

LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MARCO GENERAL DEL MERCOSUR

Arturo OROPEZA GARCÍA*

SUMARIO: I. *Marco de integración regional*. II. *El Mercado Común del Sur*. III. *El Tratado de Asunción*. IV. *Protocolo de Brasilia*. V. *Protocolo de Ouro Preto*. VI. *El Protocolo de Olivos*. VII. *Conclusión*. VIII. *Bibliografía*.

I. MARCO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Es necesario reconocer que el enorme esfuerzo desplegado a lo largo de medio siglo de integración formal, no se ha correspondido en los hechos. Innumerables reuniones regionales, un gran despliegue de equipos de trabajo, e incontables gastos operativos para sostener una costosa burocracia zonal, son el signo de una región que sigue viviendo una simulación en el marco de una *globalización desbocada*, que exige las mejores prácticas de las diferentes regiones del mundo para hacerle frente a una nueva generación de retos globales.

Existen múltiples explicaciones en relación a este fracaso. Desde las antropológicas y culturales, pasando por las deterministas; desarrollando ampliamente las de la dependencia, o agregando las evolutivas, hasta las de la competencia intrazonal. A la fecha se cuenta con una amplia gama de teorías que explican las razones del fracaso, las cuales se contrastan con la carencia de fórmulas que esquematicen el correcto aprovechamiento de la complementariedad de 33 naciones latinoamericanas, que puedan

* Doctor en derecho e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Arbitro no-nacional por parte de Brasil dentro del mecanismo de Solución de Controversias del MERCOSUR

competir exitosamente con los nuevos actores económicos regionales, formales o informales, como la Unión Europea, China, India o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), entre otros.

Al final pareciera que la región, en vez de hacer un esfuerzo por cumplir con la última voluntad bolivariana de “ojala yo pudiera llevar conmigo el consuelo de que permanezcan unidos...”, ha tenido que ajustarse a la sentencia de San Martín, que en 1822 exhortaba: “Únanse como es necesario, y con este paso desaparecerán los españoles del Perú. Después matémonos unos contra otros si éste es el desgraciado destino que espera a los patriotas”.¹ Bolívar, y sus contemporáneos, con sus sueños y acciones, dejaron una huella enorme que sigue sin ser repetida, en esa magnitud y claridad, por ningún actor latinoamericano. “Una sola debe ser la patria de los americanos”,² agregaba sin dudas, consciente de las amenazas de su tiempo; y para ello inauguraba un *pacto americano* integrado por todas las repúblicas de la zona, las cuales formarían un cuerpo político que presentara a América frente al mundo, con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas.³

Unión-destrucción; integración-división; desarrollo complementario-división sectaria; integración posible-división regional; son las diferentes dicotomías que desde hace más de 200 años han estado a la disposición de las diferentes naciones latinoamericanas. Resulta evidente que a la fecha la elección no ha sido la más adecuada.

Lejos de generar una inspiración, la teoría bolivariana se ha convertido por la perversión del tiempo, en combinación con la pobreza de sus actores, en un sinónimo de romanticismo, si no es que de franco candor teórico. O peor aún, en elemento integrante de un discurso perverso, que maneja a modo la filosofía bolivariana para dividir y segmentar a las naciones de América Latina.

Como se dice coloquialmente, la vara se colocó muy alto, y aunque el propio Bolívar confesaba a sus íntimos que la aplicación de sus ideas políticas requerían de más de cien años y de dos o tres generaciones,⁴ se ha duplicado el tiempo y todavía no se ve cercana una política formal de complementación latinoamericana, y por el contrario, lo que se puede

¹ Busaniche, José Luis, Bolívar, *Visto por sus contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 116.

² *Ibidem*, p. 48.

³ *Idem*.

⁴ *Ibidem*, p. 142.

apreciar a la fecha es el inicio de una refundación informal de los diferentes esquemas intentados con anterioridad, a través de una interpretación parcial y equivocada de la propuesta bolivariana.

En este punto tendríamos que preguntarnos: ¿vale la pena seguir hablando de integración? ¿Vale la pena hablar de integración latinoamericana? ¿Sigue teniendo vigencia el ideal bolivariano de una *América* unida? ¿Se acabaron las amenazas que retan a la región en su conjunto?, ¿se deben dejar separar las placas tectónicas de una Sudamérica y de una Centroamérica más México? ¿Quién gana? ¿Quién pierde?

En el marco de la globalización, y en medio de la crisis del Estado-Nación, no cabe duda que una involución regional en temas comunes tiene un costo diario para América Latina en general, el cual lo paga cada país, con diferentes rangos, en términos de un menor comercio, desarrollo, crecimiento y empleo; razón por la cual tenemos que seguir hablando de integración.

En 1950, en medio del descontrol de la post-guerra y en el marco de la necesaria reconstrucción de lo destruido, Robert Shuman, uno de los padres de la hoy Unión Europea, arengaba a sus pares regionales señalando: “No es hora de vanas palabras, sino de un acto audaz y constructivo”. Después de medio siglo, parece que sus palabras tuvieron eco y lograron lo inimaginable: unir al día de hoy a 27 países con más de quince lenguas y más de cinco religiones, con historias disímboles y heridas históricas, donde la más grande del siglo pasado, dejó más de cuarenta millones de muertos.

A mediados del siglo pasado, en América Latina se vivía un ambiente diferente. La Segunda Guerra Mundial generó desarrollo en un buen número de las economías regionales, las cuales vivían un sentimiento de suficiencia, donde sus mercados cerrados no veían ninguna necesidad de voltear hacia el exterior. Por ello, cuando la recién integrada Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1947), convocó a la formación de un grupo de trabajo en 1957 para el análisis del comercio intraregional y la revisión del naciente modelo europeo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), emergió con un sentimiento de lo secundario, y no de lo necesario.

Varias son las opiniones que se aluden en relación al despegue fallido de la ALALC: presiones del FMI, la falta de mecanismos compensatorios en los diferentes países, la visión de un multilateralismo exacerbado, la falta de un bilateralismo complementario, etcétera, sin embargo, al paso

del tiempo se puede apreciar que la visión de futuro de Raúl Prebisch contrastó con la falta de sensibilidad de la mayoría de los países firmantes, que en ese tiempo vivían y disfrutaban de un clima preglobal estable en lo económico, que no les urgía a emprender modificaciones radicales como la de abrir o complementar sus mercados.

