



“Algunas consideraciones sobre la necesidad de revisar el procedimiento de
solución de controversias en el Mercosur”

Tutor: Dr. Marcelo Trucco

Tesista: María Gabriela Gelin Spessot

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Mayo de 2014

RESUMEN

El Mercosur nace formalmente en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, dando origen a un nuevo proceso de integración regional. A partir de ese momento el proceso se hizo ineludible y la institucionalización del organismo fue necesaria. Principalmente era necesario ante el surgimiento de un conflicto, inevitable en cualquier tipo de integración, el establecimiento de un sistema que pueda remediar, solucionar o volver a encauzar las relaciones entre los miembros. El Protocolo de Brasilia insta un sistema de solución de conflictos para el período de transición, más adelante el Protocolo de Ouro Preto le otorga personalidad jurídica al Mercosur y por último, el Protocolo de Olivos que es por el cual se rige actualmente el sistema de solución de controversias del Mercosur.

Se tomaron en consideración dos casos en los cuales actuó el Tribunal Permanente de Revisión, por un lado el Laudo sobre el conflicto entre Argentina y Uruguay respecto a las papeleras y por el otro el Laudo sobre la suspensión de Paraguay del Mercosur y el ingreso de Venezuela al organismo regional. Tales casos evidencian que existe la necesidad de contar con un organismo supranacional en materia de solución de controversias que pueda dar cuenta de un proceso de integración que otorgue confiabilidad y solidez jurídica e institucional tanto a sus miembros como a los socios del Mercosur.

PALABRAS CLAVE: Solución de Controversias- Mercosur- Tribunal Supranacional- Derecho Comunitario.

INDICE

Página

. Resumen..... 1

. Consideraciones iniciales..... 4

CAPITULO I: Solución de Controversias en el Derecho Internacional.

. Concepto de Solución de Controversias desarrollado a partir de la Carta de Naciones Unidas. Definición de conflicto y controversia en el plano internacional..... 8

. Métodos de Solución de Controversias en el Derecho Internacional. Medios Políticos: Negociaciones Diplomáticas, Buenos Oficios, Mediación, Investigación de los hechos y Conciliación. Medios Jurisdiccionales: Arbitraje y Arreglo Judicial. 10

. Avance en el sistema de Solución de Controversias. Breve mención al caso de la Comunidad Andina de Naciones 14

CAPITULO II: Solución de Controversias en el Mercosur.

. Antecedentes de la Solución de Controversias en el Mercosur. Negociación Directa y Arbitraje. 17

. La Solución de Controversias en el Protocolo de Ouro Preto de 1994. 20

CAPITULO III: La necesidad de crear un Tribunal Supranacional para el Mercosur

. El Protocolo de Brasilia de 1991. 23

. Análisis del procedimiento de Solución de controversias del Protocolo de Olivos. Sus diferencias con el Protocolo de Brasilia. El Tribunal Permanente de Revisión.	25
. ¿Es posible un Tribunal Judicial supranacional en el Mercosur?.....	28

CAPITULO IV: Presentación de dos casos en los que actuó el Tribunal Permanente de Revisión.

. Laudo respecto al caso de las papeleras.....	33
. Laudo respecto a la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al Mercosur.....	35
. Consideraciones finales.....	37
. BIBLIOGRAFÍA.....	39

Consideraciones iniciales.

En el contexto de la posguerra Fría y acompañando el proceso de integración que se va gestando en Europa, con características de interdependencia tanto política como económica surgió la necesidad de crear un espacio de integración a nivel regional latinoamericano, principalmente de naturaleza comercial. Dentro de éste período se produjo un cambio en la relación heredada de los gobiernos militares entre Brasil y Argentina para dar comienzo a los primeros pasos en el campo de la integración, superando décadas de rivalidades. En la década del '80 se iniciaba en ambos países una nueva etapa democrática con los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983- 1989) en Argentina y José Sarney (1985-1990) en Brasil, quienes serán los referentes y principales impulsores de la integración regional en lo que años más tarde sería el Mercosur.

El Tratado de Asunción firmado en 1991 y que dio nacimiento al Mercosur, tiene como antecedente relevante en términos de integración regional, al Tratado de Montevideo de 1960 por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la cual luego fue sustituida por el Tratado de Montevideo de 1980 que a su vez dio inicio a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Estos antecedentes, en términos generales implicaron la búsqueda de un mercado común latinoamericano y es dentro de ALADI donde surgió la intención de crear un acuerdo subregional como el Mercosur.

En sus inicios, el Mercosur se proyectó como una zona de libre comercio para ir desarrollándose, con el paso del tiempo y a medida que la realidad regional e internacional así lo demandaba, como un organismo de integración diversificado que ha ido incorporando incipientemente una variedad de temas que van desde la integración

política, económica y social así como temas de índole medioambiental, cultural, educativos, etc. Se fue rompiendo la lógica económico- comercial para dar lugar a un proceso de integración cada vez más amplio e integral, aunque es importante destacar que lo que prima es lo económico - comercial.

El Mercosur nació formalmente el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Dentro de este período inicial el Tratado se propuso como objetivos llegar a establecer un mercado común para el año 1994 además de lograr la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un arancel externo común, una unión aduanera, una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas. La estructura institucional para esta primera etapa estuvo conformada por el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo de Mercado Común (GMC) y la Secretaría del Mercosur. Dándose la primera modificación a la estructura institucional, después del período de transición, en el año 1994 con la adopción del Protocolo de Ouro Preto que tuvo como finalidad adaptar y ampliar esas instituciones primarias. Con este nuevo Protocolo se crearon tres nuevos órganos que completaron a los que habían sido creados en el primer tratado. Así se estableció la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y el Foro Consultivo, Económico y Social (FCES).

El avance hacia el logro de un proceso de solución de controversias tuvo lugar con la implementación del Protocolo de Brasilia para la Solución de las Controversias adoptado en diciembre de 1991. En el 2002 se firmó el Protocolo de Olivos el cual da un avance significativo intentando dar mayor precisión y madurez al sistema de solución de controversias, pero lo cierto es que si bien existieron avances, los escasos

resultados obtenidos plantean la necesidad de pensar en el establecimiento de un nuevo sistema permanente que de solución a los conflictos que se dan entre los países del organismo.

El motivo que llevó a que tomara como objeto de esta investigación a la Solución de Controversias dentro del ámbito del Mercosur, es principalmente el hecho de que éste, desde su creación, es el organismo regional más significativo del Cono Sur latinoamericano desarrollado en el marco de un proceso de integración que en los últimos tiempos fue acelerando su crecimiento y es notable como, a lo largo de su funcionamiento, no ha podido aún hallar un mecanismo permanente de Solución de Controversias, primordial para un proceso de integración.

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar el proceso de solución de controversias en el Mercosur, preguntándonos si ¿Resulta el actual proceso de solución de controversias en el Mercosur un mecanismo que garantiza seguridad jurídica y confiabilidad de los Estados miembros?.

