitiva un procedimiento con más garantías y promueve la creación y afianzamiento de un Tribunal de carácter permanente".[160]

4º Etapa: Post Laudo

Por último, en los Cap. VIII y IX del **PO**, se regulan los procedimientos posteriores a la emisión de los laudos. Éstos, tanto del **TAH** como del **TPR**, son de carácter obligatorio y deben ser cumplimentados en la forma y con el alcance con que fueron dictados, a partir de su notificación. En general, el Estado obligado a cumplir el laudo deberá comunicar al otro Estado las medidas que adoptará a esos efectos, dentro de los quince (15) días siguientes a que el laudo le fue notificado y adoptar las medidas necesarias para cumplimentar el mismo dentro de los treinta (30) días siguientes, a excepción que el Tribunal disponga otro plazo. De todos modos, cabrá una actuación posterior a la emisión del laudo correspondiente, ya sea al **TAH** o al **TPR**, según ataña, si el Estado obligado adopta las medidas necesarias para cumplir el laudo, o si no las adopta. A saber:

a) Adopción de las medidas y su eventual cuestionamiento

El diferendo se dará por concluido si el Estado obligado a cumplir el laudo adopta las medidas estipuladas en el mismo, y el otro Estado las considera satisfactorias. Pero, si el Estado beneficiado por el laudo considera que dichas medidas no cumplen el mismo en su totalidad o parcialmente, puede solicitar al Tribunal que emitió el laudo que se *pronuncie* sobre las mismas, o bien que aplique *medidas compensatorias.*

En la primera situación, la solicitud de revisión de las medidas adoptadas por el Estado obligado a cumplir el laudo, deberá elevarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la adopción de las mismas. El Tribunal respectivo tendrá un plazo de treinta (30) días desde la fecha que tomó conocimiento de la situación, para dirimir las cuestiones (Art. 30 del **PO**). El diferendo terminará si el Tribunal decide que las medidas adoptadas si

[160] ***En:*** Puceiro Ripoll Roberto, op.cit., Pág. 199.-

cumplen el laudo. Por el contrario, se aplica el procedimiento correspondiente a la no adopción de medidas.

En la segunda situación, el Estado favorecido por el laudo posee un (1) año, contado desde el vencimiento del plazo señalado por el Tribunal para dar cumplimiento al laudo, para aplicar medidas compensatorias (tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados, si así fuese posible, o sino en otros sectores bajo fundamentación), debiendo informar al otro Estado su propósito de aplicarlas con quince (15) días de antelación. Durante los quince (15) días posteriores a dicha notificación, el Estado afectado por las medidas compensatorias puede cuestionarlas ante el Tribunal que emitió el laudo. El mismo tendrá treinta (30) días para pronunciarse sobre la procedencia o no de las medidas compensatorias, para lo cual tendrá que establecer si las medidas adoptadas por el Estado obligado por el laudo cumplen el mismo. En caso que así fuera, el diferendo acabaría con el levantamiento de las medidas compensatorias. En caso que el Tribunal considere que las medidas adoptadas no cumplen el laudo, el Estado afectado por las medidas compensatorias podría cuestionar su alcance pero ya no su aplicación.

b) *No adopción de las medidas*

El incumplimiento del laudo faculta al Estado beneficiado por el mismo a aplicar medidas compensatorias temporarias con el objetivo de lograr su cumplimiento. Las mismas pueden comenzar a ser implementadas dentro del término de un (1) año, contado desde el vencimiento del plazo para dar cumplimiento al laudo, previa comunicación sobre ello al otro Estado con quince (15) días de anticipación.

El Estado afectado por la aplicación de medidas compensatorias puede cuestionarlas ante el Tribunal que dictó el laudo por estimarlas excesivas, hasta quince (15) días después de su aplicación. Dicho Tribunal debe pronunciarse sobre las mismas dentro de los treinta (30) días siguientes.

Si el Tribunal concibe que tales medidas compensatorias no son proporcionales a las consecuencias derivadas del incumplimiento del laudo, el Estado que adoptó las medidas compensatorias posee diez (10) días para ajustarlas a la decisión del Tribunal, a excepción que éste establezca otro plazo.

II.3.2. Régimen de solución de controversias entre un particular y un Estado Parte

El Cap. XI del **PO** regula un procedimiento especial para la solución de controversias originados en reclamos de particulares (físicas o jurídicas). De acuerdo a su Art. 39, los reclamos pueden estar motivados "en la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del **TA**, del **POP**, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del **TA**, de las Decisiones del **CMC**, de las Resoluciones del **GMC** y de las Directivas de la **CCM**". Como bien se observa, el ámbito de aplicación es diferente al que rige en el de controversias entre Estados Partes.

Las etapas o fases de este procedimiento son: a) consultas (15 días); b) intervención preceptiva del **GMC** (30 días); c) arbitraje (60 días, prorrogables por 30 días más); d) revisión (30 días, prorrogables por 15 días más). Explicaremos los incisos a) y b) ya que el c) y d) fueron detallados en el apartado anterior.

a) Consultas

Conforme al Art. 40 del **PO**, el particular afectado comienza el procedimiento con la interposición del reclamo ante la Sección Nacional del **GMC** del Estado Parte donde tenga su residencia habitual o la sede de sus negocios. Asimismo, deberá mostrar elementos que permitan determinar la verosimilitud de la violación y la existencia o amenaza del perjuicio, para que el reclamo sea admitido por la Sección Nacional y para que sea evaluado por el **GMC** y por el grupo de expertos, si se requiere de su intervención.

Una vez que el reclamo haya sido admitido por la Sección Nacional pertinente, ésta deberá iniciar *consultas* con la Sección Nacional del Estado Parte al que se le atribuye la violación, "a fin de buscar, a través de aquéllas, una solución inmediata a la cuestión planteada". Si no se alcanza a un acuerdo en el plazo de quince (15) días (contado a partir de la comunicación del reclamo al Estado Parte al que se atribuye la violación, salvo que las partes hubieren decidido otro plazo), las consultas se darán por concluidas automáticamente y sin más trámite (Art. 41 del **PO**).

b) Intervención preceptiva del GMC

Si en la fase anterior no se logró una solución al diferendo, se abre la vía del reclamo ante el **GMC**. Dicho órgano deberá evaluar si el reclamo cumple con los requisitos exigidos para su admisibilidad. Si concluyere que no están reunidos los requisitos necesarios para darle curso, rechazará el reclamo sin más trámite, debiendo pronunciarse por "consenso". Si el **GMC**, por el contrario, acepta el reclamo, deberá convocar a un Grupo de Expertos para que emita un dictamen sobre su procedencia en un plazo de treinta (30) días, improrrogables, a partir de la fecha de su conformación.

El **PO**, a diferencia del **PB**, establece que el dictamen del Grupo de Expertos debe dictarse por *unanimidad.* Cabe destacar que si el dictamen considera improcedente el reclamo o bien si el Grupo de Expertos no alcanza unanimidad para emitirlo, el **GMC** debe dar por finalizado el reclamo. Ello no obsta a que el Estado que presentó el reclamo pueda comenzar los procedimientos establecidos para las controversias entre los Estados Partes.

En cambio, si dicho órgano recibe un dictamen unánime, los demás Estados Partes podrán requerir al Estado Parte al que se le imputa la violación, la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas. Si tales medidas no son implementadas dentro de los siguientes quince (15) días, el Estado Parte que las solicitó puede recurrir a la *instancia arbitral.*

En general, el Grupo de Expertos se compone con tres (3) miembros que, a falta de coincidencia sobre uno o más expertos designados por el **GMC,** podrán ser designados mediante votación por los Estados Partes, entre los integrantes de una lista de veinticuatro (24) expertos.

La "regla de la unanimidad" exigida al Grupo de Expertos permite vislumbrar que en la práctica este procedimiento se torna ineficaz, y en desmedro de los verdaderos protagonistas de este proceso de integración subregional, que son quienes sobrellevan de modo directo las consecuencias que generan los apartamientos de los Estados Partes de la normativa del **MERCOSUR**.

II.3.3. Otras innovaciones del PO

a) Opiniones consultivas

En el Art. 3 (Cap. III del **PO**) se otorga al **CMC** la posibilidad de instituir mecanismos relativos a la solicitud de *opiniones consultivas* **(OC)** al **TPR.** En el Cap. II (Art. 2 a 13) del Reglamento del **PO**, dictado efectivamente por el **CMC**, instituye quienes son los sujetos legitimados para efectuar dichas opiniones. A saber: todos los Estados Partes actuando conjuntamente; los órganos de capacidad decisoria del bloque (**CMC**, **GMC** y **CCM**); y los Tribunales Superiores de los Estados Partes con jurisdicción nacional, "en las condiciones que se establecen para cada caso". Recientemente, el Art. 13 del **PCPM** también habilita al **PARLASUR** a solicitar **OC** al **TPR**.

Las **OC** pueden realizarse sobre cualquier cuestión jurídica comprendida en el ordenamiento jurídico del **MERCOSUR** (constitutivo o derivado); y no tendrán carácter vinculante ni obligatorio. Ello fue estipulado de esa manera con el fin de prevenir o evitar una controversia.

La actuación conjunta de los Estados Partes circunscribe las actuaciones particulares que pudieren utilizarse con carácter dilatorio o que intentaran direccionar una cuestión controvertida. Ésta solamente podrá aplicarse en beneficio del fortalecimiento del orden jurídico al poseer una interpretación unificada del mismo. En cuanto a la legitimidad conferida a los órganos con capacidad decisoria, los posiciona como sujetos de una acción ante el Tribunal; situación no contemplada en el anterior régimen de solución de controversias. Además, resulta positiva la legitimidad otorgada a los Tribunales Superiores de los Estados Partes, pues ello estimula la cooperación inter-jurisdiccional en pos de una interpretación uniforme del Derecho del **MERCOSUR**. En particular, las **OC** podrán sólo referirse a la interpretación jurídica de la normativa **MERCOSUR**, cuando ésta se encuentre relacionada con la causa que está bajo trámite en el Poder Judicial del Estado Parte del solicitante.

Hasta el momento se ha utilizado tres veces este mecanismo[161], a la fecha de esbozar el presente trabajo.

---

[161] ***Para mayores detalles***: *Opinión Consultiva N° 1/2007*, "La petición de Opinión Consultiva planteada por la Sra. Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de

b) Mecanismos Expeditos

El tema de referencia se encuentra regulado en el Art. 2 del **PO**. El mismo dispone que cuando se considere necesario, se podrán instaurar mecanismos expeditos para resolver divergencias entre Estados Partes sobre aspectos técnicos regulados en instrumentos de políticas comerciales comunes (por ejemplo, las normas antidumping). Además, en el Numeral 2 de dicho artículo, se encomienda al **CMC**, la determinación de las reglas de funcionamiento, el alcance de esos mecanismos y la naturaleza de los pronunciamientos que se emitan.

c) Medidas excepcionales y de urgencia

Las medidas excepcionales y de urgencia están estipuladas por el Art. 24 del **PO**. Mediante éste, se delega al **CMC**, una vez más, el establecimiento de procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia, que pudieren "causar daños irreparables a las Partes". A posteriori, ello fue reglamentado por la Decisión **CMC** N° 23/04, que aprobó el "Procedimiento sobre Medidas Excepcionales y de Urgencia ante el **TPR**". Conforme a su Art. 2, cualquier Estado Parte podrá recurrir ante el **TPR** bajo el procedimiento establecido en dicha decisión, por escrito ante la Secretaría del **TPR**, si se cumplen los siguientes requisitos:

"...a) que se trate de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran sus propiedades, utilidad y/o valor comercial en un breve período de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país reclamado; o de bienes que estuviesen destinados a atender demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte

---

Asunción, Paraguay, Magistrada María Angélica Calvo, en los autos caratulados: "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia S.A., Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante", vía la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, recibida por este Tribunal en fecha del 21 de diciembre de 2006."; *Opinión Consultiva N° 01/2008*, "Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en la solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1° turno IUE 2-32247/07. Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos"; *Opinión Consultiva N° 01/2009*, "Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión. Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno - Autos: Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto. República Oriental del Uruguay".

importador; b) que la situación se origine en acciones o medidas adoptadas por un Estado Parte, en violación o incumplimiento de la normativa **MERCOSUR** vigente; c) que el mantenimiento de esas acciones o medidas puedan producir daños graves e irreparables; d) que las acciones o medidas cuestionadas no estén siendo objeto de una controversia en curso entre las partes involucradas" *(sic)*.

En estos casos excepcionales, el **TPR** se conformará con todos sus miembros en todas las etapas referidas ante dicha medida. El Estado Parte afectado por este procedimiento podrá interponer las alegaciones que considere pertinentes en un plazo de tres (3) días hábiles, desde que le fue informado la presentación del peticionante. Por su parte, el **TPR** deberá expedirse por mayoría en un plazo de seis (6) días corridos, contabilizados a partir del vencimiento del plazo anterior.

Según el Art. 7 de dicha Decisión, si existe incumplimiento de la medida de urgencia dictada por el **TPR**, se aplicará lo dispuesto en el Cap. IX del **PO** ("Medidas Compensatorias"). Por otro lado, si el **TPR** desestimara la solicitud de una medida de urgencia, el Estado peticionante no podrá interponer otra medida relativa al mismo objeto (Art.8 de la Decisión **CMC** N° 23/04); aunque no le impide iniciar un procedimiento de solución de controversias conforme al **PO**. No obstante, si alguna de las partes se siente damnificada por la decisión del **TPR**, podrá solicitarle que "reconsidere la cuestión" en un plazo de quince (15) días contados desde la fecha en que le fuera comunicada la decisión. De todos modos, mientras dure dichos trámites, las medidas de urgencia deben ser cumplimentadas (Art. 9 de la Decisión **CMC** N° 23/04).

En resumen, uno de los factores clave para la consecución exitosa de un proceso de integración constituye la adopción de un mecanismo de solución de controversias *eficiente* que asegure el imperio del ordenamiento normativo, garantice la seguridad jurídica y los derechos de los particulares que actúan en el esquema. En consecuencia, para alcanzar dicho estadio son primordiales controles jurisdiccionales que aseguren la confiabilidad, la certidumbre, la previsión y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, el régimen de solución de controversias instaurado por el **PO**, perfecciona los regímenes establecidos anteriormente en el **MERCOSUR** (Anexo III

del **TA** y el **PB**); y resulta valioso en si mismo porque fue dictaminado en uno de los momentos más delicados por los que atravesó el bloque del Cono Sur.

El **PO**, por ejemplo, procura la unificación de la interpretación, la aplicación y el cumplimiento del conjunto normativo del bloque, mediante las **OC** y el procedimiento de revisión o instancia única ante el **TPR**. Anteriormente, bajo el **PB**, no era factible dicha uniformidad, aunque según el saber y entender de varios trabajos doctrinarios, los laudos de los **TAH** tuvieron cierta coherencia en la interpretación y aplicación del derecho regional[162]. De todos modos, cabe señalar que algunas de las Constituciones Nacionales actuales de los Estados Partes del **MERCOSUR**, no contienen una norma explícita de cesión de competencia internacional, lo que en principio, dificultaría la creación de este tipo de órganos. Mientras que Argentina y Paraguay consagran en sus constituciones la jerarquía superior de los tratados en relación a las leyes (Art. 75, Inc. 22 y 24 de la Constitución Argentina; Art. 37 de la Constitución Paraguaya), Uruguay y Brasil establecen soluciones jurisprudenciales.[163]

Además, el **PO** aspira a una mayor celeridad en los procedimientos, con el fin de alcanzar una solución al conflicto en un breve período de tiempo. Por ejemplo, mediante los mecanismos expeditos; la supresión de la etapa de intervención obligatoria del **GMC**; la posibilidad de acceso directo al **TPR**, en una instancia única; el mantenimiento de tiempos flexibles, breves y perentorios para las distintas etapas del procedimiento.

No obstante, el **PO** fue una nueva oportunidad perdida para modificar y ampliar las vías de reclamación por parte de los particulares. En efecto, se mantuvo en líneas generales el régimen del **PB**, sin atender las fuertes críticas al respecto, emanadas por reconocidos académicos como por los propios operadores comerciales que trabajan en el ámbito del **MERCOSUR**. Por otro lado, se dejó de lado la posibilidad de incluir una instancia intermedia como la mediación, a través de la cual el mediador – como tercero imparcial- pudiese dar fórmulas conciliatorias alternativas de resolución de conflictos,

---

[162] ***Ver:*** Whitelaw James, op.cit, Pág. 147.-

[163] Mediante la enmienda 45 del año 2004, Brasil consagra la jerarquía constitucional de ciertos tratados sobre "derechos fundamentales". Asimismo, su Código Tributario Nacional determina la jerarquía supra-legal de los tratados en materia tributaria. No obstante, algunos sostienen la necesidad que Brasil y Uruguay modifiquen sus constituciones dado el actual escenario normativo del **MERCOSUR**.

como por ejemplo, al **GMC**. Dicho órgano se encuentra a cargo de representantes de los Estados Partes, quienes se encuentran involucrados total o parcialmente en la contienda, y, por ende, difícilmente lleguen a una solución satisfactoria y aceptada por las partes.

A priori, podemos afirmar que lo anteriormente mencionado refleja el *carácter embrionario* de la integración del **MERCOSUR**, cuyo desarrollo depende básicamente de la voluntad política de las partes.

En los próximos capítulos, se hará una breve mención sobre la jurisprudencia establecida por los Tribunales *ad hoc* del **MERCOSUR** en sus diez (10) laudos durante la vigencia del **PB** (CAP. III). Luego, se ahondará el análisis de la *performance* del régimen de solución de controversias establecido por el **PO**, mediante el estudio en profundidad de las contiendas suscitadas entre los Estados Partes del bloque, desde la entrada en vigencia de dicho instrumento hasta la actualidad (CAP. IV). Nos referimos a las dos (2) controversias suscitadas entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en las materias de "neumáticos remoldeados" e "impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales que unen ambos países".

SEGUNDA PARTE

CAPITULO III

III. EL APORTE DEL REGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ANTERIOR AL PROTOCOLO DE OLIVOS

"(...) Sólo las partes y los letrados son los buenos conocedores de ambos lados de la controversia y saben realmente que es lo que influyó en la decisión de los árbitros y conocen el debate interno,(...) y que lo peor sería tener por verdad absoluta ese pequeño retazo de la realidad que se le muestra al final del proceso[163]"

Las diferentes etapas previstas en el segundo régimen de solución de controversias del **MERCOSUR** establecido por el **PB** y el **POP**, analizadas en profundidad en el Capítulo anterior, fueron implementadas en varias oportunidades como método para sortear conflictos de diversa índole suscitados entre los Estados Partes de este esquema de integración regional. No obstante, recién tras ocho (8) años de la constitución del **MERCOSUR** se recurre por primera vez a la última instancia para resolver un diferendo, según lo determinado por el **PB**. Esto es, se conformó un **TAH**, que dictó su primer laudo el 28 de Abril de 1999. Tal hecho resultó un hito en el marco del sistema de solución de controversias del **MERCOSUR**, no sólo porque dio el puntapié inicial al mecanismo jurisdiccional del **PB**, sino porque dio el primer paso hacia la resolución de conflictos a partir de conceptos jurídicos esgrimidos por árbitros independientes. Desde entonces, y hasta la puesta en vigor del actual y tercer régimen de solución de controversias estipulado en el **PO** (que sigue coexistiendo con el **POP**), se erigieron nueve (9) **TAH** más. En este Capítulo nos interesa principalmente destacar aquellos aspectos de los diez (10) sucesivos laudos arbitrales que tuvieron lugar bajo el **PB**, que puedan confirmar una doctrina jurídica sobre los alcances del **MERCOSUR** y de sus

---

[163] Cita del Prof. Agustín Gordillo. ***Evocado en:*** Gorbak Erika E., "Nota a Fallo: lo que Usted necesita saber al leer un laudo (Solución de Controversias en el MERCOSUR)", Jurisprudencia de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 14 Febrero 2003, Pág. 23.-

instrumentos jurídicos en la conformación de un "conjunto normativo del **MERCOSUR**", más que los detalles concretos de los diferentes reclamos contenidos en los respectivos laudos. Es decir, queremos circunscribirnos a los principios o consensos logrados durante el funcionamiento del **PB** y de su perdurabilidad, sin ignorar que la naturaleza arbitral de los tribunales no siempre ha ayudado para la consecución de interpretaciones consolidadas a lo largo del tiempo, dado que no existe continuidad de funcionarios arbitrales.

III.1. El primer laudo arbitral del MERCOSUR

El **Primer TAH** se congregó en Montevideo, República Oriental del Uruguay, en función del siguiente caso: "*Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco. Controversia sobre Comunicados N°37/97 y N° 7/98 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX)*", a pedido de la República Argentina, para solucionar su diferendo al respecto con la República Federativa de Brasil. El problema había sido previamente elevado a las instancias anteriores estipuladas en el **PB**, como así también ante la **CCM,** sin mayores resultados. El **TAH** se conformó con los árbitros: Dr. Juan Carlos Blanco como presidente del Tribunal (República Oriental del Uruguay), Dr. Guillermo Michelson Irusta (República Argentina), y el Dr. Joao Grandino Rodas (República Federativa de Brasil). Sucintamente, Argentina cuestionaba a Brasil el sistema de licencias impuesto por este país a través del dictado de los Comunicados **DECEX/SECEX** N° 37/97 y 7/98. El laudo, votado unánimemente, fue parcialmente favorable para Argentina, y se fijó como fecha el 31 de diciembre de 1999 para que Brasil levantase dichas medidas, con excepción de aquellas que se encuentran amparadas en lo dispuesto por el Art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980 **(TM80)**[164], que tendrían que ser armonizadas. Ello

[164] El **Art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980** dice así: "Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la: a) Protección de la moralidad pública; b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares; d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; e) Importación y exportación de oro y plata metálicos; f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear."*(sic)*
En: http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80

fue cumplimentado por Brasil, dado que efectuó los cambios necesarios en el programa que regula la operatoria de su comercio exterior **(SISCOMEX),** en el modulo referente a "Importación". Es decir, estableció que las licencias de importación para productos de origen o procedencia **MERCOSUR**, cuyo análisis sea responsabilidad del **DECEX,** fueran concedidas de forma automática.

La labor de este **TAH** fue sumamente importante porque su tarea no consistió "(...) en decidir acerca de la aplicación de alguna o algunas disposiciones específicas y aisladas, sino en situar y resolver la controversia planteada bajo la perspectiva del conjunto normativo del **MERCOSUR** (**POP**, Art. 41)[165], interpretándolo a la luz de las relaciones recíprocas que emanan del conjunto de esas normas y de los fines y objetivos que los Estados Partes asumieron explícita e implícitamente al adoptar dichas normas, confirmados por sus actos posteriores en el contexto de un proyecto integrador común".[166] Es decir, según el considerando 50 del laudo, se trata de lo que se denomina "un *continuum integratiff* en el cual los diversos elementos cobran significado en una visión de conjunto, de una realidad ordenada en función de un proceso de integración", en donde los fines y objetivos no son un ornamento de los instrumentos de integración, sino una guía concreta para la interpretación y para la acción. En este sentido, al parecer de Bertoni: "(...) el **TAH** puso de manifiesto y reconoció la existencia de un ordenamiento jurídico **MERCOSUR**, un ordenamiento jurídico propio bajo cuyas normas debían interpretarse las relaciones recíprocas que emanaban de las mismas".[167] Como corolario, podemos observar que el **TAH** no dudó en este caso en recurrir a las fuentes del Derecho Comunitario Europeo, para aplicar fuentes de Derecho de la Integración comparadas.

---

[165] **Art. 41 del POP:** "Las fuentes jurídicas del MERCOSUR son: I - El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II - Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III - Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción" *(sic)*.-

[166] *Considerando 49*, "Laudo sobre controversia sobre comunicados nº 37 del 17 de Diciembre de 1997 y nº 7 del 20 de Febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco.", Pág. 18.-

[167] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 127.-

Asimismo, en los considerandos 56 a 63 del laudo se puso de relieve los principios del Derecho Internacional, tales como el principio de cumplimiento de los tratados, o *pacta sunt servanda,* como "norma fundamental" originaria del Derecho Romano (y acopiada por primera vez en un texto positivo de Derecho Internacional en el Art. 26 de la Convención de Viena), como así también el "*principio de buena fe*", unido al anterior en el mencionado artículo, y "ratificado por abundante y pacífica jurisprudencia de los Tribunales internacionales".[168] **Por ende, en la aplicación de dichos principios el TAH estimó que en el marco de los procesos de integración y de las respectivas normativas que los rige, son incompatibles las medidas unilaterales de los Estados Partes en las materias en las que la normativa requiere procedimientos multilaterales.**[169] Tal sanción de una conducta unilateral por parte del **TAH** no constituye un dato menor, teniendo en cuenta que el **MERCOSUR** nació con una fuerte impronta basada en el bilateralismo entre Argentina y Brasil, sus dos países socios mayores.

A su vez, entre los considerandos 64 a 71 del laudo, se realiza una interpretación del **TA** y de su sistema normativo, calificándolo como una combinación de normas propias de los tratados marco con otras de carácter operativo; aseverando que los anexos al tratado contienen obligaciones concretas y *self executing*; marcando que existe una sincronía inseparable entre la eliminación de aranceles y la supresión de las restricciones no arancelarias, que el **TA** recogió en las disposiciones citadas, estableciendo para ambas idéntica fecha de terminación e igual profundidad en su alcance al abarcar en los dos (2) casos la totalidad del universo arancelario. Por otro lado, el laudo entiende que el aplazamiento del objetivo en la consecución del Mercado Común no ha cambiado la sustancia de los compromisos asumidos en el **TA** y que, por el contrario, éstos, así como sus principios y objetivos, se han reafirmado con el **POP**, entendiendo por tanto que se mantiene la esencia de la continuidad del sistema consagrado por el **TA** y que la expiración del plazo pactado originariamente (al 31 de diciembre de 1994) sin que se hubiera completado el mercado común no implica que hayan extinguido las obligaciones surgidas bajo el **TA**.

---

[168] *Considerando 56,* "Laudo sobre controversia sobre comunicados nº 37 del 17 de Diciembre de 1997 y nº 7 del 20 de Febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco.", Pág.21.-

[169] *Considerando 62,* Ibíd, Pág.23.-

Entonces, el **TAH**, bajo este marco conceptual delimita el objeto de la controversia y entiende que se centra en una discusión acerca de la compatibilidad entre un determinado régimen de licencias para las importaciones y el sistema normativo del **TA.** Finalmente, dicho tribunal decidió que el régimen de licenciamiento debía acomodarse a los siguientes criterios: a) el programa de liberación comercial del **MERCOSUR** comprende tanto el abatimiento de aranceles como de restricciones no arancelarias, y las Partes están obligadas a completar ambos aspectos en la misma fecha; b) la postergación en la conformación del Mercado Común no deroga la obligación de eliminar aranceles y restricciones no arancelarias, y la eliminación total de ellos debe ocurrir, a más tardar, el 31 de diciembre de 1999; c) la obligación de eliminar restricciones no arancelarias no alcanza a las medidas comprendidas en el Art. 50 del **TM80**, siempre que ellas estén efectivamente destinadas a los fines allí indicados y no configuren obstáculos al comercio; además, las medidas bajo dicho artículo deben armonizarse; d) la obligación de eliminar restricciones no arancelarias alcanza tanto a las existentes a la celebración del **TA** como a las posteriores, sean éstas nuevas o reestablecidas.[170]

En síntesis, el **Primer TAH del MERCOSUR** constituyó un "parteaguas" en el régimen de solución de controversias establecido por el **PB, no sólo porque puso en marcha el mecanismo jurídico para solucionar las controversias entre los Estados Partes de nuestro esquema de integración regional, sino también porque puso bajo análisis y consideración jurídica lo actuado por los mismos.** Como bien esgrime Bertoni:

"Sus fundamentos jurídicos claros y precisos en cuanto a los conceptos que deben manejarse dentro de un espacio de integración dieron lugar a interpretaciones jurisprudenciales que, aún en el **MERCOSUR** no resultan obligatorias para los siguientes Tribunales *ad hoc,* permitieron comenzar a formar una base jurisprudencial que sentó conceptos y principios de interpretación que – hoy sabemos- fueron tomados en consideración por los siguientes Tribunales".[171]

---

[170] Ibíd., Pág. 33-35.-

[171] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 129.-

III.2. El segundo laudo arbitral del MERCOSUR

El **segundo TAH del MERCOSUR**, se erigió en Asunción del Paraguay, en torno a un reclamo de la República Argentina ante la República Federativa del Brasil en función de la *"Controversia sobre el otorgamiento de subsidios a la producción y exportación de carne de cerdos"*, el día 7 de abril de 1999, cuando aún estaba en proceso el laudo del primer **TAH**. El tribunal estuvo compuesto por su Presidente, Dr. Jorge Peirano Basso (República Oriental de Uruguay), por el Dr. Atilio Aníbal Alterini (República Argentina), y por el Dr. Luis Olavo Baptista (República Federativa de Brasil). El diferendo había sido previamente elevado ante la **CCM**, sin alcanzar solución alguna en dicha instancia. Por ende, el Estado reclamante comenzó el procedimiento arbitral ante la demanda establecida por la Asociación Argentina de Productores Porcinos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara de Exportadores de la República Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas, ante la Sección Nacional del **GMC** de la República Argentina, según lo estipulado por el Cap. IV del **PB**[172].

Concretamente, Argentina requería la corrección de los subsidios brasileños a la exportación de la carne de cerdo con fundamento en la **CMC** N° 10/94, y en las normas de la **OMC.** En una primera reclamación, se cuestionó: a) los beneficios de la **CONAB** por la venta a pérdida de granos de maíz a los productores de carne porcina[173]; b) las ventajas del "Programa de Financiamiento para Exportaciones" **(PROEX)** a los exportadores brasileños[174]; y c) el beneficio financiero obtenido por estos agentes en el uso de Anticipos de Contrato de Cambio **(ACC)** y de Anticipos de Contratos de

---

[172] *Considerando 32,* "Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR constituido para entender en la reclamación de la República Argentina al Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo", Pág.13.-

[173] La **CONAB** constituye un sistema de regulación de stocks reguladores y estratégicos creados por la Ley 8171/91 y las Portarías Interministeriales 657/91 y 182/94, cuyos beneficios se trasladarían a las exportaciones de carne de cerdo. ***Para más detalles ver:*** Brusa Fabiana, "Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del **MERCOSUR**. Constituido para entender en la reclamación de la República Argentina al Brasil, acerca de: Subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-1, 176, Pág. 3.-

[174] El **PROEX** o "Programa de Financiamiento para Exportaciones", constituye un programa brasileño de asistencia financiera de las exportaciones de bienes y servicios que opera a través de dos modalidades: a) equivalencia de tasas de interés; y b) financiamiento de exportaciones de bienes y servicios. ***Ver:*** Brusa Fabiana, op.cit., Pág. 3.-

Exportación **(ACE)**[175]. En una segunda reclamación, Argentina adicionó nuevos argumentos relativos al **ACE** e implantó un nuevo reclamo en torno al **IPI**[176].

El **TAH** dio lugar solamente a uno de los cuatro (4) sistemas de incentivos cuestionados por Argentina: el **PROEX**. No obstante, dicho programa, aún antes del dictado del laudo arbitral, había sido puesto en la mesa de negociaciones. A posteriori, en una reunión bilateral celebrada entre los presidentes de ambos países en una localidad brasileña, Brasil se comprometió a excluir de los beneficios de este programa a las exportaciones dirigidas a los países socios del **MERCOSUR**. Ello se cumplimentó mientras el diferendo todavía estaba sujeto a análisis por el **TAH,** es decir, eliminó el **PROEX**, mediante la Medida Provisoria N° 1771-25 del 8 de Abril de 1999. De todos modos, nuestro país creyó conveniente que el **TAH** se pronunciara sobre la compatibilidad del **PROEX** con la normativa mercosureña.[177] Consecuentemente, incluyó en su petitorio una solicitud al Tribunal para que ratificara la improcedencia de dicho programa. Al respecto, por unanimidad, el **TAH** expresó en el Punto II de su Decisión:

"(...) declarar procedente la reclamación de la República Argentina con relación a la utilización del Programa de Financiamiento para Exportaciones **(PROEX),** aceptada por la República Federativa del Brasil expresamente, y en su mérito declarar, que a partir del 29 de marzo de 1999, solamente podrán ser objeto de financiamiento **PROEX** las exportaciones con destino **MERCOSUR** que involucren bienes de capital a largo plazo que observen las condiciones de plazo y de tasas de interés compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes".[178]

Lo distintivo y valioso de este laudo es que se efectuó en medio de una grave crisis desencadenada en el **MERCOSUR**, a causa de la fuerte devaluación de la moneda brasileña, el real, seguida de un reajuste macroeconómico por parte de ese país que

---

[175] El **ACC** y el **ACE** permitía a los exportadores brasileños contratar con los bancos comerciales tasas de interés del 12% al 15% al año en dólares, cuando se estimaba que la tasa de interés interna era de un 30%. *Ver:* Ibíd.-

[176] El **IPI** constituye el crédito presunto del impuesto a los productos industrializados. *Ver:* Ibíd.-

[177] El **TAH** emitió su segundo laudo el día 27 de septiembre de 1999.-

[178] *Decisión, Punto II.* "Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR constituido para entender en la reclamación de la República Argentina al Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo", Pág. 32.-

implicó modificar sus aranceles de importación ante terceros países, y que alteró las preferencias de sus socios en el **MERCOSUR**; así como también de la economía en recesión de la Argentina, que por entonces proyectaba dolarizar la misma e intentaba moderar los reclamos y las presiones de los sectores competitivos más afectados. Pese a estas difíciles circunstancias y de la casi imposible solución del conflicto, la labor interpretativa del **TAH**, aunque muy criticada por la doctrina local, **permitió "salvar" el valor del derecho comunitario**, que depende de la incorporación normativa por cada país miembro a su derecho interno. Ampliando este concepto, permitió identificar los derechos y las obligaciones de los países socios; analizar a nuestro esquema de integración desde lo jurídico y consolidar los conceptos vertidos en el primer laudo del **TAH** en cuanto a la existencia de un Derecho del **MERCOSUR** tanto originario como derivado, el cual, según pronunció el **TAH**, deberá ser cumplido bajo la óptica integradora de los conceptos del Derecho Internacional y en el convencimiento de los compromisos asumidos.[179] Como corolario, cabe resaltar también que, el Estado perdidoso, Argentina, interpuso un Recurso de Aclaratoria el 27 de Octubre de 1999, que fue desestimado por el **TAH**. Tal herramienta recursiva, que fue utilizada por primera vez bajo el marco del **PB**, es propia de la práctica arbitral, para moldear una revisión del laudo por los mismos árbitros.