En el mundo económico y comercial de 1960 no existía China; no había de que preocuparse. El país asiático vivía y sufría sus insuficiencias económicas y sociales, y para atenuarlas, había lanzado en 1958 lo que se conoció como el Gran Salto Adelante (GSA), a fin de dar un segundo impulso a la naciente revolución popular. En 1960, cuando iniciaba la ALALC, tras una hambruna estimada en treinta millones de personas, el movimiento del GSA fue catalogado por diversos autores como una de las aventuras más delirantes de la época contemporánea, de las que apenas se tuvo conciencia, ya que sus principales consecuencias recaeron sobre millones de campesinos que no tuvieron opción de defensa, ni medios de denuncia, en un país que se mantenía cerrado. Por otro lado, en Latinoamérica, Argentina presumía sus importantes reservas en oro. México y Brasil crecían a más de seis por ciento anual y el mundo económico regional tenía un cierto aire de predecibilidad. En ese marco de complacencias, en 1960 se firmó el Tratado de Montevideo por siete países, (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay, Paraguay y Perú), el cual constituyó, tal vez sin la claridad histórica suficiente, el acta virtual de la fundación de la integración latinoamericana; el hecho más contundente de bolivarismo, después de la muerte de Bolívar en 1830. En esa época el mapa de la integración mundial apenas comenzaba a configurarse. La histórica Unión del Carbón y del Acero, no obstante que en 1960 ya aparecía como la Comunidad Económica Europea, apenas se componía de seis países (Francia, Italia, República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), un número incluso inferior a la “poderosa” ALALC. En el mismo año, nacía un tercer esquema de integración: el centroamericano (Mercado Común Latinoamericano), compuesto en sus inicios por Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador.

No obstante que en 1960 la región latinoamericana podía presumir el inicio de dos esquemas de integración (con el objetivo de constituirse en Mercados Comunes), con la participación de once países; Europa uno, con la participación de seis países, como ya se comentó; y el resto del mundo no iniciaba aún trabajos de complementación formal, esta ventaja no se tradujo en un mayor intercambio de bienes o de formación de

cadena de valor. Sin embargo, el mundo ha cambiado profundamente, y de una etapa pre-global de relativa abundancia, se pasó a una época de enormes retos en lo económico, en lo político y lo social. En cuanto al tema de integración, de un inicio que en 1960 involucraba a tres procesos y a 17 países en el mundo, para 2008 se ha desdoblado geométricamente por medio de más de 21 esquemas de integración, en el que participan un número aproximado de 120 países, apareciendo Latinoamérica con cinco integraciones formales, seguida de África y Asia con cinco cada una de ellas. El experimento de ayer se ha convertido en la necesidad de hoy, al representar la integración una importante herramienta complementaria para el desarrollo, en la que participan países tanto desarrollados como en vías de serlo, en busca de protección o fortaleza respecto a los eventos globales.

La integración siempre ha sido un tema latinoamericano, desde el sueño bolivariano, hasta la configuración y vanguardia, junto con la hoy Unión Europea, de los primeros esquemas formales de complementación en el mundo. Sin embargo, ante los resultados en materia de intercambio intrarregional, es evidente el fracaso del movimiento, donde la Unión Europea vive ya un esquema jurídico formal de unión económica de amplio espectro y manejo supranacional, mientras que Latinoamérica sigue anclada desde el inicio en modelos insuficientes de zonas de libre comercio, o en su defecto, de uniones aduaneras imperfectas. La pérdida del tiempo de ayer, es el déficit de integración de hoy. Esta falta de responsabilidad política ante lo complementario, independientemente del tema nacional, ha redundado en menor competitividad y desarrollo para la mayoría de las economías de la zona. De un mundo *pre-global*, hemos pasado a uno “globalmente desbocado” donde han aparecido nuevos actores y nuevas competencias que retan de manera individual y colectiva a todas las naciones de América Latina.

La región latinoamericana, en este sentido, se mueve en un mundo de contradicciones y de disyuntivas. Por un lado, la prisa de un mundo que avanza y se integra; sin embargo, un antecedente de fracasos y un presente de desilusiones limitan a la propuesta que se formula en este sentido. América Latina se presenta en la actualidad dividida entre una opción de centro-izquierda, que siguen países como Brasil, Argentina, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Chile, Nicaragua, etcétera; frente a otro grupo de centro-derecha del que destacan México y Colombia. De igual modo, a la integración fundacional se han agregado dos esquemas informales (Co-

munidad Sudamericana de Naciones, CSN, y la Alternativa Bolivariana para Nuestra América, ALBA) que ratifican en los hechos el proceso de pulverización que ha mantenido la región, y el fracaso del trabajo conjunto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El primer límite fundamental para la integración latinoamericana, dice Theotonio Dos Santos, ha sido la dificultad política; sintetizando un sentimiento de frustración que abarca a los políticos, empresarios y académicos que, a lo largo de las últimas décadas, han sumado hacia la consecución de mayores niveles de complementación.

Es evidente que el proceso regional no podía generarse a base de golpes voluntaristas, pero el tema de la cultura, la distancia, las asimetrías, el multilateralismo exacerbado, el bilateralismo acotado, entre otros, no son obstáculos más grandes ni más profundos que los que ha tenido que sortear la Unión Europea para asociar a 27 naciones con diferentes tamaños, origen, realidad y circunstancia. Tampoco son seguramente mayores a los que están resolviendo los países asiáticos (como las controversias históricas China-Japón, China-India, etc), de cara a un interés común. En este sentido, la deuda social y económica que tienen para con la región los diferentes actores políticos que han tenido en su mano la posibilidad de concretar mejores niveles de integración en América Latina es muy grande, y seguramente en algún momento se medirá en términos de empleos perdidos y falta de desarrollo para la zona.