Se analizarán en forma específica los Protocolos de Ouro Preto, Brasilia y Olivos dando cuenta de la relevancia que implicó cada uno en particular para el avance hacia una solución pacífica de controversias y haciendo una comparación de las diferentes modalidades que se fueron planteando en los mismos. En forma preliminar es necesario realizar una descripción de las características de la solución de conflictos en el ámbito del Derecho de la Integración.

En el presente trabajo se plantea como hipótesis que el sistema de solución de controversias del Mercosur presenta carencias que deben ser revisadas e incluso pensarse en la posibilidad de encontrar nuevos mecanismos de solución.

Como en todo proceso de integración, al interior del Mercosur la cuestión del conflicto en términos de desacuerdos y diferencias entre los miembros es un obstáculo siempre presente. Refleja la realidad de los miembros que lo integran, ya que por un lado los mismos se asocian en pos de intereses comunes pero por otro, cada uno tiene intereses específicos y en muchos casos son éstos los que evidencian la incompatibilidad de lograr acuerdos y de llegar a resoluciones beneficiosas para todos los miembros que componen el organismo regional.

La metodología que se utilizará es de tipo cualitativa. Las herramientas metodológicas que se emplearon son fuentes primarias y secundarias. Además se tomaron documentos y publicaciones oficiales. Como fuentes secundarias se recurrió a la utilización de revistas académicas, páginas web, bibliografía de referentes en la temática del Derecho de la Integración latinoamericanas, así como también de autores que han estudiado en concreto todas las cuestiones relacionadas a los procesos de Solución de Controversias.

CAPITULO I: Solución de Controversias en el Derecho Internacional.

Concepto de Solución de Controversias desarrollado a partir de la Carta de Naciones Unidas. Definición de conflicto y controversia en el plano internacional.

En el marco de los procesos de integración y en las relaciones en general que existen entre los Estados pueden darse diferentes situaciones de conflicto o bien de crisis que se interponen en el curso de esas relaciones dando lugar a rupturas o interrupciones. De no llegarse a un acuerdo beneficioso puede incluso peligrar el mantenimiento de la paz. Pero en este punto es relevante aclarar que no es la realidad actual del Mercosur ya que sus miembros se han esforzado, a pesar de tener grandes diferencias, en lograr una tradición de solución de sus diferencias pacíficamente. En palabras de Calogero Pizzolo “El problema del conflicto alcanza formas considerables que, de no ser neutralizadas por un adecuado sistema de solución de controversias, puede conducir a la agonía, o bien paralizar todo el proceso de integración regional” (Pizzolo, 2008, p.15). La cuestión del conflicto debe ser tomada como algo que frecuentemente se da en los vínculos entre los Estados, pero el desafío no es que éste deje de existir, sino lograr construir un sistema de solución que logre neutralizarlo.

Encontramos en uno de los principios rectores de la Carta de Naciones Unidas, en donde se manifiesta visiblemente la solución pacífica de las controversias cuando en el artículo 2 inciso 3 se establece que “Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se ponga en

peligro la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. En referencia a las controversias internacionales la Corte Permanente de Justicia sostuvo que “El derecho internacional público moderno busca que los conflictos entre los Estados se resuelvan pacíficamente, está prohibido el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La Corte Permanente de Justicia Internacional definió la controversia en el año 1924 en el caso Mavrommatis como “un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos Estados” (Barboza, 2006, p.73).

Siguiendo con esta definición el artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas precisa que los métodos de solución de controversias internacionales son la negociación, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección” (Artículo 33, Carta de Naciones Unidas). Avanzando en la misma encontramos que la Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas estableció como principios el no uso de la fuerza, el arreglo pacífico de controversias internacionales, la no intervención, la cooperación, la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, igualdad soberana de los Estados y buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Métodos de Solución de Controversias en el Derecho Internacional.

Medios Políticos: Negociaciones Diplomáticas, Buenos Oficios, Mediación, Investigación de los hechos y Conciliación. Medios Jurisdiccionales: Arbitraje y Arreglo Judicial

En cuanto a los métodos de solución de controversias en el Derecho Internacional encontramos que existen dos grandes medios, uno político y el otro jurídico. Los Estados, así como también las Organizaciones Internacionales, pueden optar por tomar la vía política, también denominada diplomática, o pueden decidir solucionar las controversias a través de la vía jurisdiccional. En relación a la elección del medio la misma reside en la voluntad del Estado, es decir que no es la materia del conflicto la que define que se sometan a uno u otro medio sino que las partes de mutuo acuerdo deciden cual será la vía para solucionar el diferendo. En términos generales los medios políticos de solución se refieren a la posibilidad de llegar a un acuerdo a través de la negociación o dando lugar a un tercero que acerque a las partes. La característica del tercero es que éste puede presentarse voluntariamente o bien las partes pueden acordarlo en el momento en que surge el conflicto; también existe la posibilidad de que un tratado previo entre las partes estipule los mecanismos de solución.

Respecto a las negociaciones diplomáticas muchas veces sirven de instrumento a las partes que se encuentran ante una controversia internacional, para evitar el recurso jurisdiccional u otro método de solución que implique la intervención de un tercero así como también instancias que son más complejas y extensas. Como bien sostiene Pastor Ridruejo “se trata de la obligación de celebrar consultas, o de procurar la solución de la controversia mediante un proceso de consulta y negociación, o de proceder sin demora a

intercambiar opiniones con miras a resolver la controversia por negociación o por otros medios pacíficos” (Ridruejo, 1996, p. 254). No necesariamente es un recurso obligatorio pero a lo largo de las situaciones de conflicto los Estados en general aplican este mecanismo con el objetivo de establecer en concreto el punto en el cuál discrepan. Es fundamental tener en cuenta los inconvenientes que pueden presentarse al momento de las negociaciones como son el hecho de no poder determinar de modo objetivo e imparcial el diferendo, la desigualdad de poder que existe entre los Estados que negocian, pero de todas formas resulta ser, dentro del ámbito del Mercosur, uno de los mecanismos más utilizados y de extensa tradición en la historia de la organización regional.

Sierralata (2002) encontró que:

Las partes involucradas en el conflicto hacen ofertas, contraofertas y concesiones, directamente o a través de representantes. Si el proceso es exitoso una solución aceptable en la relación contractual para ambos lados es aceptada y el conflicto es efectivamente resuelto. Si, en cambio, la negociación no es exitosa, el conflicto puede llegar a intensificarse, ocasionando un deterioro en las relaciones de los individuos con los Estados, aunque es bien cierto que queda por lo menos un resultado, que es la identificación y existencia de un conflicto, frente al cual podrán articularse otros mecanismos más efectivos. (p. 48).

La diferencia que existe en cuanto a los buenos oficios y la mediación es que en ambos se da el ingreso de un tercero, pero el primero tiene como característica que se abstiene de dar una opinión y se limita a acercar a las partes a entablar un proceso de negociación. La mediación, en cambio, supone que ese tercero intenta conciliar los objetivos de las partes e implica que tomar una posición respecto al conflicto. Tanto los buenos oficios como la mediación pueden ser solicitados por los Estados que se encuentran dentro de la disputa pero también se da la posibilidad de que el tercero lo ofrezca.