III.3. El tercer laudo arbitral del MERCOSUR

El tercer asunto que un **TAH** del **MERCOSUR** debió resolver, en la ciudad de Colonia del Sacramento, República Oriental del Uruguay, encontró nuevamente a la República Argentina y a la República Federativa del Brasil como partes del litigio, aunque en esta ocasión fue éste último país quien reclamó a la Argentina en torno a la *"Controversia por aplicación de medidas de salvaguardia en productos textiles"*, medida que alcanzaba también a las importaciones provenientes de los países socios del **MERCOSUR**. Los miembros del **TAH** fueron: el Dr. Raúl E. Vinuesa (República Argentina), el Dr. José Carlos de Magalhães (República Federativa de Brasil), y el Dr. Gary Horlick (EE.UU.), quien se desempeñó como Presidente del Tribunal. El tercer

[179] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 147.-

Laudo del **TAH** fue pronunciado por unanimidad el día 10 de marzo de 2000. A su turno, la Aclaratoria, interpuesta por nuestro país, se decidió el 7 de Abril de 2000.[180]

Como expresamos arriba, el objeto de la controversia versó sobre la aplicación de *medidas de salvaguardia* sobre la importación de determinados productos textiles establecida por la Resolución 861/99 del Ministerio de Economía de la República Argentina, los actos administrativos que en su consecuencia fueron implementados, y si éstos estaban en conformidad con la normativa **MERCOSUR**. [181] En particular, la Resolución 861/99 impuso medidas de salvaguardia bajo la forma de cuotas anuales de importación de textiles de algodón provenientes de Brasil. La misma entró en vigor el 31 de Julio de 1999, y tenía vigencia por tres (3) años.[182]

Ello provocó la reacción de Brasil que en su demanda expresó que tales medidas eran contrarias al libre comercio acordado entre los Estados Partes del **MERCOSUR**; eran discriminatorias porque no había sido invocada contra otros Estados que exportan textiles a la Argentina y que no son parte del **MERCOSUR**; no eran compatibles con las condiciones instituidas en el **AVT** (Acuerdo sobre Textiles y Vestido); y que el **OST** (Órgano Superior de los Textiles) había recomendado que Argentina retire las mismas.[183]

La peculiaridad de este **TAH** se basó en su definición del vocablo "*salvaguardia*". Según el Tribunal, constituye una medida que permite a los Estados la no-observancia de obligaciones cuyo cumplimiento causaren daños sensibles a las industrias locales que producen mercaderías similares o directamente competitivas con mercaderías cuya importación se haya incrementado. Además, especificó que esa sería la naturaleza de la salvaguardia invocada por Argentina contra la importación de mercadería desde Brasil.

---

[180] Nótese que cuando a Brasil le fue desventajoso la decisión del primer Laudo Arbitral, no presentó ningún pedido de Aclaratoria. Nuestro país, por el contrario, solicitó esclarecer algunos puntos tanto en el segundo como en el tercer Laudo Arbitral.-

[181] Laudo del Tribunal Arbitral relativas a la controversia entre la República Federal del Brasil (parte reclamante) y la República Argentina (parte reclamada) identificada como controversia sobre "Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", Pág.13.-

[182] Ibíd.-

[183] Ibíd., Pág. 14.-

Tras concluir que el diferendo estaba comprendido dentro del régimen previsto por el **PB**, el Tribunal - en el Punto III, Considerando C, del Laudo - expresó que a lo largo de su decisión iba a traer a colación los principios establecidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que codifican principios del derecho consuetudinario internacional.[184]

El **tercer TAH** consideró que nuestro esquema de integración regional posee dentro de sus objetivos eliminar las barreras de comercio entre sus países miembros, consecuentemente, toda interpretación estaría en concordancia con estos propósitos que representan el objeto y fin de los acuerdos de base. Es decir, toda interpretación debía promover más que inhibir aquellos propósitos.[185]

A posteriori, el Tribunal, tras su análisis de las distintas etapas de integración del comercio regional intra-**MERCOSUR**, estimó que al tiempo que la Argentina adoptó la Resolución 861/99, constaba una prohibición *explícita* sobre la aplicación de medidas de salvaguardia en las relaciones comerciales entre los países socios de acuerdo con el Art. 5 del Anexo IV del **TA**[186]. En su parecer, no había ningún vacío normativo (como sí alegó Argentina), dado que existía una norma **MERCOSUR** que disponía, con alcance general, la prohibición de aplicar salvaguardias intra-zona a partir del 1 de enero de 1995. Además, arguyó que el texto del Art. 1 del Anexo IV del **TA** era claro al respecto[187]. Entonces, partiendo de dicha premisa, el **TAH** se orientó a analizar si había

---

[184] Ibíd.-

[185] El Prof. Félix Peña opinó en contra de dicha tesitura. Según su parecer, "(...) aplicando los métodos de interpretación utilizados correctamente por el tribunal, es posible llegar a conclusiones absolutamente contrarias a las del laudo arbitral. Concretamente, la Premisa del laudo no está sustentada jurídicamente, tan pronto se la confronta con el texto del Art. 5 del Anexo IV, colocado en el contexto de lo que dispone ese Anexo y Tratado, más aún a la luz de sus fines y objetivos. (...) No es posible reducir tales fines y objetivos a eliminar las barreras al comercio entre sus miembros. El Tratado tiene una definición más rica y compleja de sus fines y objetivos".***Para más detalles ver:*** Peña Félix, "El Laudo Arbitral sobre las salvaguardias textiles en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-3, 127, Pág. 2.-

[186] **Art.5 del Anexo IV del TA**: "Las cláusulas de salvaguardia tendrán un año de duración y podrán ser prorrogadas por un nuevo período anual y consecutivo, aplicándose los términos y condiciones establecidos en el presente Anexo. Estas medidas solamente podrán ser adoptadas una vez para cada producto. En ningún caso la aplicación de cláusulas de salvaguardia podrán extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994."*(sic)*

[187] **Art.1 del Anexo IV del TA**: "Cada Estado Parte podrá aplicar, hasta el 31 de diciembre de 1994, cláusulas de salvaguardia a la importación de los productos que se beneficien del Programa de Liberación

o no una norma especial que generara una excepción que legitimara la imposición de salvaguardias a los productos textiles.

El **TAH**, en su revisión de la normativa derivada del **MERCOSUR**[188] presentada por el Estado reclamante y el Estado reclamado en este diferendo, no halló un tratamiento especial para los productos textiles que permita siquiera considerar la licitud de la aplicación unilateral de las medidas de salvaguardia en ausencia de una norma expresa acordada por las Partes. Por ende, concluyó que en tanto no se hayan acordado en forma expresa y conjunta la aceptación de dichas medidas, los países socios están privados de aplicarlas en forma unilateral. **De este modo, prevalece el principio de libertad de comercio entre los miembros del bloque**. Por el contrario, Argentina, en sus argumentaciones había discurrido que la normativa derivada bajo análisis alteraba el **TA** y prevalecía sobre él conforme al Art. 53 del **POP**[189], que establece que quedan anuladas todas las disposiciones del **TA** que estén en conflicto con los términos del mismo y con el contenido de las Decisiones aprobadas por el **CMC** durante el período de transición. No obstante, como mencionamos antes, el **TAH** no dio lugar a tales consideraciones.

Finalmente, el **TAH**, por las razones arriba sintetizadas y en base a la fundamentación jurídica desarrollada, decidió:

"A- Por unanimidad; Que tiene jurisdicción para entender y resolver sobre el objeto de la controversia planteada; B- Por unanimidad; Que la Resolución 861/99 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Argentina y los actos administrativos que en su consecuencia fueran implementados, no son compatibles con el Anexo IV del Tratado de Asunción ni con la normativa **MERCOSUR** en vigor, y por lo tanto deberán ser revocados;

Comercial establecido en el ámbito del Tratado. Los Estados Partes acuerdan que solamente deberán recurrir al presente régimen en casos excepcionales".*(sic)*

[188] La normativa derivada que el **TAH** analizó comprendía la siguiente: la Resolución **GMC** N° 124/94 – "Sector textil- Comercio Extra Zona"; la Decisión **CMC** N° 7/94- "Arancel Externo Común"; la Decisión **CMC** N° 8/94- "Aplicación de salvaguardias sobre productos provenientes de zonas francas, procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras"; la Decisión **CMC** N° 17/96 – "Reglamento de Salvaguardias del **MERCOSUR**"; y la Directiva **CCM** 14/96 – "Mandato del Comité de Textiles N° 10".-

[189] **Art. 53 del POP:** "Quedan derogadas todas las disposiciones del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, que estén en conflicto con los términos del presente Protocolo y con el contenido de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición". *(sic)*

(...); E- Que de conformidad con el Art. 21, Inc.2, del **PB** y con el Art. 18 de las Reglas de Procedimiento del Tribunal, las partes tenían 15 días para cumplir con el Laudo".[190]

Como corolario, en el recurso de Aclaratoria, el **TAH** reafirma que, "la vigencia de una norma emanada de los órganos del **MERCOSUR** solamente tendrá *vigencia simultánea* en los Estados Partes cuando tal norma sea incorporada a los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado Parte. No habiendo incorporación de cada Estado Parte, la norma no estará en vigor".[191] En consecuencia, Argentina cumplimentó el laudo. Esto es, mediante la Resolución 265/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina, se dejó sin efecto la medida de salvaguardia instaurada por la Resolución 861/99. Según el parecer de Bertoni, "más allá de la celeridad en el cumplimiento, Argentina debió asumir internamente el costo que el cambio un tanto brusco de la situación produjo en el sector textil".[192]

El **tercer laudo del TAH** dejó como moraleja el imperioso esfuerzo que habría que aún realizar a futuro para vigorizar la normativa **MERCOSUR**, específicamente aquella relacionada con la implementación y utilización de los instrumentos de política comercial dentro del bloque que no puede "seguir profundizándose sólo a partir de normas mutuamente consentidas".[193]

III.4. El cuarto laudo arbitral del MERCOSUR

El **cuarto TAH del MERCOSUR** se congregó una vez más, en la ciudad de Montevideo, a causa de una controversia surgida entre la República Argentina y la

---

[190] Laudo del Tribunal Arbitral relativas a la controversia entre la República Federal del Brasil (parte reclamante) y la República Argentina (parte reclamada) identificada como controversia sobre "Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", Pág.33.-

[191] "Aclaración del laudo arbitral del Tribunal *ad hoc* del MERCOSUR constituido para decidir sobre la reclamación hecha por la República Federativa del Brasil a la República Argentina, sobre la aplicación de medidas de salvaguardia a productos textiles. Resolución 861/99 del ME y OSP".-

[192] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 341.-

[193] Ibíd.; Pág. 168.-

República Federativa del Brasil, tras cumplimentarse sin éxito las diferentes etapas previstas en el **PB** para la solución de controversias. En particular, el conflicto entre los países vecinos comenzó con la adopción, por parte de Argentina, "*de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil*". De hecho, nuestro país se había negado a discutir la cuestión en las instancias anteriores ya que estimaba que no existía derecho del **MERCOSUR** aplicable.

Los árbitros que actuaron en esta contienda (Dr. Juan Carlos Blanco, Presidente, República Oriental del Uruguay; Dr. Enrique Carlos Barreira, República Argentina; y Dr. Tercio Sampaio Ferraz Junio, República Federativa del Brasil), no dieron lugar al reclamo de Brasil, esto es, que Argentina dejara de aplicar las medidas antidumping. Por ende, no hubo que materializar gestión alguna para dar cumplimiento al cuarto laudo del **TAH,** emitido el 21 de Mayo de 2001, ya que nuestro país pudo continuar con la aplicación de los derechos en disputa, establecidos en la Resolución del Ministerio de Economía Nº 574/2000.[194]

La importancia de este laudo estriba en que, por primera vez, un Tribunal Arbitral instaurado por el régimen de solución de controversias del PB, explica claramente cuáles son los principios que identifican al derecho comunitario. En particular, el **TAH** aborda conceptos tales como la "*obligatoriedad de las normas del MERCOSUR*", la "*vigencia simultánea*", y la "*aplicabilidad inmediata*" (ésta última no fue avalada por el **TAH**), que coadyuvaron a entender a los Estados Partes y a los particulares con que recaudos y en qué momento entra en vigor, en cada Estado Parte, una norma adoptada por los órganos decisorios del **MERCOSUR**. En añadidura, el **TAH,** nuevamente tuvo no sólo que interpretar las normas, sino que debió identificar cuáles eran las aplicables al caso.

Por otro lado, la cuestión se cernió en torno a que el derecho originario del **MERCOSUR** no menciona explícitamente el *dumping intrazona* a diferencia de otros asuntos que hacen al intercambio comercial recíproco (Ej. salvaguardias, medidas no

[194] Brasil, que no satisfizo su reclamo, llevó la controversia a la **OMC**, solicitando consulta sobre la temática en cuestión.

arancelarias, etc.). No obstante, el Art. 4 del **TA**[195] refiere al dumping en el comercio con terceros países, o *dumping extrazona*. Como bien señalan Cárdenas y Tempesta, "No existe una norma equivalente en materia de dumping para comercio recíproco. En este campo, el segundo párrafo del referido artículo manda a los Estados a coordinar sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia desleal".[196]

Ampliando lo anteriormente mencionado, lo realmente destacable del **TAH** en este diferendo fue el haber dilucidado una dicotomía que hasta entonces no era tan clara: "*obligatoriedad*" vs. "*vigencia simultánea*" de las normas **MERCOSUR**. Según el saber y entender del Tribunal, la *obligatoriedad* (de las normas derivadas) tiene dos (2) facetas: a) una "obligación de hacer"; y b) una "obligación de no hacer". La primera faceta posee su fundamentación en el Art. 38 del **POP** que obliga a los Estados Partes a "adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del **MERCOSUR**"[197]. La segunda faceta; está relacionada con el *principio de la buena fe*. Es decir, los Estados no podrán adoptar las medidas que por su naturaleza se opongan o frustren el propósito de la norma aprobada pero aún no incorporada. Ello dependerá de cada país miembro cuando efectúa la incorporación, que según el Tribunal, está determinado por el sistema constitucional de cada Estado. De todos modos, el **TAH** advierte que la no incorporación de una norma puede redundar en un hipotético caso de *responsabilidad internacional* frente a los Estados que si cumplieron, y derivar en una "omisión" de dicho Estado.

---

[195] **Art. 4 del TA:** "En las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente, los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial" *(sic)*.

[196] Cárdenas Emilio y Tempesta Guillermo, "El laudo sobre dumping intrazonal en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-6, 110, Pág.2.-

[197] **Art. 38 del POP**: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en artículo 2 de este Protocolo; Parágrafo Único - Los Estados Partes informarán a la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR** las medidas adoptadas para este fin." *(sic)*

En cuanto al concepto de "*vigencia simultánea*", el **TAH** adscribió a la misma fundamentándose en el Art. 40 del **POP** [198], y rechazó de cuajo el de "*aplicabilidad inmediata*", más propio del derecho comunitario europeo, ya que no se corresponde con el actual esquema del **MERCOSUR**, de naturaleza intergubernamental. Según el considerando 116 del Laudo, "las normas son obligatorias para los Estados Partes del **MERCOSUR** desde su aprobación pero la vigencia sólo se produce simultáneamente para todos los Estados Partes cuando todos ellos han dado cumplimiento al procedimiento del Art. 40. Procedimiento establecido precisamente por no existir aplicación directa y a fin de garantizar la vigencia simultánea, previniendo una situación caótica de incertidumbre jurídica y de aplicación parcial".[199]

En la conclusión del **TAH**, en la cual se recoge conceptos empleados por los anteriores Tribunales del **MERCOSUR**, finalmente se expresa que:

"1. No hay normas específicas del **MERCOSUR**, vigentes, que regulen el procedimiento de investigación de dumping y aplicación de medidas antidumping intrazona; 2.Hay normas **MERCOSUR** vigentes, aplicables al caso, contenidas en el Tratado de Asunción, su Anexo I y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera que consagran la libre circulación de bienes a partir del 31-12-99 y prohíben por consiguiente la aplicación de restricciones de cualquier naturaleza al comercio intrazona salvo las excepciones expresas resultantes de normas vigentes; 3. El Tribunal es por tanto competente para apreciar si un procedimiento de investigación de dumping y las medidas antidumping adoptadas en base a ese procedimiento constituyen restricciones a la libre circulación de bienes o no, esto es, si incurren en incumplimiento de la normativa **MERCOSUR** o no (**PB**, Art.1); (...) 5. El Tribunal (...) entiende que el procedimiento referido y la Resolución ME 574/2000 con la que culmina no constituyen un incumplimiento de la regla de libre circulación de bienes en el **MERCOSUR**".[200]

---

[198] **Art. 40 del POP**: "Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del **MERCOSUR** previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR**; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR** comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del **MERCOSUR**, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales." *(sic)*

[199] Laudo del Tribunal Arbitral sobre la controversia entre la República Federativa de Brasil (parte reclamante) y la República Argentina (parte reclamada) identificada como controversia sobre "Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, resolución nº 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina", Pág.24.-

[200] Ibíd., Pág.45.-

Así, por todo lo esgrimido brevemente arriba, el **TAH** decidió por unanimidad no hacer lugar al petitorio de Brasil, que solicita se declare el incumplimiento de Argentina de las normas del marco normativo del **MERCOSUR**; así como tampoco hacer lugar al petitorio de Argentina, que solicita del Tribunal que ratifique que la normativa nacional argentina es la plena y exclusivamente aplicable en el caso de autos.[201]

III.5. El quinto laudo arbitral del MERCOSUR

El **quinto laudo del TAH** fue emitido en Asunción del Paraguay el 29 de Septiembre de 2001, y decidió sobre la "*Controversia sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo*", que tuvo como contendientes a la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. El mismo fue objeto de aclaratoria por sendas partes en el conflicto, aunque desestimada por el Tribunal. Los árbitros actuantes fueron: el Dr. Luis Martí Mingarro, Presidente (España); el Dr. Atilio Anibal Alterini (Argentina); y el Dr. Ricardo Olivera García (Uruguay).

El diferendo se produjo cuando Argentina efectuó un procedimiento de averiguación sobre el origen de las bicicletas (de la empresa Motociclo S.A.) procedentes de Uruguay, de acuerdo con la normativa **MERCOSUR** vigente en esa época en materia de régimen de origen, y concluyó que poseía incertidumbre sobre si las bicicletas eran realmente originarias del país vecino. Consecuentemente, otorgó *tratamiento arancelario extrazona* a dicho producto a través de una Comunicación a la Dirección General de Aduanas el día 23 de enero de 2001.

El **TAH**, luego de examinar las pruebas aportadas por Argentina, entendió que éstas no eran definitorias y que no había razones suficientes para declarar dichas bicicletas como producto extrazona. En otras palabras, concluyó que constituyen un "producto **MERCOSUR**", y que al momento de aplicar derechos aduaneros sobre éstas se restringió la libre circulación de mercaderías dentro del sistema de integración.

Por estos razonamientos esbozados aquí de modo sucinto, el **TAH** decidió por unanimidad "revocar y dejar sin efecto" la resolución de Argentina a través de la cual se

---

[201] Ibíd.. Págs. 45-46.-

aplicó tratamiento arancelario extrazona a las bicicletas exportadas por la empresa uruguaya dado que era "violatoria de la normativa **MERCOSUR**".[202] Dicha medida urdida por el Tribunal fue sumamente innovadora. Según Bertoni, "puso de manifiesto la independencia y autonomía de los jueces actuantes en estos Tribunales".[203] **En este sentido, el TAH hizo un llamamiento a resguardar el ordenamiento jurídico del MERCOSUR (derecho originario y derivado), y entendió que cuando las controversias toman estado litigioso, dicho instrumento de protección queda bajo el ámbito de los Tribunales Arbitrales**. En esta controversia, el **TAH** decidió resolver en plenitud de jurisdicción, concibiendo que lo más coherente con el ordenamiento normativo **MERCOSUR** constituía la revocación del acto en particular y conservando los bloques normativos en cuestión.[204]

Asimismo, en su Decisión, el **TAH** hizo saber a nuestro país que debía permitir el libre acceso de las bicicletas al mercado interno, en carácter de mercadería intrazona. No obstante, dejó la posibilidad abierta que Argentina, para futuros certificados de origen, "pueda utilizar eventualmente los procedimientos de verificación en el Reglamento de Origen **MERCOSUR**". Además, decidió no emitir pronunciamiento sobre la pretensión de Uruguay sobre el procedimiento de selectividad para control aduanero de valor aprobado por las autoridades competentes de Argentina.[205]

Nuevamente, el plazo estipulado por el Laudo para su cumplimiento fue de quince (15) días, que fue respetado a rajatabla por Argentina, mediante la Comunicación N° 69/2001 de la Dirección General de Aduanas.

---

[202] Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay y a la República Argentina sobre "Restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo", Pág. 19.-

[203] Bertoni Liliana, op.cit., Pág. 217.-

[204] Ibíd.-

[205] Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay y a la República Argentina sobre "Restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo", Pág. 19.-

III.6. El sexto laudo arbitral del MERCOSUR

El **sexto laudo arbitral del MERCOSUR** sobre la "*Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay*", recogió el reclamo que le efectuó la República Oriental del Uruguay a la República Federativa del Brasil por haber adoptado este último país, en el mes de Noviembre de 2000, normas que restringían la importación de neumáticos "recauchutados", perjudicando de este modo una corriente comercial que fue constante entre ambos países durante la década del noventa. Específicamente, se puso en tela de juicio la Portaría de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior **(SECEX)** N° 8/2000 con fecha del 25 de Septiembre de 2000 que dispuso la no concesión de licencias de importación de neumáticos recauchutados y usados clasificados en la posición 4012 de la Nomenclatura Común del **MERCOSUR (NCM)**, sea para consumo o uso como materia prima[206]. El **TAH**, constituido en la ciudad de Montevideo para resolver el diferendo, fue conformado por los árbitros: Dr. Raúl Emilio Vinuesa, Presidente del Tribunal (República Argentina), Dra. Maristela Basso (República Federativa del Brasil), y el Dr. Ronald Herbert (República Oriental del Uruguay). [207]

El **TAH** consideró que la normativa brasileña en cuestión contradecía la Decisión **CMC** 22/00 ("Acceso a Mercados en el **MERCOSUR**") en el sentido que **obliga a los Estados Partes a no adoptar nuevas medidas restrictivas al comercio recíproco**. Por otro lado, estimó que dicho procedimiento colisionaba con los "principios generales de derecho"[208], en particular, el "*principio de estoppel*", que proviene del derecho anglosajón. En otras palabras, dicho principio fue utilizado por el Estado reclamante para desautorizar el cambio de criterio del Estado reclamado sobre la importación de neumáticos remoldeados. No obstante, Brasil alegó que dicho principio no era aplicable

---

[206] *Punto I, Resultando,* Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa de Brasil sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay".

[207] La controversia había tratado de ser resuelta en las instancias anteriores (negociaciones directas; reuniones del **GMC**) sin resultados positivos.

[208] Conforme al Art. 19 del **PB**, vigente en el momento de efectuarse la controversia, los principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables a la materia eran considerados fuentes del Derecho del **MERCOSUR**.

ya que, según éste, no poseyó un compromiso constante e inequívoco que pudiese generar derechos o alentar expectativas en el vecino país en materia de exportaciones de neumáticos recauchutados.

Los árbitros del Tribunal acogieron la definición de "*estoppel*" utilizada por el relator del Segundo Informe sobre los Actos Jurídicos Unilaterales de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Conforme a éste se lo entiende como la obligación que tiene un Estado de mantener una conducta determinada cuando un tercer Estado ha adoptado actos basados en la expectativa creada por esa conducta, cuyo cambio traería aparejada consecuencias perjudiciales para ese Estado.[209] Por ende, el **TAH** puntualizó concretamente que:

"(...) la señalada concurrencia de elementos contestes – tráfico comercial, declaraciones oficiales, a más de los concordantes actos concluyentes de órganos del Estado justifican la invocación del *principio de estoppel* que realiza la Parte Reclamada. Pero debe señalarse que, a su juicio, el hecho de que la cuestión en debate se plantee en el seno de un proceso de integración como el que el **MERCOSUR** se propone realizar, debe facilitar la aplicación de los principios jurídicos que protegen la confianza y por consiguiente vedan el "*venire contra factum proprium*".[210]

De esta manera, el **TAH** decidió por unanimidad, que la Portaría N° 8 del 25 de Septiembre de 2000 de la Secretaría de Comercio Exterior **(SECEX)** del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, era incompatible con la normativa **MERCOSUR**. Brasil debía en consecuencia, adaptar su legislación interna en consideración a la antedicha incompatibilidad; y que de acuerdo con el Art. 21 (2) del **PB** y con el Art. 18 de las Reglas de Procedimiento del Tribunal, las Partes tendrían sesenta (60) días desde su notificación para cumplimentar el Laudo.[211] Así, dentro del plazo dispuesto el socio mayor del **MERCOSUR** levantó la prohibición establecida en la Portaría de referencia.

---

[209] Según Guillermo Tempesta, existe una diversidad conceptual sobre el *principio de* estoppel en los trabajos doctrinarios. De hecho, en el presente Laudo se lo denomina de tres maneras: 1) "*estoppel*"; 2) "*doctrina de actos propios*" y; 3) "*venire contra factum proprium*". ***Para más detalles consultar:*** Tempesta Guillermo, "Comentario al sexto laudo arbitral. MERCOSUR, el derecho internacional y el estoppel: a propósito del laudo arbitral sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-2, 141, Pág. 4.-

[210] *Punto II, Considerando,* Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa de Brasil sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay".

[211] *Punto IV, Decisión,* Ibíd.-

Entonces, a partir de la aplicación de uno de los más reconocidos principios de derecho internacional, el **TAH** apuntaló la seguridad jurídica del **MERCOSUR** y erigió un valioso antecedente que tendrá que ser tenido en cuenta a futuro cuando se analice la pertinencia del empleo de los principios de derecho internacional en el bloque. También, acompañó la jurisprudencia sentada por los anteriores Tribunales que reconocieron y respetaron los conceptos vertidos en la normativa **MERCOSUR**, así como a la normativa internacional.

III.7. El séptimo laudo arbitral del MERCOSUR

El **séptimo TAH del MERCOSUR** se congregó el día 19 de Abril de 2002, en Asunción del Paraguay, con motivo de emitir su laudo respecto a la "*Controversia sobre obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96, y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR*". El Tribunal en dicha ocasión fue integrado por los árbitros: Ricardo Olivera García, Presidente (República Oriental del Uruguay), Héctor Masnatta (República Argentina) y Guido Fernando Silva Soares (República Federativa del Brasil).

Las Resoluciones **GMC** enumeradas en el párrafo anterior[212], cuya falta de incorporación forman parte del objeto de este diferendo, establecen un "sistema de registro abreviado" de facilitación del comercio de productos sanitarios[213] para el bloque regional, con el objetivo de garantizar el uso de insumos eficaces y seguros para la producción agrícola. Tal sistema fue adoptado por todos los Estados Partes e

---

[212] Las Resoluciones **GMC** en disputa eran: la Res. **GMC** 48/96 – "Requisitos para la libre circulación de productos fitosanitarios en la etapa actual de integración del MERCOSUR"; la Res. **GMC** 87/96- "Requisitos para la libre circulación de productos fitosanitarios en la etapa actual de integración del MERCOSUR"; la Res. **GMC** 149/96 – "Interpretación de la resolución 48/96"; la Res. **GMC** 156/96 – "Segundo listado de sustancias activas y sus formulaciones de libre comercialización entre los Estados Parte del MERCOSUR"; y la Res. **GMC** 71/98- "Tercera lista de sustancias activas y sus formulaciones de libre circulación entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur".-

[213] De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud **(OMS),** los productos fitosanitarios constituyen "sustancias o mezclas de sustancias destinadas a prevenir la acción o destruir directamente insectos, ácaros, moluscos, roedores, hongos, bacterias y otras formas de vida animal o vegetal perjudiciales a la salud pública y también a la agricultura". Estos se dividen en herbicidas, insecticidas y fungicidas.-

incorporado en todos ellos, excepto en Brasil, impidiendo conforme al **POP**, su entrada en vigencia en el **MERCOSUR**.

Entonces, el **TAH** tuvo la tarea de entender en los siguientes ítems: a) el término "plazo razonable" para la incorporación de las normas, como concepto jurídico indeterminado; b) el debate sobre las "lagunas del derecho"; y, c) la aplicación de los principios generales de Derecho Internacional.[214]

Con respecto al primer ítem, el Estado reclamado no tuvo mayores obstáculos en intentar justificar la "no internalización" debido a que la normativa del **GMC** en cuestión no estipulaba un plazo concreto para su incorporación en el derecho interno de los países socios. No obstante, tal conducta no tenía sustento en la realidad dado que el resto de los Estados Partes si habían podido internalizar las resoluciones desde la aprobación por consenso de la primera de ellas. En otras palabras, hubo una postergación de casi seis (6) años de la obligación de Brasil de incorporar dicha normativa en su derecho interno, cuando el resto de los países socios en ese mismo plazo de tiempo habían podido internalizarla. [215] Esto es, Brasil no facilitó la "vigencia simultánea" y puesta en acción de los instrumentos regulatorios aprobados por los Estados socios del **MERCOSUR**.

En cuanto a las denominadas "lagunas del derecho", el TAH consideró que pueden acontecer "lagunas en las normas pero no lagunas en el derecho". Es decir, ante la "laguna normativa" de no haber explicitado un plazo concreto, ésta debía ser subsanada con los principios generales de Derecho Internacional, como bien lo establece el Art. 19 del **PB**[216]. **De este modo, entendió que debía aplicar los**

---

[214] Gorbak Erika E., op.cit., Pág. 26.-

[215] Ibid. Pág. 26.-

[216] **Art. 19 del PB:** "1. El Tribunal Arbitral decidirá la controversia sobre la base de las disposiciones del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo del Mercado Común, de las resoluciones del Grupo Mercado Común, así como también de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia; 2. La presente disposición no restringe la facultad del Tribunal Arbitral de decidir una controversia *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren." *(sic)*

principios de "*pacta sunt servanda*", "*buena fe*" y "*razonabilidad*" en el presente caso.[217]

Por ende, el **TAH** concibió que Brasil no sólo tenía "*responsabilidad internacional*" hacia los Estados que si había cumplido sino que también había infringido el "*principio de reciprocidad*" al aplicar una restricción no arancelaria a la circulación de mercaderías intrazona al no diferenciar a los fines de registro entre nuevos productos (totalmente desconocidos) y productos equivalentes ya registrados. En otras palabras, Brasil impuso que se registre un producto siempre como nuevo, para proteger dicha industria en su territorio. Además, no fueron aceptables para dicho Tribunal las argumentaciones de Brasil con respecto a que tales resoluciones estaban en vías de ser internalizadas mediante el Decreto 4074, con fecha del 4 de enero de 2002, que consagra el principio de registro por equivalencia. Tampoco aceptó la tesitura de este país en cuanto a la invocación genérica de protección de la salud humana, vegetal o animal, estatuida en el Art. 50 del **TM80** [218], que podía exceptuar a Brasil de internalizar dicha normativa.

De esta manera, el **TAH** resolvió por unanimidad de sus miembros declarar la existencia de una situación de incumplimiento por parte de Brasil a la obligación impuesta por los Art. 38 y 40 del **POP** [219], en cuanto a la incorporación de las Resoluciones **GMC** que motivaron el diferendo. También, dispuso que este país debía incorporar a su ordenamiento jurídico interno dichas Resoluciones en un período de ciento veinte (120) días a partir de la notificación del laudo. Y, si fuese necesario, Brasil, por decisión de dicho Tribunal, también debía adoptar medidas y dictar normas jurídicas internas que asegurasen la efectiva aplicación de las normas.

---

[217] El *principio de razonabilidad* debe orientar las acciones de los Estados pues en aquel están incorporados la seguridad jurídica del proceso de integración, la garantía de los valores protegidos por los Tratados fundacionales del **MERCOSUR**, así como la prudencia, la causalidad y la proporcionalidad referida. *Ver: Punto 8.14.* "Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa de Brasil sobre "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR", Pág. 18.-

[218] Supra, Pág. 113.-

[219] Supra, Págs. 125-126.-

Como consecuencia, Brasil, mediante la Instrucción Normativa Interministerial N° 49 del 20 de Agosto de 2002, declaró la incorporación de las Resoluciones **GMC** en cuestión a su ordenamiento jurídico. No obstante, el Ministerio de Agricultura y el SENASA argentinos, manifestaron su disconformidad con dicha medida, dado que consideraron que había aspectos fundamentales de la normativa **MERCOSUR** que no habían sido respetados, así como también arguyeron que se habían adicionado dispositivos no pactados a la misma. Entonces, a través de la Coordinación Nacional del **GMC** de Argentina, nuestro país elevó una nota a su par brasileño, alegando el incumplimiento del laudo por parte de Brasil, que éste último contra-argumentó. Argentina efectuó posteriores reclamaciones sin éxito, porque no se trató de un incumplimiento absoluto del laudo, sino de discrepancias entre ambas partes sobre el modo de cumplimiento. Así, restaba solamente la posibilidad de acudir al Art. 23 del **PB** que establecía que ante una inobservancia del laudo arbitral se podían "adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras medidas equivalentes tendientes a obtener su cumplimiento"[220]. Cabe destacar que el entonces régimen de soluciones de controversias estipulado en el **PB** no contemplaba una etapa "post-laudo" como si lo hace el actual régimen conformado por el **PO**.