Desde 1994, fecha en que se firmó el TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México, se profundiza un sentimiento de división tanto en lo regional como en lo hemisférico, que no se ha sabido conjugar ante una falta de capacidad para interpretar los fenómenos globales. México, olvidando su historia y privilegiando su geografía, hizo del TLCAN una política omnipresente, una estrategia total y no complementaria, descuidando sus demás relaciones con el mundo, y en especial con Latinoamérica. Por su parte, la región, lejos de ver la estrategia como la formalización de un hecho evidente que implicaba ya en 1994 el sesenta por ciento del comercio de México y, en su caso, aprovechar el puente como una estrategia de acceso al mercado más grande del mundo, inmaduramente lo tomó como un acto de *traición*, dando como resultado una división de facto entre las partes.

Este cisma bolivariano que viene de siempre, pero que se radicaliza con la firma del TLCAN en 1994, lejos de resolverse se profundiza diez años después (2004), cuando en Cuzco, Perú, se formaliza la creación de

la llamada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), como un acto refundacional de la integración de la zona, con un enfoque subregional y sin la participación de México, que aparecía como socio fundador desde la ALALC desde 1960. El eje MERCOSUR-Comunidad Sudamericana de Naciones, como una nueva línea de integración para los países de América del Sur, con las salvedades del caso, repite la decisión política, que no económica, de 1960 (ALALC) y de 1980 (ALADI), de no incluir a ninguno de los países caribeños, ni a los países de Centroamérica, y en su nuevo enfoque de la zona, también deja fuera a México.

Ante este nuevo intento de reconstrucción regional, cabría la pregunta: ¿La creación de la CSN representa un avance o un retroceso en la historia de la integración de América Latina? ¿Dejar afuera de la complementación de la zona al dos por ciento de comercio mundial y al 40 por ciento del comercio de Latinoamérica, que representa México, genera fortaleza o debilidad a los países integrantes? ¿No incluir al 28 por ciento del PIB de la región y a la quinta parte de la población de América Latina, que también significa México, la posiciona mejor en el entorno global, o la disminuye? ¿Al propio tiempo, dejar de considerar a las diferentes complementariedades en términos de cultura, idioma, mercado, peso político, cadenas de valor, de 23 países de la zona (57%), dan suma o resta a la CSN?

Nadie puede estar en contra de esquemas regionales o subregionales que sean exitosos, sin embargo, frente a los enormes retos que pone por delante una *globalización desbocada*, y su principal referente, el factor asiático, repetir nuevamente un camino marcado por la exclusión, que en el mejor de los casos, daría resultados acotados, pareciera el asumir, sin necesidad, una debilidad frente al concierto mundial de naciones y regiones.

El éxito o el trabajo subregional de ningún modo puede ser criticado, salvo que, como en el presente caso, surja a manera de exclusión del quehacer regional conjunto. En este sentido, en vez de sumar, resta; y en vez de integrar, excluye. No obstante lo anterior, los esfuerzos y los trabajos sobre una “integración posible” tendrán que seguirse desarrollando, obligados por una terca realidad y una disminución económica de la zona, esperando doblar o convencer a los intereses creados o a las voluntados políticas del subdesarrollo pre-global, en busca de una mejor defensa y desarrollo económico de los intereses de la zona.

II. EL MERCADO COMÚN DEL SUR

El MERCOSUR es el resultado de la conciliación de las diferencias políticas e históricas de dos de sus principales integrantes, Brasil y Argentina. La idea de la comunidad unida de crear acuerdos sólidos entre los intereses comunes de Argentina y Brasil se tuvo desde siempre, pero por muy diversas circunstancias jamás se concretó. Sin embargo para la década de los ochenta ambos gobiernos, teniendo como características que eran los primeros libremente electos después de periodos ausentes de democracia, enfrentaban la imperiosa necesidad de reorientar y reestructurar sus economías.

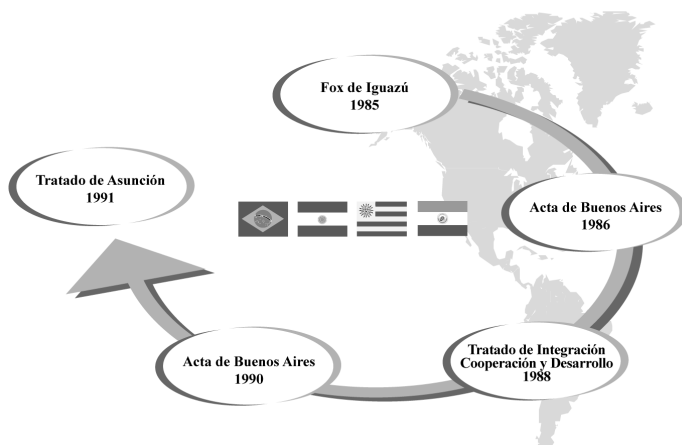
El enorme peso de la deuda externa contraída en los años anteriores, la falta de nuevos créditos, la necesidad de hacer grandes inversiones para modernizarse y para competir en el mundo, llevó a comprender a ambos gobiernos que el proceso de reconversión y expansión tendría grandes ventajas si era encarado en forma conjunta. En ese contexto, para fines de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil ratificaron la voluntad de encarar el futuro en conjunto y con ello crearon el marco político para que se exploren las relaciones entre sus gobiernos. Argentina desarrolló su idea de una “asociación preferente” con Brasil e invitó en febrero de 1986 a representantes de ese país a una reunión privada para discutir las características de la misma, la cual se tradujo en discusiones dentro de un clima de exploración y libre cambio de ideas. Semanas después Brasil invitó a una reunión de características similares, dando su respuesta favorable a la idea argentina y comenzando a diseñarse los principales puntos del acuerdo. Una idea central que fluyó desde el principio era que debía servir no para cerrarse sobre sí mismos, sino que la visión estratégica era verlo como el camino más apropiado para mejorar la inserción de otros socios en el contexto internacional, desde un punto de vista cualitativo y competitivo. La idea de un acuerdo económico y político de esta naturaleza creó en aquel momento escepticismo y dudas. Escepticismo porque la experiencia de los países, al igual que otros de América Latina, provenía de una vivencia de acuerdos no exitosos o de resultados limitados como fueron la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y su sucesora, aún vigente, la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Un segundo escenario lo constituían las dudas porque en 1985, salvo la excepcional experiencia de la Comunidad Económica Europea, no había otros casos

de integración relacionados con economías relativamente exitosas de desarrollo intermedio. En 1986 no existía el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, menos aún por supuesto el TLCAN (NAFTA) que les vincula con México.