Por otra parte, Ridruejo señala que “Ocurre a veces que la causa generadora de una controversia internacional es un desacuerdo entre los Estados partes sobre una cuestión de hecho y en tales casos es obvio que la determinación de los hechos por un tercero imparcial puede coadyuvar de manera considerable a la solución de aquélla” (Ridruejo, 1996 p. 315). El objetivo de la comisión investigadora debe ser el de velar por alcanzar una solución imparcial y objetiva, presentando con mayor claridad y factibilidad los hechos. Las funciones de la comisión son que la investigación tendrá carácter contradictorio, pueden llevar a cabo trabajos in situ con el consentimiento de las partes, pueden también solicitar informes y explicaciones que estime conveniente y como contrapartida las partes involucradas en el diferendo procuran dar facilidades para el trabajo de la comisión. La misma se crea de común acuerdo entre las partes en litigio, a menos que lo acuerden de otro modo.

La comisión de conciliación tiene como responsabilidad someter a examen a todos los elementos de la controversia para luego poder proponer una solución. El inconveniente puede ser que el informe final que realiza la comisión no es vinculante

para las partes, con lo cual el triunfo de la solución depende, así como también sucede en los mecanismos mencionados anteriormente, de la voluntad de las partes.

Los medios propiamente jurisdiccionales que el Derecho Internacional establece son el arbitraje y el arreglo judicial. El órgano arbitral tiene como particularidad que se crea *ad hoc* al momento de resolver una controversia específica y se disuelve cuando se alcanza una solución. La diferencia que existe con el arreglo judicial es que éste existe antes de surgida la controversia y preexiste llegada la solución del diferendo.

Pizzolo sostiene que “El arbitraje consiste en someter una divergencia internacional, mediante acuerdo formal entre las partes, a la decisión de un tercero a fin de que, previo un procedimiento contencioso ante ese tribunal, dicte fallo definitivo” (Pizzolo, 2008, p. 85). Esto se refleja en el Mercosur en el Protocolo de Brasilia en su artículo 8, lo mismo se reitera en el Protocolo de Olivos en su artículo 33, donde sostiene que “LOS Estados Partes declaran reconocer como obligatoria, *ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc que en cada caso se constituyan para conocer y resolver las controversias a que se refiere el presente Protocolo, así como la jurisdicción del Tribunal Permanente de Revisión para conocer y resolver las controversias conforme a las competencias que le confiere el presente Protocolo”(Artículo 33, Carta de Naciones Unidas).

Avance en el sistema de Solución de Controversias. Breve mención al caso de la Comunidad Andina de Naciones.

En el avance hacia un proceso de integración con instituciones sólidas y confiables podemos observar que como sostiene Sierralata (2002):

Aunque el objetivo y fin de un proceso de integración es el desarrollo equilibrado y dinámico de sus países miembros en condiciones de equidad, el diferente nivel de desarrollo económico y tecnológico de cada país, los distintos intereses de sus unidades económicas y las relaciones preferentes con otros Estados suscita, con frecuencia, confrontaciones que paradójicamente van creciendo a medida que el proceso va escalando hacia la formación de un mercado común latinoamericano. Estos aumentan a medida que los temas de convergencia y la intensidad de las relaciones laborales, culturales y comerciales fluyen. De tal manera que las controversias se presentan sin que los Estados miembros lo quieran expresamente, sino que la propia interrelación en cada uno de los campos de las relaciones comunitarias acicateada por la competencia, conlleva a la fricción y con

frecuencia al conflicto, y ellas, debido a su dinamismo, serán mayores en el ámbito comercial. (p. 3).

Tal es la situación que a medida que los países avanzan en el campo de la integración, para que el proceso sea efectivo se necesita un mecanismo de solución de controversias que se adapte a la realidad de los países que conforman el bloque. En la medida que se logre instaurar un mecanismo de solución de conflictos conveniente para la realidad de los bloques latinoamericanos se podrán acrecentar los beneficios comerciales para los países posibilitando un intercambio comercial más confiable y equilibrado. Tomando las palabras de del autor “si la posibilidad de los sujetos de solucionar sus conflictos es baja, entonces la credibilidad en la integración también será baja, las actitudes de los países miembros y de los operadores tenderán al incumplimiento y los beneficios del intercambio no llegarán a alcanzar en forma adecuada el bienestar de la sociedad en su conjunto” (Sierralata, 2002, p. 19)

Tomando como ejemplo de solución de controversias el caso de la Comunidad Andina de Naciones, en adelante CAN, podemos observar que dicha entidad ha abordado dicha problemática a partir de dos mecanismos: la creación de un Tribunal de Justicia y el arreglo a partir del arbitraje. Sierralata afirma que “Tales mecanismos están sistematizados dentro del ordenamiento jurídico comunitario que constituye el más avanzado orden en la subregión, pues deja en el Tribunal de Justicia la salvaguardia del proceso de integración, así como el cumplimiento de los derechos y obligaciones que del tratado de integración se deriven, con capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente” (Sierralata, 2002, p. 57). La CAN en su tratado constitutivo, el

Acuerdo de Cartagena, contempló la creación de un Tribunal de Justicia con facultad para dirimir los conflictos que fueran surgiendo en el proceso de integración. Más adelante se estipula, con la Decisión 472, la aplicación del arbitraje como mecanismo adicional de solución de conflictos. El Tribunal de la CAN es el ordenamiento jurídico supranacional de la entidad y dicho mecanismo no cuenta con antecedentes en América Latina, dejando de lado el tradicional sistema de acción intergubernamental con el que cuentan los sistemas de integración latinoamericanos. Los cinco países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú optaron por un sistema supranacional sometiendo a un derecho comunitario, regulado por el Tribunal de Justicia de la CAN. Además el autor afirma que “el Tribunal de Justicia de la CAN constituye, uno de los más avanzados mecanismos de solución de controversias en el ámbito de las organizaciones económicas internacionales, al permitir que un juez esté revestido de los más amplios poderes con una jurisdicción supranacional” (Sierralata, 2002, p. 55).

CAPITULO II: Solución de Controversias en el Mercosur.

Antecedentes de la Solución de Controversias en el Mercosur.

Negociación Directa y Arbitraje.

Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 puede afirmarse que el Mercosur no ha logrado encontrar un sistema de solución de controversias permanente y por el contrario se fueron implementando diferentes mecanismos e instancias, pero insisto, ningún sistema de carácter permanente, lo cual en ocasiones ha acarreado dificultades para el organismo. Para Hitters el Tratado de Asunción incorporaba “un rudimentario andamiaje con mezcla de autocomposición y conciliación de tipo provisorio. Esto último, en razón de que el modelo definitivo se debía instrumentar a partir del 31 de diciembre de 1994” (Pizzolo, 2008, p. 78).

A comienzos de su desarrollo, el Mercosur determinó para su sistema de solución de controversias dos mecanismos: la negociación directa y el arbitraje. No obstante, tanto el Protocolo de Brasilia como el Protocolo de Olivos contemplaron así mismo la intervención del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur disponiendo que ante el fracaso de las negociaciones se sometiera la cuestión al GMC. Sin embargo si esta instancia también fracasaba intervendría la CMC otorgando recomendaciones para dar fin al conflicto.