III.8. El octavo laudo arbitral del MERCOSUR

El **octavo laudo arbitral del MERCOSUR** dictó su decisión con referencia a la "*Controversia sobre discriminación impositiva en la aplicación del IMESI (Impuesto Específico Interno) a la comercialización de cigarrillos entre Paraguay y Uruguay. Los impuestos nacionales y la igualdad de trato como principio fundamental de los procesos de integración*", en la ciudad de São Paulo, el día 21 de Mayo de 2002, tras resultados insatisfactorios en las instancias previas establecidas en el **PB**. En dicha ocasión, los árbitros designados para resolver el conflicto fueron: el Dr. Evelio Fernández Arévalos (República del Paraguay), el Dr. Juan Carlos Blanco (República Oriental del Uruguay), y el Dr. Luiz Olavo Baptista, Presidente (República Federativa de Brasil).

---

[220] **Art. 23 del PB**: "Si un Estado Parte no cumpliere el laudo del Tribunal Arbitral en el plazo de treinta (30) días, los otros Estados Partes en la controversia podrán adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener su cumplimiento." *(sic)*

Concretamente, el litigio surgido entre Paraguay y Uruguay fue a raíz de la implementación por parte del país oriental del Impuesto Específico Interno **(IMESI)** a la comercialización de cigarrillos paraguayos. El Estado reclamante arguyó que Uruguay contravino el Art. 1 y 7 del **TA,** [221] así como su Anexo I, los cuales establecen, en líneas generales, la obligación de otorgar *trato nacional* en materia impositiva a los productos originarios de los países socios del bloque regional, así como también el *principio de la libre circulación de los bienes.* Por su parte, el Estado reclamado no ocultó que el **IMESI** – creado en 1990, antes de la conformación del **MERCOSUR**- constituye una medida discriminatoria, pero concibió que la misma se implemente gradualmente, ya que entendió que en el Preámbulo del **TA**[222] están consagrados los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Asimismo, Uruguay consideró que los Art. 1 y 7 del **TA** referidos son de carácter programático y no auto-ejecutables, y debían ser analizados en función al objeto y fin del Tratado.

La cuestión, entonces, rondó en cómo interpretar el tema de la "igualdad de trato", y el cumplimiento de las normas de armonización y eliminación de obstáculos a la libre circulación de bienes amparada en el Tratado marco del sistema de integración.[223]

---

[221] **Art. 1 del TA:** "Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). Este Mercado Común implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración." *(sic)*

Art. 7 del TA: "En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional". *(sic)*

[222] "(...) Entendiendo que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio". *Ver: Preámbulo,* Tratado de Asunción, Asunción, República de Paraguay, 26 de marzo de 1991.-

[223] "Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para decidir en la controversia entre la República del Paraguay a la República Oriental del Uruguay sobre la aplicación del "IMESI" (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos", Pág. 5.-

El **TAH**, en los considerandos del laudo, informó que dentro de los criterios elegidos para su decisión final estaban el de *razonabilidad,* y el de *obediencia a textos,* sin ánimo de editar normas nuevas. [224]

Con respecto a las premisas teóricas mayores, el Tribunal consideró que la "*igualdad de trato*" ha de concretarse "en la existencia de hecho y de derecho de la no discriminación entre los estados miembros en la práctica". A su vez, entendió que la "*libre circulación*" tiene que acontecer tanto en "el campo de la imposición arancelaria como en el campo de las prácticas administrativas". Y, en el caso que hubiere "excepciones", éstas debían ser especificadas, y "sólo las previstas por el Art. 50 del **TM80** y en los Art. XX y XXI del **GATT**/1994".[225]

Por otro lado, en materia de procedimiento, el **TAH** estableció que la *exeptio non adimpleti contractus* o "*excepción de inejecución*" constituye una "excepción (...) muy próxima, en su naturaleza, a la represalia, que tiene sus límites fijados desde la Carta de la **ONU** a los varios tratados que reglan la solución de disputas internacionales".[226] Por ende, no consideró que tenga sentido, en un proceso de integración como el del **MERCOSUR**, que se recurra a la retorsión. Por el contrario, expresó que existen mecanismos de solución de controversias que permiten, justamente, llegar a sanciones adecuadas mediante el derecho.

En cuanto a lo fáctico, sucintamente, el **TAH** halló que el **IMESI** discriminaba doblemente a los cigarrillos procedentes de Paraguay al imponerle una presión fiscal mayor en comparación con productos similares de Uruguay y originarios de otros países fronterizos, lo cual violaba la normativa **MERCOSUR**. En ese sentido, Uruguay aceptó que dicha discriminación no estaba fundada en la lista de excepciones previstas en el bloque regional ni en las del **GATT** de 1994, y por lo tanto, el **TAH** concluyó que ésta no podía ser admisible ni permitida. Además, estimó que tanto Uruguay como cualquier otro Estado Parte del **MERCOSUR** pueden gravar los bienes dentro de su propio territorio. Sin embargo, un producto originario de otro Estado no puede ser

---

[224] Ibíd.-

[225] Ibíd., Pág. 6.-

[226] Ibíd., Pág. 7.-

discriminado en relación a productos similares nacionales, conforme a lo dispuesto por el Art. 7 del **TA**, la **ALADI** y la **OMC**, a los cuales Uruguay y Paraguay adscriben.[227]

Entonces, el Tribunal decidió, por unanimidad, que Uruguay concluyera los efectos discriminatorios en relación a los cigarrillos paraguayos, basados en la condición de país no fronterizo; y cumpliera lo resuelto en un plazo de seis (6) meses; por mayoría, que cesaran los demás efectos discriminatorios que resultasen de su aplicación por vía administrativa en relación a los cigarrillos oriundos de Paraguay.[228] A posteriori, ambas partes interpusieron un Recurso de Aclaratoria, sobre el cual el **TAH** se pronunció el 19 de Junio de 2002.

Por último, Uruguay dictó el Decreto N° 406/ 02 con el fin de cumplimentar lo laudado en el plazo estipulado.

La singularidad del caso fue que la República Argentina, experimentando una circunstancia similar, creyó la conveniencia de unificar personería con Paraguay para realizar una reclamación conjunta a Uruguay, que no se materializó. **De esta manera, el octavo laudo del MERCOSUR sólo obligaba a Uruguay a eliminar la discriminación que este país efectuaba a los cigarrillos provenientes de Paraguay. Por ello, el Decreto emitido por Uruguay dejaba fuera del alcance de la tramitación realizada a los demás países socios del MERCOSUR**. Ante recurrentes protestas por parte de Argentina, y difíciles negociaciones entre las partes, Uruguay finalmente cambió la legislación regulatoria del **IMESI** para las exportaciones de cigarrillos originarios del **MERCOSUR**, mediante el Decreto N° 142/003 de fecha 11 de abril de 2003.[229]

---

[227] Ibíd.-

[228] Ibíd.. Pág. 9.-

[229] Bertoni Liliana. op.cit., Pág. 349-350.-

III.9. El noveno laudo arbitral del MERCOSUR

El anteúltimo **TAH,** erigido bajo el régimen de solución de controversias instituido por el **PB,** debe su conformación a raíz del reclamo de la República Argentina a la República Oriental del Uruguay por la "*Controversia sobre incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de lanas otorgado por Uruguay, establecido por la Ley N° 13.695/68 y decretos complementarios con la normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona*". El respectivo laudo fue emitido por los árbitros: Dr. Ricardo Alonso García, Presidente del Tribunal (España); Dr. Enrique Barreira (República Argentina); y el Dr. Eduardo Mezzera (República Oriental del Uruguay), en Montevideo, el día 4 de Abril de 2003.

Concretamente, nuestro país consideró que dicho estímulo constituía un subsidio que violaba la normativa **MERCOSUR**, en especial el Art. 12 de la Decisión **CMC** N° 10/94 [230], referente a la "Armonización para la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones por parte de los países integrantes del **MERCOSUR**". Además, denunció que Uruguay incumplió el "Entendimiento" alcanzado en la etapa de *negociaciones directas*, y debidamente firmado por ambas partes.

Con respecto a este último tema, en particular, Argentina arguyó que Uruguay se alejó de los principios de *pacta sunt servanda* y de *buena fe*. **En este sentido, el TAH teniendo en cuenta la importancia de este punto, desarrolla dos destacadas actuaciones sin precedentes en los Tribunales anteriores.**

La primera actuación se refirió a la invitación que efectuó a los Estados Partes que eran terceros en el diferendo (en este caso, Brasil y Paraguay) para que emitan su

---

[230] **Art. 12 de la Decisión CMC N° 10/94:** "Los incentivos a las exportaciones no serán aplicables al comercio intrazona, con las excepciones enunciadas seguidamente: a) financiamiento a las exportaciones de bienes de capital a largo plazo: podrá otorgarse bajo las condiciones expuestas en el Artículo 4to; b) devolución o exención de impuestos indirectos: podrán reintegrarse o eximirse en las condiciones previstas en los Artículos 5to. y 6to, hasta tanto queden armonizadas las condiciones que garanticen un tratamiento tributario en forma igualitaria a las producciones localizadas en el ámbito del MERCOSUR; c) regímenes aduaneros especiales: podrán ser concedidos bajo las condiciones establecidas en los Artículos 9, 10 y 11, para los bienes exceptuados al Arancel Externo Común." *(sic)*

opinión y posición sobre el tema, a fines de jerarquizar la interpretación uniforme de las reglas comunes. Desafortunadamente, ello no prosperó porque las partes en la controversia rechazaron dicha propuesta en tiempo y forma.

La segunda actuación tuvo que ver con el principio de *buena fe*, que si bien fue utilizado en laudos anteriores, ésta vez el Tribunal realizó un análisis pormenorizado del mismo. En este sentido, estudia, por un lado, la buena fe en el cumplimiento del "Entendimiento" y, por otro lado, lo propio en la actuación de Argentina y Uruguay durante el proceso arbitral, **siendo ésta la primera vez que un TAH se aboca al estudio del proceso y se pronuncia al respecto.**

Ampliando la idea arriba vertida, y como bien se consignó en los antecedentes, el **TAH** tuvo que "suspender hasta tres veces el proceso a petición de ambas Partes, y ante la ausencia de condiciones mínimas indispensables para desarrollar debidamente la función encomendada ante la falta de habilitación de las Partes de los medios necesarios al respecto, (...) decidió suspender de oficio el mismo hasta que se dieran las mencionadas condiciones para su correcto desenvolvimiento". [231]

Luego, el **TAH**, en los considerandos 72 al 75, estudió la conducta individual de ambas partes durante el proceso, y dejó sentado que el Estado reclamante, como consta en autos, se dirigió al Estado reclamado hasta en seis (6) oportunidades para que habilitase los medios necesarios para el funcionamiento del Tribunal que, de buena fe, le correspondía. De todos modos, no obtuvo respuesta alguna y Argentina fue, finalmente, la que asumió las cargas inherentes al proceso que habían incitado su paralización. Por ende, el **TAH** concluyó que no hubo justificación alguna por parte de Uruguay de tal comportamiento – en su fase escrita como en la Audiencia- y, conforme al Art. 24.2 del **PB,** dispuso que Uruguay se hiciese cargo de los gastos habidos en este proceso arbitral, exceptuando los derivados de la actuación de los árbitros nacionales de las Partes en la contienda. En síntesis, todo ello contrarió la buena fe procesal.

---

[231] *Considerando 71,* Para Laudo las actuaciones ante este Tribunal Arbitral relativas a la controversia entre la República Argentina (Parte Reclamante) y la República Oriental del Uruguay (Parte Reclamada), sobre "Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de Lana otorgado por Uruguay establecido por la Ley 13.695/68 y Decretos complementarios con la Normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona", Pág. 22.-

Finalmente, el **TAH** hizo lugar al reclamo de Argentina, expidiéndose sobre la incompatibilidad de la ley uruguaya con respecto a la normativa **MERCOSUR**, puesto que contraría el Art. 12 de la Decisión **CMC** N° 10/94. La misma debía ser eliminada en un plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación del laudo a las Partes en la disputa. Asimismo, dictó cómo debían distribuirse los gastos del procedimiento arbitral, que hemos explicado en el párrafo anterior, e hizo hincapié que los mismos debían ser sufragados dentro de los sesenta (60) días siguientes a la comunicación del laudo.

Resulta notorio que durante el procedimiento arbitral, Uruguay presentó copia del Decreto N° 121/003, con fecha de Marzo de 2003 y pendiente de publicación oficial, que ordenaba la eliminación de la bonificación de la Ley N° 13.695 a las exportaciones efectuadas a partir del 1 de Julio de 2003. El **TAH** no tuvo en cuenta dicha presentación en una fase tan tardía del proceso, y en su decisión, como vimos antes, dispuso la eliminación de la normativa en un plazo de quince (15) días desde la notificación del laudo, esto es, antes que lo dispuesto por la norma presentada por el país oriental en la Audiencia. No obstante, Uruguay no dio cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal, y "eliminó" la cuestionada bonificación con la entrada en vigencia del Decreto presentado ante el **TAH** durante el proceso. Argentina protestó ante el **GMC** por el "incumplimiento" del laudo por parte de Uruguay, sin resultados positivos. Entonces, nuestro país se conformó con "esperar" hasta que el Decreto entrase en vigor.[232] En pocas palabras, hubo divergencias entre las Partes en el modo de cumplimiento del laudo, como así sucedió previamente con el séptimo laudo del **TAH.** En este caso, Uruguay cumplió, pero con "con demora".

III.10. El décimo laudo arbitral del MERCOSUR

El **décimo TAH del MERCOSUR** fue el único en ser conformado en una fase de transición del sistema de solución de controversias del **MERCOSUR**. Esto es, se constituyó bajo el régimen de solución de controversias instaurado por el **PB** y el **POP**, aunque, para ese entonces, ya se encontraba vigente el actual régimen de solución

[232] Bertoni Liliana, op.cit., Págs. 350-351.-

de controversias establecido por el **PO**. No obstante, tal como establece los Art. 50 y 55 del **PO** [233], los diferendos iniciados por el régimen previo se regirían por éste hasta su total finalización.

El conflicto, ésta vez, fue entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil en torno a la "*Controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco*". El Tribunal, que resolvería el diferendo, se integró con los árbitros: el Dr. Raúl Emilio Vinuesa, Presidente (República Argentina); la Dra. Nádia de Araujo (República Federativa del Brasil), y el Dr. Ronald Herbert (República Oriental del Uruguay). El mismo laudó el 5 de Agosto de 2005.

Los antecedentes del caso estribó en el reclamo que efectuó la empresa tabacalera Monte Paz S.A. ante la Sección Nacional **GMC** de Uruguay – conforme al Cap. V del **PB**- argumentando la existencia de perjuicios actuales y futuros a raíz de los Decretos N° 3646 y 3647 dictados por el gobierno de Brasil el día 30 de Octubre de 2000. Según la compañía, dichas normativas "tenían efecto restrictivo y discriminatorio del comercio en materia de exportación de tabaco, productos derivados del tabaco, filtros de cigarrillo, papel para cigarrillos y envoltorios para filtros".[234] El 16 de Marzo de 2001 la Sección Nacional **GMC** uruguaya determinó la existencia o amenaza de perjuicio y presentó el tema ante el **GMC**. Éste, tras consultar al Grupo de Expertos, se pronunció por unanimidad sobre la procedencia del reclamo. Como consecuencia, Uruguay exigió a Brasil que anule o corrija los decretos objetados. Brasil, finalmente, derogó el Decreto N° 3647 mediante el Decreto N° 4831, pero ya había caducado el plazo estipulado por el

---

[233] **Art. 50 del PO:** "Las controversias en trámite, iniciadas de acuerdo con el régimen del Protocolo de Brasilia, se regirán exclusivamente por el mismo hasta su total conclusión". *(sic)*

Art. 55 del PO: "1. El presente Protocolo deroga, a partir de su entrada en vigencia, el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, suscripto el 17 de diciembre de 1991 y deroga el Reglamento del Protocolo de Brasilia, Decisión CMC 17/98; 2. No obstante, mientras las controversias iniciadas bajo el régimen del Protocolo de Brasilia no se concluyan totalmente; y hasta tanto se completen los procedimientos previstos en el artículo 49, continuará aplicándose, en lo que corresponda, el Protocolo de Brasilia y su Reglamento; 3. Las referencias al Protocolo de Brasilia realizadas en el Protocolo de Ouro Preto y su Anexo, se entenderán remitidas al presente Protocolo en lo que corresponda". *(sic)*

[234] Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR "Controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco", República Oriental del Uruguay c. República Federativa del Brasil, Pág. 2.-

GMC. Uruguay, no conforme con este comportamiento, recurrió al procedimiento estatuido por el Cap. IV del **PB**.

El **TAH**, además de la normativa **MERCOSUR**, examinó si existía una controversia, debido a la falta de respuesta de Brasil a la reclamación realizada por Uruguay durante el procedimiento arbitral. En base al estudio de criterios emanados del derecho internacional consuetudinario y avalados por la jurisprudencia internacional, pudo identificar una controversia entre Estados, "sobre la base de desacuerdos o puntos de vista opuestos respecto la existencia de un derecho o de una obligación".[235] También analizó la normativa **MERCOSUR** pertinente (por ejemplo, el tercer, el quinto y el sexto laudo del **TAH** del **MERCOSUR**), llegando a la misma conclusión.

Otro punto álgido del trabajo del presente **TAH** fue dilucidar cuál era el objeto de la controversia, a causa de la misma razón que cuando tuvo que delimitar si efectivamente existía un diferendo. Para ello, el Tribunal analizó las posiciones asumidas por ambos países durante las fases anteriores a la etapa arbitral, y tuvo en cuenta la jurisprudencia sentada por el segundo **TAH** del **MERCOSUR,** entre otros, que laudó sobre "Subsidios a la Producción y Exportación de Carne de Cerdo", que analizamos previamente en este Capítulo. En dicho laudo se concluyó, por ejemplo, que "**si el objeto de la controversia ha quedado fijado en la etapa de las negociaciones diplomáticas, a partir de entonces ya no puede haber modificación del objeto de la litis por las Partes involucradas**".[236] También en esa ocasión se expresó que:

"Si admitiéramos en la fase arbitral reclamaciones no alegadas en la fase anterior, estaríamos aceptando que se puede obviar la fase diplomática para ir directamente a la fase arbitral (...)".[237]

Sucintamente, el Tribunal decidió que el objeto de la controversia se refería a la incompatibilidad del Decreto N° 3646 de 2000 con la normativa **MERCOSUR**, y por ende, con la necesidad de adaptar la legislación de Brasil a la normativa **MERCOSUR**, incluyendo el ajuste de sólo aquéllas medidas directamente relacionadas con el Decreto

---

[235] Ibíd., Pág. 7.-

[236] "Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR constituido para entender en la reclamación de la República Argentina al Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo".-

[237] *Ibíd.*-

objetado. Además, quedó clarificado que el objeto de la controversia no podía confundirse con una potencial e hipotética diferencia entre Uruguay y Brasil respecto al derecho de una de las partes a adoptar a futuro medidas de efectos similares al Decreto impugnado; ni tampoco con la solicitud formulada por Uruguay vinculada a una eventual obligación de no repetición por parte de Brasil. Para que ello ocurriese, debería existir un posicionamiento contradictorio entre las Partes en cuanto al alcance, el contenido y los efectos de la obligación. En ese contexto, el **TAH** estudió que en las comunicaciones al **GMC,** emitidas por ambos países, no hubieron una subsistencia de diferencia alguna entre las Partes relativa a los cuestionamientos planteados[238]

También, el **TAH** concluyó que la finalización del conflicto estaba dada por el hecho que el reclamo del país oriental había sido satisfecho a través de la derogación del Decreto brasileño, que colisionaba con la normativa **MERCOSUR**. Es decir, las medidas tomadas por Brasil vacían de contenido el objeto de la controversia, y por lo tanto, la dan por terminada.

Finalmente, por todo lo expuesto anteriormente, el **TAH** decidió, por unanimidad, dar por concluida la contienda al haber Brasil satisfecho las reclamaciones de Uruguay consideradas como objeto de la controversia.[239]

En resumen, los diez (10) **TAH** erigidos bajo el **PB** y el **POP**, remediaron cinco (5) diferendos entre los Estados Partes más grandes del bloque regional, Argentina y Brasil, tres (3) favorables a la posición de Argentina y dos (2) favorables a los reclamos de Brasil. También solucionaron dos (2) conflictos entre Uruguay y Argentina, laudando una vez a favor de Uruguay y otra vez a favor de Argentina. Asimismo, resolvieron dos (2) disputas entre Uruguay y Brasil, favorables para el pequeño país oriental en ambas oportunidades. Por último, dio solución a un (1) conflicto entre Paraguay y Uruguay, siendo el primer país beneficiado por el laudo. En general, los laudos fueron cabalmente cumplidos, salvo en los casos mencionados (séptimo y décimo laudo) donde hubieron discrepancias en el "modo" de cumplimiento.

---

[238] Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR "Controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco", República Oriental del Uruguay c. República Federativa del Brasil, Pág. 12-13.-

[239] Ibíd., Págs. 15-16.-

De todos modos, diez (10) conflictos dirimidos por los **TAH** en el período 1993-2005 resulta a ojos vista una experiencia muy marginal. Es decir, los países socios del **MERCOSUR** demostraron su poca predisposición a recurrir al régimen de solución de controversias provisorio y vigente en ese entonces para resolver sus disputas. Es decir, privilegiaron las instancias de negociación que el acceso a la fase jurisdiccional, debido al difícil acceso al régimen de solución de controversias, a la lentitud del proceso arbitral, a la poca experiencia de los **TAH** en el manejo de la normativa **MERCOSUR**, a la inexistencia de reglas uniformes de procedimiento del **TAH**, la falta de un órgano de apelación, la imposibilidad de los particulares de cuestionar las decisiones tomadas por los Tribunales, entre otras falencias observadas.[240]

Además, es lógico cavilar que el extraordinario desarrollo de este sistema de integración regional en esos años ha suscitado muchos más diferendos que los tratados mediante el proceso arbitral. Como bien expresa Lipovetzky:

"Es que el nacimiento del **MERCOSUR** generó un aumento superlativo del intercambio comercial entre los socios y un extenso compromiso de los Estados-parte de cumplimiento de las reglas de juego pactadas para la definitiva constitución de la unión aduanera y del objetivo establecido en el Tratado de Asunción de conformar un mercado común. Y no hay dudas de que cuanto mayor es la integración, más y mayores son los conflictos que se originan". [241]

Sin embargo, ello no opaca el trabajo realizado por los **TAH**. Los diez (10) laudos emitidos fueron trascendentales en el sentido que pusieron en marcha el régimen de solución de controversias estipulado por el **PB** y el **POP**; robustecieron la obligatoriedad de los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción y sus normas derivadas; interpretaron teleológicamente dicho conjunto normativo a la luz de principios tales como el de *pacta sunt servanda* y el de *buena fe*, entre otros, que pusieron en evidencia la obligación de los Estados Partes del **MERCOSUR** a eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias para asegurar el libre comercio y así hacer posible el proyecto anhelado de poder conformar una unión aduanera, y posteriormente, un mercado común.

---

[240] ***Para mayores detalles ver:*** Lipovetzky Daniel, "Solución de controversias en el MERCOSUR", Revista Archivos del Presente, Nro. 4, 2001, Págs. 161-172.-

[241] Lipovetzky Daniel, op.cit., Pág. 163

CAPITULO IV

IV. LOS RESULTADOS DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS A PARTIR DE LA VIGENCIA DEL PROTOCOLO DE OLIVOS

"El Protocolo de Olivos no constituye una reforma profunda ni espectacular, sino un nuevo instrumento que avanza cautelosa y conservadoramente por el sistema de solución de controversias del MERCOSUR (...)"[242]

En este Capítulo se abordarán principalmente los dos (2) casos más importantes en los que intervinieron el **TAH** y el **TPR,** bajo el actual régimen de solución de controversias establecido por el Protocolo de Olivos (que también coexiste con el Protocolo de Ouro Preto). Es decir, se estudiarán en profundidad las controversias referentes a la "prohibición de importación de neumáticos remoldeados" y sobre la "libre circulación" que tuvieron como contendientes en ambos casos a la Republica Oriental del Uruguay contra la República Argentina. Si bien, además, tuvieron lugar tres (3) Opiniones Consultivas desde la vigencia del **PO** (que aunque no son decisorias, exigen una labor más teórica del **TPR**, por ser interpretaciones de cuestiones abstractas, a veces a partir de situaciones concretas), éstas no serán objeto de análisis en este trabajo, recomendando que las mismas lo sean en ulteriores investigaciones académicas por la futura trascendencia jurídica de dichos pronunciamientos.

---

[242] Puceiro Ripoll Roberto, op.cit., Pág. 207.-

IV.1. Controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina por "la prohibición de importación de neumáticos remoldeados"

IV.1.1. Laudo del Tribunal *ad hoc* de fecha 25 de Octubre de 2005

El origen de la primer controversia, suscitada bajo el régimen de solución de controversias determinado por el Protocolo de Olivos, fue la Ley 25.626 de la República Argentina. Ésta fue sancionada el 17 de Julio de 2002, promulgada el 8 de Agosto de 2002 y publicada en el Boletín Oficial el día 9 de Agosto de 2002, por la cual se prohíbe la importación de neumáticos (llantas neumáticas) recauchutados y neumáticos (llantas neumáticas) usados (clasificación arancelaria 4012.10.00 y 4012.20.00).[243] En otras palabras, prohibió la importación de neumáticos remoldeados[244] en todo el territorio nacional de Argentina. La República Oriental del Uruguay cuestionó la compatibilidad de la referida Ley con la normativa **MERCOSUR**, dado que, según su argumentación, inhibe la libre circulación de bienes en el bloque regional.

El tema de los neumáticos remoldeados parece ser recurrente en el ámbito del **MERCOSUR**, como bien analizamos en el Capítulo III, debido a que existió un reclamo similar perpetrado también por Uruguay ante Brasil, que llevó a la conformación del **VI TAH del MERCOSUR,** erigido bajo el régimen de solución de

---

[243] **Art. 1, Ley 25.626:** "Prohíbese la importación de las mercaderías individualizadas y clasificadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, elaborado bajo los auspicios del Consenso de Cooperación Aduanero, firmado en Bruselas, Reino de Bélgica, el 14 de Julio de 1983, y modificado por su Protocolo de Enmienda hecho en Bruselas el 24 de Junio de 1986, y sus notas explicativas que figuran en la Nomenclatura Común del MERCOSUR bajo N.M.C. 4012.10.00 Neumáticos (llantas neumáticas) recauchutados y 4012.20.00 Neumáticos (llantas neumáticas) usados."*(sic)* ***En:*** Ley 25.626, "Prohíbese la importación de determinadas mercaderías incluidas en la Nomenclatura Común del MERCOSUR e individualizadas y clasificadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías", HCDN, sancionada el 17 de Julio de 2002 y promulgada de hecho el 8 de Agosto de 2002.-

[244] El **XI TAH del MERCOSUR** menciona en su laudo que un *neumático remoldeado*, dada las pruebas presentadas, constituye "un producto que se utiliza de una carcasa de neumático usado, debidamente inspeccionada y que esté en buen estado, sobre la cual se reconstruye un neumático, abarcando esa reconstrucción la banda de rodaje, los hombros y los laterales del neumático". ***Ver***: *Considerando 72,* Laudo dictado por el Tribunal Arbitral constituido para solucionar la controversia surgida entre la República Oriental del Uruguay (en adelante denominada "Parte Reclamante", "Reclamante" o "Uruguay") y la República Argentina (en adelante denominada "Parte Reclamada", "Reclamada" o "Argentina"), que versa sobre la "Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados".

controversias establecido por el Protocolo de Brasilia. En esa ocasión, el Tribunal arbitral fue favorable al pedido de Uruguay, por unanimidad de sus miembros, decidiendo que las normas dictadas en Brasil prohibiendo la importación de neumáticos recauchutados y usados eran incompatibles con la normativa **MERCOSUR**. Como consecuencia, Brasil levantó la prohibición impuesta por la Portaria SECEX N° 8/00, en un plazo de sesenta (60) días.[245]

En este caso, Uruguay, en la LVI Reunión del **GMC** - realizada en Río de Janeiro, Brasil, los días 25 y 26 de Noviembre de 2004- manifiestó su intención de recurrir al sistema de solución de controversias actualmente vigente en el **MERCOSUR** para resolver el conflicto. Por ende, y de acuerdo a los Art. 4 y 5 del **PO** [246], Uruguay envió una nota a la **SAM**, el día 6 de Diciembre de 2004, solicitando el comienzo de *negociaciones directas* entre las Partes, y proponiendo que éstas se consumen en Belo Horizonte, Brasil, con motivo de la XXVIII Reunión Extraordinaria del **GMC**. No obstante, Argentina, también mediante una nota, propuso efectuar una *reunión bilateral* que tuvo lugar el 23 de Diciembre del mismo año en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, sin mayores resultados. De esta manera, el país oriental notificó a la **SAM**, en Febrero de 2005, que iniciaría el *procedimiento arbitral* conforme al Cap. VI y siguientes del **PO**. **Así, se instituyó el XI TAH del MERCOSUR.**

Resulta notorio que pudiendo las Partes en el diferendo - bajo el **PO** - hacer uso de la *opción de foro* (esto es, acudir a foros extra **MERCOSUR**) y recurrir directamente y en instancia única al **TPR**, por el contrario, optaron por el foro natural y por respetar las

---

[245] Brasil levantó la prohibición de importación de neumáticos remoldeados solamente de los Estados Partes del **MERCOSUR**, lo cual le provocó una demanda de la **UE** –por discriminación de origen- ante la **OMC**. Dicho proceso fue resuelto en ese foro el 3 de Diciembre de 2007, a favor de la tesitura europea. Ello ocasionó una situación muy complicada para Brasil, que aplicó cuotas a la importación desde el **MERCOSUR**. También, tramitó una acción de inconstitucionalidad contra el decreto que permite importaciones desde el bloque ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil. ***Para más detalles ver:*** "Los neumáticos ponen en evidencia el dilema", Clarín, Buenos Aires, martes 8 de abril de 2008.-

[246] **Art. 4 del PO:** "Los Estados partes en una controversia procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas." *(sic)*

Art. 5 del PO: "1. Las negociaciones directas no podrán, salvo acuerdo entre las partes en la controversia, exceder un plazo de quince (15) días a partir de la fecha en que una de ellas le comunicó a la otra la decisión de iniciar la controversia. 2. Los Estados partes en una controversia informarán al Grupo Mercado Común, a través de la Secretaría Administrativa del Mercosur, sobre las gestiones que se realicen durante las negociaciones y los resultados de las mismas." *(sic)*

distintas instancias procesales que el **PO** conserva del **PB** (es decir, las negociaciones directas y el **TAH**, como tribunal de primera instancia).

Entonces, el **TAH** que dirimió en la controversia se constituyó el 26 de Julio de 2005 en la ciudad de Montevideo, y emitió su laudo el día 25 de Octubre del mismo año. Los árbitros integrantes del Tribunal fueron: el Dr. Hermes Marcelo Huck como Presidente (República Federativa del Brasil); el Dr. José María Gamio (República Oriental del Uruguay) y el Dr. Marcelo Antonio Gottifredi (República Argentina).