La declaración de Foz de Iguazú, firmada en noviembre de 1985 por Argentina y Brasil, comprometía a ambos gobiernos a superar la desconfianza recíproca y la rivalidad que caracterizaba la relación política bilateral; también los comprometía para que a mediados de 1986 cada uno de los países presentara un informe con las prioridades para la cooperación. Las expectativas fueron superadas puesto que en lugar de un informe lo que los negociadores presentaron fue un esquema completo y avanzado de integración. El 29 de julio de 1986, en Buenos Aires se firma el acta para la integración Argentino-Brasileña. En la misma los presidentes de ambos gobiernos deciden establecer el “Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE) entre la República Argentina y la República Federal de Brasil.

Siguiendo la misma línea, el 10 de diciembre de 1986 se firma “El Acta de la Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo”, en la que es manifiesta la voluntad de ambas partes de lograr el éxito del programa de integración y cooperación económica, ya que se estableció un compromiso de carácter gradual, flexible y equilibrado entre los dos países. El 29 de noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” entre Argentina y Brasil, por virtud del cual demostraron el deseo de constituir un espacio económico común en el plazo de diez años, por medio de la liberación comercial. El tratado preveía, entre otras medidas, la eliminación de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios y a la armonización de políticas macroeconómicas. El tratado fue sancionado por los Congresos de Brasil y Argentina en agosto de 1989. Para conseguir los objetivos planteados se acordó el establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo de diez años y en una segunda etapa de un mercado común a través de la armonización de políticas aduaneras, comerciales y sectoriales.

MERCOSUR - PROCESO DE INTEGRACIÓN



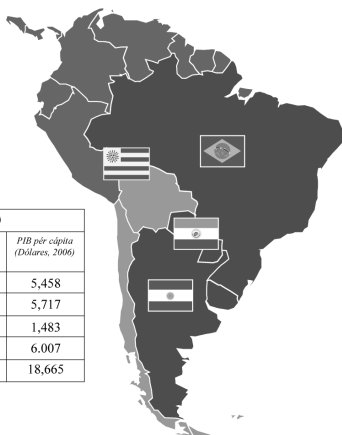
Fuente: Estrategia Latinoamericana

Con las modificaciones introducidas en los programas económicos de los gobiernos de Brasil y Argentina y la adopción de nuevos criterios de modernización y competitividad, el 6 de julio de 1990 los presidentes Carlos Menem de Argentina y Fernando Collor del Melo de Brasil firmaron el “Acta de Buenos Aires”, en la que se aceleraron plazos para poner en marcha el mercado común el 1 de enero de 1995. En agosto de ese mismo año Paraguay y Uruguay se unieron al proceso en curso, por lo que el 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, así como los ministros de relaciones exteriores de los respectivos países, firmaron en Asunción el Tratado del mismo nombre, dejando constituido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El Tratado de Asunción no creó un mercado común sino que definió el objetivo de hacerlo estableciendo plazos, mecanismos e instrumentos tendientes a su conformación. Sobre este instrumento jurídico debe tenerse en cuenta que se firmó con un carácter transitorio en lo que se refería a su estructura institucional, con lo que se generó una discusión acerca de si se mantenía el texto referido o se negociaba uno nuevo, predominando un criterio pragmático que consideró que el Tratado de Asunción, como documento fundacional, debía mantenerse, por lo que se acordó celebrar un protocolo adicional a dicho tratado.

MERCOSUR - ESTRUCTURA POLÍTICA

	Área (Mill. Km ²)	Habitantes (Mill. 2005)	PIB (Millones de dólares, 2006)	PIB per cápita (Dólares, 2006)
Argentina	2.8	39	223.9	5,458
Brasil	8.5	186	1,197.0	5,717
Paraguay	0.4	6	8,773	1,483
Uruguay	0.2	3	19,221	6,007
Total	12	234	1,447.0	18,665



Fuente: CEPAL, FMI, World Bank y Energlobal

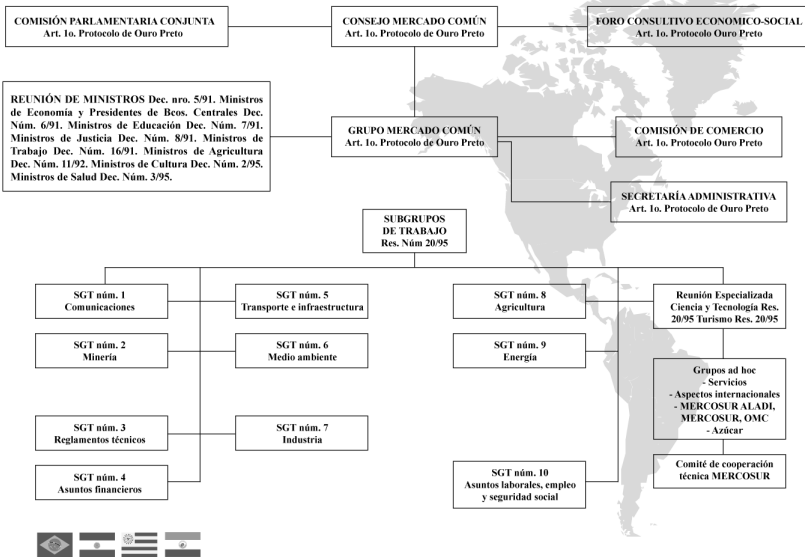
Junto a la ampliación del tratado se acortan los plazos de integración hacia el interior, reduciendo el grueso de los impuestos al comercio entre los países al cero por ciento en cuatro años y se le da a esta rebaja gradual un cronograma automático. La reducción de aranceles pasa así a tener más peso que la combinación de políticas de tipo sectorial.

Cuando el proyecto comenzó a fraguar en 1986, el comercio entre los países socios era menor a los 2,000 millones de dólares; a finales de 1994 el comercio era ya de 12,000 millones de dólares, en 1997 alcanzaron los 20,000 millones de dólares y en 2007 la cantidad se ubicó alrededor de los 40 mil millones de dólares.