Teniendo en cuenta lo que sostiene Pizzolo (2008) respecto a la negociación, la misma:

Es el más espontáneo y directo de todos los métodos por el cual la mayoría de las

controversias en materia internacional son resueltas. Ello obedece: a) la ausencia de legislación, b) la costumbre internacional, y c) la necesidad de los Estados de adquirir reputación y confianza. En términos generales, podemos decir que la negociación es el arreglo, directo de Estado a Estado, por las vías diplomáticas comunes para resolver las controversias. (p. 43)

En lo que respecta a la negociación directa esta se caracteriza por ser el único medio en el cuál no interviene un tercero, es decir es el entendimiento directo de las partes para llegar a un arreglo, siendo la práctica más antigua y tradicional. Se trata de un medio donde sólo participan las partes intervinientes en la controversia procurando alcanzar una solución beneficiosa para ambos a través de consultas, debates, intercambio de notas y de opiniones. ¿Cómo finalizan las negociaciones? pueden darse declaraciones comunes o acuerdos entre las partes, pero esto tiene como contrapartida que los hechos no pueden determinarse de forma imparcial a la vez que la desigualdad de poder es un factor que determinará que un Estado imponga su voluntad sobre el más débil. La negociación “es una tentativa de las partes que, mediante el diálogo y la presentación mutua de razones e incluso de pruebas, en forma directa y como únicas protagonistas del procedimiento, procuran la solución del conflicto” (Pizzolo, 2008, p 62). En caso de no lograrse una solución a través de las negociaciones directas el Protocolo de Brasilia estableció que se abriría una instancia arbitral con tribunales Ad Hoc. El artículo 4 del Protocolo de Olivos, que mantiene la redacción del Protocolo de

Brasilia, sostiene en cuanto a las negociaciones que “Los Estado partes en una controversia procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas” (Artículo 4 Protocolo de Olivos), es decir que ante el surgimiento de un conflicto los Estados para solucionarlo deberán, en primera instancia, partir de una negociación directa que en este caso tiene un plazo breve que es de 15 días; así lo plasma el artículo 5 del PO: “Las negociaciones directas no podrán, salvo acuerdo entre las partes en la controversia, exceder el 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”. Como conclusión respecto a este mecanismo debe tenerse presente que las mismas, como sostiene Pizzolo, “dependen de la intención de las partes litigantes y es esto lo que las convierte en poco eficaces” (Pizzolo, 2008, p.66). Pero lo positivo es que puede funcionar plenamente cuando “involucra a dos Estados que poseen un equilibrio de fuerzas” (Pizzolo, 2008, p 66).

El arbitraje, como se mencionó en el capítulo anterior, supone el ingreso de un tercero imparcial en el arreglo de diferencias. El árbitro es designado de mutuo acuerdo por las partes y las mismas han consentido otorgarle la facultad de tomar una decisión respecto al diferendo que mantienen. En el caso del Mercosur el Tribunal Arbitral Ad Hoc es un tribunal que se integra por árbitros elegidos para una controversia específica. Este sistema tiene un gran cuestionamiento, y es el de si verdaderamente existe una seguridad jurídica que permita confiar y avanzar en la integración del Mercosur. Ante el carácter provisorio del sistema, los Estados Partes se comprometieron a adoptar un sistema definitivo antes del 31 de diciembre de 1994, plasmado en el Anexo III.

La Solución de Controversias en el Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Finalizado el período de transición y cumpliendo con lo establecido en el Tratado de Asunción, se firma el Protocolo de Ouro Preto en 1994 dando lugar a una estructura institucional permanente adaptada a las transformaciones y avances dados en la materia. El artículo 44 del Protocolo de Ouro Preto prescribe que antes de que finalice el proceso de adopción del Arancel Externo Común los Estados miembros del Mercosur realizarán una revisión del sistema de solución de controversias vigente con miras a adoptar un sistema de solución de carácter permanente. En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial que caracterizan a la Unión Aduanera. Teniendo presente que un período de transición es una etapa compleja en un proceso de integración, ya que durante ese tiempo se intentó introducir gradualmente nuevos órganos, nuevos sistemas de funcionamiento del organismo. El protocolo vino a establecer el funcionamiento institucional del organismo precisando las atribuciones que tendría cada órgano principal así como también la creación de órganos auxiliares. Se definieron los que conformarían la nueva estructura institucional, a saber: el Consejo de Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico- Social y por último la Secretaría Administrativa del Mercosur. Además se estableció que podrían crearse órganos auxiliares destinados a asistir las necesidades que fuesen surgiendo para lograr los objetivos del organismo regional.

En un anexo de siete artículos se incorporaron nuevas disposiciones respecto a la solución de controversias en el Mercosur. Mario Midón sintetiza claramente que en

Ouro Preto “El órgano ha sido habilitado para atender reclamos no sólo de los Estados Partes sino también de los particulares en tanto y en cuanto aquellos están relacionados con las políticas comerciales comunes, el comercio intra Mercosur y/o el comercio con terceros países” (Midón, 1998, p.331).

En el Protocolo se realiza una distinción entre los órganos respecto a si tienen la facultad decisoria o no, siendo los tres primeros mencionados anteriormente quienes tienen capacidad decisoria, entendiendo que éstos pueden adoptar normas, entre otras, siendo su composición de naturaleza intergubernamental. De estos órganos tanto el CMC como el GMC ya habían sido creados en el periodo de transición, mientras que la CCM fue creada poco antes de la firma del Protocolo.

Debe considerarse que si bien la estructura institucional es de naturaleza intergubernamental, los Estados conservaron sus atribuciones siendo las instituciones del Mercosur meras instancias de cooperación y negociación entre los gobiernos a donde se acuerdan reglamentaciones, normas, objetivos y políticas a seguir, y no un espacio a donde los Estados ceden o comparten soberanía. “Cada una de las instituciones del Mercosur reflejan en su composición, y en sus atribuciones, los niveles jerárquicos de las burocracias de sus Estados miembros” (Soto, 2011, p. 285). El rango que tiene cada órgano supone una jerarquización que no se explicita en el Protocolo pero bien puede deducirse a partir de la composición y atribuciones que cada uno de ellos posee que la misma existe, entendiendo que no implica consecuencias negativas el hecho de esta jerarquización ya que es una forma de coordinación y limitación en las atribuciones de cada espacio de decisión y coordinación.

Lo interesante de este proceso de institucionalización que se da en el marco del Protocolo de Ouro Preto, siguiendo a González, es que puede observarse nítidamente cómo los órganos comienzan a crearse con un perfil comercial para ir dando lugar, a medida que avanzan en su desarrollo, a órganos de carácter político, social, productivo, pese a que el espíritu sigue siendo sin dudas de carácter comercial.

CAPITULO III: La necesidad de crear un Tribunal Supranacional para el Mercosur.

El Protocolo de Brasilia de 1991.