En los alegatos ante el Tribunal, primero Uruguay esgrimió que previo a la sanción de la Ley 25.626, "la prohibición de importación se restringía a neumáticos usados, pero era libre la importación de neumáticos remoldeados, que se incluyen en la categoría de recauchutados".[247] Y, por ende, consideró que Argentina no hizo una diferenciación entre los neumáticos usados y los neumáticos recauchutados y/o remoldeados, que en su parecer no crean problemas de seguridad de tránsito o al medio ambiente distintos a los generados por un neumático nuevo. Además, alegó que existió un tráfico comercial entre ambos países – entre 1997 y 2001- de neumáticos remoldeados, y tras la sanción de dicha Ley, se suspendieron las exportaciones de ese producto a la Argentina. Sin embargo, blandió que Argentina sí importó neumáticos recauchutados de otros países, aunque exceptuando a Uruguay, con posterioridad a la vigencia de la Ley. Por otro lado, analizó el Art. 50 del **TM80** [248], en donde se estatuyen las excepciones que autorizan barreras no arancelarias a la importación de productos por parte de los Estados Partes del **MERCOSUR**, y consideró que la actuación argentina fue restrictiva y discriminatoria, al no poder ser enmarcada dentro de las excepciones de dicho artículo. También, arguyó que la Ley viola los Art. 1 [249] y 5 del **TA**[250], como su Anexo I, por

---

[247] *Considerando 15.* Ibíd.-

[248] *Supra,* Capítulo III, Pág. 113.-

[249] *Supra,* Capítulo III, Pág. 135.-

[250] **Art. 5 del TA:** "Durante el período de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán: a) Un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario;b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior; c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad

impedir injustificadamente la libre circulación de bienes en el bloque regional; y las Decisiones **CMC** N° 22/00 y 57/00, que refieren al Acceso a Mercados. Asimismo, en el Considerando 21 del laudo, dijo que la Ley violaba "varios dispositivos de Derecho Internacional", tales como el *pacta sunt servanda* y el *principio de buena fe,* así como principios del "Derecho a Integración", como el sexto laudo arbitral del **MERCOSUR** que trató un diferendo análogo (que hemos mencionando arriba, y en el Capítulo III). Igualmente, creyó aplicable el *principio de estoppel* en el marco del **GATT** y la **OMC**. **En síntesis, Uruguay solicitó, en base a lo anteriormente expuesto, que el TAH declarase la incompatibilidad de la Ley 25.626 con las normas y principios vigentes en el MERCOSUR como en el Derecho Internacional, derogando Argentina dicha Ley.**

Por su parte, Argentina alegó que la Ley posee una prohibición de carácter no económico, amparada en el Art. 50 del **TM80,** y receptada por el Anexo I del **TA**. Para Argentina, según lo transmitido en el Considerando 27 del laudo, la Ley 25.626 constituye una medida de carácter preventivo destinada a evitar el daño potencial que los neumáticos remoldeados, como residuos peligrosos, pueden causar al medio ambiente, a la salud de las personas, animales y vegetales, comprometiendo de esta manera el desarrollo de las generaciones presentes y futuras. Añadió que reconoce y acepta la normativa **MERCOSUR** que se destina a promover el libre comercio en el bloque, pero repitió que el Art. 50 del **TM80** garantiza el amparo legal a sus pretensiones. En este sentido, recordó que existen medidas de excepción al libre comercio vigentes en el ámbito multilateral y en la Unión Europea.[251] . También recordó los documentos del **MERCOSUR** que denotan una preocupación con el medio ambiente, especialmente el Preámbulo del **TA**, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del **MERCOSUR**, así como el proyecto de Gestión Ambiental de Residuos y Responsabilidad Post Consumo. Entonces, a su juicio, el fin de la Ley argentina era prevenir el ingreso de "residuos disfrazados de mercaderías" con vida útil comprometida o agotada, así como los impactos ambientales, actuales o latentes resultantes de tales mercaderías. Es decir, en su entender, constituye una medida

---

externa de los Estados Partes; d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes." *(sic)*

[251] Como, por ejemplo, el Art. XX del **GATT** de 1994 y el Art. 30 del Tratado de Roma.-

preventiva cuyo bien jurídico tutelado es la salud de las personas, los animales, los vegetales y la protección del medio ambiente. En el Considerando 32, efectuó una crítica del sexto laudo del **TAH**, que Uruguay trajo a colación en sus argumentos, aduciendo que las conclusiones del mismo son erróneas y que se apartaron substancialmente de la doctrina emanada de todos los laudos arbitrales del **MERCOSUR** anteriores. En cuanto al comercio de neumáticos remoldeados entre ambos países, sostuvo que fue marginal e insignificante, y por ello, refutó como no aplicable *el principio de estoppel*. Finalmente, concluyó que "la Ley atacada es excepcional, tiene carácter de proporcionalidad, no es discriminatoria, se destina a proteger uno de los valores enumerados en el Art. 50 del **TM80**, y no se dispone de alternativa menos restrictiva al comercio intrazona".[252] **Por ende, Argentina declaró que la Ley 25.626 (adoptada en cumplimiento del Art. 41 de la Constitución Nacional Argentina** [253]**) es compatible con las prescripciones del TA y su Anexo I, así como con las normas dictadas como consecuencia del mismo y con las disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia.**

De este modo, el **TAH** delimitó el objeto de la controversia como la prohibición impuesta por la República Argentina a la importación de neumáticos recauchutados en todo su territorio nacional establecida en la Ley N° 25.626, incluyendo también cualquier otro texto legislativo o administrativo que tenga o venga a tener en la práctica los mismos efectos de esa Ley. En esencia, el **TAH** debió dirimir si se confrontaban los principios estructurales del **MERCOSUR** de *libre comercio* y *protección al medio*

---

[252] *Considerando 39.* Laudo dictado por el Tribunal Arbitral constituido para solucionar la controversia surgida entre la República Oriental del Uruguay (en adelante denominada "Parte Reclamante", "Reclamante" o "Uruguay") y la República Argentina (en adelante denominada "Parte Reclamada", "Reclamada" o "Argentina"), que versa sobre la "Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados".-

[253] **Art. 41 de la Constitución Nacional Argentina**: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos". *(sic)*

ambiente, teniendo que definir la prevalencia de uno sobre otro, en base a los dictámenes del Derecho Internacional, y las peculiaridades del caso.[254]

A posteriori, como bien expresa el punto 56 del laudo, tras haber ratificado las Partes en el diferendo la legalidad del principio de la libre circulación de bienes en la región, así como el hecho que la Ley argentina prohibió la importación de productos exportados por Uruguay, el **TAH** se dispuso a dilucidar si la excepción presentada por nuestro país poseía condiciones jurídicas para oponerse al principio de libre comercio en determinadas condiciones o circunstancias.

El **TAH**, tras efectuar un estudio de las normas **MERCOSUR**, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del **MERCOSUR**, y el **TA**, que preservan el medio ambiente y los recursos naturales, le preocupó la posibilidad de un posible "choque" entre medidas ambientales y el flujo del libre comercio, como bien reseña el Art. 3 del Acuerdo Marco.[255] A su vez, como bien constató el Tribunal en el Considerando 61, revisó la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), cuyos objetivos constituyen la protección de la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial. Sin embargo, advierte que en el Principio 4 de la Declaración, se consiente que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no puede ser considerada de modo aislado. Es decir, dicha Declaración admite la protección comercial restrictiva en forma justificada y no arbitraria. Asimismo, fue en tal Declaración que se consagra el *principio precautorio,* posteriormente adoptado en otras normas **MERCOSUR**.

Luego, en los Considerandos 66 a 70, el **TAH** formuló que el libre comercio no goza de prioridad absoluta, dado que constituye un instrumento del bienestar humano, y no un fin en sí mismo; que la cooperación y el apoyo recíproco entre políticas económicas y ambientales resulta esencial para el desarrollo seguro y sustentable de la región; y que el *principio de precaución o de prevención*, consagrado en el moderno derecho internacional y particularmente por las normas del **MERCOSUR**, consiste en la

---

[254] *Considerando 55,* Ibíd. -

[255] **Art. 3. C del Acuerdo Marco**: "(...) promoción del desarrollo sostenible por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR". *Ver: Considerando 59,* Ibíd.-

autorización para la toma de medidas destinadas a evitar y prevenir riesgos potenciales, como corolario de la constatación de incerteza científica ante la necesidad incuestionable del cumplimiento de políticas ambientales. Ampliando lo anteriormente dicho, la "precaución" determina que el objetivo de protección al medio ambiente no puede ser perjudicado por la falta de certeza jurídica. Esto es, no siendo la incerteza científica un impedimento para la toma de medidas de precaución y defensa, se procede a invertir la carga de la prueba, a fin de que la parte que procure implantar una actividad considerada perjudicial o potencialmente peligrosa del medio ambiente, pruebe que la misma es segura y que no se erige como un peligro ecológico.

Asimismo, el **TAH** analizó el reclamo de Uruguay que se aplique el *principio de estoppel* o "doctrina de los actos propios", debido a que Argentina suspendió el comportamiento comercial constante por la Ley en cuestión. Según Rocco, ello "supondría la reprobación de la contradicción del comportamiento de los Estados en el marco de una determinada situación o relación jurídica internacional".[256] En este sentido, examinó si Argentina cometió un acto propio generador de obligaciones frente a Uruguay, y si el comercio existente entre ambos países de neumáticos remoldeados establecía una práctica de naturaleza comercial constante y regular para generar en otro Estado una justa expectativa de la existencia de una obligación de naturaleza internacional (Considerando 87). El **TAH** encontró en las estadísticas presentadas por Uruguay, aún después de la vigencia de la Ley argentina, que hubo gran cantidad de exportaciones uruguayas de tales productos para otros destinos, con lo cual se constató que la industria uruguaya de esas mercaderías, como un todo, no sufrió un impacto negativo a causa de dicha Ley. También, constató que el flujo comercial de neumáticos remoldeados entre Uruguay y Argentina no fue permanente y estable, con excepción del año 2001. Por ende, el **TAH** comprobó que no era aplicable el *principio de estoppel*, puesto que no se detectó una corriente mercantil permanente, ni tampoco cantidades substanciales en las exportaciones.

---

[256] Rocco Mónica, "Solución de controversias en el MERCOSUR. Controversia entre La Rep. Oriental del Uruguay y La República Argentina por la prohibición de importación de neumáticos remoldeados", La Plata, Colegio de Abogados- Departamento Judicial La Plata, en: http://www.calp.org.ar/info/producciones/solconme.pdf, Pág. 11.-

Así, en las conclusiones del laudo, el **TAH** discurrió que la importación de neumáticos remoldeados implica para el Estado importador la aceleración de su pasivo ambiental; que la protección del medio ambiente constituye un principio básico del **MERCOSUR**; que este bloque regional nació y debe desarrollarse protegiendo la vida y la salud de las personas, de los animales y de los vegetales. Es decir, entendió que la defensa del medio ambiente, si está fundada en justas razones, puede ser utilizada como excepción a las normas generales de la integración regional y específicamente, aquellas que regulan el libre comercio entre los países socios del **MERCOSUR**. De este modo, consideró que la República Argentina tuvo justa razón para aprobar la Ley 25.626 a fin de imposibilitar el ingreso de neumáticos usados, recapados o remoldeados. También, enunció la no aplicación del *principio de estoppel*, dado que el flujo comercial de tales productos no generó una expectativa que se instituya en obligación internacional, analizando los requisitos para su procedencia.

Sucintamente, por todo lo previamente expuesto, el **TAH** decidió, por *mayoría de votos,* que la Ley 25.626 es compatible con lo dispuesto en el **TA** y su Anexo I, con las normas derivadas de tal Tratado, así como con las Disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia; por *unanimidad*, que exceptuándose lo dispuesto en los Art. 28.1 [257] y 17 del **PO** [258], el laudo es obligatorio para las Partes y tiene efecto inmediato, conforme a los Art. 26 y 27 del **PO** [259].

---

[257] **Art. 28 (1) del PO:** "Cualquiera de los Estados partes en la controversia podrá solicitar una aclaración del laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc o del Tribunal Permanente de Revisión y sobre la forma en que el laudo deberá cumplirse, dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación." *(sic)*

[258] **Art. 17 del PO:** "1. Cualquiera de las partes en la controversia podrá presentar un recurso de revisión al Tribunal Permanente de Revisión, contra el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la notificación del mismo; 2. El recurso estará limitado a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc; 3. Los laudos de los Tribunales Ad Hoc dictados en base a los principios *ex aequo et bono* no serán susceptibles del recurso de revisión; 4. La Secretaría Administrativa del Mercosur tendrá a su cargo las gestiones administrativas que le sean encomendadas para el desarrollo de los procedimientos y mantendrá informados a los Estados partes en la controversia y al Grupo Mercado Común." *(sic)*

[259] **Art. 26 del PO:** "1. Los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc son obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada si transcurrido el plazo previsto en el Artículo 17.1 para interponer el recurso de revisión, éste no fuere interpuesto; 2. Los laudos del Tribunal Permanente de Revisión son inapelables, obligatorios para los Estados partes en la controversia a partir de su notificación y tendrán, con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada."*(sic)*

Art. 27 del PO: "Los laudos deberán ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados. La adopción de medidas compensatorias en los términos de este Protocolo no exime al Estado parte de su obligación de cumplir el Laudo."*(sic)*

IV.1.2. Laudo N° 1/2005 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 20 de Diciembre de 2005

Ante lo dispuesto por el **XI TAH del MERCOSUR**, el Estado perdidoso, la República Oriental del Uruguay, presentó un *recurso de revisión* contra el referido laudo del **TAH** ante el **TPR**. De esta manera, se conformó por primera vez un **TPR**, desde la entrada en vigencia del **PO.** El mismo se integró con los siguientes árbitros: el Dr. Nicolás Eduardo Becerra (República Argentina); el Dr. Ricardo Olivera (República Oriental del Uruguay); y el Dr. Wilfrido Fernández, quien presidió el Tribunal (República del Paraguay).

El **TPR** laudó el 20 de Diciembre de 2005, revocando- por mayoría- el laudo recaído en la instancia anterior. Tras un análisis del laudo del **TAH**, determinó que la Ley 25.626 de la República Argentina es incompatible con la normativa **MERCOSUR**, según una correcta interpretación y aplicación jurídica de las excepciones previstas en el Art. 50 del **TM80**, que también se encuentran entroncadas en el Anexo I del **TA**, particularmente en su Art. 2 (b)[260]. Por ende, ordenó que Argentina procediera a derogar o modificar la Ley referida en un plazo de ciento veinte (120) días[261] Tal decisión, conforme la misma dispone, tendría vigencia hasta que el **MERCOSUR** apruebe una normativa sobre la importación de neumáticos remoldeados.

A los efectos de llegar a tal decisión, que contraria totalmente lo establecido en el **TAH**, el **TPR** debió circunscribirse a cuestiones de derecho y a las interpretaciones jurídicas del **TAH**. Sin embargo, en el punto 4 del laudo, estipuló que también estaba facultado para mencionar los hechos, cuando ello fuese indispensable, con el fin de poder realizar la interpretación requerida.

---

[260] **Art. 2 (b) del Anexo I del TA**: "A los efectos dispuestos en el artículo anterior, se entenderá: (...) por "restricciones", cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco. No quedan comprendidos en dicho concepto las medias adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980." *(sic)*

[261] El plazo se venció el 20 de Abril de 2006.-

Dentro de las cuestiones de derecho a revisar, los árbitros se ajustaron al *principio de libre comercio* del **MERCOSUR**, sus excepciones (mencionadas en el Art. 50 del **TM80**), y su aplicabilidad en el caso bajo estudio.

El **TPR** convino en que el principio de libre comercio en el bloque regional no constituye una cuestión jurídica controvertida, ya que ambas Partes, en el Considerando 56 del laudo del **TAH**, habían argumentado que tal principio se hallaba claramente establecido dentro de la normativa **MERCOSUR**, con base en el **TA**.

Posteriormente, evaluó las excepciones descritas en el Art. 50 del **TM80**, especialmente los incisos: b) aplicación de leyes de reglamentos de seguridad; d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales. Para ello, tuvo en cuenta jurisprudencia europea y la Guía para la interpretación y aplicación de los Art. 28 a 30 de las Comunidades Europeas. Consecuentemente, suprimió la viabilidad del inciso b), para estudiar la eventual viabilidad del inciso d). También, disintió con el Considerando 55 del laudo en revisión, donde se ponderó la aplicación de los principios de confrontación de libre comercio y protección del medio ambiente, en base al derecho internacional. El **TPR** creyó conveniente dar solución al conflicto con la normativa **MERCOSUR**, dado que entendió que los referentes jurídicos internacionales que fueron incluidos en el **PO** deben ser aplicados de modo subsidiario (o en el mejor de los casos complementario), y sólo cuando fueren aplicables al caso.[262]

En los Considerandos 10 a 14, el **TPR** continuó con el tema de las excepciones. En ese sentido, no compartió la denominación de "presupuestos habilitantes" que otorga la posición uruguaya a las mismas. Además, criticó el XI laudo del **TAH** porque no efectúa ninguna aseveración en tal sentido y no cumplió su rol institucional que consiste en tales circunstancias, ante un vacío normativo, en establecer un criterio jurisprudencial claro y conciso de tales criterios de rigor, para luego aplicarlos al caso en cuestión. Calificó ello de "error jurídico".

---

[262] *Considerando 9.* Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en el recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el laudo arbitral del Tribunal Arbitral *ad hoc* de fecha 25 de octubre de 2005 en la controversia "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay". Pág. 5.-

Asimismo, el **TPR** aseveró que la prohibición de importación de neumáticos remoldeados constituye una medida restrictiva al libre comercio (Considerando 14); una medida discriminatoria (Considerando 15); y que si fuese justificada habría que tener en cuenta la proporcionalidad (Considerando 17), dado que debía ser evaluada con criterio restrictivo. Entonces, dio lugar a la tesitura de Uruguay, arguyendo que la prohibición bajo análisis es desproporcionada frente a un producto, neumático remoldeado, que no es un desecho ni un neumático usado. Tampoco consideró que la referida Ley redujese objetivamente el concepto de daño ambiental aplicable el caso. Según el **TPR**, el daño alegado no era grave ni irreversible.

También, el **TPR** efectuó una crítica del Considerando 70 del laudo del **TAH**, punto que invierte la carga de la prueba, invocando el argumento de incertidumbre científica, y vinculándola al *principio de cautela*. De este modo, el **TPR** estatuyó que la inversión de la prueba en derecho de la integración no existe, en alegaciones relacionadas a excepciones de libre comercio. Esto es, la carga de la prueba la debe asumir el excepcionante, y sólo debe darse jurídicamente cuando el texto expreso de la Ley así lo autoriza. Consideró que la incertidumbre científica como una manifiesta invocación arbitraria. Es decir, admitiría por incertidumbre científica poder aplicar alguna medida, pero no cualquiera, sometida a los criterios de rigor. En suma, el **TPR** concluyó que la inversión de la carga de la prueba fue manifiestamente arbitraria desde todo punto de vista.[263]

En cuanto al *principio de estoppel*, el **TPR** determinó que constituía un concepto de origen anglosajón que impide y reprueba un cambio de conducta caprichoso y arbitrario, con aplicación en el derecho internacional y ajeno al derecho de integración. Coincidió con el **TAH** que no tiene el *estoppel* carácter absoluto, pero disintió tajantemente en el cuarto requisito para su procedencia consistente en la existencia de un "flujo mercantil permanente". El **TPR** consideró que el *estoppel* posee aplicación supletoria por no pertenecer al derecho originario ni al derivado del **MERCOSUR**; que debe adecuarse a la especificidad del objeto y fin del ordenamiento jurídico comunitario y ser útil para

[263] *Considerando 20.* Ibíd., Pág. 13.-

resolver el caso en cuestión. Finalmente, concluyó con la innecesaridad de la aplicación del mismo para el caso de autos. [264]

Entonces, en base a lo expuesto, el **TPR** decidió que el laudo en revisión tiene evidentes y graves errores jurídicos, los que tornan "imperiosamente revocable el laudo en cuestión".

IV.1.3. Laudo N° 1/2006 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 13 de Enero de 2006, complementario del Laudo N° 1/ 2005

Cuando se conoció el laudo del **TPR**, el Estado perdidoso, ésta vez la República Argentina, interpuso un *recurso de aclaratoria* con referencia a 31 ítems del mismo. Dicho laudo complementario resultó aún más extenso que el laudo arbitral objeto de revisión.

En esta ocasión, el **TPR** esgrimió que el recurso de aclaratoria constituye un instrumento para corregir un error material; para esclarecer una expresión oscura; o para suplir una omisión en una pretensión deducida y discutida en el litigio. De este modo, consideró que la República Argentina introdujo este recurso a fin de reabrir sustancialmente la instancia y el debate acerca de los asuntos decididos en el laudo. Expresó que el recurso de aclaratoria no puede servir para encubrir una reposición totalmente improcedente. También, instó a que en el futuro no se utilice tal recurso inapropiadamente.

En síntesis, el 13 de enero de 2006, en la ciudad de Asunción de Paraguay, el **TPR** no hizo lugar al recurso de aclaratoria presentado por Argentina en relación al laudo citado.

---

[264] *Considerandos 21-23*. Ibíd.

IV.1.4. Laudo N° 1/2007 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 8 de Junio de 2007

El 17 de Abril de 2007 el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, considerando que la República Argentina no había dado cumplimiento a la decisión del Tribunal (Laudo N° 1/2005 del **TPR**), pronunció el Decreto N° 142/007 imponiendo *medidas compensatorias* contra nuestro país. Dichas medidas consistieron en la aplicación de una tasa arancelaria adicional del 16% a la importación de la Argentina de neumáticos con las **NMC** 4011.10.00.00 (nuevos) y 4012.11.00.00 (recauchutados).

Entonces, en virtud de lo estipulado por el Art. 32 (2) [265] del **PO**, el 3 de Mayo de 2007, Argentina recurrió nuevamente ante el **TPR** por entender que tales medidas resultaban, principalmente, excesivas y desproporcionadas en relación a las consecuencias que surgen del incumplimiento del laudo antes citado. Según nuestro país, la medida uruguaya afectaba un flujo comercial más de treinta (30) veces superior al afectado por la prohibición argentina. [266] Por ello, expresó que la proporcionalidad de las medidas compensatorias con las consecuencias derivadas del incumplimiento del laudo debía determinarse comparando las corrientes comerciales de las posiciones involucradas. Además, arguyó que no tuvo intenciones de incumplir tal laudo, sino que se produjo una demora en su acatamiento producto de los procedimientos internos y plazos necesarios para la aprobación de una Ley modificatoria de la Ley N° 25.626. Por

---

[265] **Art. 32 (2) del PO:** "En caso que el Estado Parte obligado a cumplir el laudo considere excesivas las medidas compensatorias aplicadas, podrá solicitar, hasta quince (15) días después de la aplicación de esas medidas, que el Tribunal Ad Hoc o el Tribunal Permanente de Revisión, según corresponda, se pronuncie al respecto, en un plazo no superior a treinta (30) días a partir de su constitución: i) El Tribunal se pronunciará sobre las medidas compensatorias adoptadas. Evaluará, según el caso, la fundamentación esgrimida para aplicarlas en un sector distinto al afectado, así como su proporcionalidad con relación a las consecuencias derivadas del incumplimiento del laudo; ii) Al analizar la proporcionalidad el Tribunal deberá tomar en consideración, entre otros elementos, el volumen y/o valor del comercio en el sector afectado, así como todo otro perjuicio o factor que haya incidido en la determinación del nivel o monto de las medidas compensatorias." *(sic)*

[266] ***Ver:*** *Considerando 3.1.19,* "Laudo del Tribunal Permanente de Revisión para entender en la solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – Controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay". Págs. 3-4.-

otro lado, añadió que siempre informó al país vecino sobre las medidas internas que se venían gestionando a tales efectos.

Por su parte, Uruguay respondió alegando que el sistema jurídico del **MERCOSUR** y su efectiva aplicación constituye la garantía misma del proceso de integración. Asimismo, estatuyó que "el carácter obligatorio de los laudos surge del **PO**, razón por la cual su incumplimiento implica una violación tanto a la norma mercosureña objeto del fallo como así también al citado Protocolo, lo que constituye así una afectación a la esencia misma del proceso de integración".[267] También, pronunció que las medidas tomadas por Uruguay constituyen menos gravosas que las consecuencias que se derivan para este país del incumplimiento del laudo en cuestión por parte de Argentina. En este sentido, señaló que la Ley argentina promulgada por Argentina afectó el 0.30% del total de las exportaciones de Uruguay hacia nuestro país, y que, por el contrario, las medidas compensatorias uruguayas sólo comprendieron el 0.07% del total de las importaciones provenientes de Argentina.[268] Además, arguyó que la posición argentina que la medida compensatoria sea *equivalente* al nivel de perjuicio sufrido por el incumplimiento del laudo haría fracasar el objetivo de lograr el acatamiento de la sentencia, dada las asimetrías de tamaño existente entre ambos países. Como consecuencia, Uruguay reclamó al **TPR** que desestimase la solicitud de Argentina y que declarase que las medidas compensatorias implementadas eran proporcionales y no excesivas, con relación a las consecuencias derivadas del incumplimiento del Laudo N° 1/2005, puesto que eran ajustadas a lo establecido por el **PO**.

Cabe destacar que esta es la primera vez que un TPR efectuó un análisis sobre el tema de la "*proporcionalidad*" de una medida compensatoria, aplicada ante el incumplimiento de un laudo emanado de este Tribunal. Así, dado lo novedoso de la situación, el **TPR** se abocó a establecer los criterios a tener en cuenta para calibrar la proporcionalidad de una medida compensatoria.

De este modo, el **TPR** destacó que nuestro bloque regional no se erige meramente en la sola equivalencia de derechos, obligaciones, beneficios y ventajas económicas y

---

[267] *Considerando 3.2.2,* Ibíd., Pág. 4.-

[268] *Considerando 3.2.8,* Ibíd., Pág. 5.-

comerciales entre los países socios, a diferencia de la **OMC**, y a semejanza de la **UE** y la **CAN**. Es decir, en su opinión, los Estados Partes del **MERCOSUR** conformaron una *comunidad de intereses* que no rayan exclusivamente en lo económico y comercial, sino también en lo social, cultural, jurídico y político. Según el Tribunal, ello se ve reflejado en el Preámbulo y el Cap. I del **TA** (referente a "Propósitos, principios e instrumentos"), los Comunicados Presidenciales semestrales, la creación de ciertos órganos de impronta no comercial (ej. el **PARLASUR**, el Foro Consultivo Económico- Social, las Reuniones Ministeriales, .el Foro de Consulta y Concertación Pólitica, la Comisión de Representantes Permanentes, etc.), así como también en el primero, segundo, y quinto laudo del **TAH** resueltos bajo el **PB**. En otras palabras, el **MERCOSUR** es un proceso de integración, y no un simple ente que promueve la liberalización comercial como la **OMC**. Entonces, el incumplimiento de una decisión del Tribunal y de la consiguiente aplicación de una medida compensatoria, afecta evidentemente las circunstanciales corrientes comerciales directamente involucradas, como así también todo el proceso en su conjunto y las distintas relaciones, de diversa naturaleza, que surgen en su marco. También, repercute en la ciudadanía mercosureña alentando su descrédito en relación al proceso en su conjunto.

Por estos fundamentos, el **TPR** concluyó que la "fórmula evaluadora de la proporcionalidad" de la medida compensatoria bajo estudio en este laudo se reducía a dos ítems: a) el daño económico (que uno de sus componentes constituye el daño comercial); y b) el daño institucional. Según el Tribunal, en este caso, la medida compensatoria establecida ni siquiera agotaba el primer factor, dado que a su parecer, constituía menos gravosa para Argentina que las consecuencias del incumplimiento del laudo para Uruguay, debido a las asimetrías en el tamaño entre ambos países y de sus respectivas economías, y la realidad económica del sector implicado. Como corolario, el Tribunal argumentó que ninguna de las Partes mencionó el factor económico-social de pérdida de empleos.

Por ende, el **TPR**, desestimó el recurso de Argentina y determinó por mayoría que la medida compensatoria dictaminada en el Decreto N° 142/007 era proporcional y no excesiva en relación a las consecuencias emanadas del incumplimiento del Laudo N° 1/2005.

De esta manera, el Congreso Nacional argentino, el día 28 de Noviembre de 2007 sancionó la Ley N° 26.329 [269] que, con el fin de dar cumplimiento al presente laudo del **TPR**, dejó sin efecto la prohibición de importar neumáticos remoldeados y lo reemplazó por un *mecanismo de compensación del pasivo ambiental* que autoriza importar neumáticos remoldeados desde determinado origen en una cantidad igual o inferior a la cantidad de neumáticos usados exportados a dicho destino. Además, dispuso que el Poder Ejecutivo Nacional argentino reglamentase las formalidades y procedimientos para permitir el funcionamiento del nuevo sistema.

En paralelo, cabe señalar que se dirimió una situación similar entre la **UE** y Brasil, planteada ante la **OMC**. En efecto, el 3 de Diciembre de 2007 se divulgó el Informe Final del Órgano de Apelación de la **OMC**, cuyas aseveraciones son de gran importancia para reflexionar sobre la eventual aplicación de medidas restrictivas a la importación de neumáticos reconstruidos (incluso remoldeados) por motivos de protección de la salud humana y el medioambiente. En este sentido, se destacaron dos (2) elementos que favorecerían la posición de nuestro país a nivel multilateral. Uno de ellos confirmó que la prohibición de importación de neumáticos remoldeados de Brasil, una medida aún más restrictiva del comercio que aquella que mantiene Argentina en la actualidad, se tornó "necesaria" para la protección de la vida o salud humana, animal y/o vegetal. El otro elemento planteó sin lugar a duda alguna que no es admisible formular ninguna excepción a la prohibición para las importaciones provenientes del **MERCOSUR**. Entonces, el día 29 de Agosto de 2008, y de acuerdo a lo estipulado en el Art. 20 (b) del **GATT** de 1994[270], el árbitro designado por la **OMC** estableció que la República Federativa del Brasil debía poner su medida en consistencia para el día 17 de Diciembre de 2008. Ello implicaba que no mediando un régimen común **MERCOSUR**, Brasil podría cerrar su mercado a las importaciones de neumáticos remoldeados de Uruguay y Paraguay. Por último, resulta importante remarcar que el Laudo del **TPR** incluye constataciones que se contraponen diametralmente con el Informe de la **OMC** en dicho tema.

---

[269] Promulgada el 20 de Diciembre de 2007.

[270] Artículo del **GATT** en el que se enumeran las "excepciones" permitidas a las normas comerciales.-

IV.1.5. Laudo N° 1/2008 del Tribunal Permanente de Revisión de fecha 25 de Abril de 2008

En reacción a la promulgación de la Ley N° 26.329 de la República Argentina, el día 18 de Enero de 2008, Uruguay comenzó ante el **TPR** un procedimiento bajo el Art. 30 del **PO** [271] alegando que dicha Ley no daba cumplimiento al Laudo N° 1/2005 del **TPR** en el diferendo original. El **TPR** fue conformado por el Dr. Nicolás Eduardo Becerra (República Argentina), el Dr. Ricardo Olivera García (República Oriental del Uruguay), y el Dr. Carlos Alberto González Garabelli, en calidad de Presidente del Tribunal (República del Paraguay); quienes laudaron el día 25 de Abril de 2008, en la ciudad de Asunción del Paraguay.[272]

En esta situación, Argentina en su alegato defendió la legalidad de la medida enraizada en la Ley 26.329 por considerarla amparada por la excepción prevista por el inciso d) del Art. 50 del **TM80** [273], en el sentido que está destinada a proteger la salud y la vida de las personas, los animales, los vegetales y el medioambiente. También, trajo a colación las conclusiones a las que arribó el Órgano de Apelación de la **OMC** por las cuales se consideró que una prohibición de importación de neumáticos remoldeados se encuentra justificada.

Por el contrario, Uruguay planteó que la prohibición de neumáticos remoldeados consagrada en la Ley N° 25.626 no sólo no logró sortear el test de viabilidad de las excepciones al libre comercio, sino que tampoco lo sortea la Ley N° 26.329 a través de

---

[271] **Art. 30 del PO:** "1. En caso de que el Estado beneficiado por el laudo entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al mismo, tendrá un plazo de treinta (30) días desde la adopción de aquellas, para llevar la situación a la consideración del Tribunal Ad Hoc o del Tribunal Permanente de Revisión, según corresponda; 2. El Tribunal respectivo tendrá un plazo de treinta (30) días desde la fecha que tomó conocimiento de la situación, para dirimir las cuestiones referidas en el numeral anterior; 3. Si no fuera posible convocar al Tribunal Arbitral Ad Hoc interviniente, se conformará otro con el o los suplentes necesarios mencionados en los artículos 10.2 y 10.3." *(sic)*

[272] El Dr. Olivera García integró el **TPR** ante la excusación del Arbitro Titular, el Dr. Roberto Puceiro Ripoll, de la República Oriental del Uruguay.-

[273] *Supra.* Capítulo III, Pág. 113.-

la cual "se pretendió" cumplir el laudo.[274] En otras palabras, según el país oriental, Argentina procuró sustituir una medida restrictiva al comercio por otra, menos restrictiva, pero igualmente fundamentada por argumentos ya desechados por el Laudo en cuestión.

Cabe señalar que el presente laudo se caracterizó por limitarse a repetir las consideraciones realizadas en el conflicto inicial. Es decir, no efectúa ningún tipo de estudio de la medida contenida en la nueva Ley argentina e ignora absolutamente el precedente sentado por el sistema de solución de diferencias de la **OMC**. Esto es, el **TPR** ratifica sus criterios contradictorios con la **OMC** aunque sin ofrecer explicación adicional alguna. Además, el análisis del **TPR** no carece de ambigüedad en cuanto que dispone que la Ley sea derogada o "modificada" pero, por otra parte, desconoce toda posibilidad de justificación basada en la protección de la salud humana, los animales, los vegetales y el medioambiente. En este sentido, resulta llamativo que el **TPR** mantuviese razones menos receptivas de inquietudes medioambientales que aquellas admitidas multilateralmente por la **OMC**. Es decir, el **TPR** aseveró que la importación irrestricta de neumáticos remoldeados no incurre en peligro alguno.

En conclusión, y por lo expuesto anteriormente de modo sucinto, el **TPR** decidió –por mayoría- que la Ley 26.329 no cumplía el Laudo N°1/2005 del **TPR**, y como consecuencia, Argentina debía derogarla o modificarla (derogando o modificando por lo tanto la Ley N° 25.626) con el alcance expuesto en el Laudo N°1/2005. También, estatuyó que habiendo transcurrido los ciento veinte (120) días para que Argentina cumpliese con el laudo referido, y considerando que la Ley 26.329 no supuso su cumplimiento, Uruguay tenía derecho a mantener las medidas compensatorias hasta tanto se dé cumplimento al mencionado laudo.

---

[274] Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el asunto N° 1/2008 "Divergencia sobre el cumplimiento del laudo N° 1/05 iniciada por la República Oriental del Uruguay (Art. 30 Protocolo de Olivos)". Pág. 7.-

IV.1.6. Otros andariveles incursionados por el caso de "neumáticos remoldeados"

Como corolario, resulta notorio destacar que el tema de controversia bajo estudio intentó ser resuelto por otros andariveles -aparte del arbitral- dentro del esquema mercosureño, pero sin mayores resultados.