El MERCOSUR es un ambicioso proyecto de integración económica, o dicho en otros términos, es un acuerdo subregional de integración de carácter intergubernamental celebrado en el marco de la ALADI y del GATT, tendiente a la configuración de un mercado común. Este objetivo que le da origen y que se contiene en el artículo 10 del Tratado de Asunción establece la constitución de un mercado común que debió de conformarse al 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, debe destacarse que en la actualidad el proyecto no ha podido consolidarse como mercado común y se le puede considerar como una unión aduanera imperfecta, que permite el libre acceso de una gran mayoría de los productos con un arancel externo común. No obstante lo anterior, las aspiraciones del MERCOSUR son más profundas, e intentan ir más allá de una zona de

libre comercio y de un esquema de rebajas arancelarias, a través de un mercado común que dé sentido de futuro a sus integrantes. De esta manera el Mercado Común del Sur se entiende también como una superación integracionista que pretende conformar una nueva unidad que satisfaga los intereses y aspiraciones de los cuatro socios, y los haga crecer como sociedades integradas dentro del nuevo contexto internacional. Pero a pesar de sus aspiraciones y de ese carácter conciliador en lo político y en lo social y de las ventajas que pudiera reportar una mayor identidad y cercanía entre los dos principales socios del MERCOSUR, en la actualidad se habla de un mercado común en construcción, dado que están ausentes las libertades esenciales que son imprescindibles para ascender a esa etapa del proceso de integración.

MERCOSUR - ESTRUCTURA ORGANICA



Fuente: Estrategia Latinoamericana

A esto se le debe agregar el inconveniente que significa carecer de una normatividad jurídica e institucional a la que se le pueda atribuir con certeza la categoría de supranacional, ya que como se señala por algunos autores, la misma, por su importancia política y consecuencias de orden

jurídico, no puede ser meramente inferida por interpretación amplia o literal del texto normativo. Debe estar expresamente señalada como reflejo inequívoco de la voluntad política del legislador. En Europa, por ejemplo, el tratado de constitución de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951) en su artículo 90, preveía el carácter supranacional de las actividades de sus miembros. En el MERCOSUR aún cuando existen férreos defensores de la creación de organismos supranacionales, el Tratado de Asunción no lo previó.

En este marco de integración se generan los documentos institucionales del MERCOSUR y su proceso de incorporación al derecho interno de cada uno de los cuatro países que lo conforman.

III. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El Tratado de Asunción es el ordenamiento fundacional del MERCOSUR⁵ y a través de él las partes decidieron constituir un mercado común caracterizado por la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, así como el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial con relación a terceros Estados, así como la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.⁶

El Tratado es un instrumento jurídicamente enmarcado tanto por las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como por la ALADI, y respeta los principios de libre comercio internacional establecidos por el GATT-OMC. Desde un principio el Tratado de Asunción fue concebido como un ordenamiento inmerso dentro de las reglas de la ALADI, dado que las partes signatarias son parte de este esquema de integración, por ello fue incorporado a dicha organización bajo la forma del Acuerdo de Complementación Económica número 18. De este modo el Tratado de referencia pretendió en su momento constituir un avance en el contexto de la integración latinoamericana: “... 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 Tratado de Montevideo de 1980”.⁷

⁵ Fue suscrito el 26 de marzo de 1991 y, una vez ratificado por los cuatro Estados miembros, entró plenamente en vigor el 29 de noviembre de ese mismo año.

⁶ Artículo 1o. del Tratado de Asunción.

⁷ *Idem.*

Congruente con la teoría de la integración económica, el Tratado de Asunción reconoce que la constitución de un mercado común tiene las siguientes implicaciones:

- La eliminación de los derechos de aduana y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y cualquier otra medida equivalente.
- El establecimiento de un arancel externo común.
- La adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados.
- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Por ello, prevé también que la implementación de estas etapas requiere de un amplio esquema de asimilación y coordinación de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, por lo que “estableció la obligación de las partes de (armonizar) sus legislaciones en las áreas” pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración,⁸ proceso que analizaremos más adelante para cada uno de los países parte.

La estructura del Tratado se conforma con un cuerpo normativo principal y cinco anexos, y con base en su contenido ha sido calificado como un Tratado marco, ya que no constituye por sí solo al MERCOSUR, sino que establece una serie de principios, objetivos y mecanismos básicos a desarrollar a fin de lograr su objetivo de integración.

IV. PROTOCOLO DE BRASILIA

El Tratado de Asunción incluyó un anexo relativo a la solución de controversias que pudieran surgir entre los Estados parte como consecuencia de la aplicación del Tratado, sin embargo, tal sistema controversial tenía un carácter temporal, de modo que se estipuló que antes del 31 de diciembre de 1994, los Estados parte debían adoptar un sistema permanente de solución de controversias.⁹ En cumplimiento de tal disposición, los cancilleres y ministros de economía de los cuatro países del MERCOSUR

⁸ *Idem.*

⁹ Punto 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, relativo al sistema de solución de diferencias.

suscribieron el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias el 17 de diciembre de 1991, mismo que una vez ratificado por los miembros parte entró en vigencia el 24 de abril de 1993.

El sistema de solución de diferencias contenido en el Protocolo de Brasilia fue concebido con un carácter temporal, de modo que permanecería vigente durante el periodo de transición, es decir, hasta en tanto entrara en vigor el sistema permanente.¹⁰ Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto posteriormente aseguró la continuidad de su vigencia. Este Protocolo delimitó su ámbito de aplicación a conflictos que surgieran entre los Estados parte sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo del Mercado Común y de las Resoluciones del Grupo del Mercado Común.

Sin embargo, las disposiciones del Protocolo de Brasilia fueron derogadas por el Protocolo de Olivos en el año 2002, resultando destacable que éstas quedaron lejos de constituir un sistema controversial, cuya función jurisdiccional contribuyera de manera efectiva en la integración y perfeccionamiento de la pretendida normativa comunitaria. No obstante, se considera como un importante avance en la expresión de la voluntad política de los Estados parte ante la carencia de este tipo de instancias, para la solución de los conflictos que pudieran suscitarse entre los Estados miembros del bloque.