El procedimiento que se describe en este Protocolo de 1991 para la solución de controversias, luego de finalizado el período de transición que arriba a la implementación del arancel externo común, fue diseñado específicamente para solucionar los conflictos suscitados dentro del Mercosur tanto para las controversias que se dan entre Estados como para posibles conflictos de los particulares con los Estados. El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias tiene como características las siguientes: **flexibilidad**, ya que prevé diversas modalidades a las que podrán recurrir las partes, según la naturaleza de la controversia; **celeridad**, dado el carácter comercial que tendrá la mayoría de los casos que se inicien, los plazos previstos son breves y los procedimientos relativamente sencillos; **obligatoriedad**: en última instancia, el recurso arbitral asegura un resultado de cumplimiento compulsivo para las partes en la controversia; **carácter no permanente**: el tribunal debe constituirse ad hoc para cada caso planteado, lo cual guarda relación con la naturaleza provisoria del mecanismo y evita que los Estado Parte incurran en mayores gastos.

El procedimiento que establecía este Protocolo instaura tres etapas: las negociaciones directas, la intervención del Grupo Mercado Común y el procedimiento arbitral como última instancia. Anteriormente, los Estados en el período de transición solucionarían sus conflictos a partir de las negociaciones directas; implementado el Protocolo de Brasilia se abre la posibilidad de acudir a Tribunales Arbitrales Ad Hoc.

Pizzolo sostiene que “estamos ante un proceso arbitral creado por y para el Mercosur, facultativo para la parte que lo inicia y obligatorio, si no en cuanto a su participación, sí en cuanto a sus resultados, para ambas partes involucradas” (Pizzolo, 2008, p. 87). El Protocolo institucionalizó una práctica dada por la costumbre que establecía que la celebración de las negociaciones se daría en un plazo de quince días a partir de la fecha en que uno de los Estados Partes plantea la controversia y los Estados deben informar de este proceso al GMC así como también de los resultados de las mismas. Si la vía diplomática no pudo resolver la controversia se da paso a la etapa a donde interviene el GMC. Midón afirma que “la solución propuesta será beneficiosa no sólo para las partes sino para la marcha general del proceso de integración” (Midón, 1998, p. 219). Si la controversia no pudo solucionarse durante las etapas previas, el Protocolo establece el procedimiento arbitral y en este caso “los Estados involucrados no pueden rehuir dicha jurisdicción, pues ella es obligatoria para todos los signatarios, sin necesidad de acuerdo alguno” (Midón, 1998, p. 220). Dicho Tribunal arbitral, que cabe aclarar que es ad hoc, estaría compuesto por tres miembros, uno por cada Estado en conflicto y el tercero elegido en común acuerdo por ellos y será quien presida el Tribunal.

A partir de este sistema se emitieron numerosos laudos de los árbitros que se integraban para una controversia concreta temporalmente y luego se disolvía. Eso también nos dice que era un sistema que funcionaba para ese momento de la integración, pero de todas formas el debate que se instala es el de crear un sistema más sólido.

Análisis del procedimiento de Solución de controversias del Protocolo de Olivos. Sus diferencias con el Protocolo de Brasilia. El Tribunal Permanente de Revisión.

A raíz de las carencias que se visualizaban con la implementación de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc en el período de transición, los Estados partes acuerdan en la necesidad de reforzar el sistema para poder perfeccionar el sistema de solución de controversias. Con la instauración del Tribunal Permanente de Revisión se pretende dinamizar el sistema de solución de conflictos, pero también fue una forma de agilizar y darle mayor solidez institucional al proceso de integración. El Protocolo de Olivos deroga el sistema de solución de controversias instaurado en el Protocolo de Brasilia, si bien fueron pocas las modificaciones, la principal fue la creación del Tribunal Permanente de Revisión con facultad para revisar los laudos dictados por los Tribunales arbitrales ad hoc. El Tribunal en su funcionamiento es considerado como un órgano independiente de todos los que conforman el Mercosur, los actos que emanen del mismo serán denominados, según para el caso que se plantee, laudos, resoluciones, decisiones u opiniones consultivas.

El Protocolo de Brasilia fue reemplazado en el año 2002 por el Protocolo de Olivos significando un paso importante en la consolidación institucional del Mercosur, demostrando el ánimo de los Estados Partes de seguir avanzando en el proceso de integración. El mismo incorporó algunas novedades “Un tribunal arbitral permanente para revisar los laudos de los tribunales Ad Hoc; la posibilidad de solicitar opiniones consultivas al tribunal permanente; la posibilidad de dirimir controversias en otros foros” (González, 2011, p. 310). Cuando establece la posibilidad de dirimir los

conflictos en otros foros se hace referencia a que las controversias pueden ser dirimidas dentro del sistema de la Organización Mundial del Comercio o “de otros esquemas preferenciales de comercio del que sean parte individualmente los Estados Parte del Mercosur” (González, 2011, p. 310). El proceso de solución de Controversias se encuentra reglamentado por el Protocolo de Olivos desde el 2004 a la actualidad. A partir de la aprobación del Protocolo de Olivos se dio un cambio significativo en lo que respecta a los mecanismos de solución de controversias ya que se crea el Tribunal Permanente de Revisión con sede en la ciudad de Asunción del Paraguay. El mismo tiene como objetivo que se garantice la adecuada interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración del Mercosur de forma precisa y sistemática.

El artículo 4 del Protocolo de Olivos establece que “Los Estados partes en una controversia procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas”, del artículo se desprende que ante el surgimiento de un conflicto dentro del ámbito del Mercosur, los Estados procurarán dar solución en una primera instancia exclusivamente mediante las negociaciones directas entre los Estados parte.

El ámbito de aplicación que pretende cubrir el Protocolo de Olivos está en relación a la interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del Mercosur. En pocas palabras, las controversias que serán objeto del PO serán las que afecten directamente a la interpretación, aplicación y cumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto y de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción; las Decisiones del Consejo del Mercado Común; las Resoluciones

del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur. Más específicamente el Tribunal tiene como funciones la revisión jurídica de los laudos de los tribunales ad hoc, en este caso limitándose a cuestiones de derecho y de interpretación; como única instancia el Tribunal debe asumir todas las responsabilidades que tiene el Tribunal Ad Hoc, además actúa en casos excepcionales de urgencia y en estas situaciones actuará en un corto plazo por tratarse de bienes percederos, estacionales o que puedan perder su valor comercial rápidamente. Además pueden solicitarse opiniones consultivas por parte de los órganos del Mercosur así como también los tribunales de los Estados miembros, teniendo en cuenta que las opiniones que emita el Tribunal de carácter consultivo no son vinculantes.

Si bien todas estas funciones mencionadas anteriormente fueron de un gran avance para el proceso de solución de controversias del Mercosur y sostenemos que la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión han cooperado al fortalecimiento institucional del organismo, encontramos que es necesario un avance hacia un Tribunal Supranacional que pueda reunir al organismo a partir de un derecho comunitario, dejando de ser de carácter intergubernamental.