En efecto, durante la X Sesión Ordinaria del **PARLASUR**, se presentó la Propuesta de Disposición **49/2008/DI/SOX** [275] de autoría del Parlamentario argentino Carlos Raimundi, que recomendó trabajar sobre una "Política Regional para el Comercio de Neumáticos Reformados y Usados", y que fue oportunamente girada a la Comisión de Asuntos Económicos. Al respecto, cabe puntualizar que en la XXXV Reunión Extraordinaria del **GMC** se aprobó la creación del "Grupo *ad hoc* para una Política Regional de Neumáticos Inclusive Reformados y Usados **(GAHN)**" a través de la Resolución **GMC** N° 25/08. Dicha norma blandió en sus Art. 2 y 3 que el **GAHN** debería presentar al **GMC** – antes de finalizar el año 2008- "una política del **MERCOSUR** para el comercio de neumáticos reformados y usados". A su vez, el **GMC**, debía elevar un proyecto de régimen común a la XXXVI Reunión Ordinaria del **CMC.** En concreto, el **GAHN** celebró su primera reunión el 2 de Septiembre de 2008, en la cual se discutió una propuesta de régimen común presentada por Brasil, pero fue desestimada por Paraguay y Uruguay. Ésta proponía, sintéticamente, prohibir las importaciones de neumáticos usados y reformados (esto es, remoldeados, recauchutados,. y recapados) provenientes de extrazona y permitir el libre comercio al interior del bloque regional de neumáticos reformados elaborados en base a neumáticos usados del **MERCOSUR**. De esta manera, se intentaba no aumentar el pasivo ambiental al interior del esquema mercosureño.

Por otro lado, el Parlamentario del **MERCOSUR** paraguayo, Efraín Alegre, presentó otro Proyecto de Disposición el día 19 de Noviembre de 2007 ante la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales, referente a la creación de una Comisión Especial de estudio y diagnóstico sobre la controversia entre las industrias remoldeadoras de

---

[275] La propuesta fue encomendada a la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios y de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente, y Turismo, del Parlamento del **MERCOSUR**.

neumáticos afincadas en territorio paraguayo y uruguayo, con los gobiernos de Brasil y Argentina. Con respecto a sus fundamentos, resulta pertinente aclarar que la decisión de la **OMC** previamente referida estipuló que los neumáticos remoldeados tienen un lapso de vida menor que los neumáticos nuevos (cuestión fáctica que fue oportunamente contestada por las Comunidades Europeas) y que, por lo tanto, una prohibición puede tener como efecto la sustitución de neumáticos recauchutados por neumáticos nuevos con un lapso de vida mayor. Por ende, a los fines de la protección de la vida y la salud humana, los animales, los vegetales y el medioambiente no es posible equiparar el tratamiento endilgado a los neumáticos remoldeados y a los neumáticos nuevos. A posteriori, la Comisión de Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico confeccionó una Propuesta de Disposición **-AE/VIISO/2007/N° 70-** por la cual se dispuso la constitución de una subcomisión en el ámbito de dicha Comisión para entender sobre la propuesta esgrimida por el Parlamentario Alegre. No obstante, la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales en su Informe N° 005, dirigido al plenario con fecha 19 de Mayo de 2008, propuso enviar al archivo dicha propuesta, debido a que su aprobación desautorizaría los laudos emitidos por el máximo Tribunal del bloque con respecto a la controversia de referencia.

Por último, también fue presentado en nuestro Parlamento regional un Proyecto de Declaración – **61/2008/DE/SO XI** [276]- que proponía impulsar "a través de la Comisión correspondiente, en colaboración con el **TPR**, la solución de la controversia de neumáticos remoldeados y las que susciten en el futuro, en el ámbito de los procedimientos establecidos a partir del Protocolo de Ouro Preto". En este sentido, cabe destacar que conforme a lo estatuido por el Art. 3 de sus Reglas y Procedimientos, el **TPR** actuará – en todos los casos en los cuales ejerza sus atribuciones específicas- como un órgano independiente de los demás que componen la organización institucional del **MERCOSUR**- de acuerdo a lo establecido en el Art. 35 del **PO** [277], que dispone que los

[276] Firmado por los Parlamentarios Gustavo Borsari, Guillermo Jenefes, Geraldo Mesquita, Marcelo Duarte y Geraldo Thadeu.

[277] **Art. 35 del PO:** "1. Los árbitros de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y los del Tribunal Permanente de Revisión deberán ser juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de las controversias y tener conocimiento del conjunto normativo del Mercosur; 2. Los árbitros deberán observar la necesaria imparcialidad e independencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados Partes y no tener intereses de índole alguna en la controversia. Serán designados en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio." *(sic)*

árbitros deberán observar la necesaria imparcialidad e independencia. De este modo, dicha propuesta resulta a ojos vista inapropiada. Por otro lado, puede confundir la referencia "a impulsar la solución de controversias por parte del Parlamento", con quienes realmente se encuentran habilitados y legitimados para activar el actual régimen de solución de controversias de nuestro bloque regional. Finalmente, la mención efectuada sobre el **POP** es errónea. Dicho Protocolo sólo prevé - como bien vimos en el Capítulo II del presente trabajo- un Procedimiento General para Reclamaciones ante la **CCM**, en tanto es el **PO** el que establece el régimen de soluciones de controversias vigente en el **MERCOSUR**.

IV.1.7. Comentarios

Desde que estalló oficialmente este conflicto a causa de la sanción de la Ley argentina N° 25.626 en Julio de 2002, que prohíbe la importación de neumáticos remoldeados en territorio argentino, y que suscitó el reclamo de Uruguay, han pasado casi nueve (9) años y las Partes no lograron aún una solución satisfactoria. A pesar de haberse conformado cinco (5) Tribunales del **MERCOSUR** para arbitrar en el diferendo (uno favorable a Argentina, y cuatro favorables a Uruguay), sus laudos cayeron, lamentablemente, en la irrelevancia. **La República Argentina sigue incumpliendo el Laudo N°1/2005** que determinó que la mencionada Ley es incompatible con la normativa **MERCOSUR**, hasta tanto el bloque regulara la importación de este tipo de bienes. Dicha situación es inaudita debido a que un laudo del **MERCOSUR** es irrecurrible, lo cual implica que Argentina debe indefectiblemente eliminar su prohibición, lo cual favorecería a Uruguay (el país reclamante) e indirectamente a Paraguay y Brasil.

En este sentido, en una instancia similar, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina declaró que "el desacato de una sentencia constituye la más grave ofensa de cuantas pueden ser inferidas al ordenamiento jurídico comunitario, puesto que lo resquebraja en su esencia, al desconocer valores como el respeto del fallo que dirime

una controversia en última instancia".[278] Nuestro Tribunal Permanente de Revisión del **MERCOSUR**, por su parte, en el Laudo N° 1/2007, añadió argumentos muy duros para nuestro país, pero muy ciertos, mencionando que el desacato "puede tener un efecto contagioso sobre los Estados Partes, con lo cual la potencialidad perjudicial del hecho aumenta considerablemente pudiendo a llegar a comprometer las bases mismas del proceso de integración". En pocas palabras, el incumplimiento de Argentina de los laudos que hemos estudiado en este apartado, constituye un hecho de una gravedad extrema y que por su magnitud afecta a todos los Estados socios del esquema de integración, y corroyendo – por antonomasia- la efectividad del actual régimen de solución de controversias vigente en el **MERCOSUR**.

Como consecuencia, el descrédito que impera sobre las instancias arbitrales movilizó otros intentos – por otros andariveles- para arribar a una solución definitiva al conflicto, que no eran precisamente idóneos o pertinentes para efectuar ello, como los realizados por distintos parlamentarios del **PARLASUR** a través de diversos proyectos que no tuvieron mayor trascendencia. Como corolario, tampoco el asunto de "los neumáticos remoldeados" resultó tratado de modo serio y urgente en los órganos decisorios mercosureños. Hasta la fecha no se ha dictado ninguna norma al respecto.

Con respecto a la cuestión de fondo, esto es, la colisión y primacía de los principios estructurales del **MERCOSUR**: "*libre circulación de mercancías*" vs. "*protección al medio ambiente y la salud de las personas*", a nuestro saber y entender, debe priorizarse éste último – conforme al laudo del **TAH** en este caso – porque consideramos el valor de la salud y la vida como un bien superior, y que la libre circulación de productos no constituye un bien en sí mismo, sino un medio para alcanzar el bienestar de las personas. Es decir, concordamos con el laudo del **TAH** en sus fundamentos esgrimidos, y consideramos que la Ley argentina en cuestión no es incompatible con la normativa mercosureña. Por el contrario, entendemos que es una excepción contemplada por el Art. 50 del **TM80** y por el Acuerdo Marco del Medio Ambiente del **MERCOSUR**, norma específica y posterior que ampara un bien supremo. Constataciones que luego fueron confirmadas por la **OMC** en el diferendo similar acaecido entre Brasil y la **UE**, cuando su Órgano de Apelación concluyó que la

---

[278] ***Citado en:*** Cárdenas Emilio J., "Un revés en el MERCOSUR", La Nación, Buenos Aires, sábado 11 de agosto de 2007.-

prohibición de importación de Brasil era una medida "necesaria" para la protección de la vida o salud humana, animal y vegetal.

IV.2. Controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina sobre la "libre circulación"

IV.2.1. Laudo del Tribunal *ad hoc* de fecha 6 de Septiembre de 2006

La segunda controversia resuelta bajo la vigencia del Protocolo de Olivos se originó nuevamente en un reclamo de la República Oriental del Uruguay a la República Argentina por "*Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales General San Martín y General Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay*". El Tribunal *ad hoc* constituido para entender en el diferendo fue finalmente conformado por los árbitros: el Dr. Luis Martí Mingarro, Presidente (España); el Dr. José María Gamio (República Oriental del Uruguay); y el Dr. Enrique Carlos Barreira (República Argentina); y emitió su laudo el día 6 de Septiembre de 2006, en la ciudad de Montevideo[279].

Inesperadamente, la integración definitiva del **TAH** se tornó un tanto dificultosa y ciertamente excepcional, debido a que Argentina manifestó su contrariedad por la designación del Dr. Martí Mingarro, argumentando que no poseía los requisitos legales suficientes para ser efectiva (aunque dejando a salvo su estimación personal y probidad científica). Ello motivó la presentación por parte de la representación argentina de un *recurso de revisión* ante el **TPR**[280], que mediante el **Laudo N° 2/2006** del 6 de Julio de 2006, dictaminó, por mayoría de sus miembros, "que no era admisible bajo ningún

[279] La República Argentina interpuso objeciones a que dicha ciudad sea sede del Tribunal, ya que consideró que ello suponía un menoscabo a la independencia del mismo y que le otorgaba ventajas a Uruguay.

[280] El mismo fue integrado por los siguientes árbitros: el Dr. Nicolás Eduardo Becerra (República Argentina), la Dra. Nadia de Araujo (República Federativa del Brasil); el Dr. Wilfrido Fernández (República del Paraguay); el Dr. Ricardo Olivera (República Oriental del Uruguay); y el Dr. José Antonio Moreno Ruffinelli, en calidad de Quinto Árbitro.

punto de vista la substanciación peticionada por la parte argentina del recurso de revisión promovido"[281]. No obstante, "ésta determinación no deja a la parte argentina en un estado de indefensión sino que meramente se lo declara no admisible en este estadio procesal al recurso de revisión incoado; no emitiéndose juicio de valor alguno sobre el mérito de las alegaciones sustentadas por la parte argentina, que bien pueden nuevamente presentadas como contenido de un eventual recurso de revisión contra el laudo arbitral"[282]. En síntesis, el recurso de revisión fue rechazado *in limine.*

Una vez superado este obstáculo de procedimiento, el **TAH** se dispuso a analizar el reclamo de Uruguay efectuado con fecha el 3 de Julio de 2006, y la correspondiente respuesta de Argentina.

Cabe aclarar que el fundamento de esta contienda constituyó hasta hace muy pocos meses un tema de mucha actualidad, de múltiples aristas (políticas, económicas y sociales), y de alta llegada a la opinión pública no sólo de ambas márgenes del Río Uruguay, sino a nivel internacional también. No obstante, en este apartado, nos circunscribiremos a lo tratado en el laudo del **XII TAH del MERCOSUR**, sin perjuicio de mencionar brevemente data adicional que coadyuve a la comprensión general de este complejo y controvertido caso.

Precisamente, a través del régimen de solución de controversias del **MERCOSUR**, Uruguay demanda a Argentina a causa de los cortes, en territorio argentino, de rutas de acceso a puentes internacionales que comunican con Uruguay, realizados por movimientos ambientalistas argentinos[283] en protesta por la construcción de dos (2)

---

[281] Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido en Plenario para entender en el recurso de revisión presentado por la República Argentina contra la decisión del Tribunal Arbitral *ad hoc* de fecha 21 de junio de 2006, constituido éste para entender en la controversia promovida por la Republica Oriental del Uruguay contra la Republica Argentina sobre: "Impedimentos a la libre circulación derivado de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas". Pág.2.-

[282] Ibíd.; Págs.2-3.-

[283] En realidad, los orígenes de los manifestantes – en un principio- eran uruguayos. Ampliando esta información, en el año 2002, el Presidente uruguayo Batlle decidió permitir la instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos, en las márgenes del Río Uruguay. Uno de los proyectos era del grupo **ENCE** (Empresa Nacional de Celulosa de España) e implicaba originalmente una inversión de 600 millones de dólares y una producción anual de 500.000 toneladas de pasta de celulosa. **ENCE** presentaba pésimos antecedentes ambientales ya que en ese mismo año, la Audiencia de Pontevedra, España, condenó al grupo por "delito ecológico", sentenciándolo a indemnizar a la Xunta de Galicia con 433.000 euros por

plantas de celulosa (**ENCE**, de capitales españoles; y Metza-**BOTNIA**, de capitales finlandeses) sobre el Río Uruguay, limítrofe entre ambos países. Es decir, cuestionó los cortes en la Ruta 136, con acceso al Puente Internacional Libertador Gral. San Martín, que une las ciudades de Gualeguaychú (Prov. de Entre Ríos, Argentina) y Fray Bentos (Uruguay)[284]; en la Ruta 135, con acceso al Puente Internacional Gral. Artigas, que une las poblaciones de Colón (Prov. de Entre Ríos, Argentina) y Paysandú (Uruguay); y en el Puente Carretero y Ferrovial de la Represa Hidroeléctrica "Salto Grande", uniendo las localidades de Concordia (Prov. de Entre Ríos, Argentina) y Salto (Uruguay). En el tiempo y espacio bajo análisis por el **TAH**, esgrimió que los cortes en la Ruta 136 comenzaron el 19 de Diciembre de 2005, y con suspensiones, se extendieron hasta el 2 de Mayo del mismo año; los cortes en la Ruta 135 se iniciaron el 30 de Diciembre de 2005, y con suspensiones, se dilataron hasta el 18 de Abril de 2006; y en el Puente que une Concordia a Salto, existieron interrupciones de la circulación de corta duración, aunque destacando que el 22 de Febrero de 2006 se frustró un intento de bloqueo de dicha ruta con la intervención de las autoridades argentinas.[285]

Según la posición uruguaya, las autoridades argentinas "omitieron" tomar las medidas pertinentes para hacer cesar los cortes de ruta pese al número reducido de manifestantes en ese entonces, y que tanto el gobierno nacional argentino como el provincial de Entre Ríos fluctuaron "entre el tímido ejercicio de la disuasión e inaceptables manifestaciones de complacencia"[286], por lo que serían directamente responsables de la causa. Asimismo, arguyó que dichos cortes de ruta no sólo le produjeron importantes daños y

---

contaminar la ría de Pontevedra, que perdió buena parte de sus marisquerías. Entonces, sectores muy pequeños, pero muy activos, de ambientalistas (**UNAMU** - Uruguay Natural Multiproductivo y **MOVIDTES**- Movimiento por la Vida y el Trabajo, entre otros) y militantes del Frente Amplio, se organizaron rápidamente en Fray Bentos y advirtieron del peligro ecológico de semejante inversión. Como no tenían buena recepción en el Uruguay, cruzaron la orilla y buscaron respaldo entre los habitantes de Gualeguaychú. Finalmente, dada las presiones del gobierno argentino y por gestiones del gobierno español, **ENCE** anunció la relocalización de la planta en Junio de 2006, no así Metza-Botnia que continuó con la construcción de su planta.-

[284] Capital administrativa del Departamento de Río Negro, República Oriental del Uruguay.

[285] *Considerandos 17 y 18,* Laudo del Tribunal Arbitral "*ad hoc*" de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay", Pág. 5.-

[286] *Considerandos 20,* Ibíd., Pág. 5.-

perjuicios sino que también a sectores y agentes económicos del país oriental, principalmente, relacionados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías.

Luego, mencionó la normativa **MERCOSUR** que en su parecer aplica al caso. Para el Estado reclamante, los cortes violan el Art. 1 del **TA**[287], así como el Art. 2.b del Anexo[288] del Tratado marco de nuestro esquema de integración. También, aludió a otros textos como el Protocolo de Montevideo (vigente entre los Estados Partes), el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre o **ATIT** (vigente entre los países del Cono Sur del continente), a las normas de la **OMC**, que vinculan a las Partes, así como a jurisprudencia de las Comunidades Europeas. En base a éstos, Uruguay reclamó por la ilegalidad de los cortes de ruta en la medida que constituyen una *violación a la libre circulación*. Entonces, conforme a ello, Uruguay solicitó que:

"(...) a) el Tribunal decida que Argentina ha incumplido sus obligaciones derivadas de los artículos 1 y 5 del Tratado de Asunción, artículos 1°, 2° y 10 par.2° del Anexo I de dicho Tratado; artículos II, III y IV del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios así como de principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables en la materia; y b) que la República Argentina, de reiterarse los impedimentos a la libre circulación, debe adoptar las medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar tales impedimentos y garantizar la libre circulación con Uruguay". *(sic)*[289]

Por su parte, Argentina, mediante escrito de respuesta de fecha 26 de Julio de 2006, presentó su posición al respecto. Sucintamente, afirmó, en primer lugar, que Uruguay innovó y amplió el objeto de la controversia respecto al contenido expresado en la solicitud de negociaciones directas. Mientras que en la primera etapa del procedimiento se habló solamente de "impedimentos a la libre circulación", en cambio en la instancia arbitral se agregó la frase: "la omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación".[290] Por

---

[287] *Supra.* Capítulo III, Pág. 135.-

[288] *Supra.* Pág. 154.-

[289] *Considerando 33.* Laudo del Tribunal Arbitral "*ad hoc*" de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay", Pág. 7.-

[290] *Considerando 35,* Ibíd.-

otro lado, arguyó que la demanda "carece de objeto de virtud" en vistas que a la fecha de efectuarse la misma, los cortes de ruta habían concluido, situación que se mantuvo durante el trabajo del **TAH**; y que era "inespecífica y abstracta" porque peticionaba a nuestro país que de reiterarse este comportamiento adoptase medidas, pero sin detallarlas.

Asimismo, Argentina dio cuenta que los cortes de ruta fueron precedidos de una movilización acaecida el 30 de Abril de 2005, denominada como el "El Abrazo Solidario"[291], que reunió a más de 40.000 personas de modo pacífico por la construcción de las plantas de celulosa del lado uruguayo, en las márgenes del Río Uruguay de administración compartida. Además, expresó que los cortes en cuestión comenzaron a partir del mes de Diciembre de 2005, aunque no se tradujeron en perjuicios ni para el comercio bilateral ni para el turismo, porque en el período en que éstos se realizaron, dichas actividades económicas fueron favorables al país hermano. En añadidura, los cortes siempre fueron anunciados con antelación para poder planificar la utilización de vías alternativas de comunicación entre ambos países (particularmente en Salto, además de reforzar las aduanas).

Ante estas especiales circunstancias, Argentina manifestó que se vio confrontada con la disyuntiva de respetar *los derechos de libre expresión de pensamiento y de reunión*, por un lado, y el *derecho a la libre circulación de bienes*, por otro.

En este sentido, argumentó que la libre circulación de personas o la de transporte de bienes desde o hacia terceros países –que Uruguay afirma como lesionada- no está operativa en el **MERCOSUR**, y que las restricciones a las que alude el **TA** son sólo de carácter gubernamental. Además, entendió que la liberación de los puentes hubiera supuesto una "represión inaceptable para las disposiciones de derecho internacional

---

[291] O también llamado el "Abrazo argentino-uruguayo al Puente Internacional Libertador Gral. San Martín", efectuado por alrededor de 40.000 personas, argentinas en su mayoría, aunque había activistas uruguayos también. A partir de este hecho, el gobierno nacional argentino presidido por el ex Presidente, Néstor Kirchner, alteró su postura: pidió al entonces Presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, una medida de no innovar por 180 días para que se efectuaran los estudios de impacto ambiental. El ex gobierno provincial a cargo de José Pedro Busti, por su parte, radicalizó su postura adoptando las posiciones vecinalistas. Desde este hito, por ende, la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú **(ACAG)** marcaría de aquí en más el tono del diferendo del lado argentino.

público".[292] Ampliando este concepto, Argentina discurrió que el derecho de libertad de expresión ejercido por la población de Gualeguaychú, preocupada por la preservación del medioambiente aledaño, constituye un derecho humano fundamental reconocido en todos los ordenamientos constitucionales y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, vinculantes para ambos países. En Argentina, los derechos humanos tienen rango constitucional mientras que las normas de la integración revisten rango legal.[293]

Por otro lado, consideró que los hechos en apariencia violatorios de la libertad de circulación fueron cometidos por particulares y que según el estado actual del derecho internacional en materia de responsabilidad por hechos ilícitos, se excluye la responsabilidad del Estado por los hechos perpetrados por éstos. También, adujo que el gobierno argentino – nacional, provincial y municipal- actuó a fin de disuadir a sus ciudadanos de utilizar las manifestaciones en rutas como forma de expresión de su protesta. En pocas palabras, determinó que no es posible restringir el derecho de libre expresión en beneficio del de libre circulación.

A posteriori, en su análisis, el TAH se encargó de rebatir prácticamente casi todos los argumentos expuestos por Argentina. A saber:

En los Considerandos 74 a 75, el **TAH** rechazó el testimonio argentino que hubo innovación y ampliación del objeto inicial de la controversia. Por el contrario, estatuyó que "la modificación terminológica – por parte de Uruguay- no perjudicó a la defensa". También, sobre la "abstracción" del reclamo uruguayo, el Tribunal hizo una alusión sutil en los Considerandos 78 a 79, que expresa que "basta que haya un peligro de daño que se mantenga, una amenaza que persiste, un peligro latente, para considerar que el mantenimiento de ese estado de cosas es contrario a los compromisos contraídos".

---

[292] *Considerando 53.* Laudo del Tribunal Arbitral "*ad hoc*" de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay", Pág. 9.-

[293] En apoyo de su argumentación, Argentina trajo a colación la sentencia del **TJCE**, en el caso *Schmidberger*, donde dicho Tribunal le dio prioridad al derecho a la libre expresión del pensamiento sobre el derecho a la libre circulación de bienes, el cual resultó afectado por el corte de una ruta internacional dispuesto por un movimiento ambientalista en Austria.

Sobre el punto sostenido por Argentina que los cortes de ruta no fueron una violación de los principios de circulación de bienes y servicios, el **TAH** no hizo lugar al mismo, entendiendo que "el tiempo de los cortes; la arbitrariedad e imprevisibilidad de los mismos, las alternativas en la presentación y duración de su práctica han sido tan variables y de tal entidad que el **TAH** no puede dejar de valorar como infracción a lo establecido por el Art. 1 del **TA** la efectividad de las restricciones resultantes de todo ello para la libertad de circulación de mercancías y servicios". [294]

En cuanto al argumento argentino que los cortes fueron cometidos por particulares y no por el Estado argentino *per se*, el **TAH**, aunque reconoció el principio existente en materia de responsabilidad internacional expresado por nuestro país respecto de los hechos de los particulares, recordó también que el Estado puede ser responsabilizado en la instancia "ya no por el hecho ajeno, sino por el hecho propio, si omitiera *la conducta debida*, esto es, por la *falta de diligencia* en prevenir o corregir actos de los particulares que puedan causar perjuicio a otro Estado". En esta situación, culmina el Tribunal, "no estamos ante una responsabilidad vicaria o indirecta sino frente a una responsabilidad por hecho propio".[295] En otras palabras, según el Tribunal, el Estado argentino poseería la "guarda" de los particulares y ha sido negligente en su acción preventiva. A tales efectos, la *inexistencia de una conducta debida* por parte de Argentina se comprueba, al parecer del **TAH** en los Considerandos 121 a 122, "al no haber acreditado que le era imposible adoptar medidas más eficaces que las que adoptó (...) teniendo en consideración todos los valores en juego".

Es decir, se refirió a una verdadera obligación de resultado pues, aunque se comprenda que el Estado posee libertad de medios para cumplimentar con la mencionada "conducta debida" frente a una pauta general de conducta indicada en una norma (la libre circulación en este caso), tiene la obligación de demostrar que realizó la elección que fuere más funcional al objetivo de obtener el fin propuesto por la norma. **En síntesis, este punto de la fundamentación del TAH es trascendental ya que responsabilizó directamente al gobierno argentino por los cortes de ruta tal como**

---

[294] *Considerando 113*, Ibíd., Pág. 21.-

[295] *Considerando 116*, Ibíd., Pág. 22.-

lo solicitó Uruguay en su reclamo, estatuyendo que los mismos ocasionaron, sin duda alguna, daños económicos.

Entonces, el **TAH** estimó que quedó totalmente demostrado la existencia de daños y perjuicios para los particulares de ambas nacionalidades afectados por los cortes de ruta ejecutados por los asambleístas, así como para el Estado uruguayo en general por los efectos de tales cortes para el sector de turismo "en un volumen económico extraordinariamente significativo y generando una situación gravosa para todos aquellos que tenían que recomponer sus conductas como resultado de los hechos infractores que se estaban produciendo con los cortes de los puentes"[296]. Y, aunque reconoció que era imposible explicitar el alcance del perjuicio sufrido en términos monetarios, advirtió que ello no constituye un parámetro que desvirtúe la situación de la libertad de circulación perturbada y de la infracción que tal cosa comporta.

Por otro lado, en los Considerandos 141 a 142, el **TAH** admitió que si bien Argentina violó la norma, y no poseyó la "conducta debida", su gobierno no actuó de "mala fe". Es decir, entendió que la *buena fe* debe presumirse y que de la prueba acompañada no se infiere que nuestro país haya promovido o alentado el comportamiento de los ambientalistas, ni la intención de impedir la libre circulación, "ya que la política de tolerancia adoptada por el gobierno argentino en relación con las manifestaciones de los vecinos de Gualeguaychú, parece no diferir de la adoptada en relación con los demás conflictos que hubo en las ciudades o rutas del interior de Argentina". Entonces, en base a ello, el **TAH** concluyó que el gobierno argentino no tuvo intencionalidad discriminatoria para lesionar el flujo comercial con Uruguay.

No obstante, resulta sorprendente que después el **TAH** desestimase la *buena fe* ostentada por el gobierno argentino y comentase que, "pese a la buena fe que pudiera haber inspirado el punto de vista de la Parte Reclamada, la elección de la *conducta debida* no depende del propósito de la parte, por bien intencionado que el mismo fuera, sino de la efectividad de las medidas adoptadas para obtener el resultado requerido, cumpliendo con los compromisos asumidos internacionalmente". [297] Entonces, con

---

[296] *Considerando 114.* Ibíd..-

[297] *Considerando 146.* Ibíd.. Pág. 29.-

dicha explicación y las siguientes, el laudo retomó su línea argumental anterior, esto es, advirtió de la existencia de una obligación de resultado frente a la interrupción de la libre circulación y de una omisión del gobierno argentino en cumplirla, con lo cual vacía de contenido real la referencia a la buena fe, la que no obsta a la ilicitud de la conducta argentina. En resumen, la buena fe en nada disminuía la omisión efectuada por Argentina, ni su responsabilidad directa.

A posteriori, el **TAH** también refutó la referencia jurídica a la jerarquía de los derechos humanos en el derecho constitucional argentino, al razonar que aceptar que el cumplimiento de la obligación internacional asumida en el **TA**, consistente en mantener la libre circulación, dependa de las posibilidades del propio derecho interno, se "contrapone con el principio de que los Estados no pueden eludir sus compromisos internacionales invocando normas de su derecho interno que surge del Art. 27 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados de Viena de 1969"[298], que se encuentra en vigor en ambos Estados Partes. Según Pastori, el Art. 27 referido "no sólo incluye a las leyes nacionales que pudieran estar en conflicto con un tratado internacional, sino a la Constitución misma (...) sustentado, asimismo, por decisiones jurisdiccionales en el ámbito internacional". [299]

También, el **TAH** desechó el argumento argentino que una acción del Estado más allá de la disuasión de los manifestantes hubiese implicado reacciones difíciles de controlar. Al respecto advirtió, en el Considerando 129, que tal supuesto no posee respaldo en la prueba producida en el proceso. Además, en sintonía con lo anterior, en el Considerando 138, refutó la posición argentina que quería consagrar el derecho de protesta de los asambleístas de Gualeguaychú por sobre el de libre circulación, dado que "los propios tratados internacionales generales de derechos humanos con jerarquía constitucional reconocen la relatividad de los derechos subjetivos de cada uno, ante los derechos subjetivos de los demás, y la posibilidad de su limitación por razones de bienestar general". Entonces, en base a estas explicaciones, el Tribunal concluyó que ni aún en el derecho interno el derecho a la protesta es absoluto, y que éste debe limitarse cuando

---

[298] *Considerando 128*, Ibíd., Pág. 24.-

[299] Pastori Alejandro, "El Laudo del MERCOSUR sobre libre circulación: una oportunidad para reflexionar sobre las carencias del sistema de solución de controversias", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-4, 39, Pág. 6.-

afecta el derecho de los demás. Para sustentar ello, enumeró los siguientes textos: el Art. 29, Apartado 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el Art. 32, Apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de Enero de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica); el Art. 19, Apartados 2 y 3, y el Art. 21, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de Diciembre de 1966, que son parte integrante de la Constitución Nacional de la Nación Argentina de 1994 al haber sido incorporados en su Art. 75, Inciso 22.[300]

Por lo tanto, aunque se consintiera la tesitura argentina que su gobierno tuvo que elegir entre respetar a dos derechos que no podían ejercerse simultáneamente (posición que es altamente susceptible de ser discutible), en opinión del **TAH** ésta habilitaría a algún grado de restricción de uno de los derechos, pero "nunca la anulación completa de un derecho en aras de otro que sea juzgado de mayor jerarquía"[301], o más atendible por una razón de oportunidad.

Finalmente, y por todo lo previamente expuesto, el **TAH** decidió esencialmente, por unanimidad, que acogería *parcialmente* la pretensión de Uruguay, que declara que la ausencia de las debidas diligencias que Argentina debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen ambos países, realizados por los vecinos de la ribera argentina del Río Uruguay, no es compatible con el compromiso asumidos por los Estados socios en el **TA**, esto es, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países. Asimismo, desestimaría *parcialmente* la pretensión de Uruguay, que este **TAH** adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de Argentina.

---

[300] *Considerando 139,* Laudo del Tribunal Arbitral "*ad hoc*" de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay". Pág. 27.-

[301] *Considerando 133,* op.cit., Pág. 26.-

IV.2.2. Otros andariveles incursionados por la controversia

La polémica construcción de las plantas de celulosa en la ribera uruguaya también hizo que Argentina interpusiera una demanda contra su vecino país ante la Corte Internacional de Justicia **(CIJ)**, la máxima instancia judicial de la **ONU**, con sede en La Haya, Holanda, en el 2006[302], mismo año que se constituyo el **XII TAH del MERCOSUR**. Aunque dicho caso es sustancialmente diferente al recientemente expuesto en el apartado anterior, específicamente en el objeto de la controversia, no deja de ser, pese a ello, otra faceta o dimensión del mismo diferendo que oponen a Argentina y Uruguay por la entonces progresiva instalación de las referidas plantas.

En el laudo analizado anteriormente, el Estado reclamante fue Uruguay y la jurisdicción fue la del **MERCOSUR** y no la de la **CIJ**. Este ítem constituye relevante aclararlo, dado que ambos casos están relacionados por identidad de Partes y por referirse a una misma coyuntura. Entonces, cabe preguntarse porque no se sustanciaron en una misma jurisdicción[303].

---

[302] Según el Informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, la controversia iniciada por nuestro país ante la **CIJ** en razón de la violación del Estatuto del Río Uruguay por parte del vecino país, tuvo solicitud de introducción de instancia el día 4 de Mayo de 2006. Luego, Argentina presentó su Memoria el día 15 de enero de 2007, y Uruguay presentó la Contra Memoria el 20 de Julio del mismo año. Posteriormente, la Corte decidió ampliar la etapa escrita del procedimiento requiriendo la presentación de una Réplica, por parte de Argentina, que fue efectuada el 29 de Enero de 2008; y de una Dúplica, por parte de Uruguay, que fue realizada el 29 de Julio de 2008. Conforme a lo expresado por el Gobierno argentino, éste intentó por todos los medios resolver la controversia, incluso antes que comenzara la construcción de plantas de celulosa, apelando a mecanismos de negociación, de acuerdo al Estatuto de 1975. Así, promovió la constitución del Grupo Técnico de Alto Nivel **(GTAN)** para que ambas partes negociaran en un plazo de 180 días, concluyendo dicho Grupo sus tareas sin llegar a ninguna solución. Ello motivó a iniciar negociaciones directas entre las Partes, a través de los ex Presidentes Kirchner y Vázquez, para encontrar una solución al diferendo. Como consecuencia, si bien la empresa española **ENCE** aceptó suspender sus tareas, no ocurrió lo mismo con la empresa finlandesa **BOTNIA**, condenando al fracaso las negociaciones comenzadas en Marzo de 2006, y habilitando a Argentina a recurrir a la **CIJ**. Pese al inicio de la acción judicial, Argentina no cejó en tratar de dirimir el conflicto mediante negociaciones, y para ello acudió a la intermediación de SM el Rey Juan Carlos I de España y el Gobierno español (Declaración de Madrid del 20 de Abril de 2007), aunque sin mayores resultados, ya que el 8 de Noviembre de 2007 el Gobierno uruguayo tomó la decisión unilateral de autorizar la operación del emprendimiento Orión, a cargo de **BOTNIA**, que comenzó a funcionar el 9 de Noviembre de dicho año. ***Para más detalles ver:*** Informe N° 74, Jefatura de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Octubre de 2008, Págs. 460-461.-

[303] Resulta interesante señalar que Argentina intentó por todos los medios, a lo largo de todo el conflicto, evitar la regionalización del asunto declarando que era un tema de relaciones estrictamente bilaterales. Es decir, trató de "encapsular" la controversia.-

La jurisdicción de la **CIJ** está preceptivamente establecida en el Art. 60 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, solo para dirimir un conflicto relativo a la interpretación o aplicación del Estatuto que no haya sido posible ser solucionado de común acuerdo entre las Partes. En este caso en particular, ambos países no pudieron conciliar posiciones en cuanto a los Art. 7 a 12 de dicho Estatuto que se refieren a la construcción de obras sobre las márgenes del río que pueden afectar "la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas".[304]Así, ante la continuación de las divergencias entre las posiciones de Argentina y Uruguay al respecto, nuestro país demandó al país hermano ante la **CIJ**, preestablecida en virtud de la cláusula del Estatuto mencionada antes. En otras palabras, la posibilidad de recurrir a la jurisdicción de la **CIJ**, si las Partes así lo aceptan voluntariamente, es para situaciones muy puntuales referidas al uso del Río Uruguay. Por fuera de estos casos muy concretos señalados en el Estatuto, no rige la "cláusula compromisoria".