V. PROTOCOLO DE OURO PRETO

El Tratado de Asunción dispuso que antes del establecimiento del mercado común, los Estados parte celebrarían una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración de dicho mercado, así como las instituciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones.¹¹ En cumplimiento de tal mandato se celebró la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto en diciembre de 1994, la cual tuvo como resultado la firma del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción denominado Protocolo de Ouro Preto. Su objetivo inicial fue la ratificación de la constitución

¹⁰ Artículo 34 del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

¹¹ Artículo 18 del Tratado de Asunción.

de un mercado común, y el reconocimiento de los avances alcanzados en el proceso de integración, así como de la importancia de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común. De este modo, con el Protocolo de Ouro Preto se dio inicio a una segunda etapa denominada de consolidación aduanera, en la que en lugar de requerirse el cumplimiento lineal y progresivo de metas intermedias, las negociaciones se desarrollaron sobre la base de objetivos pragmáticos esencialmente fijados por el denominado “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”.¹²

El Protocolo surge también como resultado de la necesidad de adaptar y perfeccionar la estructura institucional del MERCOSUR, de lograr la configuración definitiva que establece sus principales órganos decisorios y de ejecución, además de los canales que permiten administrar la vida de dicha entidad regional. De igual modo completa los órganos institucionales, ya que a los inicialmente previstos (Consejo del Mercado Común, Grupo del Mercado Común y dentro de éste la Secretaría Administrativa), incorpora la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Social.¹³ De éstos, los únicos órganos con facultad de decisión son el Consejo, el Grupo y la Comisión, que dictan normas de carácter obligatorio, y pueden crear otros órganos auxiliares.

Es importante señalar que a través de este Protocolo se otorga y reconoce la personalidad jurídica de derecho internacional al MERCOSUR, toda vez que le posibilita la relación como bloque con terceros Estados, grupos de países y organismos internacionales multilaterales.¹⁴

El Protocolo de Ouro Preto trata de garantizar el cumplimiento efectivo de su normativa al declarar la obligatoriedad de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Sin embargo agrega de manera potestativa y discrecional que “siempre que sea necesario” dicha normativa debe ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país;¹⁵ lo cual ha dado como consecuencia la falta de alineamiento puntual con el derecho interno de los países parte, con los compromisos asumidos en este Tratado Común.

¹² El “Programa de Acción del MERCOSUR” fue formalmente establecido por la decisión del Consejo número 9/95.

¹³ Artículo 1o. del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁴ *Ibidem*, artículos 34 y 35.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 42.

VI. EL PROTOCOLO DE OLIVOS

ANTECEDENTES DEL PROTOCOLO DE OLIVOS

MERCOSUR	MERCOSUR
<i>Visión Institucional</i>	<i>Visión Pragmática</i>
Da un papel estabilizador a la Región <ul style="list-style-type: none"> * Certeza Jurídica * Garantía del efecto directo * Amornización interpretativa * Más integración * Más controversias <ul style="list-style-type: none"> · Evitar interpretaciones divergentes · Cancela el desconocimiento de la presunción jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de litigios · Encarece el gasto · Choque con estructuras jurídicas nacionales · Cultura presidencial (Déficit Democrático) · Dispendio de recursos · Oposición brasileña <ul style="list-style-type: none"> * Asimetrías * Inconstitucionalidad * Unión Aduanera Imperfecta

Como respuesta a la crisis del MERCOSUR de mediados de 1998 sus integrantes plantearon el “Proyecto de Relanzamiento del MERCOSUR”, que incluyó una serie de decisiones en diversas áreas, a fin de reafirmar la voluntad política y profundizar el esquema de integración. Por tal motivo, la Decisión 25/00 del Consejo del Mercado Común dispuso el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias, instruyendo al Grupo de Aspectos Institucionales para presentar antes del 10 de diciembre de 2000 una propuesta para dicho perfeccionamiento. A partir de entonces en las subsecuentes Reuniones Cumbre del grupo se incluyó el tema en la agenda, hasta que finalmente durante la III Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común realizada el 18 de febrero de 2002, en Buenos Aires, Argentina, los presidentes y cancilleres del MERCOSUR firmaron el Protocolo de Olivos, con el que se actualiza el sistema vigente para la solución de controversias.

PROTOCOLO DE OLIVOS (2002)

Características Generales

1. Considera una etapa de negociación previa.
2. Intervención optativa del Grupo Mercado Común.
3. Retoma la fase del Proceso Arbitral.
4. Crea el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), que constituye el órgano principal del sistema, juntamente con los Tribunales ad hoc (TAHM).
5. Los laudos que emitan los TAHM y el TPR serán obligatorios para los Estados Partes en la controversia, una vez que hayan quedado firmes, irrevisables y tendrán fuerza de cosa juzgada.
6. No hay instancia Supranacional.
7. Los particulares dependen de gobiernos nacionales para presentar demandas.
8. Es un Sistema Provisional. (Cuando finalice la convergencia del AEC)
9. Se aplica ante controversias por:



- a) Interpretación
- b) Aplicación
- c) No cumplimiento

Fuente: Protocolo de Olivos

El nuevo ordenamiento derogó al Protocolo de Brasilia dejando a salvo las controversias iniciadas antes de su entrada en vigor, que no estuvieran concluidas totalmente. En él se hace un reconocimiento de que la evolución del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias, lo cual implica garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, así como de efectuar las modificaciones específicas correspondientes. El Protocolo de Olivos, al igual que el Protocolo de Brasilia, delimita su ámbito de competencia a conflictos que surjan entre los Estados parte respecto de 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 del Mercado Común y de las directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.¹⁶

¹⁶ Artículo 1o. del Protocolo de Olivos.

El Protocolo de Olivos, al igual que el Protocolo de Brasilia, privilegia a las negociaciones directas como medio de dirimir disputas y sólo en caso de no resolverlas en un plazo de quince días, los Estados parte pueden recurrir al Grupo del Mercado Común para que éste emita recomendaciones dentro de un plazo máximo de 30 días, aunque el Protocolo agrega que esta última instancia puede ser optativa y los Estados en la controversia pueden solicitar directamente la instalación de un tribunal arbitral. En el caso del procedimiento arbitral también se siguen los lineamientos del Protocolo de Brasilia, en el sentido de que su sustanciación se lleva a cabo ante un Tribunal *ad hoc* compuesto por tres árbitros, el cual cuenta con un plazo de 60 días prorrogables por otros 30 días a partir de la designación del presidente, para pronunciarse sobre el asunto. Asimismo, distingue dos tipos de controversias, las que surgen entre los Estados parte y las planteadas “como consecuencia” de reclamos particulares, previendo la posibilidad de adoptar medidas cautelares para evitar daños irreparables entre las partes.