La incorporación del Tribunal Permanente de Revisión es el aporte más novedoso que implementa el Protocolo de Olivos. Cabe aclarar en primer lugar que es un órgano arbitral y que no es un tribunal jurisdiccional de carácter permanente. Lo permanente en el caso del Mercosur refiere a que los árbitros designados se encuentran constantemente disponibles para su función, aunque, insistimos, el tribunal no está conformado de forma permanente. En el caso que la disputa sea entre dos Estados sólo intervienen los árbitros nacionales de cada uno de ellos y se suma un presidente que será

de distinta nacionalidad, elegido mediante un sorteo entre los árbitros restantes. El TPR es permanente porque su composición no varía en cada controversia, como sí sucede con los Tribunales Arbitrales Ad Hoc. El TPR se puso en funcionamiento el 13 de agosto de 2004. A diferencia de los tribunales arbitrales, tiene una sede fija en la ciudad de Asunción, Paraguay, aunque de todas formas puede reunirse en otras ciudades del Mercosur, así lo establece el artículo 38 del Protocolo de Olivos.

El Tribunal es una instancia constituida para resolver cuestiones referidas a: opiniones consultivas, en el sentido de que todos los Estados Partes podrán solicitarlas, así como también los órganos con capacidad decisoria de la organización, los Tribunales Superiores de Justicia de cada Estado Parte y el Parlamento del Mercosur; podrá oficiar como instancia de revisión contra el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc con capacidad de poder confirmar, modificar o revocar lo establecido por dicho tribunal, o actuar en única instancia para solucionar una controversia y en los casos en que los Estados Partes lo establezcan para medidas excepcionales de urgencia.

¿Es posible un Tribunal Judicial supranacional en el Mercosur?

La atribución de competencias al bloque exige que cada Estado Parte, en este caso del Mercosur, a partir de lo que se establece en su propio derecho interno pueda otorgar de capacidad a un órgano supranacional. Logar (2000) asegura que:

El derecho de la integración reconoce su fundamento en la solidaridad, que supone la existencia de un interés común que prevalece sobre los intereses particulares de los Estados,

y por ende, requiere el reconocimiento de su supremacía por las constituciones nacionales de los Estados miembros; ello porque ningún proceso de integración es viable si el derecho interno puede derogar o reformar el derecho regional o comunitario (p. 5).

A partir de esta afirmación analizaremos la viabilidad de fundar una Corte de Justicia para el Mercosur según lo establecido en cada una de las constituciones nacionales de los Estados Partes. El Mercosur se encuentra ante dos Estados miembros, Paraguay y Argentina, que establecen claramente la supremacía de los tratados internacionales por sobre las leyes internas, como lo refleja expresamente el artículo 75 inc. 22 y 24 de la Constitución Nacional Argentina, así como la posible aprobación de una entidad supranacional. Tanto la Corte Suprema de Brasil como la de Uruguay no reconocen el principio de supremacía de los tratados, con lo cual nos encontramos ante asimetrías que son complejas de modificar. Estos dos Estados ante la creación de un Tribunal Supranacional del Mercosur encuentran un obstáculo de índole interna, el cual a nuestro criterio debieran modificarse, quizás en un mediano plazo para poder avanzar en la formación de este tribunal.

La Constitución de Brasil establece en su artículo 4 "A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I- independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III- autodeterminação dos povos; IV- não-intervenção; V- igualdade entre os Estados; VI- defesa da paz; VII- solução pacífica dos conflitos; VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X- concessão de asilo

político. Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Respecto a la Constitución de Brasil podemos considerar casi inadmisibile dotar de competencia a un Tribunal Supranacional, entendiendo que el artículo 4 debiera sufrir una reforma. Por el lado de la Constitución Nacional de la República Oriental del Uruguay la misma dispone en su artículo 6 que “En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

En el artículo 145 de la Constitución de la República de Paraguay se manifiesta con claridad que “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”, siendo la única Constitución Nacional que utiliza el término supranacional poniendo de manifiesto la implementación de un órgano jurisdiccional supranacional. En cuanto a Nuestra Carta Magna la misma dispone en el artículo 75 inciso 24 que “Corresponde al Congreso: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a

las leyes (...)", a partir de este artículo podemos afirmar que Argentina se encuentra en condiciones de permitir la creación de un sistema supranacional, aceptando la delegación de competencias para la conformación de órganos supranacionales.

En cuanto a las disposiciones de las constituciones de Brasil y Uruguay se requiere la voluntad de los mismos para la reforma de dichos artículos, "Tocante a los problemas constitucionales para la organización de un tribunal supranacional, se ha dicho con razón que uruguayos y brasileños sostienen que la creación de este órgano supranacional carece de posibilidades mientras ellos no modifiquen sus respectivas constituciones". Nos encontramos frente a un conflicto que ya no es íntegramente del ámbito de la integración, sino que corresponde al derecho interno de cada Estado.

Como advierte Bertoni (2002):

No debe temerse a las crisis ni a las controversias, ya que éstas son partes consustanciales de estos procesos de integración profundos. Sí debe generar un alto grado de preocupación no contar desde el inicio y durante el desarrollo del proceso con un sistema sólido, obligatorio, dirigido por jueces independientes y al alcance de todos los actores del proceso que permita solucionar las controversias y superar las crisis sobrevivientes (p. 35).

Pizzolo (2008) afirma que lo dicho implica la existencia de diversos mecanismos de solución de conflictos los cuales no funcionan de forma integrada o exclusiva sino que, por el contrario, los mismos conviven simultáneamente tanto en el espacio institucional del Mercosur como en el ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes.

Por otro lado Mario Midón sostiene que “No puede concebirse un Mercado Común sin un ordenamiento jurídico y no puede existir un ordenamiento jurídico eficaz si no existe un Tribunal de Justicia que obre como instrumento de garantía de la legalidad y de interpretación uniforme del Derecho Comunitario” (Midón, 1998, p. 338) y en este sentido es fundamental contar con un mecanismo de solución de controversias que pueda otorgar esas garantías tanto para los propios miembros del Mercosur así como también para y hacia los socios del organismo y organismos internacionales con los cuales mantiene vínculos y relaciones comerciales. En el contexto que apreciamos resulta indispensable la creación del órgano jurisdiccional para resolver los conflictos que se produzcan entre los Estados integrados, los que surjan de las relaciones entre esos Estados y los órganos comunitarios, la relación entre los diversos órganos creados para llevar adelante la integración, las controversias que afecten los vínculos entre particulares y los Estados, las diferencias entre particulares y los órganos de la integración, entre particulares en cuanto tengan relevancia para la integración y, por supuesto, las relaciones entre la comunidad y el resto del mundo.

CAPITULO IV: Presentación de dos casos en los que actuó el Tribunal Permanente de Revisión.

Laudo respecto al caso de las papeleras.

Es bien conocido el conflicto que se establece entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina iniciado en el año 2003 con motivo del establecimiento de dos plantas de celulosa dentro del territorio uruguayo, más precisamente en Fray Bentos sobre la costa del Río Uruguay.

En el año 2002 Uruguay inicia negociaciones con dos grandes plantas de celulosa: Ence, española y Botnia finlandesa, las cuales ubicarían sus instalaciones sobre el río Uruguay. Debemos tener en cuenta que Uruguay contó con una de las inversiones más grandes de su historia, y es ese el argumento principal por el cual defendía la instauración de plantas de celulosa en su territorio. Argentina, por su parte, esbozaba la defensa del Río Uruguay y su no contaminación, ya que la instauración de las plantas de celulosa traería aparejado consecuencias negativas para las localidades que se encontraban a orillas del río. Del lado argentino se crea una comisión de asamblearios “Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú” que como forma de protesta contra la instauración de las plantas de celulosa corta el puente binacional, una de las arterias principales de flujo de mercancías del Mercosur.