De esta manera, los cortes de ruta realizados por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú no poseían (ni poseen) relación alguna con el régimen de utilización del Río Uruguay previsto en el Estatuto, y por ende, no se podía aplicar el Art. 60 de dicho Estatuto. En el hipotético caso que Uruguay hubiese interpuesto un reclamo en la jurisdicción de la **CIJ** por estos hechos, a Argentina le bastaba no aceptar su jurisdicción para desbaratar tal solicitud.

Por otro lado, resultó evidente que los cortes de rutas internacionales lesionaban la libre circulación de bienes y personas, consagrada en el **TA**, texto fundacional que estatuyó las normas esenciales para la conformación de un Mercado Común del Sur (**MERCOSUR**). Entonces, Uruguay decidió efectuar su reclamo en el ámbito de este bloque regional porque son sus normas las que están en juego, y porque su jurisdicción está preestablecida de modo obligatorio entre las Partes para aquellas situaciones en las que surja un diferendo "sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento" del derecho del **MERCOSUR,** según el Art.1 del **PO.**[305]

---

[304] Art. 11 del Estatuto del Río Uruguay.-

[305] **Art. 1 del PO:** "1. Las controversias que surjan entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, serán sometidas a los procedimientos establecidos en el presente Protocolo; 2. Las

Cabe destacar que Uruguay podría haber acudido al sistema de solución de controversias estipulado en la **OMC**, a través de la aplicación de la cláusula de *opción de foro* prevista en el Art.1.2 del **PO**, debido a que los cortes de las rutas internacionales podrían haber violado normativa enraizada en los acuerdos firmados por Argentina y Uruguay en ese ámbito. No obstante, el país oriental priorizó el ámbito regional al multilateral dado que ello implicaba menor costo operativo, mayor celeridad, y desde el punto de visto jurídico consideró que podía presentar un mejor caso en el ámbito normativo de nuestro sistema de integración.

Como corolario, la **CIJ** de La Haya sentenció el 20 de Abril de 2010, por trece (13) votos contra uno (1), que "la República Oriental del Uruguay no respetó las obligaciones de naturaleza procesal que le incumbían en virtud de los artículos 7 al 12 que regulan el estatus del río Uruguay desde 1975"[306]. Según el eslovaco Peter Tomka, vicepresidente de la Corte, y quien procedió a la lectura del veredicto: "Uruguay no tenía derecho de autorizar la construcción de la usina ni del puerto"[307]. Esto significa que la Corte interpretó que Uruguay no consultó a Argentina antes de autorizar el emplazamiento y la construcción de la planta de celulosa **BOTNIA** (y **ENCE**, que fue posteriormente relocalizada) y la terminal portuaria que, con 1100 millones de dólares, constituye la principal inversión extranjera en la historia uruguaya. No obstante, Argentina no logró satisfacción en ninguna de sus otras exigencias: los jueces no encontraron pruebas suficientes de contaminación ambiental, desestimaron la pretensión argentina de ser indemnizada y se opusieron a un desmantelamiento o deslocalización de la planta. En síntesis, la decisión de la **CJI** sancionó el *statu quo* en la zona de

---

controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del Mercosur, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia podrán, de común acuerdo, convenir el foro.

Una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias de acuerdo al párrafo anterior, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto, definido en los términos del artículo 14 de este Protocolo. No obstante, en el marco de lo establecido en este numeral, el Consejo del Mercado Común reglamentará los aspectos relativos a la opción de foro." *(sic)*

[306] ***Extractado de:*** "La Haya avaló a Botnia, pero criticó a Uruguay por violar un tratado", La Nación, Buenos Aires, miércoles 21 de abril de 2010.-

[307] Ibid.-

conflicto y exigió que ambos países trabajen juntos a futuro para evitar una eventual contaminación futura.

Hasta la fecha de redacción del presente trabajo, los presidentes de Argentina y Uruguay, Cristina Fernández de Kirchner y José Mujica respectivamente, convinieron en Abril de 2010 comenzar un plan de vigilancia ambiental conjunto en las aguas del río Uruguay para auditar el funcionamiento de **BOTNIA**, pero eludieron, deliberadamente, hablar en público sobre el corte de los puentes internacionales por parte de los asambleístas de Gualeguaychú[308], que hoy día, afortunadamente se desbloqueó.[309] Finalmente, ambos Presidentes firmaron el 28 de Julio del mismo año un Acuerdo que establece el monitoreo conjunto de la planta de **UPM** (ex Botnia) y del río Uruguay para controlar una posible contaminación ambiental. El trabajo estará a cargo de una comisión de científicos – conforme a las normas de la Comisión Administradora del Río Uruguay (**CARU**)- que podrán ingresar en dicha planta de producción celulósica y en otras plantas de producción agropecuaria en suelo argentino.[310]

IV.2.3. Comentarios

Los sistemas de solución de controversias de carácter arbitral – como lo son, por ejemplo, el del **MERCOSUR** o el de la **OMC**- se ven enfrentados a una doble paradoja propia de este tipo de jurisdicciones. Por un lado, los tribunales arbitrales carecen de capacidad para imponer al Estado perdidoso una reparación económica, debiendo limitarse a declarar la legalidad o ilegalidad de la medida cuestionada. Es decir, los sistemas arbitrales se circunscriben en hacer ejecutar el laudo emitido, el cual depende de la buena fe del Estado. Por el otro lado, los Estados se comprometen a cumplir el laudo cuando aceptaron pertenecer a este tipo de sistemas de solución de diferendos, *pero puede* no hacerlo, con la única "amenaza" de que se le apliquen medidas compensatorias (que nuncan compensan a los particulares afectados).

---

[308] ***Ver:*** "Acuerdo con Uruguay, pero sin avances sobre el corte", La Nación, Buenos Aires, jueves 29 de abril de 2010.-

[309] "Esperan ese verano récord histórico de autos a Uruguay", Clarín, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2010.-

[310] "Habrá monitoreo conjunto de Botnia y del Río Uruguay", La Nación, Buenos Aires, 29 de julio de 2010.-

El **XII laudo del TAH del MERCOSUR** lamentablemente forma parte de tal "insuficiencia" inherente a estos sistemas. De hecho, en su Considerando 165, manifestó expresamente que, "la comprobación de que una medida nacional ha violado el derecho del **MERCOSUR** no entraña más que una obligación de adecuarse a ese derecho". Y, añadió, "Las normas del **MERCOSUR** no obligan a una parte incumplidora a reparar el eventual daño causado por su medida ilícita"[311].

En este sentido, si nos retrotraemos a la jurisdicción de la **UE** – donde rige el principio de responsabilidad- y en un contexto como el planteado en este caso, la sentencia del **TJUE** habilitaría al particular afectado a demandar por daños y perjuicios al Estado declarado omiso ante la jurisdicción de éste. Y, ante cualquier duda o consulta, antes de dictar sentencia, el juez nacional podría solicitar la opinión de dicho Tribunal, vía recurso prejudicial.

En cambio en el **MERCOSUR**, al no existir una vía de reparación de daños a través de la jurisdicción regional, las posibilidades de reparación para los damnificados por las irrupciones en los puentes internacionales por los asambleístas de Gualeguaychú, inclusive el Estado uruguayo, se encuentran en la jurisdicción interna argentina. Como bien esgrime Pastori, "No existe a nivel **MERCOSUR** conexión entre las jurisdicciones comunitarias y nacionales, por lo cual ambas vías son independientes, sin vasos comunicantes previstos"[312].

Por otra parte, en cuanto a la posible contingencia de repetición de los cortes, como bien temía el Estado Reclamante, los mismos erigirían, a nuestro saber y entender, una **ilegalidad o incumplimiento del laudo**. Desafortunadamente, los cortes se repitieron tras el dictado del laudo y perduraron hasta mediados del año 2010. Ante ello puede haber, entonces, dos (2) interpretaciones posibles: una, que Argentina entienda que el nuevo corte de rutas constituye un hecho distinto en tiempo y forma, y, por ende, no es ilegal hasta que otro laudo arbitral del **MERCOSUR** lo dictamine así; otra, que

---

[311] *Considerando 165.* Laudo del Tribunal Arbitral "*ad hoc*" de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay", Pág. 33.-

[312] Pastori Alejandro, op.cit., Pág. 9.-

Uruguay considere que una nueva irrupción en los puentes internacionales implique incumplir el **XII laudo del TAH**. En tal caso, se podría recurrir a los Art. 30[313] y 31 [314]del **PO**, sobre divergencias en el cumplimiento del laudo y medidas compensatorias. Sin embargo, en concreto, con el laudo bajo estudio "no pasó nada". Es decir, mantuvo el *status quo*.

En particular, el ex Canciller de Uruguay, Reinaldo Gargano, protestó ante el plenario del **CMC** durante la Presidencia Pro Tempore de Paraguay en el año 2007, porque nuestro país no había hecho cumplir el veredicto del **TAH**. Su par argentino, el ex Canciller Jorge Taiana, retrucó – por el contrario- que fue Uruguay el que violó el Tratado del Río Uruguay de 1975 al autorizar la instalación de la planta de celulosa **BOTNIA** en la ribera uruguaya, frente a Gualeguaychú, y que por dicha razón el diferendo fue llevado a la **CIJ** de La Haya.[315] Dichas declaraciones pusieron de manifiesto, entonces, que desde el punto de vista fáctico se produce una suerte de "mezcla" conceptual de las jurisdicciones del **MERCOSUR** y de la **CIJ**, socavando la credibilidad de nuestro régimen de solución de controversias regional, y confundiendo a la opinión pública sobre la pertinencia de cada una de ellas.

---

[313] *Supra,* Pág. 162.-

[314] **Art. 31 del PO**: "1. Si un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo del Tribunal Arbitral, la otra parte en la controversia tendrá la facultad, durante el plazo de un (1) año, contado a partir del día siguiente al que venció el plazo referido en el artículo 29.1, e independientemente de recurrir a los procedimientos del artículo 30, de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo; 2. El Estado Parte beneficiado por el laudo procurará, en primer lugar, suspender las concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados. En el caso que considere impracticable o ineficaz la suspensión en el mismo sector, podrá suspender concesiones u obligaciones en otro sector, debiendo indicar las razones que fundamentan esa decisión; 3. Las medidas compensatorias a ser tomadas deberán ser informadas formalmente, por el Estado Parte que las aplicará, con una anticipación mínima de quince (15) días, al Estado Parte que debe cumplir el laudo".*(sic)*

[315] "La libre circulación es un valor fundamental para el MERCOSUR", Página 12, Buenos Aires, sábado 20 de enero de 2007.-

CONCLUSIONES GENERALES

"Cuando la credibilidad es afectada en un proceso es probable que los ciudadanos, los terceros y los inversores presenten una tendencia a dudar que la situación pueda alterarse por el simple hecho de asumir nuevos compromisos"
FELIX PEÑA[314]

"(...) en tanto no se enfrente el debate sobre el sentido estratégico del MERCOSUR como política pública regional, la probabilidad que el proceso de integración se torne irrelevante es muy grande"
ROBERTO BOUZAS[315]

"El **MERCOSUR** anda rengo y a la miseria"[316], fue la frase escéptica y polémica que espetó el entonces candidato presidencial del Frente Amplio y hoy Presidente de la República Oriental del Uruguay, José "Pepe" Mujica, sobre nuestro proceso de integración regional. No obstante, recientemente –y ya al frente del Poder Ejecutivo Nacional del pequeño país oriental- se retrotrajo en su declaración y mencionó que "somos **MERCOSUR** hasta que la muerte nos separe"[317]. Asimismo, el también carismático y saliente Presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio "Lula" da Silva, manifestó su optimismo sobre el bloque mercosureño, aunque sin dejar de registrar las dificultades por las que éste está pasando (sobre todo en el ámbito comercial), en una interesante entrevista a un medio argentino:

"Hay que separar al **MERCOSUR** de la integración. Cuando Kirchner, Nicanor [Duarte], Tabaré [Vázquez] y yo asumimos, el **MERCOSUR** estaba arruinado. Nadie creía más en él. Y hoy el **MERCOSUR** se está consolidando, y mucho. Brasil y la Argentina ya pueden hacer sus intercambios comerciales en sus propias monedas, y queremos que eso ocurra en todo el

---

[314] ***Citado en:*** Olivar Martha Lucía, "El perfeccionamiento del MERCOSUR como condición esencial de la relación con la UE", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-3, 7, Pág. 16.-

[315] Ibid.

[316] ***Citado en:*** Peña Félix, "Rengo y a la miseria pero aún con futuro", La Nación, 8 de septiembre de 2009. Pág.1.-

[317] "Mujica: MERCOSUR hasta que la muerte nos separe". Uruguay al Día, 1º de Marzo de 2010.-

MERCOSUR y también en Sudamérica (...). Se hace una integración política con el límite del respeto por las tradiciones culturales y políticas de cada país. Y, al mismo tiempo, hay que crear mecanismos para que pueda haber cambios con el correr del tiempo. Carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, energía: hay que integrar esos elementos. Que las personas empiecen a transitar libremente, las culturas se vayan mezclando, y después ya no nos veremos como enemigos, sino como seres humanos que se dividen el mismos espacio geográfico."[318]

Por otro lado, en Diciembre de 2010, durante la Sesión Plenaria del **CMC** en Foz de Iguazú, el actual Canciller argentino, Héctor Timerman, declaró entusiastamente ante sus pares que nuestro esquema de integración regional está viviendo un momento categórico, esto es, "Estamos tomando decisiones que implicarán cambios regulatorios profundos y que transmiten claramente la convicción de los Gobiernos de los Estados Partes de que no hay vuelta atrás con relación al **MERCOSUR**".[319]

Entonces, no obstante la "lluvia de críticas" que suelen caer sobre el funcionamiento y la relevancia de contar con un sistema de integración como el esquema mercosureño, sus líderes regionales (aunque a veces se resistan a aceptarlo según el contexto que les toque en suerte lidiar) no pueden negar que aún éste "tiene futuro" (y por antonomasia, nosotros tampoco). En otras palabras, desde su fundación en 1991, el **MERCOSUR** mantiene en el nivel político y estratégico –incuestionablemente- su razón de ser original. Es decir, desde su creación, nuestro bloque regional rememora la idea de una región de paz, democracia y estabilidad política. Construye la idea de un "barrio de socios" y no de potenciales rivales. Como bien expresó Lacalle, ex Presidente uruguayo entre los años 1990-1995 y uno de los fundadores del **MERCOSUR**, "Estamos obligados a llevarnos bien porque no nos podemos mudar"[320]. Por ende, al menos por esta razón, como bien esgrime Félix Peña al respecto, "No es recomendable caer en la tentación de comenzar desde cero"[321], e incitar su "reemplazo" por otro sistema de

---

[318] Cárpena Ricardo, "Entrevista con Luis Inácio Lula da Silva: No puedo imaginar a Brasil y Argentina separados", La Nación, Buenos Aires, domingo 19 de Abril de 2009.-

[319] Dirección de Prensa de Cancillería, "Timerman en Foz de Iguazú: en lo institucional, el MERCOSUR vive un momento decisivo, y en tal sentido, el 2010 será un año histórico", Foz de Iguazú-Buenos Aires, Información para la prensa N° 583 /10, jueves 16 de Diciembre de 2010, en: www.mrecic.gov.ar

[320] Bengolea Matías. "El MERCOSUR actual va a un precipicio", DíaaDía, Córdoba, 25 de Abril de 2010.-

[321] Peña Félix, op.cit, pág.2.-

integración que "funcione mejor"[322], o bien pretender "deshacerse" de éste ante la más mínima contingencia suscitada entre los países socios.

De todos modos, cabe reconocer que fueron menos notorios los resultados del **MERCOSUR** en la implementación, en la *praxis,* de tal idea estratégica en un proyecto común, es decir, por ejemplo, en la realización de la preferencia económica – no sólo comercial- entre sus Estados Partes, y cuyo instrumento sería el Mercado Común, entendido como una construcción en el largo plazo para lo cual se precisaron primeros instrumentos a lograrse en un período de transición. Como señaló Gros Espiell, ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, "el Tratado de Asunción lo que establece es un proceso hacia el Mercado Común y no un Tratado que establece el Mercado Común"[323], a diferencia del Tratado de Roma que fundó la **CEE**. Para lograr ello se establecieron bases de un sistema de reglas comunes. ¿Y, qué fue, entonces, lo que aconteció desde 1991? Surgieron, evidentemente, preferencias

---

[322] En los recientes debates sobre los actuales procesos de integración regionales surge inevitablemente la cuestión sobre la futura "coexistencia", "complementación" y/o "superposición" de esquemas regionales tales como el **MERCOSUR** en expansión y la novísima **UNASUR**. Conforme al Tratado de Brasilia, firmado en Mayo de 2008, el objetivo de la **UNASUR** es fortalecer la integración regional a través de un proceso que va más allá de la simple convergencia de sistemas existentes. No obstante, a la vez, el **MERCOSUR**, en su versión expandida (con la adición futura de Venezuela como miembro pleno y otros países de la región como miembros asociados), aspira también a gravitar sobre el área sudamericana. Prueba de ello ha sido la participación de varios líderes de países latinoamericanos en las Cumbres Presidenciales del **MERCOSUR**, como, por ejemplo, la Cumbre de Córdoba de Noviembre de 2007, de la cual inclusive participó el ex Presidente de Cuba, Fidel Castro. Asimismo, existen dos (2) grandes diferencias entre el **MERCOSUR** y la **UNASUR**. La primer diferencia constituye que el **MERCOSUR** es una realidad concreta basada en compromisos legales asumidos por sus países miembros. Sería muy difícil dejar de lado los mismos, por más incompletos e imperfectos que éstos fuesen, considerando el comercio y los flujos de inversión que se desarrollaron entre los países socios desde la firma del Tratado de Asunción. Además, el **MERCOSUR** posee una identidad incipiente, como bien demuestra el uso de su acronismo en los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro (4) Estados Partes. Por su parte, la **UNASUR** recientemente, en Noviembre de 2010, recibió la ratificación de su Tratado Constitutivo del Congreso uruguayo; que se sumó a las ratificaciones anteriores de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, completando así la cantidad mínima requerida de nueve (9) de los doce (12) países miembros en ratificar dicho documento para su entrada en vigencia. Brasil, Paraguay y Colombia tienen todavía pendiente la ratificación del Tratado suscrito en Brasilia el 23 de Mayo de 2008. La segunda diferencia entre ambos sistemas es que el **MERCOSUR**- a pesar de las dificultades que está pasando en la actualidad- está basado, sobre todo, en acuerdos de preferencia comerciales que constituyen el pilar fundamental de la integración productiva. El **UNASUR**, en cambio, carece de una naturaleza similar. En todo caso, en éste último esquema, las preferencias económicas entre los Estados Partes resultará de la convergencia de acuerdos parciales pre-existentes o de aquellos acuerdos firmados bajo el paraguas de la **ALADI**. ***Para más detalles ver:*** Peña Félix, "South American Integration, Can UNASUR and MERCOSUR complement each other", Abril 2009, en: http://www.felixpena.com.ar; "Congreso Uruguayo ratifica tratado del bloque sudamericano UNASUR", Reuters. 30 de noviembre de 2010.-

[323] ***Cita evocada en:*** Gutiérrez Proto Daniel. "Creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR", VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**, Buenos Aires. 2 al 4 de Septiembre de 2009, en: http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

comerciales que permiten discriminar frente a terceros en sectores relevantes de la economía, pero, por otro lado, se observan precariedades en las reglas que se suponía constituían seguros contra el proteccionismo y, como tales, factores que inducían a concretar inversiones productivas en función del mercado ampliado. En pocas palabras, a pesar de la denominación que se adoptó en el Art.1 del **TA**, el **MERCOSUR** no fue más allá de la conformación de una zona de libre circulación de bienes, servicios y personas; zona en la que se pretendió establecer un arancel externo común que llegaría a cero en un breve período así como la coordinación de las políticas macroeconómicas sectoriales entre los Estados socios.

Tales falencias denotan un diseño institucional del **MERCOSUR** "rudimentario" y "desproporcionado" (por exiguo) a las ambiciosas aspiraciones que se pregonaron, debiendo ser objeto de reforma si en verdad se pretende que éste funcione aceitadamente y que ofrezca, en prospectiva, apropiada cobertura a los derechos humanos, la seguridad jurídica, y la confiabilidad a los inversores y a los propios componentes del esquema integrativo. De todos modos, tal solución, al decir de Bazán, "dependerá del despliegue evolutivo de proceso de integración, debiendo concebirse a la solución institucional como *consecuente* y no como *antecedente* de cuya existencia se *adivine* la mentada evolución".[324] De lo contrario, si ésta es entendida como antecedente y no como resultante, se correría el riesgo de incurrir en una institucionalización "burocrática-pasiva"[325].

En este sentido, el funcionamiento del modelo integrativo debe ser predecible y serio. Éste debe evitar convertirse en un "gigante con pies de barro", sometido a los arranques ciclotímicos de sus socios – sobre todo de los más grandes, Argentina y Brasil - para

---

[324] Bazán Víctor, "Desafíos del MERCOSUR: Dimensión Constitucional del Proceso Integrativo. La Protección de los Derechos Humanos en el espacio integrado", en: Ciuro Caldani Miguel A. & Kemelmajer de Carlucci Aída (comp.), Integración Unión Europea y MERCOSUR, Rosario, Revista ECSA-Argentina N°2, Ediciones Jurídica Cuyo N°2, 2000, Págs.204-205.-

[325] Enfoque institucional de Roberto Lavagna. ***Citado en:*** Bazán Víctor, op.cit.,Pág.205.- En esta línea de argumentación, no podemos dejar de señalar una frecuente crítica a la conformación del órgano judicial, como es la generación de superestructuras burocráticas que no se corresponderían con las posibilidades de los Estados Parte. En este sentido, debe decirse que la postura a favor de la existencia del citado órgano no implica la copia del esquema de la **UE** sino la asimilación de sus principios funcionales. Por otro lado, la "burocracia del **MERCOSUR**" ya existe como producto del funcionamiento de los órganos ejecutivos conformados y su eficiencia nunca ha sido discutida en función de su número sino por sus resultados.

que no vaya en detrimento de las expectativas acerca de la futura consolidación del esquema regional[326].

De ahí que varios académicos, políticos, y hacedores de políticas públicas de los cuatro (4) países socios insisten en profundizar un amplio (y ya existente) debate sobre cómo seguir construyendo el proyecto común y sobre sus modalidades y alcances.

En medio de esta "capitalización" de experiencias negativas y positivas del **MERCOSUR** en sus dimensiones políticas y económicas, también **surge necesariamente el análisis de su dimensión jurídica**. Es decir, surge el "reconocimiento" que el acaecimiento de controversias entre los socios constituye una circunstancia inevitable en cualquier proceso de integración. Y, por ende, resulta imperativo brindar a los Estados Partes y demás actores involucrados un marco de seguridad jurídica que permita garantizar soluciones justas a dichos conflictos del mejor modo posible y con la mayor celeridad alcanzable.

Ampliando estos conceptos, todo proceso de integración que aspire a desarrollarse exitosamente debe prever un adecuado sistema de solución de las controversias que en su marco y ámbito se susciten. Tales conflictos indefectiblemente se plantean, como hemos estudiado en los capítulos anteriores, entre los propios países socios del bloque, entre las personas físicas o jurídicas de los Estados Partes, o entre los propios órganos constitutivos del sistema de integración, etc. No obstante, resulta importante destacar que las controversias entre los Estados Partes no significan, por ejemplo, crisis insolubles o el fracaso del regionalismo. Por el contrario, los conflictos sólo surgen entre "países amigos", pues no existe intercambio alguno de cualquier índole entre "países enemigos".

Entonces, el método adoptado para la resolución de conflictos ha sido considerado como uno de los aspectos más importantes en cualquier proceso de integración, ya que su rol principal es el de coadyuvar en general a la consolidación del mismo. La cuestión de elegir un sistema de solución de controversias es verdaderamente trascendente y

---

[326] Ibíd.- Según Bazán los socios mayores del **MERCOSUR** – Argentina y Brasil- "actúan con la tranquilidad de saber que no pueden serles impuestas coactivamente las disposiciones tomadas por los órganos del Mercosur, lo que no hace sino empalidecer las expectativas acerca de la futura consolidación del sistema".-

mucho dice sobre la real índole del proceso de integración en curso, e incluso, sobre el propio destino integrador.

En síntesis, el sistema de solución de controversias debe ser atributo del bloque y no al contrario. La adopción del sistema de solución de controversias equivocado, incompatible con las demás instituciones políticas que le circunden, es altamente lesiva al proceso de integración general. La ineptitud de un bloque regional para apaciguar conflictos entre sus socios lesiona la *credibilidad* y la *seguridad jurídica* esencial para el desarrollo del regionalismo abierto. Y, consecuentemente, también causa mucho daño a la sociedad a la que pretende servir.

Teniendo en cuenta lo anterior, **el objetivo del presente trabajo** fue analizar la performance y efectividad general del sistema de solución de controversias del **MERCOSUR** desde su instauración, y en particular, desde el establecimiento del régimen vigente bajo el **PO** (que coexiste con lo estipulado por el **POP** en materia de controversias). Nos centramos en estudiar si éste fue realmente efectivo y eficiente, o bien si fue "lesivo" de nuestro sistema de integración.

En otras palabras, intentamos dilucidar si el actual diseño para la resolución de conflictos en nuestro esquema de integración regional resulta adecuado para dar respuesta a las exigencias y desafíos que deparará la existencia prospectiva de un Mercado Común y que, seguramente, serán mucho más importantes que los que hoy día se enfrenta nuestro bloque regional.

Según Dreyzin de Klor y Perotti, a la hora de pergeñar el régimen de solución de controversias establecido en el **PO**, la idea dominante era mejorar el régimen entonces existente – el estatuido por el **PB**- "como recurso necesario y transitorio hacia la instauración de un mecanismo semejante al que opera en procesos más avanzados de integración, en la convicción que de este modo se contribuye a profundizar el desarrollo del bloque y a brindar mayores garantías a los operadores".[327] Las reformulaciones introducidas en el **PO**, fueron varias, como bien vimos durante el desarrollo de este trabajo. Las principales son: la *apertura de foros;* el *establecimiento de mecanismos*

[327] Dreyzin de Klor Adriana & Perotti Alejandro Daniel, El rol de los Tribunales Nacionales de los Estados del MERCOSUR, 1era edición, Córdoba, Ed.Advocatus, 2009, Pág. 78.-

expeditos; la posibilidad de *solicitar opiniones consultivas;* y la *constitución de un Tribunal Permanente de Revisión* (**TPR**) como instancia única o bien con facultades de revisión de los laudos emitidos por los **TAH.** De todos modos, fueron muchos también los temas que no fueron objeto de reforma, perdiéndose una preciosísima oportunidad –según nuestro saber y entender- para mejorar significativamente el sistema de solución de controversias del **MERCOSUR**.

En líneas generales, el **PO** no modificó sustancialmente el *ámbito de aplicación.* También, se mantienen las *distintas fases* del régimen de solución de controversias, esto es, la primera fase, o etapa "diplomática", consistente en llevar a cabo negociaciones directas entre las partes en la contienda, y la etapa "jurisdiccional", que aunque de modo muy embrionario, al establecer los **TAH**, dio lugar a la "existencia de un germen de supranacionalidad", dado que el laudo arbitral es de carácter obligatorio.[328] Además, se respeta el procedimiento arbitral instituido y los plazos fijados en el régimen de solución de controversias establecido en el **PB**, con la excepción de la intervención del **GMC**, la cual se torna optativa.

Desafortunadamente, en cuanto a la *accesibilidad al régimen* de solución de controversias, tal vez, por ejemplo, los particulares podrían haber promovido con mayor vehemencia su uso, pero ello no aconteció debido a los inconvenientes de acceso del sector privado al sistema establecido en el **PO** (Capítulo XI del **PO**). Los particulares afectados por la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del **TA**, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del **CMC**, de las Resoluciones del **GMC** o de las Directivas de la **CCM**, deberán formalizar sus reclamaciones ante la seccional del **GMC** del Estado Parte donde tenga su residencia habitual o sede de sus negocios. Ello implica que los particulares dependen del Estado al que pertenecen para acceder al sistema. En añadidura, en el hipotético caso que accediesen, la representación y defensa, tanto ante el **GMC** como ante el **TAH**, la realiza el Estado, y no el particular en forma directa. Esto no sería cuestionable, si no fuese porque en muchas ocasiones los Estados privilegian una solución política de los diferendos por sobre una resolución de tinte jurídico. En pocas palabras, en el **PO**, el reclamo de los particulares continúa siendo

---

[328] Dreyzin de Klor Adriana & Perotti Alejandro Daniel, op.cit., Pág. 78.-

"mediatizado" por la voluntad discrecional del Estado Parte correspondiente, quien puede o no hacer suyo el mismo, y –sólo- en el primer caso continuar el procedimiento.[329] En este sentido, la única forma de solucionar dicha restricción constituye el planteamiento de la acción ante el Poder Judicial respectivo, y en su marco peticionar al juez de la causa la elevación de una opinión consultiva al **TPR**. Podría decirse, entonces, que el mecanismo previsto en el **PO** (y anteriormente en el **PB**) conlleva a una situación de "denegación de justicia" por los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes, dado que los Estados socios dominan los órganos del **MERCOSUR** que hasta esa fase intervienen (en virtud de su carácter de intergubernamentales), y son los que en definitiva, efectúan el control de admisibilidad de tales reclamos, aceptándolos o rechazándolos.

Por otro lado, una primera lectura de los datos extraídos del estudio de las controversias suscitadas, desde la instauración del **PB**, y posteriormente del **PO** (es decir, desde el año 1993 hasta nuestros días), revela que solamente se emitieron diecisiete (17) laudos por Tribunales arbitrales del **MERCOSUR**. Esto pareciera ser una masa de laudos muy baja, advirtiéndose una peligrosa "desjuridización" de nuestro esquema de integración regional. En otras palabras, el exiguo uso de los sucesivos regímenes de solución de controversias, denota una escasa voluntad política de los gobiernos de zanjar los conflictos a través del sistema de solución de diferencias del **MERCOSUR**, y que privilegian más la negociación que el acceso a una instancia jurisdiccional.En este sentido, como bien argumentó el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, Dr. Antonio Fretes:

"La *eficacia* y *funcionalidad* de un órgano pueden medirse por la utilización que del mismo se hace, en orden a sus competencias y el cumplimiento de las finalidades para las que fue concebido (...). Las actuales fórmulas de resolución de conflictos, surgidas a partir del Protocolo de Brasilia, el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Olivos, no han dado de sí los resultados esperados, o cuando menos los que se tuvieron en miras al plantearlos. **Muy pocos conflictos han sido sometidos a los órganos de resolución de controversias.** En curso de un puro análisis especulativo, esto puede deberse a solo dos causas: o bien no se han dado disputas en el seno del **MERCOSUR**, lo cual es poco creíble y no acompasa la realidad, o bien esas disputas no han sido sometidas a la mecánica de solventarlas que han construido esos instrumentos internacionales. **Esta última hipótesis supone una desconfianza visceral en la**

[329] Ibíd., pág. 79.-

eficacia de los métodos de que actualmente se dispone para dirimir entre los Estados Miembros".[330]

En la misma línea argumental, además, si comparamos el "récord" de cumplimentación de los laudos dictaminados bajo el **PB** (1993-2004) con los emitidos durante la vigencia del **PO** (2004...), los diez (10) primeros laudos del **TAH** fueron cumplimentados en su totalidad (aunque hubieron divergencias en el modo de cumplimentación de dos (2) de ellos); en cambio, los laudos XI y XII del **TAH** y los respectivos laudos del **TPR** no fueron a nuestro juicio cumplimentados, en detrimento de la eficiencia y credibilidad del actual régimen de solución de controversias del **MERCOSUR**. Es decir, más allá que en el **PO** se exprese que los laudos arbitrales son "obligatorios", dicha obligatoriedad resulta a ojos vista "nominal", pues el cumplimiento del laudo depende en todo momento de la "buena voluntad" del Estado reclamado, incitando así a los infractores a persistir en su actitud incumplidora de las obligaciones internacionales oportunamente asumidas, quienes albergan la íntima convicción de que ninguna sanción real y tangible les será aplicada, dadas la fragilidad e inocuidad intrínsecas del sistema.[331]

Asimismo, se observaron laudos arbitrales con interpretaciones contradictorias sobre temas similares o sobre el mismo tema. Ello se vio expuesto claramente en el "caso de prohibición de neumáticos remoldeados", en el cual el **TPR** revocó el laudo recaído en la instancia anterior a favor de Uruguay el día 20 de Diciembre de 2005 (contrariando totalmente lo estipulado por el **TAH,** que había sido favorable a Argentina). En pocas palabras, en la misma controversia, el **TAH,** primero, favoreció con su laudo el principio "de protección al medio ambiente", y a posteriori, el **TPR** revocó dicho laudo para consagrar, contradictoriamente, el principio de "libre circulación" de bienes en la zona **MERCOSUR,** "lesionando" así la credibilidad en las instancias jurisdiccionales de nuestro subsistema de integración regional. Entonces, la inexistencia de un órgano de justicia "permanente" – real y no de "existencia literal" – y el hecho que el Tribunal

---

[330] Fretes Antonio, "VII Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR". Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009. en:
http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

[331] No obstante, cabe recordar lo establecido por la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" en su artículo 27, sobre la potencial responsabilidad internacional que sobre el Estado incumplidor podría recaer como consecuencia de una actitud omisiva frente a la exigencia de cumplimiento de una obligación de aquella índole (*pacta sunt servanda)*.-

Arbitral pueda tener diversa composición frente a cada caso que se presenta (en virtud de que se trata de un órgano *ad hoc*), aloja el serio riesgo de obtener soluciones distintas para casos similares (o para la misma controversia) perjudicando así la seguridad jurídica del bloque. [332] En este sentido, la diferente conformación de los **TPR**, según el número de partes en la controversia, no contribuye a la creación de una jurisprudencia uniforme de los árbitros sobre el derecho del **MERCOSUR**. Esto es, el **TPR** se compondrá de cinco (5) árbitros si las partes en conflicto son más de dos (2), o bien tres (3) árbitros si las partes contendientes son sólo dos (2).Además, en general, esta tendencia negativa se acentúa ya que, en la mayor parte de los casos, el **TPR** estará conformado por tres (3) miembros que cambiarán según sean los Estados Partes en la controversia.