NOVEDADES DEL PROTOCOLO DE OLIVOS

- El objeto de la controversia no puede ser ampliado una vez establecido en las negociaciones directas (OMC)
- Son revisables por el TPR las medidas cautelares
- Cláusula compromisoria general (Evitar compromisos de cada etapa)
- Confidencialidad, salvo el laudo
- Autonomía de los árbitros y debido proceso legal. (Audiencia)
- Proporcionalidad en el forzamiento del cumplimiento del laudo, De preferencia, mismo sector adectado.
- Derecho de escoger SSC MERCOSUR y otro sistema. (No se puede cambiar, una vez seleccionado) (Exclusividad de foro, para evitar SSC distintos: Papeleras)
- A través del Consejo Mercado Común (CMC) se permiten otros mecanismos de solución de controversias, sin aspectos técnicos.
- Facultad de TPR de emitir opiniones consultivas sobre derecho e interpretación.



Los aspectos más importantes que aporta el Protocolo de Olivos son: la constitución de un Tribunal de Apelación permanente y la apertura de foros. En el primer caso, introduce la posibilidad de que los laudos emitidos por los tribunales *ad hoc* sean revisados por un Tribunal Permanente de Revisión, particularmente respecto a aquellas cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo.¹⁷ Con ello se buscó, en gran parte, hacer más coherentes las decisiones de los tribunales *ad hoc*, que daban distintas opiniones sobre los casos sometidos a su estudio. Pero lo más significativo de la creación de este nuevo órgano es que permite a las partes, una vez concluida la etapa de negociaciones, someter su controversia de manera directa a este Tribunal de Revisión, es decir, los Estados parte en la controversia pueden acordar someterse directamente y en única instancia ante dicho órgano, supuesto en el cual sus laudos serán obligatorios a partir de la respectiva notificación.¹⁸ En el nuevo procedimiento que ampara el Protocolo de Olivos, el objeto de la controversia debe determinarse en los escritos tanto de presentación como de respuesta que se presentan ante los tribunales *ad hoc*, así como los argumentos deben introducirse con anterioridad en las etapas previas.¹⁹ De igual forma, e inspirado en las normas del ESD/OMC, el procedimiento no permite que el objeto de la controversia sea ampliado posteriormente, limitando la competencia del tribunal *ad hoc* a lo que de manera precisa hayan señalado las partes en sus alegatos o incluso al objeto establecido en las negociaciones directas.

El Protocolo de Olivos establece también que la elección de foro es una opción reservada a la parte demandante, sin perjuicio de que las partes en una controversia puedan de común acuerdo convenir el foro, lo cual permite someter los casos comprendidos en el ámbito del Protocolo al sistema de solución de controversias de la OMC o de otros esquemas preferenciales de comercio de los cuales participen individualmente los Estados parte del MERCOSUR. El Protocolo establece que la elección es excluyente, ya que una vez iniciado un procedimiento, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto.²⁰

¹⁷ *Ibidem*, artículo 17.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 23.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 14.

²⁰ *Ibidem*, artículo 1.2.

FASES PREVISTAS POR EL PROTOCOLO DE OLIVOS PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS

El sistema prevé las siguientes fases:

1. Negociaciones directas entre los Estados Parte;
2. La intervención del Grupo Mercado Común, no es obligatoria y depende de la solicitud de un Estado Parte;
3. Un arbitraje ad hoc, por tres árbitros;
4. Recurso, no obligatorio, ante un Tribunal Permanente de Revisión;
5. Recurso de aclaración, dirigido a dilucidar algún punto oscuro del laudo;
6. Cumplimiento del laudo por el Estado condenado;
7. Revisión del cumplimiento a pedido del Estado beneficiado;
8. Adopción de medidas compensatorias por el Estado beneficiado, en caso de no cumplimiento del laudo;
9. Recurso interpuesto por el Estado condenado respecto de las medidas compensatorias aplicadas



Fuente: Protocolo de Olivos

El Protocolo también permite a través del Consejo del Mercado Común (CMC), el establecimiento de mecanismos para solucionar divergencias que versen sobre aspectos técnicos regulados en instrumentos de políticas comerciales comunes entre los Estados Parte. Las reglas de funcionamiento, el alcance de esos mecanismos y la naturaleza de los pronunciamientos que se emitan en los mismos tendrán que ser aprobados por el CMC.²¹ Por otro lado, el Protocolo de Olivos incluye como parte de los principios arbitrales, una *cláusula compromisoria general*, con la cual se descarta la necesidad de comprometerse en un futuro respecto al reconocimiento de la jurisdicción de los tribunales ad hoc y del mismo Tribunal Permanente de Revisión.²²

Del mismo modo que el Protocolo de Brasilia, en el Protocolo de Olivos se reconoce que los laudos del tribunal *ad hoc* o del Tribunal Permanente de Apelación tienen el carácter de obligatorios, *ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial con la jurisdicción del Tribunal. Asimismo, dispone que dichas resoluciones son inapelables, obligatorias y tie-

²¹ *Ibidem*, artículo 2o.

²² *Ibidem*, artículo 33.

nen la fuerza de cosa juzgada.²³ El artículo 46 del Protocolo establece que tanto el procedimiento como los documentos deben ser estrictamente confidenciales, exceptuando los laudos arbitrales,²⁴ considerando que los árbitros cuentan con total libertad para deliberar de manera reservada, con autonomía e imparcialidad,²⁵ sin que esto signifique olvidar los fundamentos del debido proceso y el Derecho de Audiencia.

En lo que hace a la coercitividad de los laudos, el Protocolo de Olivos señala que éstos deben ser cumplidos en la forma y términos en que fueron dictados, así como en el plazo que los mismos tribunales lo establezcan o en su defecto en un plazo de 30 días. En caso de que un Estado parte en la controversia no cumpliera total o parcialmente el laudo, la otra parte en la controversia tendrá la facultad de iniciar la aplicación de medidas compensatorias temporales, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo. Dichas medidas, sin embargo, deben ser proporcionales a las consecuencias del incumplimiento del laudo y de manera preferente, sobre el mismo sector que fue afectado.²⁶ Además, el Tribunal Permanente de Revisión puede emitir opiniones consultivas sobre el derecho de integración.