El Río Uruguay, recurso compartido entre Uruguay y Argentina, se encuentra regulado por el Tratado del Río Uruguay el cual creó la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) para realizar la administración conjunta del río con el fin de contar con un “óptimo y racional aprovechamiento del río” como lo establece el artículo

1 del Estatuto. El Estatuto del Río Uruguay establece en el artículo 60 que “toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las partes a la Corte Internacional de Justicia”. Por su parte Argentina, luego de varias negociaciones, ante la incapacidad de ambos gobiernos de poder establecer un acuerdo y al haberse vencido los plazos establecidos en el Estatuto realiza una denuncia argumentando la violación del tratado por parte de Uruguay a partir de la instauración de las plantas de celulosa y decide recurrir al mecanismo de solución de controversias previsto en el Estatuto del Río Uruguay: la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya.

Los argumentos enunciados por Uruguay se refieren a la omisión del Estado Argentino en adoptar las medidas adecuadas para impedir o prevenir los cortes de rutas que se traducían en el impedimento de la libre circulación de las vías de acceso de los puentes internacionales General San Martín y General Artigas que unen a la Argentina y a Uruguay. El Estado Uruguayo demanda a la Argentina por las obligaciones asumidas en el Tratado de Asunción de 1991 al no permitir la libre circulación de bienes y de servicios. Tal es así que el 7 de septiembre de 2006 el Tribunal Arbitral sostuvo que Argentina había incumplido con el compromiso asumido en el Tratado de Asunción, si bien la parte demandada en todo momento argumentó a favor del derecho de protesta el laudo entendió que ésta debería limitarse en virtud de respetar los otros derechos.

La decisión de la Corte Internacional de Justicia terminó dándole legitimidad a la decisión argentina de desobedecer el laudo del Tribunal Arbitral.

Entendemos que la controversia que se dio entre ambos países le quitó legitimidad y confiabilidad a los organismos de solución de controversias regionales; la mayor coordinación y armonía de las legislaciones nacionales que se esperan como resultado de la creación del organismo puede evitar de cara al futuro que la solución de conflictos regionales se desarrollen mediante los mecanismos de otros organismos Internacionales, dándole mayor legitimidad y confiabilidad a las entidades de las cuales los Estados son parte.

Laudo respecto a la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Otro caso en el cual actuó el Tribunal Permanente de Revisión fue en el año 2012, cuando se suspendió a Paraguay del Mercosur; la sanción al Estado Parte fue aplicada en la Cumbre de Mendoza de 2012. El Mercosur decidió suspender temporalmente a Paraguay de los órganos del bloque hasta el momento que se llevaran a cabo las elecciones presidenciales a la vez que en la misma cumbre se decidió la incorporación de Venezuela formalmente al organismo.

Estas decisiones fueron consecuencia de la destitución del Presidente Fernando Lugo, por parte del Congreso paraguayo, en un juicio político de un lapso 24hs. A partir de los sucesos dentro del ámbito del Mercosur se califica al hecho como un “golpe de estado parlamentario” con lo cual el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur toma la decisión con el Laudo N01/ 2012 de suspender a la República del Paraguay del derecho de participar en los órganos del Mercosur y las deliberaciones, estableciéndose a partir de lo que se estipuló en el artículo 5 del Protocolo de Ushuaia. La suspensión de Paraguay sería hasta tanto se normalizara su situación mediante el

llamado a nuevas elecciones presidenciales. En el marco de la Cumbre de Mendoza además se resuelve ponerle fin al proceso de incorporación como Estado Parte del Mercosur, otorgándole la incorporación definitiva a Venezuela como miembro del bloque.

Paraguay por su parte argumentó que las medidas adoptadas en dicha cumbre causaron un gravamen irreparable ya que se impidió ejercer sus derechos soberanos siendo Estado fundador del Mercosur y agrega que para el propio Estado no hubo ruptura del orden democrático ya que era una instancia avalada por el derecho interno de Paraguay. Frente a la toma de decisiones por las cuales Paraguay se siente afectado, el mismo recurre al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur considerando que el Tribunal puede ejercer competencias para solucionar el diferendo. Por parte de Argentina, Brasil y Uruguay el argumento es que el Tribunal carecería de competencias por tratarse de una situación de naturaleza política, siendo que el sistema de solución de controversias es de carácter comercial y alegando que la democracia es condición *sine qua non* para el curso del proceso de la integración y que el sistema de solución de diferendos del Mercosur no tiene la facultad de tomar esas decisiones. Por otra parte, agregar que tampoco se intentaron negociaciones directas como lo establecen los protocolos ante el surgimiento de una controversia entre los Estados Parte.

En consecuencia el caso de suspensión de Paraguay y el ingreso formal de Venezuela al Mercosur es otro ejemplo que muestra que el organismo regional carece de un sistema de controversias que pueda dar solución a este tipo de diferendos, en este caso de naturaleza política.

CONSIDERACIONES FINALES

La integración en el marco del Mercosur en la actualidad tiene como uno de sus principales desafíos lograr una instancia superadora a los anteriores métodos de solución de controversias, que bien estuvieron implementados tanto para el momento de sus inicios, como para el de transición, avanzando hacia el Tribunal Permanente de Revisión, pero aún queda inconcluso el establecimiento de una Corte de Justicia permanente.

Asimismo si bien se refleja un avance en materia de solución de controversias, ésta debe acelerar su desarrollo para armonizar los sistemas jurídicos nacionales en un Tribunal Supranacional que interprete el Derecho Comunitario para todos los Estados Partes. Es importante recordar el límite con el que cuenta el organismo para poder avanzar en materia de solución de controversias ya que tanto la constitución nacional de Uruguay y como la de Brasil no lo permiten, pero es menester que estos países modifiquen sus constituciones en pos de conquistar una integración regional más sólida, con una institución jurídica comunitaria que vele por los intereses y las diferencias de sus miembros. Así y todo, encontramos como fortaleza el hecho de que la negociación directa sea una constante en el debate de diferendos, siendo ya una tradición dentro del Mercosur, pero no una herramienta que sea lo suficientemente consistente al momento de arribar a una solución de los diferendos. Como puntos débiles mencionar y destacar el hecho de no contar con una institución permanente y como consecuencia instaurando un marco a donde no existe una seguridad jurídica, que trae aparejado falta de confianza entre los miembros. Es necesario en el mediano plazo lograr el establecimiento de un Tribunal Permanente, que de fortalecimiento a las instituciones, otorgándole mayor

confiabilidad, sin tener que someter cuestiones y conflictos que son propios de la región y del Mercosur directamente a organismos internacionales.