Como corolario, el desarrollo de nuestro esquema regional implicó el dictado de una enorme cantidad de *normas* que en su mayoría poseen una *pobre técnica legislativa* de redacción, lo cual se traduce en dificultades de interpretación. Por ende, es imperioso que los árbitros seleccionados para dirimir una controversia posean experiencia y un manejo acabado de la normativa **MERCOSUR**. La lóbrega redacción de las normas denota una falta de control de legalidad previo a su aprobación, que deberían ostentar los órganos con capacidad decisoria del **MERCOSUR**. Como consecuencia, existen problemas en la interpretación y el alcance de la normativa, que evidentemente deberán ser resueltas por los futuros árbitros en cuestión.

Entonces, como bien sintetizó la actual jueza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación **(CSJN),** Elena Highton de Nolasco, en el Segundo Encuentro de Cortes Supremas de Justicia del **MERCOSUR**, en Brasilia, en Noviembre de 2004:

"(...) En forma paulatina y paralela al progreso de la mayor interacción en esta región, se van desarrollando las instituciones, parecería haber llegado al MERCOSUR la preocupación de asegurar la división de poderes, necesaria para la conformación de un auténtico mercado común. La instauración del Tribunal Permanente de Revisión **(TPR)** puede representar, si se logra su adecuado funcionamiento, una forma eficaz de afianzar la seguridad jurídica en la región y el proceso de integración, lo que implica el fortalecimiento de la posición de los países integrantes del bloque frente al mundo en general y frente al resto del continente en particular. **Lamentablemente, el TPR no ha**

---

[332] ***Para más detalles ver:*** Lipovetzky Daniel, op.cit., Págs. 163-169.-

logrado aún su *adecuado funcionamiento* lo cual afecta evidentemente la vigencia de seguridad jurídica en el bloque".[333]

En términos comparativos con otros sistemas de integración, no obstante el progreso constituido por la introducción de la disposición que otorga autoridad de "cosa juzgada" a la sentencia del Tribunal Arbitral creado para dirimir un conflicto en particular, sigue presentando el defecto original de haber adoptado el "Panel Arbitral" que utiliza el **TLCAN** (el modelo del Acuerdo de Libre Comercio entre EE.UU., Canadá y México), falla radical ya que el objetivo del **MERCOSUR** no coincide con el de una libre asociación de Estados. Es decir, es insuficiente para superar las disputas que podrían presentarse en un grado más avanzado del *continuum* integrativo, como lo supondría la implementación de un *mercado común.* El sistema arbitral estatuido, al no crear una burocracia comunitaria como la de la **UE** o la **CAN**, entraña dificultades y limitaciones a la hora de resolver los diferendos, especialmente aquellas que devienen del exiguo y subjetivo alcance de las decisiones del Tribunal Arbitral, cuyo laudo es obligatorio – como bien mencionamos antes- solamente para los países socios en la contienda sometida a su arbitraje. En síntesis, dicha modalidad continúa siendo una respuesta parcial a las necesidades del proceso de integración iniciado con la firma del **TA**.

Por otro lado, también es factible que pensemos que el **MERCOSUR** podría asemejarse a la **UE** y a su Tribunal de Justicia. No obstante, también debemos cavilar que el **MERCOSUR** tal vez no es necesariamente una **UE** en construcción, en el sentido de que va a seguir exactamente el mismo modelo. Si sostenemos este tipo de propuestas probablemente nos lleve a mayores frustraciones a la hora de la implementación (además sería incompatible, en la actualidad, con las respectivas previsiones constitucionales de Brasil y Uruguay).[334] Así, tal vez, creemos que lo más "sano" sería trabajar más profundamente sobre nuestro propio modelo, respetando las

---

[333] ***Citada en:*** Dreyzin de Klor Adriana & Perotti Alejandro Daniel, op.cit., Pág. 82-83.-

[334] En este sentido, "el modelo o la referencia de la **UE** muestra que las instituciones pueden ser costosas pero también necesarias. En este sentido, el **MERCOSUR** debe desarrollar su propio proceso evolutivo, teniendo en cuenta que la experiencia de la **UE**- tomada como referente- no resulta automáticamente aplicable, ya que no cabe duda de que la realidad de los años 50' en Europa no es asimilable al momento actual en nuestra región. Por lo tanto no debemos sucumbir al intento de trasladar al **MERCOSUR** la misma y exacta arquitectura institucional de la **UE**". ***Para más detalles ver:*** Alonso Casellas Cristina, Bozzo Cristina, Ferro Graciela, Gos León y Stabile María Rosa, "Solución de Controversias en los sistemas de integración. El caso del MERCOSUR", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, Serie INAP- AAG- DNEYD- CEPAS, Octubre de 1999, Pág. 60-

identidades y necesidades nacionales y de lo que cada Estado Parte puede realmente ejecutar. Además, la forma y modalidad de integración son elementos que influyen sobre la capacidad de estimular el crecimiento y mejorar la calidad de insertarse en la economía mundial de las economías participantes, **pero los principales dilemas del MERCOSUR hoy no pasan por la forma de integración como por su calidad.**[335]

En resumen, como bien destacó el Dr. Jorge Fontoura, Profesor de Derecho Internacional Público del Curso de Preparación para la Carrera de Diplomacia del Instituto Rio Branco, Itamaraty, Brasil:

"El subsiguiente Protocolo de Olivos fue, en algunos pasajes, excesivo e innecesario. Con todo, ofreció formas más concretas a un modelo de solución de controversias exitoso, el del Protocolo de Brasilia, que carece en el presente momento de ser ejercitado y, *pour cause,* asimilado por los gestores de la integración, todos miembros de los Poderes Ejecutivos de los Estados socios. Y es esperable que así sea, pues la integración es una variable de política exterior que en el presidencialismo, y en el resto de las democracias modernas, pertenece a la conducción exclusiva del Jefe del Poder Ejecutivo, y, eventualmente, en nuestro subcontinente, fiscalizada complacientemente por los respectivos Congresos Nacionales" *(traducción del portugués)* "[336]

Entonces, por todo lo expuesto anteriormente, podemos esgrimir que el régimen de solución de controversias estatuido en el PO, evidentemente, no asegura la confiabilidad, la certidumbre, la previsión y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

No obstante, cabe recordar que el actual régimen de solución de controversias no será el definitivo. Conforme al Anexo III, Numeral 3, del **TA**, el artículo 44 del **POP** y el artículo 53 del **PO**, los Estados Partes deben estudiar y revisar el actual régimen de solución de controversias a fin de establecer "un Sistema Permanente de Solución de Controversias" para nuestro esquema de integración, "antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común".

---

[335] Bouzas Roberto, "MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?", en: Hugueney Filho C. y Cardim C.H. (coord.), Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL, IPRI, 2002, Pág. 6.-

[336] ***Para más detalles ver:*** Fontoura Jorge, "Criação do Tribunal de Justiça do MERCOSUL", VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**, Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009, en: http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

De esta manera, el **CMC** ha instado en varias ocasiones, al "Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel para la Reforma Institucional del **MERCOSUR" (GANRI)**, a través de las Decisiones N°29/06, 09/07, 17/07 y 56/07, a reforzar los aspectos jurídicos institucionales del **MERCOSUR** mediante la revisión del corriente sistema de solución de controversias estipulado en el **PO** con "el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo y fortalecimiento del **MERCOSUR** y perfeccionar su funcionamiento".

En particular, el Gobierno argentino -a través de Cancillería argentina y el Ministerio de Economía- tras evaluar las "lagunas" y "defectos técnicos" de nuestro sistema de solución de diferendos, presentó un Diagnóstico y Propuesta de Reforma del Protocolo de Olivos al **GANRI**, aunque con poco eco y repercusión hasta el momento. El Diagnóstico, básicamente, se refiere, entre otras cosas, a las detecciones que se hicieron de los últimos siete (7) laudos, que a su saber y entender, eran muy pobres jurídicamente, sin sustentación, y con algunas arbitrariedades. Además, según nuestros expertos, la integración de los **TPR**, cuyos árbitros se renuevan cada dos (2) años y susceptibles de ser reelegibles por dos (2) mandatos más, dejó incertidumbres sobre su imparcialidad, como en el "caso de neumáticos remoldeados".[337] En ese sentido, para subsanar la aparente discrecionalidad de los árbitros, la propuesta argentina blande la posibilidad de elegir aquellos que provengan de los Estados socios de la **ALADI,** como una manera de resguardar la imparcialidad de los miembros de los Tribunales intervinientes en las contiendas. Otra proposición se refiere a reformar la "etapa post-laudo" estatuida en el **PO** (cumplimiento, medidas compensatorias), debido a que considera que no puede ser el Estado reclamante el que determine si el Estado reclamado "cumplió" o no con lo laudado. Según nuestro país, dicha "calibración" debería ser efectuada por un tercero imparcial, y neutro, a través de un Tribunal.

Por otro lado, en la XVII Sesión Plenaria del día 28 de Abril de 2009, en la ciudad de Asunción del Paraguay, se aprobó por mayoría calificada por los parlamentarios presentes del Parlamento del **MERCOSUR** el "Acuerdo Político para la Consolidación

---

[337] ***Ver, por ejemplo:*** "Paraguay alerta que la Argentina no cumple fallo del MERCOSUR", Infobae, Buenos Aires, martes 17 de abril de 2007; "Paraguay no puede protestar contra Argentina por neumáticos, afirman", ABC Digital, jueves 6 de julio de 2006.-

del **MERCOSUR** y proposiciones correspondientes"[338]. Dicho Acuerdo dispone, en uno de sus numerales, la revisión de la Dimensión Judicial y del Derecho del **MERCOSUR**. Puntualmente, la dimensión referida se integra con dos (2) iniciativas: a) "Proponer una agenda de trabajo, invitando al Foro Permanente de Cortes Supremas del bloque, que culmine con la aprobación de un proyecto de norma para la creación de un Tribunal de Justicia del **MERCOSUR** a más tardar durante el segundo semestre del año 2010"; b) "Evaluar las propuestas y aprobar un proyecto de norma que modifique el Protocolo de Olivos y revea las normas reglamentarias del Tribunal Permanente de Revisión **(TPR)**, con el objetivo de dotarlo de nuevas atribuciones, tales como, la condición vinculante de las opiniones consultivas, la facultad para establecer medidas compensatorias, así como afianzar las existentes".

El "Acuerdo Político" conforma también una "Comisión Especial" (Comisión del Acuerdo Político ó **CAP**) a integrarse por la Mesa Directiva del **PARLASUR** y dos (2) Parlamentarios del **MERCOSUR** por país. El objetivo de la misma consiste, como bien expone en su Art.2, en "impulsar la instrumentación del presente Acuerdo Político a ser propuesto al **CMC**". Asimismo, en su Art. 3 estipula que la Comisión "gestionará el apoyo del presente acuerdo ante los Poderes Ejecutivos, los Congresos Nacionales, las Cortes Supremas de Justicia y los partidos políticos con representación parlamentaria".

Cabe destacar que, el Acuerdo Político, como bien referimos anteriormente, fue aprobado por los cuatro (4) Cancilleres del bloque mediante Decisión **CMC** N°28/10 el día 18 de Octubre de 2010.

En el ínterin, una proposición concreta presentada para mejorar el actual régimen de solución de controversias, fue la de los Parlamentarios del **MERCOSUR**, Adolfo Rodríguez Saá (Argentina) y Eric Salum Pires (Paraguay), el 18 de Mayo de 2009, con informe favorable de la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales del mes de Noviembre del mismo año (**MEP/134/2009**). Dicha Propuesta de Norma, titulada "Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR", pretende ser el instrumento para dar origen a la "Corte de Justicia del **MERCOSUR**", como órgano

---

[338] "Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes", Asunción del Paraguay, Parlamento del MERCOSUR, 28 de Abril de 2009, en: www.parlamentodelmercosur.org

jurisdiccional, judicial, independiente, cuya función esencial sería garantizar la interpretación y aplicación uniformes del derecho del **MERCOSUR**, a fines de afianzar, según sus autores, "la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración".

En esta misma directriz también trabajó el VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**[339], celebrado en Buenos Aires del 2 al 4 de Septiembre de 2009, en donde recibió un nuevo impulso la idea de "creación de un Tribunal" de los países socios de nuestro sistema de integración regional, así como de sus Estados Asociados. A tales efectos, fue instaurada una Comisión compuesta por representantes de las Cortes Supremas del **MERCOSUR** cuya tarea será vincular el Tribunal a instituirse con las Cortes nacionales a fin de respetar la división de poderes, el funcionamiento de un Tribunal *ad hoc*, y la consulta con los miembros del **PARLASUR**.

Ampliando lo anterior, el Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, expresó en dicho Foro que, "No sólo tenemos la obligación de ir construyendo un tribunal (de manera progresiva y con competencia limitada) porque esto hace a la institucionalidad y al Estado de Derecho, sino también porque tenemos todos la obligación de tener esperanzas en el **MERCOSUR**. Estaríamos en el camino incorrecto si nosotros pensáramos que nuestros países sólo atienden a sus necesidades nacionales o que una definición del ámbito del **MERCOSUR** dependa de cada coyuntura política, o de cada gobierno, o de cada elección".[340] No obstante, divergiendo con el juez argentino, el Dr. Antonio Fretes, Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, y el Dr. Daniel Gutiérrez Proto, Ministro de la Corte Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay, abogan por la conformación inmediata de una Corte de Justicia del

---

[339] Como bien dan cuenta Dreysin de Klor y Perotti, durante el curso del II Encuentro de Cortes Supremas del **MERCOSUR** se produjo un hecho de vital trascendencia, esto es, la aprobación de la "Carta de Brasilia". A través de la misma, los poderes judiciales del **MERCOSUR** y los Estados Asociados – representados a través de un juez o ministro de los respectivos tribunales supremos- acordaron "institucionalizar, en Brasilia, el Foro Permanente de Cortes Supremas del **MERCOSUR** para cuestiones jurídicas de relevancia para la integración latinoamericana en general, con especial énfasis en el **MERCOSUR**". De todos modos, cabe señalar que el Foro Permanente no forma parte de la estructura institucional mercosureña, sin perjuicio de guardar con ella una vinculación más que interesante. ***Para más detalles ver:*** Dreyzin de Klor Adriana & Perotti Alejandro Daniel, op.cit., Pág. 37.-

[340] Lorenzetti Ricardo Luis, "Creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR", VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**, Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009, en: http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

MERCOSUR con carácter supranacional. A saber, el Ministro paraguayo, pronunció que:

"La constitución de Tribunales Supranacionales asegurará la imparcialidad del proceso de integración y dotará de garantías concretas al mismo, especialmente para países como el nuestro, cuya gravitación en la región se ve, en cierto modo, condicionada por su ponderación numérica. Pero no solo a los socios de 'menor peso específico' del MERCOSUR debería importar la creación de órganos de tal naturaleza. Esto concierne también a los países de mayor ponderación. En verdad, las asimetrías no son la única razón para el establecimiento de instancias de control y de coercitividad de las normas comunitarias. Los conflictos de los Estados, territorial y poblacionalmente mayores, pueden bloquear, cuando no poner en riesgo el entero proceso de integración, por la mutua obstrucción que pueden provocar en su devenir y la inercia que generan".[341]

Finalmente, en línea con lo anteriormente descripto, en la Sesión Plenaria del **PARLASUR** del 13 de Diciembre de 2010, se aprobó por mayoría absoluta el Proyecto del Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del **MERCOSUR**, y elevó al **CMC** el mismo (Proyecto de Norma **MERCOSUR/PM/PN 02/2010)** para la creación definitiva de la Corte de Justicia dentro del bloque. Quienes hicieron uso de la palabra para apoyar y promover el acuerdo alcanzado fueron el Parlamentario Rosinha por Brasil, quien recordó que "hace mucho tiempo que se está detrás de la ratificación del Acuerdo Político alcanzado en Asunción del Paraguay en abril del 2009."[342] Por Paraguay, Eric Salum y Alfonso Gonzales Núñez destacaron, en particular, el impulso a la creación de la Corte de Justicia. Uruguay fue representado por Rubén Martínez Huelmo, mientras que por Argentina lo hicieron Mariano West y Adolfo Rodríguez Saá, éste último junto a Eric Salum, autores del proyecto mencionado. No obstante, durante la celebración de la Cumbre del **MERCOSUR**, a posteriori de la Sesión efectuada en el **PARLASUR**, si bien se aprobó el "Acuerdo Político" en lo referente a la dimensión parlamentaria del documento (se dio "luz verde" a la elección directa de los Parlamentarios del **MERCOSUR**), el tema de la "dimensión judicial" quedó en estudio

---

[341] Fretes Antonio, op.cit.

[342] ***En:*** "Parlamento del MERCOSUR avanza en la integración", en: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/5130/1/secretaria/parlamento_del_mercosur_avanza_en_la_integracion.html#, visitada el 21 de Diciembre de 2010.-

por parte de los Cancilleres pero, según la información que recogió la prensa en dicho momento, se estima que no se logrará definiciones en el corto plazo al respecto.[343]

El Proyecto de Norma en cuestión que propicia la Corte de Justicia del **MERCOSUR,** intenta que, con su constitución, tal organismo sea de carácter "*jurisdiccional, judicial, independiente*", y que garantice la interpretación y aplicación uniformes del Derecho del **MERCOSUR** para robustecer "*la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración*".[344]

Ampliando lo anterior, el Protocolo, para garantizar la plena independencia de los jueces de la futura Corte de Justicia, establece requisitos especiales para acceder a los cargos, asegurándose de esta manera la autonomía de los Jueces en relación a los Gobiernos y organismos de cualquier índole.[345] Por otro lado, el Proyecto propone que la Corte posea las siguientes competencias: la *acción de nulidad (total o parcial)* contra normas emanadas de los órganos mercosureños[346], con el fin de lograr que la Corte de Justicia realice el *control de legalidad,* manteniendo la coherencia del ordenamiento jurídico regional. Se prevé también la *excepción de ilegalidad* para los supuestos en los que se accione contra una norma que se funda en una disposición cuyo plazo para iniciar la acción de nulidad haya vencido. Como corolario, se contempla la *acción por omisión* para las hipótesis en las que la inactividad de los órganos regionales infrinja el ordenamiento del esquema de integración, así como en el caso de afectar negativamente los derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas físicas y jurídicas.

El Proyecto de Norma, efectúa, además, innovaciones en la *acción de incumplimiento:* a) se amplía la lista de legitimados activos permitiendo que aparte de los Estados Parte, determinados órganos regionales y las personas físicas y jurídicas cuando sean

---

[343] "Cumbre del MERCOSUR: aprueban cuatro ejes fundamentales para la consolidación del bloque", Clarín, Buenos Aires, 16 de Diciembre de 2010.-

[344] "Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR", MERCOSUR/PM/PN 02/2010, Pág.1.-

[345] Según el Art. 3, Inc. 2, de dicho Protocolo, los jueces, además, "no podrán desempeñar otras actividades profesionales, remuneradas o no, excepto las de naturaleza docente". Por otro lado, conforme al Art. 6 de tal documento, "serán designados por un periodo de seis (6) años y podrán ser reelegidos". *Ver:* Ibíd., Págs. 9-10.-

[346] Es decir, la Corte puede declarar la nulidad de las Decisiones del **CMC**, las Resoluciones del **GMC**, las Directivas de la **CCM** y demás normas del **MERCOSUR** dictadas por los órganos regionales, que no sean de derecho originario.

afectados en sus derechos, puedan activar una demanda ante la Corte de Justicia; b) se prevé una fase pre contenciosa ante la Secretaría del **MERCOSUR (SAM)**, la cual, en ningún caso, limita el acceso directo a la Corte de Justicia; c) se regula la etapa de *cumplimiento de la sentencia*, a través de una competencia de contralor de la propia Corte de Justicia, la cual, en última instancia, puede culminar con la aplicación de una sanción al Estado Parte remiso en el acatamiento de la sentencia.

Por otra parte, en materia de *cuestión prejudicial*, se ha conferido amplia legitimación activa, concediendo la capacidad para peticionarla directamente tanto a los tribunales internos, como a varios órganos del bloque siguiendo la práctica ya prevista en el Reglamento del **PO** (Decisión **CMC** N°37/03). Es decir, en cuanto a las cuestiones prejudiciales solicitadas por los jueces internos, se ha considerado pertinente prever que cualquier tribunal de cualquier instancia, tenga competencia para elevar dichas peticiones a la Corte de Justicia de modo directo; y cuando se trata de órganos contra cuyas decisiones – según el derecho interno- no caben recursos ordinarios o sean supuestos de invalidez de la norma del **MERCOSUR**, se ha optado por disponer la obligatoriedad de encaminar el reenvío prejudicial.

Cabe destacar que también se le atribuyen a la Corte de Justicia *competencias de naturaleza arbitral*, de carácter facultativo para las partes, y *competencias en asuntos de índole laboral*, contemplando así el creciente número de funcionarios de los órganos del **MERCOSUR**, como así también la existencia de *cláusulas de inmunidad* de jurisdicción contenidas en los distintos Acuerdos de Sede firmados por el **MERCOSUR** con diferentes Estados Parte.

Con respecto a las *sentencias y decisiones* de la futura Corte de Justicia se establece que la misma pueda "disponer y aplicar *medidas cautelares* a fin de garantizar que los efectos de sus decisiones definitivas, al momento de ser dictadas, no sean ineficaces".[347]Asimismo, las sentencias, resoluciones interlocutorias y demás decisiones de la Corte de Justicia serán *obligatorias* y *directamente ejecutables* en el ámbito del derecho interno de los Estados socios.

---

[347] Ibíd., Pág. 6.-

En cuanto a la *jurisdicción* de la Corte, se estableció la *exclusividad* de la misma en todo lo relativo al derecho del **MERCOSUR**, *excluyendo* de este modo la contingencia de que los Estados miembros puedan recurrir, en este ámbito, a otros sistemas de solución de controversias. Esta disposición, evidentemente, modifica lo estatuido en el régimen de solución de controversias dispuesto por el **PO**, en el cual se establecía la "opción de foros".

No obstante, consideramos que tal Proyecto no tuvo el debate requerido en pos que el texto se enriquezca con otras visiones, ya que fue tratado solamente en dos (2) reuniones de la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales, antes que tuviera tratamiento definitivo en la sesión de Diciembre pasado.

De todos modos, nos parecería muy prometedor para nuestro esquema de integración regional que tal idea siga fortaleciéndose (independientemente del proyecto o propuesta presentada), porque la definitiva conformación de una Corte de Justicia del **MERCOSUR** consolidaría internamente el bloque, al garantizarse la aplicación de los derechos que se atribuyen a los Estados Parte, a los órganos regionales y a las personas físicas y jurídicas. Es decir, aseguraría mucho mejor la aplicación uniforme de las normas mercosureñas en nuestro esquema de integración regional, a la vez que mejoraría ostensiblemente la protección judicial en el bloque, si se dispusiese normas sobre las competencias de la nueva Corte de Justicia en el marco de acciones directas de nulidad, omisión e incumplimiento, funciones arbitrales y de jurisdicción laboral, etc.

Entonces, por lo anteriormente expuesto, y por el devenir de los acontecimientos en nuestro sistema de integración descriptos anteriormente, consideramos ineludible y de suma relevancia estudiar exhaustivamente y apoyar la posibilidad de concreción *efectiva* de una Corte o Tribunal de Justicia del **MERCOSUR,** *independiente,* que goce de *permanencia, exclusivamente dedicado a su labor,* y que sea *legitimado* desde sus comienzos a partir del criterio elegido para su elección y por sus competencias, definidas éstas con solidez y tomando como modelos los Tribunales de Justicia de otros procesos de integración regional, adoptando aquellos rasgos que sean factibles respetando nuestra idiosincrasia, nuestras sociedades y nuestra realidad. Es decir, respetando y teniendo en cuenta las peculiaridades y el estadio de evolución de nuestro esquema de integración regional. Pues sólo un organismo de tales características podrá

dotar al proceso de integración en marcha de la *seguridad, continuidad* y *previsibilidad* que requiere para su éxito.

Ello posibilitaría, al menos teóricamente: a) lograr una armoniosa y coherente interpretación de lo que se denomina el "acervo integrativo" del **MERCOSUR** (Tratados Constitutivos, Protocolos, Decisiones, Resoluciones, Directivas, etc.); b) evitar una jurisprudencia contradictoria; c) efectuar el control de legalidad y legitimidad de la normativa mercosureña; d) estipular los medios para que los laudos arbitrales del Tribunal o sentencias de la Corte sean realmente obligatorios y estén revestidos de efecto directo y de inmediata y preferente aplicación en el seno del derecho interno de los Estados Partes (características intrínsecas del derecho comunitario); e) fijar reglas claras, confiables y serias que garanticen la vigencia de la seguridad jurídica, la consolidación de la estructura integrativa y el respeto de los derechos fundamentales.

En otras palabras, entendemos que la instauración de un diagrama institucional bajo estos principios, coadyuvará a la consolidación, expansión y profundización del proceso de integración del **MERCOSUR**, facilitando las soluciones y minimizando los retrocesos naturales en un proceso de tal magnitud.

No desconocemos que las Constituciones Nacionales de la Argentina y del Paraguay han adoptado fórmulas por las que se estipulan mecanismos de cesión de competencias en órganos supranacionales con el consiguiente efecto de reconocer prevalencia normativa al ordenamiento de la integración sobre el interno; y que, por el contrario, las Constituciones Nacionales de Brasil y Uruguay no sufrieron modificaciones para acompañar el proceso. Dichas limitaciones deberán ser salvadas en algún momento para seguir avanzando institucionalmente en nuestro esquema de integración regional.

En definitiva, y reflexionando sobre las distintas aseveraciones puestas sobre el tapete, consideramos que la reforma institucional integral del **MERCOSUR** urge, y lo mismo para su ámbito jurisdiccional dado que no se observa, actualmente, sistematicidad en el mismo. Un tema tan relevante para los intereses de los operadores, de los inversores, del ciudadano común y de los mismos Estados socios de este esquema de integración. Un asunto no menor, si cavilamos que constituye el espacio donde moran las garantías de respeto, de protección y de seguridad. **Para ello debe existir voluntad política en los**

cuatro (4) Estados Partes para trabajar en pos de un sistema de solución de controversias proporcional al grado de integración alcanzado por el MERCOSUR, constituyendo a su vez, causa y efecto de la evolución de tal integración.

Ampliando estos conceptos, concebimos y detectamos que el problema principal radica en la falta de "voluntad política" a la hora de mejorar y profundizar, en general, nuestro esquema de integración regional, y en particular, su actual sistema de solución de controversias. Consideramos que existe una fuerte disociación entre lo "discursivo" y la "praxis" en el momento de ejercer dicha "voluntad política". Como bien referimos al inicio de las "Conclusiones" y a lo largo de este trabajo, los responsables de ejecutar las decisiones regionales expresan de modo repetitivo en cuanto foro público sus intenciones de seguir impulsando el **MERCOSUR**, pero, por otro lado, en términos reales y concretos, dichas palabras se tornan fútiles dado que se aplazan las fechas estipuladas para implementar ciertas medidas pre-acordadas, incurriendo en el incumplimiento de los acuerdos originarios (por ejemplo, como el establecimiento de un Mercado Común, la puesta en funcionamiento definitiva del Código Aduanero, la continua utilización de licencias automáticas y otras barreras de entrada a ciertos productos en el comercio intra-regional, la dilatación del acuerdo extra-regional con la **UE** en el ámbito económico, etc). En otras palabras, la voluntad política en el **MERCOSUR** tiene dobles estándares: su faceta "discursiva" no necesariamente se plasma en el "accionar cotidiano" de los responsables de nuestras políticas públicas regionales. **Entonces, ello refleja claramente que el MERCOSUR no sólo es una organización de carácter netamente intergubernamental, sin órganos comunitarios, sino que carece de cualquier capacidad coercitiva sobre los gobiernos. Y, su dimensión jurídica, no resulta ajena a dicha situación de carácter político-económico sino que está totalmente permeada y es tributo y consecuencia de ésta.**

Recordemos que el sistema de solución de controversias de un sistema de integración resulta la garantía de su *perdurabilidad* y de la *calidad* y la *profundidad* de su evolución jurídica y política, como así también del *grado de supranacionalidad* del que el MERCOSUR actualmente carece.

En este sentido, el cumplimiento cabal de las obligaciones adquiridas es la clave del éxito. Es decir, los costos del fracaso son altos, pero pueden prevenirse con un sistema de solución de controversias adecuado, funcional y creíble, como bien reflejan de modo exitoso otros modelos de integración regional bajo nuestro foco de estudio. Si se quiere realmente consolidar el **MERCOSUR**, todos los países socios deben poner sobre la mesa de negociaciones las condiciones para alcanzar un efectivo sistema de solución de controversias.

En otras palabras, ni la multiplicación de normas ni de las instituciones conllevará *per se* la superación de todos los problemas surgentes en nuestro esquema de integración regional, si las transformaciones implementadas no reciben sustento en una cabal voluntad política (anterior a la concreción de las reformas a introducir en la dimensión jurídica del MERCOSUR), que enarbole la íntima convicción al interior de los Estados Partes que el concepto de soberanía absoluta, como diría Sabsay y Bloch, "ha devenido anacrónico".[348]

Como bien esgrime Daniel Lipovetzky:

"En estos casos la geografía es implacable: los países del MERCOSUR se hallan unidos por algo más que cuestiones comerciales; existe una historia común y una cercanía geográfica inmodificable que no debemos desaprovechar. Todo ello reafirma la certeza de que el único camino posible para lograr una verdadera unión política y económica como plataforma de inserción al mundo cada vez más globalizado, pero también cada vez más recesivo, inseguro e inestable, es la profundización del proceso de integración".[349]

Entonces, si establecemos seriamente un "rumbo" que converja a los objetivos establecidos en el **TA**; y defendemos la integración de los Estados, más que los intereses nacionales en forma separada en un corto plazo para no generar mayores desgastes; y entendemos una vez por todas los beneficios de la integración sabiendo transmitirlos con hechos y no sólo con declaraciones fútiles, el **MERCOSUR** finalmente, será un Mercado Común. No obstante, durante el marcado de dicho rumbo no hay que olvidar la sabia frase de "Lula" Da Silva: "el Estado tiene una máquina que

---

[348] ***Autores evocados en:*** Bazán Víctor, op.cit.,Pág.244.-

[349] Lipovetzky Daniel, op.cit., Pág. 172.-

funciona pero tiene su tiempo, que no es el tiempo de uno. Un tiempo político, cultural, económico, comercial"[350].

El reto ya está planteado.