Es imprescindible contar con un adecuado mecanismo que garantice el cumplimiento del derecho constitutivo, Lorenzetti sostiene que “hasta tanto no exista un Derecho Comunitario o de la Integración desarrollado, serán las respectivas jurisdicciones nacionales las que deberán asegurar la protección jurídica que demandarán los agentes económicos y en esto será muy importante la jurisprudencia que elaboren las Cortes Supremas de Justicia de cada país”. Resulta indispensable la creación y puesta en marcha de un organismo jurisdiccional de carácter permanente para el bloque regional.

Un Tribunal que favorezca y consolide aún más el proceso de integración de los Estados Miembros, ya que no sólo se trata de construir un sistema de solución de controversias permanente, sino de un sistema “que obre como factor de integración comunitaria, tanto en el orden interno, como en el internacional” Logar (2000). Es por lo tanto indispensable contar con una Corte para el Mercosur que logre asegurar una interpretación uniforme del derecho y que como resultado proporcione confianza, credibilidad y seguridad jurídica a quienes son parte del Mercosur. No es una tarea fácil la de armonizar intereses respecto a la solución de controversias y requerirá de un gran proceso de negociación de todos los Estados Miembros, pero de eso se trata el desafío.

BIBLIOGRAFÍA

Andorno, L. (2002). *La Necesidad de un Tribunal Supranacional para el Mercosur*. Centro de Estudios Comunitarios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

Barboza, J. (2006). *Derecho Internacional Público*. (Ed. Zavalía). Buenos Aires, Argentina.

Britti, M.S. (2009). *La opción de foro en el sistema de solución de controversias del Mercosur*. (Ed. electrónica gratuita). Disponible en: [www.eumed.net/libros/2009a/516\](http://www.eumed.net/libros/2009a/516/)

Bloch R. D., Iglesias D. O. (1995). *Solución de Controversias en el Mercosur*. Ad hoc S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

Bertoni, L. (2002). *Características de la actuación de los tribunales en el Mercosur*. (Ed. Jurisprudencia Argentina). Buenos Aires, Argentina.

Diez de Velasco Vallejos, M. (1997). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. (Ed. Tecnos). Madrid, España.

De Luca, S. (2013). *El Mercosur tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela: Ponderación del Laudo TPR N1/ 2012*. Recuperado el 18 de abril de 2014, de: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-el%20mercosur.pdf>

Gonzalez, E. M. (2010). *Resolución de conflictos en el Mercosur. Evolución. Aciertos y desaciertos*. Recuperado el 14 de agosto de 2013, de:

<http://www.dipublico.com.ar/3833/resolucion-de-conflictos-en-el-mercosur-evolucion-aciertos-y-desaciertos-por-la-dra-evangelina-mafalda-gonzalez>

Hilliar, R. J. (Comp) (1996). Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP.

Buenos Aires, Argentina.

Laudo N01/2012 (2012) . Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la república del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercosur y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. Recuperado el 18 de abril de 2014 en: http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf

Logar, A. C. (2000). Tribunal de Justicia en el Mercosur: una decisión impostergable.

Revista de Relaciones Internacionales No12. Recuperado el 10 de septiembre de 2013

de:http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10083/Documento_completo.pdf?sequence=1

Lorenzetti, R. (2009). Creación de una corte de justicia para el Mercosur. Recuperado el 15 de septiembre de 2013, de:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/setimoEncontroConteudoTextual/anexo/Criacao_do_Tribunal_de_Justica__Ricardo_Lorenzetti.pdf

Midón M. A. R. (1998). Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del Mercosur. (Ed. Rubinzal- Culzoni Editores). Buenos Aires, Argentina.

Pena C. y Rozemberg R. (2005). Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades. (Ed. BID INTAL). Buenos Aires, Argentina.

Pizzolo, C. (2008). Sistema de solución de controversias: Mercosur. (Ed. Ediar).

Buenos Aires, Argentina.

Ridruejo Pastor, J. A. (1996). Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales (8^{va} Ed.). (Ed. Tecnos) Madrid, España.

Rapoport M. y Musacchio A. (1993). La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evolución comparada. (Ed. FIHES). Buenos Aires, Argentina.

Sierralata, A. R. (2002). Los mecanismos de solución de controversias en la comunidad andina de naciones: desarrollo, tendencias y los desafíos del comercio internacional.

Recuperado el 1 de octubre de 2013, de:

[http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/22962/SIERRALTA-](http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/22962/SIERRALTA)

[MECANISMOS%20SOLUCI%C3%93N%20CONTROVERSIAS%20COMUNIDAD.](http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/22962/SIERRALTA-MECANISMOS%20SOLUCI%C3%93N%20CONTROVERSIAS%20COMUNIDAD.pdf)

pdf .

Soto, A. M. y Gonzalez, F. F. (2011). Manual de derecho de la integración. (Ed. La Ley). Buenos Aires, Argentina.

Vilosio, L. (2004). Mercosur, Protocolo de Olivos y la creación de un nuevo tribunal.

Recuperado el 30 de septiembre de 2013, de:

<http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000030>

Zlata Drnas de Clément. (2004/2005). Un análisis comparativo de distintos sistemas de solución de controversias en zonas latinoamericanas de integración: Sistema de Centroamericano (SICA), Comunidad Andina (CAN) y Mercosur (MS). Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Recuperado el 4 de octubre de 2013, de: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01379.pdf>

Base de datos integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe.
Naciones Unidas. CEPAL. Recuperado el 14 de agosto de 2013, de:
<http://idatd.eclac.cl/controversias/soluciones/Template-CAN-explicacion.pdf>

MERCOSUR. Recuperado el 12 de agosto de 2013, de: <http://www.mercosur.int/>

Naciones Unidas. Recuperado el 1 de octubre de 2013, de: <http://www.un.org/es/>

Tribunal Permanente de Revisión. Recuperado el 24 de agosto de 2013, de:
<http://www.tprmercosur.org/>

Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI. Recuperado el 6 de noviembre de 2013, de: <http://www.aladi.org/nsfweb/sitio/index.htm>

Comunidad Andina (CAN). Recuperado el 3 de febrero de 2014, de:
<http://www.comunidadandina.org/>

Comunidad del Caribe (CARICOM). Recuperado el 15 de octubre de 2013, de:
<http://www.caricom.org/>

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Recuperado el 25 de noviembre de 2013, de: <http://www.sica.int/http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10582.pdf>

Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR). Recuperado el 14 de agosto de 2013, de: www.cerir.com.ar

Parlamento del Mercosur. Recuperado el 4 de octubre de 2013, de:
<http://www.parlamentodelmercosur.org/>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Comercio Exterior de la República Argentina. Recuperado el 4 de octubre de 2013, de:

<http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=274&btn=163&PHPSESSID=857d7fb8661e63d7c8fc2f23461da1c4>

Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, La República Federativa de Brasil, La República del Paraguay y La República Oriental del Uruguay de 1991 y Anexo III sobre Solución de Controversias. Recuperado el 23 de febrero de 2014, de:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3862/1/cmc_1991_tratado_es_asuncion.pdf

Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Protocolo de Ouro Preto (1994). Recuperado el 3 de febrero de 2014, de:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf

Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur (2002).

Recuperado el 30 de septiembre de 2013, de:

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/722/1/cmc_2002_protocolo_de_olivos_es.pdf