[350] Cárpena Ricardo. op.cit.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Libros

- Alberti Giorgio, Llenderrozas Elsa y Pinto Julio, Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006.-

- Alonso García Ricardo, Tratado de Libre Comercio, MERCOSUR y Comunidad Europea: solución de controversias e interpretación uniforme, Madrid, Editorial McGraw-Hill, 1997.-

- Armagnague Juan F. (director), Estudios sobre el MERCOSUR, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2007.-

- Bazán Víctor, "Desafíos del MERCOSUR: Dimensión Constitucional del Proceso Integrativo. La Protección de los Derechos Humanos en el espacio integrado", en: Ciuro Caldani Miguel A. & Kemelmajer de Carlucci Aída (comp.), Integración Unión Europea y MERCOSUR, Rosario, Revista ECSA-Argentina N°2, Ediciones Jurídica Cuyo N°2, 2000, Págs.197-244.-

- Bertoni Liliana, Laudos arbitrales en el MERCOSUR, Buenos Aires-Madrid, Ed. Ciudad Argentina, 2006.-

- _____, MERCOSUR: cláusulas de salvaguardia y fallos arbitrales, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2000.-

- Biocca Stella Maris, Claves político-jurídicas para la integración latinoamericana, Buenos Aires, Editorial Zavalía, 2001.-

- Bouzas Roberto, "MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?", en: Hugueney Filho C. y Cardim C.H. (coord.), Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL, IPRI, 2002.-

- Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Solução de Controvérsias no MERCOSUL, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores – Divisão do Mercado Comum do Sul, 2003.-

- Ciuro Caldani Miguel A. & Kemelmajer de Carlucci Aída (comp.), Integración Unión Europea y MERCOSUR, Rosario, Revista ECSA-Argentina N°2, Ediciones Jurídica Cuyo N°2, 2000.-

- Czar de Zalduendo Susana, "El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa MERCOSUR", en: Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Solução de Controvérsias no MERCOSUL, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores – Divisão do Mercado Comum do Sul, 2003, Págs. 209-222.-

- De la Balze Felipe (comp.), El Futuro del MERCOSUR: entre la retórica y el realismo, Buenos Aires, Asociación de Bancos Argentinos –ABA y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - CARI, 2000.-

- _____, Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI, Buenos Aires, Asociación de Bancos Argentinos – ABA y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - CARI, 1995.-

- Dreyzin de Klor Adriana & Perotti Alejandro Daniel, El rol de los Tribunales Nacionales de los Estados del MERCOSUR, 1era edición, Córdoba, Ed.Advocatus, 2009.-

- Echandi Roberto, "Solución de diferencias comerciales entre Estados: la experiencia de los países centroamericanos", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs.173-183.-

- Ekmekdjian Miguel Ángel, Reflexiones sobre la Constitución y el MERCOSUR, 1°edición, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2005.-

- _____, Introducción al Derecho Comunitario con especial referencia al MERCOSUR, 2° edición, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1996.-

- Etcheverry Raúl Aníbal y Etcheverry Raúl Aníbal, MERCOSUR: negocios y empresas, Buenos Aires y Madrid, Editorial Ciudad Argentina, 2001.-

- Ferrer Aldo, "Instituciones, democracia e integración regional", en: Alberti Giorgio, Llenderrozas Elsa y Pinto Julio, Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006.-

- García del Río Marina, "La solución de controversias en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o esquemas de integración", en: Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Solução de Controvérsias no MERCOSUL, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores – Divisão do Mercado Comum do Sul, 2003, Págs. 150-160.-

- Kemelmajer de Carlucci Aída, "Nuevamente sobre el juez nacional frente al derecho comunitario", en: Dreyzin de Klor Adriana (coord..), Temas de Derecho de la Integración- Derecho Internacional Privado, Córdoba, Ed. Advocatus, 1998, Págs. 11-50.-

- Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004.-

- Lanci Leandro, "Globalización y MERCOSUR", en: Armagnague Juan F. (director), Estudios sobre el MERCOSUR, Mendoza, Ed. Jurídicas Cuyo, 2007.-

- Ministerio de Justicia de la Nación República Argentina, Solución de Controversias y Cooperación Interjurisdiccional en el MERCOSUR, Buenos Aires, 1997.-

- Moncayo Guillermo, Vinuesa Raúl & Gutiérrez Posse Hortencia, Derecho Internacional Público, Buenos Aires, Ed. Zavalía, 1981.-

- Olavo Baptista Luiz, O MERCOSUL, suas instituições e ordenamento jurídico, São Paulo, Editora LTR, 1998.-

- Opertti Didier, "El nuevo mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs. 149- 158.-

- Peinado María Celina, "El Protocolo de Olivos y el sistema de solución de controversias del MERCOSUR. Algunas reflexiones" en: Ernani Bonesso de Araujo Luiz y Podetti Humberto (coord.), Integración y Derecho, 1°edición, Buenos Aires, Ed. Ediar, 2007, Págs.195-222.-

- Piñón Antillón Rosa María, El MERCOSUR en la encrucijada: la Unión Europea y el ALCA, 1° edición, México, Fundación Naumann México y ECSA México, 2006.-

- Puceiro Ripoll Roberto, "El Protocolo de Olivos: sus reformas esenciales y su significado en el régimen de solución de controversias del MERCOSUR", en: Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Solução de Controvérsias no MERCOSUL, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores – Divisão do Mercado Comum do Sul, 2003, Págs. 189-208.-

- Raffo Valentina, "Secuencias procedimentales del Protocolo de Olivos", en: Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Solução de Controvérsias no MERCOSUL, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores – Divisão do Mercado Comum do Sul, 2003, Págs. 223-232.-

- Riechenberg Kurt, "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs.205-212.-

- Rojas Penso Juan, "Nuevas perspectivas para la solución de controversias en la Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco

Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs.133-137.-

- Sánchez Iriondo María Florencia, La política de la flexibilidad: el mecanismo de resolución de controversias en el MERCOSUR (tesis), Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 2002.-

- Secretaría del MERCOSUR, Fundación Konrad Adenauer, Foro Permanente de Cortes Supremas del MERCOSUR y Asociados (ed.), Primer Informe sobre la Aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales (2003), Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2005.-

- Secretaría del MERCOSUR y Fundación Konrad Adenauer (ed.), Segundo Informe sobre la Aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales (2003), Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2006.-

- Steger Debra, "La solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs.187-204.-

- Vigil Toledo Ricardo, "La solución de controversias en el derecho comunitario andino" en Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs. 159- 171.-

- Whitelaw James, "Régimen de solución de controversias en el MERCOSUR", en: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 2004, Págs.139-147.-

Artículos de Revistas

- "Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1997-2, 164.-

- "Jornada sobre arbitraje y jurisdicción en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-6, 278.-

- "La aplicación del derecho supranacional por los jueces de la región. Entrevista al Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay: Prof. Enrique A. Sosa", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1997-1, 187.-

- Andrade Daniel, "La solución de las diferencias en la OMC", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2005-5, 18.

- Alonso García Ricardo y Dreyzin de Klor Adriana (directores), "Contribución al perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-5, 135.

- Biacchi Gomes Eduardo, "MERCOSUL e imunidade de jurisdiçao", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2005-5, 51.

- Broder Pablo, "Papeleras: las implicancias del fallo del tribunal arbitral", Revista La Onda digital, diciembre de 2008, en: http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/305/A5.htm

- Brusa Fabiana, "Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR. Constituido para entender en la reclamación de la República Argentina al Brasil, acerca de: Subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-1, 176.-

- Bueno Martínez Patricio, "El valor jurídico del ordenamiento comunitario andino derivado", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-4, 89.-
- Cárdenas Emilio y Tempesta Guillermo, "El laudo sobre dumping intrazonal en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-6, 110.-

- Chahín Lizcano Guillermo, "El nuevo tribunal de justicia de la Comunidad Andina de Naciones", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-5, 240.-

- Dalla Vía Alberto, "El Primer Laudo Arbitral del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1999-4, 104.-

- Dreysin de Klor Adriana, "Quo Vadis MERCOSUR?", Buenos Aires, Revista de DeCITA, 7/8, Marzo 2008.-

- Duarte Pedro Rodolfo, "Cooperación judicial en el ámbito del MERCOSUR. XVI Jornadas Ibero-Americanas – Derecho Procesal- Brasilia- Brasil", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-3, 105.-

- Estoup Luis Alejandro, "The European Union is also imperfect", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2005-2, 1.

- _____, "El Derecho Internacional en los papeles: ¿Por qué desconfiar del MERCOSUR?, Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-1, 1.

- _____, "Los Ministros de Supremos Tribunales del MERCOSUR aceptaron el nuevo Tribunal", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-6, 1.-

- Faria Werter R., "As medidas provisionais no Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-5, 180.-

- Farinella Favio, "Las instituciones del MERCOSUR: la creación del Parlamento del Mercado Común", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online;* 2006-1, 69.-

- Fernández Arroyo Diego, "Diferencias esenciales entre integración y liberalización comercial (a propósito de ciertas tensiones actuales), Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-3, 29.-

- Fernández Reyes Jorge, "Normas del MERCOSUR por materia: estado actual de incorporaciones en materia de solución de controversias", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-3, 186.-

- _____, "Evaluación de los mecanismos de solución de controversias en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-4, 139.-
- Fontoura Jorge, "Asimetrías constitucionales en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-5, 43.-

- Freitas Lima Ventura Deisy, "As asimetrías entre o MERCOSUL e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional. Comentario de Dreyzin de Klor Adriana; Fernández Arroyo, Diego P.", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-5, 169.-

- Gattinoni de Mujía María, Freeland López Lecube Alejandro y Perotti Alejandro D., "El efecto directo de las normas MERCOSUR y el asunto Van Gend & Loos", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-4, 69.-

- Gómez Alejandro, "La integración Latinoamericana y los orígenes del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-3, 5.-

- Gorbak Erika E., "Nota a Fallo: lo que Usted necesita saber al leer un laudo (Solución de Controversias en el MERCOSUR)", Jurisprudencia de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 14 Febrero 2003, pág. 23-39.-

- Grajales Amós Arturo, "Tribunal de Justicia en el MERCOSUR: un debate pendiente sobre lo institucional", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1999-2, 9.-

- Granillo Fernández Marcelo, "El sistema de solución de controversias en el MERCOSUR: Protocolo de Olivos", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-5, 41.-

- Jiménez Figueres Dyalá, "La importancia de sistemas fiables de resolución de controversias en América Latina y la contribución más reciente de la CCT a dichos temas: el Reglamento ADR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-3, 14.-

- Lagos Erazo Jaime, "La ampliación de la Unión Europea", Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, N° 158, 2007, pág. 29- 57.-

- Lavopa Jorge Horacio, "Informe ALCA", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-1, 45.-

- Lipovetzky Daniel, "Solución de controversias en el MERCOSUR", Revista Archivos del Presente, Nro. 4, 2001, Págs. 161-172.-

- Manners Ian, "The normative ethics of the European Union", International Affairs, Vol. 84, Tomo I, 2008, pág.45-60.-

- Marchesini Gualtiero Martín, "El arbitraje como método de solución de controversias en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-3, 107; 2000-4, 182.
- Martín Viviana G., "MERCOSUR: un nuevo tribunal, dos modelos alternativos a seguir", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-6, 71.-

- Martínez López Muñiz José Luis, "MERCOSUR: balance actual y perspectivas a la luz de la experiencia de la Comunidad Europea. Posibilidades de un Tribunal Supranacional para asegurar el cumplimiento e interpretación del Derecho del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1999-4, 54.-

- Martínez Puñal Antonio, "La estructura institucional del MERCOSUR: hipótesis de reformas", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-3, 65.-

- Masnatta Héctor, "Papeleras: El Tribunal Permanente del MERCOSUR no es competente", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-1, 123.-

- _____, "Perspectivas para el sistema definitivo de solución de controversias en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-5, 249.-

- Mazzuoli Valerio de Oliveira, "O VIII Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL e seus fundamentos", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-5, 171.-

- Midón Mario, "Tras diez años de MERCOSUR y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-1, 138.-

- Minsky Hyman, "Securitization", Policy Note, The Levy Economics Institute of Bard College, 2008-2.-

- Molano Cruz Giovanni, "El interregionalismo y sus límites", Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, N° 158, 2007, pág. 9-27.-

- O' Keefe Thomas A., "The role placed by MERCOSUR's dispute resolution system as a catalyst for deepening the economic integration of South America's southern cone", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2003-2, 53.-

- Octaviano Martins Eliane María, "A sistematica de solução de controvérsias no âmbito da OMC", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-4, 55.-

- Olivar Martha Lucía, "El perfeccionamiento del MERCOSUR como condición esencial de la relación con la UE", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-3, 7.-

- Ortega José y Brizzio Jacquelina E., "Integración y solución de conflictos: perspectivas y propuestas para el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1999-2, 67.-

- Paikin Damián, "Acción y reacción frente al avance del MERCOSUR. ¿La integración regional como vehículo de desarrollo o generador de diferencias?", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-3, 47.-

- Pastori Alejandro, "El Laudo del MERCOSUR sobre libre circulación: una oportunidad para reflexionar sobre las carencias del sistema de solución de controversias", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2006-4, 39.-

- _____, "El esquema jurídico de la ALADI: funcionamiento y dificultades", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-6, 47.-

- Peña Félix, "El Laudo Arbitral sobre las salvaguardias textiles en el MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-3, 127.-

- _____, "South American Integration, Can UNASUR and MERCOSUR complement each other", Abril 2009, en: http://www.felixpena.com.ar

- _____,"Crisis, comercio y proteccionismo", Revista Veintitrés Internacional, 13 de Abril de 2009, en: http://www.felixpena.com.ar

- _____. "Rescate del MERCOSUR como proceso de desarrollo compartido y profundo alcance político", Revista Observatorio Social N° 22 , Junio 2009, en: http://www.felixpena.com.ar

- Puccini Caminha Maria do Carmo, "Os laudos arbitrais do MERCOSUL e a jurisprudência das Comunidades Européias", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-5, 168.-

- Reyes Carolina, "Breve comentario al sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR", Revista del MERCOSUR, Paraná, Editorial Delta, 1997.-

- Rimoldi de Ladmann Eve, "El cuarto laudo", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-4, 197.-

- Rosano Daniel H., "El Tercer Laudo Arbitral del MERCOSUR", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2001-1, 161.

- Stuhldreher Amalia, "La regionalización como estrategia frente a la globalización: la concepción de política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe", Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2008, pág. 25-49.-
- Susani Nadine, "El alcance del procedimiento de opiniones consultivas establecido por el Reglamento del Protocolo de Olivos", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-1, 66.-

- Taffarel Ricardo, "Un MERCOSUR para la gente", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-6, 106.

- Tellechea Bergman Eduardo, "Panorama de las soluciones concluidas en el ámbito del MERCOSUR en materia de jurisdicción internacional", RUDIP, Buenos Aires, FCU. Año IV, N° 4, Diciembre 2001, pág. 59-83.-

- Tempesta Guillermo, "Comentario al sexto laudo arbitral. MERCOSUR, el derecho internacional y el estoppel: a propósito del laudo arbitral sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2002-2, 141.-

- Uriondo de Martinoli Amalia, "Los Laudos Arbitrales y sus aportes", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2000-6, 161.-

- _____, "El Derecho procesal frente al MERCOSUR. Solución de Controversias en el espacio integrado", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 1999-2, 108.-

- Vacchino Juan, "La dimensión institucional en la integración latinoamericana", Integración Latinoamericana, INTAL, Nro. 185, diciembre de 1993.-

- Vervaele John A., "El MERCOSUR y la integración regional en Sudamérica", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2005-4, 40.-

- Villota Carlos A., "Entrevista al canciller argentino en Colombia: la integración suramericana", Revista Derecho Internacional y del MERCOSUR *online*, 2004-3, 115.-

Documentos de Trabajo

- Alagia Ricardo A., "Resolución de conflictos en el MERCOSUR (Los sistemas adoptados desde el Tratado de Asunción hasta el Protocolo de Olivos)", La Plata, Facultad de Derecho- Universidad Católica de la Plata, en: http://www.dipublico.com.ar /doc/209.pdf

- Alonso Casellas Cristina, Bozzo Cristina, Ferro Graciela, Gos León y Stabile María Rosa, "Solución de Controversias en los sistemas de integración. El caso del MERCOSUR", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP, Serie INAP- AAG- DNEYD- CEPAS, Octubre de 1999.-

- Carmona Alberto, "Etapas necesarias camino hacia la profundización del MERCOSUR", Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación – ISEN, Serie Documentos de Trabajo N°32, Diciembre 1999.-

- CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 2007- División de Población de la CEPAL.-

- "Controversia en materia de neumáticos remoldeados", Informe de la Cancillería Argentina al Parlamento del MERCOSUR, Buenos Aires, Dirección de Asuntos Institucionales de MERCOSUR de la Cancillería Argentina, 2008.-

- Czar de Zalduendo Susana, "La competencia consultiva en el MERCOSUR", Buenos Aires, Suplemento Constitucional del diario La Ley, Sección Doctrina, Buenos Aires 28 de noviembre de 2005, página 1, en: http://amscampus.cib.unibo.it/archive/00002454/01/Competencia_consultiva.pdf

- Feldstein de Cárdenas Sara, Scotti Luciana B., Rodríguez Mónica Sofía, Medina Flavia A. & Cárdenas Yamila C., "Del Protocolo de Brasilia al Protocolo de Olivos: Los desafíos pendientes", Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Mayo 2006, en: http://www.caei.com.ar/es/programas/di/28.pdf

- Fontoura Jorge, "Criação do Tribunal de Justiça do MERCOSUL", VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**, Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009, en: http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

- Fretes Antonio, "VII Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR", Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009, en:
http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

- Gussoni Humberto (coord.), "Cuadernos profesionales", Buenos Aires, Fondo Editorial Consejo, Octubre 2007.-

- Gutiérrez Proto Daniel, "Creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR", VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**, Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009, en:
http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

- Informe N° 74, Jefatura de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Octubre de 2008.-

- Kemelmajer de Carlucci Aída, "La necesidad de crear un órgano jurisdiccional supranacional para el MERCOSUR. La desprotección de los particulares", Congreso de Academias Iberoamericanas de Derecho, Córdoba, 1999.-

- Lavopa Jorge Horacio, "La endeblez de la estructura jurídica del MERCOSUR", Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales -CARI, 1998.-

- Lorenzetti Ricardo Luis, "Creación de una Corte de Justicia del MERCOSUR", VII Foro de Cortes Supremas del **MERCOSUR**, Buenos Aires, 2 al 4 de Septiembre de 2009, en:
http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor

- Moavro Horacio, Orieta Pedro y Parera Ricardo, "Las instituciones del MERCOSUR", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano – CIEDLA, Documento de Trabajo N° 3, 1997, Págs. 22-25.-

- "Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos", Informes Irela, Madrid, Instituto de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas- IRELA, Dossier N° 69, Julio 1999.-

- Rocco Mónica, "Solución de controversias en el MERCOSUR. Controversia entre La Rep. Oriental del Uruguay y La República Argentina por la prohibición de importación de neumáticos remoldeados", La Plata, Colegio de Abogados-Departamento Judicial La Plata, en:
http://www.calp.org.ar/info/producciones/solconme.pdf

Artículos de Diarios

- "Acuerdo con Uruguay, pero sin avances sobre el corte", La Nación, Buenos Aires, jueves 29 de abril de 2010.-

- "Ante retos la Cumbre del MERCOSUR – Con dificultades e incógnitas", The Associated Press, 8 de diciembre de 2008.-

- "Argentina y Uruguay buscan una salida a sus conflictos comerciales", Comunicado de Prensa N ° 090/05 de la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 17 de marzo de 2005.-

- "Argentina: organizaciones retoman protestas contra empresa celulosa Botnia", Adital, 2 de septiembre de 2008.-

- "Botnia: dos años y nada que festejar", La Nación, Buenos Aires, sábado 6 de diciembre de 2008.-

- "Botnia muestra como hierve el repollo", AIM, 4 de septiembre de 2008.-

- "Botnia detendrá planta durante una semana", ANSA, Montevideo, 2 de septiembre de 2008.-

- "Botnia emitirá obligaciones en Uruguay por 100 millones de dólares", Reuters, 2 de septiembre de 2008.-

- "Botnia realizará ajustes con 600 técnicos en planta uruguaya", ANSA, Montevideo, 29 de agosto de 2008.-
- "Botnia, uno de los conflictos que la crisis con el agro dejó en el olvido", La Nación, Buenos Aires, martes 22 de julio de 2008.-

- Carbone Florencia, "Para un país puede ser peligroso navegar solo" (entrevista a Félix Peña), La Nación, Buenos Aires, 7 de febrero de 2009.-

- Cárdenas Emilio J., "Un revés en el MERCOSUR", La Nación, Buenos Aires, sábado 11 de agosto de 2007.-

- Colonna Lucas, "Botnia, eje de un ágape diplomático", La Nación, Buenos Aires, 26 de agosto de 2008.-

- "Cumbre del MERCOSUR: aprueban cuatro ejes fundamentales para la consolidación del bloque", Clarín, Buenos Aires, 16 de Diciembre de 2010.-

- Curia Walter, "Cristina intentaría levantar el corte de ruta en Gualeguaychú", Clarín, Buenos Aires, sábado 28 de septiembre de 2008.-

- Dirección de Prensa de Cancillería, "Timerman en Foz de Iguazú: en lo institucional, el MERCOSUR vive un momento decisivo, y en tal sentido, el 2010 será un año histórico", Foz de Iguazú-Buenos Aires, Información para la prensa N° 583 /10, jueves 16 de Diciembre de 2010, en: www.mrecic.gov.ar

- "Dura crítica de Lugo a Brasil y Argentina", La República, miércoles 3 de diciembre de 2008.-

- "Duras críticas contra Urribarri", La Nación, Buenos Aires, lunes 15 de diciembre de 2008.-

- Ekmekdjian Miguel Ángel, "Sólo mejores instituciones salvarán al MERCOSUR", Clarín, Buenos Aires, viernes 13 de agosto de 1999.-

- "El Gobierno no liberará los puentes a Uruguay", La Nación, Buenos Aires, lunes 15 de diciembre de 2008.-

- "El MERCOSUR es más importante que UNASUR según el Vicecanciller del Uruguay", MERCOPRESS, Jueves 25 de Marzo de 2010.-

- "Esperan ese verano récord histórico de autos a Uruguay", Clarín, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2010.-

- "La Corte analiza las retenciones en el MERCOSUR: consultó al tribunal del bloque para decidir si deberían existir dentro de la unión aduanera", La Nación, Buenos Aires, miércoles 7 de octubre de 2009.-

- "La Haya avaló a Botnia, pero criticó a Uruguay por violar un tratado", La Nación, Buenos Aires, miércoles 21 de abril de 2010.-

- "La libre circulación es un valor fundamental para el MERCOSUR", Página 12, Buenos Aires, sábado 20 de enero de 2007.-

- "Los asambleístas, del rechazo a la discusión sobre cómo seguir", Clarín, Buenos Aires, 28 de septiembre de 2008.-

- "Los asambleístas anti-Botnia tomaron el consulado uruguayo en Gualeguaychú", Infobae, Buenos Aires, 16 de agosto de 2008.-

- "Los asambleístas, con moderado optimismo", La Nación, Buenos Aires, jueves 29 de abril de 2010.-

- "Los neumáticos ponen en evidencia el dilema", Clarín, Buenos Aires, martes 8 de abril de 2008.-

- Lugones Paula, "En los bancos de EE.UU. ya hay un corralito de facto para los depósitos", Clarín, Buenos Aires, 2 de octubre de 2008.-

- "Nuevas protestas contra la pastera Botnia en Entre Ríos", Agencia Dyn, sábado 9 de agosto de 2008.-

- "Paraguay alerta que la Argentina no cumple fallo del MERCOSUR", Infobae, Buenos Aires, martes 17 de abril de 2007.-

- "Paraguay insistirá en cumplimiento de libre comercio en MERCOSUR", ABC Digital, martes 2 de diciembre de 2008.-

- "Paraguay no puede protestar contra Argentina por neumáticos, afirman", ABC Digital, jueves 6 de julio de 2006.-

- Peña Félix, "El MERCOSUR necesita un amplio debate sobre su flexibilidad", El Cronista, Buenos Aires, 10 de agosto de 2009.-

- _____, "Rengo y a la miseria pero aún co futuro", La Nación, 8 de septiembre de 2009.-

- "President Sarkosy's Toulon on 25 September on the international financial situation", en: http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-speaks-to-French.html
- "Presidente Lugo reclama un MERCOSUR con humanidad y no solo de literatura", AFP, 2 de diciembre de 2008.-

- Ramos Pablo, "Algunos chispazos entre Brasilia y Buenos Aires", APM, 23 de noviembre de 2008.-

- "Reciben al Secretario del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR", DGC/Ca (Prensa Cámara de Senadores de Paraguay), 16 de Marzo de 2009.-

- "Solicitadas más informaciones para el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR", Agencia Senado (Brasil), Brasilia, 5 de junio de 2009.-

- "Tabaré Vázquez piensa en hacer las paces", Agencia Dyn, 15 de agosto de 2008.-

- Theater David, Elliot Larry & Treanor Jill, "The reckoning –domino effect that reshaped global economy", The Guardian, Saturday 20th September, 2008.-

- Toller Verónica, "Gualeguaychú: amenazan usar la fuerza para atravesar el corte", Clarín, Buenos Aires, 16 de octubre de 2008.-

- "Uruguay reclamará al MERCOSUR cumplimiento de acuerdos", Espectador, 5 de diciembre de 2008.-

- "Uruguay reclamará a MERCOSUR y Venezuela que se cumplan acuerdos comerciales", El Nacional, 6 de Diciembre de 2008.-

- "Vecino de Gualeguaychú junta firmas para levantar el corte contra Botnia", Infobae, Buenos Aires, miércoles 27 de agosto de 2008.-

- Wolf Martin, "The end of lightly regulated finance has come far closer", Financial Times, Tuesday 16th September, 2008.-

Laudos

- **Laudo 1/2008 (Tribunal Permanente de Revisión- Protocolo de Olivos)** - Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el asunto N° 1/2008 "Divergencia sobre el cumplimiento del laudo N° 1/05 iniciada por la República Oriental del Uruguay (Art. 30 Protocolo de Olivos)".

- **Laudo 2/2006 (Tribunal Permanente de Revisión- Protocolo de Olivos)**- Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido en Plenario para entender en el recurso de revisión presentado por la República Argentina contra la decisión del Tribunal Arbitral *ad hoc* de fecha 21 de junio de 2006, constituido éste para entender en la controversia promovida por la Republica Oriental del Uruguay contra la Republica Argentina sobre: "Impedimentos a la libre circulación derivado de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas".

- **Laudo 1/2006 (Tribunal Permanente de Revisión- Protocolo de Olivos)**-Laudo complementario del Tribunal Permanente de Revisión que resuelve el recurso de aclaratoria interpuesto por la República Argentina en relación al laudo arbitral dictado por éste entre el 20 de diciembre de 2005 en la controversia "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay".

- **Laudo 1/2005 (Tribunal Permanente de Revisión- Protocolo de Olivos)** - Laudo del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en el recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el laudo arbitral del Tribunal Arbitral *ad hoc* de fecha 25 de octubre de 2005 en la controversia "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay".

- **Laudo (Protocolo de Olivos- Tribunal Arbitral Ad Hoc)- 2005-** Laudo dictado por el Tribunal Arbitral constituido para solucionar la controversia surgida entre la República Oriental del Uruguay (en adelante denominada "Parte Reclamante", "Reclamante" o "Uruguay") y la República Argentina (en adelante denominada "Parte Reclamada", "Reclamada" o "Argentina"), que versa sobre la "Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados".

- **Laudo (Protocolo de Olivos- Tribunal Arbitral Ad Hoc)- 2006-** Laudo del Tribunal Arbitral "*ad hoc*" de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay".

- **Laudo 1/2007 (Protocolo de Olivos- Tribunal Permanente de Revisión)** – Laudo del Tribunal Permanente de Revisión para entender en la solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias –

Controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay.

- **Laudo I (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral Ad Hoc)- 1998-** Laudo sobre controversia sobre comunicados nº 37 del 17 de Diciembre de 1997 y nº 7 del 20 de Febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco.

- **Laudo II (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral Ad Hoc)- 1999-** Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR constituido para entender en la reclamación de la República Argentina al Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo.

- **Laudo III (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral Ad Hoc)- 2000-** Laudo del Tribunal Arbitral relativas a la controversia entre la República Federal del Brasil (parte reclamante) y la República Argentina (parte reclamada) identificada como controversia sobre "Aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos".

- **Laudo IV (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral Ad Hoc)- 2001-** Laudo del Tribunal Arbitral sobre la controversia entre la República Federativa de Brasil (parte reclamante) y la República Argentina (parte reclamada) identificada como controversia sobre "Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, resolución nº 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina".

- **Laudo V (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral)-2001-** Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay y a la República Argentina sobre "Restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo".

- **Laudo VI (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral)- 2002-** Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa de Brasil sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay".

- **Laudo VII (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral)- 2002-** Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa de Brasil sobre "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC Nº 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR".

- **Laudo VIII (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral)- 2002-** Laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR constituido para decidir en la

controversia entre la República del Paraguay a la República Oriental del Uruguay sobre la aplicación del "IMESI" (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos.

- **Laudo IX (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral)- 2003-** Para Laudo las actuaciones ante este Tribunal Arbitral relativas a la controversia entre la República Argentina (Parte Reclamante) y la República Oriental del Uruguay (Parte Reclamada), sobre "Incompatibilidad del Régimen de Estímulo a la Industrialización de Lana otorgado por Uruguay establecido por la Ley 13.695/68 y Decretos complementarios con la Normativa MERCOSUR que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona".

- **Laudo X (Protocolo de Brasilia- Tribunal Arbitral)- 2005-** Tribunal Arbitral *ad hoc* de MERCOSUR "Controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco", República Oriental del Uruguay c. República Federativa del Brasil.

- **Opinión Consultiva N° 1 2007** – La petición de Opinión Consultiva planteada por la Sra. Jueza de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción, Paraguay, Magistrada María Angélica Calvo, en los autos caratulados: "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia S.A., Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante", vía la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, recibida por éste Tribunal en fecha del 21 de diciembre de 2006.

- **Opinión Consultiva N° 01/2008** - Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión constituido para entender en la solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1° turno IUE 2-32247/07. "Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros". Cobro de pesos.

- **Opinión Consultiva N° 01/2009 -** Opinión Consultiva del Tribunal Permanente de Revisión. Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno – "Autos: Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007." Exhorto. República Oriental del Uruguay.

<u>Documentos oficiales del MERCOSUR y de otros sistemas de integración</u>

- "Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes", Asunción del Paraguay, Parlamento del MERCOSUR, 28 de Abril de 2009.-

- AE/VII SO/2007/N ° 70 –"Trabas brasileñas a la exportación de neumáticos remoldeados de producción paraguaya", Montevideo, Parlamento del MERCOSUR, 19 de Noviembre de 2007.-

- ALADI/MERCOSUR/CAN/16/2006 – "Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones – Solución de Controversias".-

- "Declaraciones de Cancilleres de los países del MERCOSUR -Declaración N °1 Asunción, 26 de marzo de 1991".-

- "Declaración de los Jefes de Estado de los países del MERCOSUR en la XXIV Reunión del MERCOSUR", Asunción, 17 de Junio de 2003.-

- MERCOSUR/CCM/ DIR. N° 13/95- "Mecanismos de consultas en la Comisión de Comercio del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CCM/ DIR. N° 6/96- "Mecanismos de consultas ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR".-
- MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/98- "Reglamento del Protocolo de Brasilia".-

- MERCOSUR/CCM/DIR.17/99- "Mecanismo de consultas en la Comisión de Comercio del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CMC/DEC.N°65/00- "Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias".-

- MERCOSUR/CMC/DEC.N° 13/02 – "Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio".-

- MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/02- "Reglamento del Anexo Procedimental del POP".-

- MERCOSUR/CPC/REC.25/2002 - "Comité Ad Hoc para la Institucionalización del Parlamento del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CPC/REC.13/2003 – "Reforma Institucional del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CMC/DEC.N°37/03- "Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR".-

- MERCOSUR/GMC/RES.N° 54/03- "Tribunal administrativo-laboral del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CPC/DEC.01/04 – "Declaración de Puerto Iguazú".-

- MERCOSUR/GMC/RES.N° 15/04- "Designación de los miembros del Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CMC/DEC. N°17/04- "Fondo especial para controversias".-

- MERCOSUR/CMC/DEC. N°23/04 – "Procedimiento para atender casos excepcionales de urgencia Art. 24 del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CMC/DEC.N° 26/04- "Designación de los árbitros del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/CMC/DEC.N° 30/04- "Reglas Modelo de Procedimiento para los Tribunales Arbitrales Ad Hoc del MERCOSUR".-

- MERCOSUR/IV CMC EXT/DT N° 15/03- Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta".-

- MERCOSUL/CMC/DEC. N° 27/10- "Código Aduanero del MERCOSUR", San Juan, 2 de Agosto de 2010.-

- Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, Olivos, Provincia de Buenos Aires, República Argentina, 18 de febrero de 2002.-

- Protocolo de Ouro Preto- Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, Ouro Preto, República Federativa del Brasil, 17 de diciembre de 1994.-

- Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, Ushuaia, República Argentina, 24 de julio de 1998.-

- Protocolo de Río de Janeiro o "Modificación del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR", Rio de Janeiro, República Federativa del Brasil, 19 de Enero de 2007.-

- Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR", MERCOSUR/PM/PN 02/2010.-

- Tratado de Asunción, Asunción, República de Paraguay, 26 de marzo de 1991.-

Leyes

- Ley 25.626, "Prohíbese la importación de determinadas mercaderías incluidas en la Nomenclatura Común del MERCOSUR e individualizadas y clasificadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías", HCDN, sancionada el 17 de Julio de 2002 y promulgada de hecho el 8 de Agosto de 2002.-

- Ley 26.329 – Ley 25.626 Modificación, HCDN, sancionada el 28 de Noviembre de 2007 y promulgada de hecho el 20 de Diciembre de 2007.-

Websites

- http://www.laleyonline.com.ar (Portal oficial de la revista La Ley)
- http://www.mercosur.org/
- http://www.mercosur.int/ (Portal oficial del Mercado Común del Sur-MERCOSUR)
- http://www.parlamentodelmercosur.org (Portal oficial del Parlamento del MERCOSUR- PARLASUR)
- http://www.presidenciamercosur.org (Portal oficial de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR –CRPM)
- http://europa.eu/ (Portal oficial de la Unión Europea- UE)
- http://www.aladi.org/ (Portal oficial de la Asociación Latinoamericana de Integración- ALADI)
- http://www.comunidadandina.org/ (Portal oficial de la Comunidad Andina-CAN) .
- http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index.html (Portal oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN ó NAFTA, siglas en inglés)
- http://www.wto.org/indexsp.htm (Portal oficial de la Organización Mundial del Comercio – OMC)
- http://www.caricom.org (Portal oficial de la Comunidad del Caribe-CARICOM)
- http://unasur.org/ (Portal oficial de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR)
- http://www.sica.int/ (Portal oficial del Sistema de la Integración Centroamericana – SICA)