**LAUDOS DICTADOS DENTRO DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE
CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR**

Protocolo de Brasilia (1991)	10 laudos arbitrales
Protocolo de Olivos (2004)	4 laudos arbitrales - 3 laudos Ad Hoc - 1 laudo TPR
OMC de 1995 a la fecha	3 procedimientos - 2 laudos - 1 en trámite



Fuente: Tribunal Permanente de Revisión, OMC, MERCOSUR.

²³ *Ibidem*, artículo 22.2 y 26.

²⁴ *Ibidem*, artículo 46.

²⁵ *Ibidem*, artículo 25.

²⁶ *Ibidem*, artículo 27, 29, 31 y 32.

Por lo anterior se puede señalar que el Protocolo de Olivos, al igual que el Protocolo de Brasilia, está lejos de constituir una entidad supranacional similar a la Corte de la Comunidad Europea, tanto en su función jurisdiccional como en la de integración y perfeccionamiento de la normativa comunitaria. La importancia del sistema de solución de controversias en un sistema comunitario está claramente expuesta en el caso del Tribunal Europeo, que es la autoridad suprema de la Comunidad Europea en materia judicial, sin que exista la posibilidad de apelar sus decisiones, que tienen fuerza de ley y son vinculantes para todos los tribunales e individuos de los Estados miembros.²⁷ En el caso europeo, los tratados constitutivos no contienen alguna cláusula expresa que determine su primacía; no obstante el Tribunal Europeo, a través de la jurisprudencia, ha sido el encargado de hacer prevalecer la supremacía de la normativa comunitaria. Lo anterior se puede apreciar de la Sentencia Costa/Enel: "... a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea ha creado un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus jurisdicciones".²⁸

La primacía del derecho comunitario europeo se aplica en su integridad (tratados fundacionales como la normativa derivada de los mismos), frente a todas las normas nacionales, independientemente de su rango y materia. De este modo, los jueces competentes tienen la obligación de aplicar el derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición eventualmente contraria de la ley nacional anterior o posterior a la regla comunitaria. Asimismo el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece una serie de recursos ante el Tribunal de Justicia, como los previstos en el artículo 230, por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación al Tratado o respecto de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, También cabe destacar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo es una de las fuentes formales más importantes de derecho comunitario al facilitar su progreso y perfeccionamiento, de modo que tiene una gran incidencia práctica

²⁷ Molina del Pozo, Carlos, *Manual del derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 1997, pp. 7-13.

²⁸ Sentencia COSTA/ENEL (15-7-1964).

y es tomada en cuenta en la reforma de las directivas así como también en la delimitación de competencias de otros órganos comunitarios.²⁹ Por ello, la estructura jurídica que propone el Protocolo de Olivos, complementaria del Tratado de Asunción, es aún deficiente al carecer de algún órgano permanente de naturaleza similar al Tribunal de Justicia Europeo, encargado de delinear y asegurar la supremacía de sus disposiciones sobre los ordenamientos nacionales, de forma que éstas tengan una efectiva aplicación. En todo caso, el Protocolo de Olivos depende de sus Estados parte para integrar la coactividad que caracteriza a la norma jurídica,³⁰ tal como ocurre con las disposiciones típicas de derecho internacional. La falta de vinculación de las decisiones de los Tribunales con el Derecho Interno de los Estados, puede generar conflictos sobre los intereses de los particulares que hayan sido beneficiados por un laudo. De igual forma no se previene la interpretación uniforme de las normas del MERCOSUR de parte de los jueces nacionales, las cuales puedan llegar a aplicarse en litigios internos.

LAUDOS DICTADOS ATENDIENDO AL PROTOCOLO DE BRASILIA

LAUDO 1	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 2	Reclamación de la República Argentina a la República Federativa del Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo.
LAUDO 3	Reclamación de la República Federativa del Brasil a la República Argentina, sobre la aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles del ministerio de economía y obras y servicios públicos.
LAUDO 4	Controversia entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina sobre "aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, (res. 574/2000) del ministerio de economía de la República Argentina.
LADO 5	Controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre "restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo."
LADO 6	Controversia presentada por la República Oriental de Uruguay a la República Federativa de Brasil sobre "prohibición de importación de neumáticos remodelados (remolded) procedentes de Uruguay."
LAUDO 7	Controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del 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 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR."
LAUDO 8	Controversia entre la República del Paraguay a la República Oriental de Uruguay sobre la aplicación del "imesi" (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos.
LAUDO 9	Controversia presentada por la República Argentina a la República Oriental del Uruguay sobre "incompatibilidad del régimen de estímulo a la industrialización de lana otorgado por Uruguay establecido por la ley no. 13.695/68 y decretos complementarios con la normativa mercosur que regula la aplicación y utilización de incentivos en el comercio intrazona."
LADO 10	Controversia entre la República Oriental de Uruguay a la República Federativa de Brasil sobre "controversia sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco."

²⁹ Dromi, Roberto *et al*, *Derecho comunitario*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 157.

³⁰ Menem, Carlos Saúl, *¿Qué es el MERCOSUR?*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 33.

Repitiéndose lo establecido por el Protocolo de Brasilia, el Protocolo de Olivos señala que el Tribunal Permanente de Revisión y los tribunales *ad hoc* deben decidir de acuerdo a las fuentes del MERCOSUR, así como conforme a los principios y disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia,³¹ lo que enfrenta a las normas del MERCOSUR con las del TLC, la OMC, la ALADI, etcétera; llegándose inclusive, a presentarse interpretaciones contradictorias.

VII. CONCLUSIÓN

La integración en Latinoamérica, como en los últimos cincuenta años, se enfrenta al reto de sacar el mayor provecho de la maximización de la fortaleza de sus países, en un mundo integrado por Estados-región.

El MERCOSUR, como una expresión reciente (1991) del escenario “comunitario” de la región, enfrenta todos los días el reto de su estabilidad y desarrollo, en un juego de pesos y contrapesos que lo han retado permanentemente, pero del que ha sabido salir adelante hasta la presente fecha.

El esquema de solución de controversias en el MERCOSUR, desde el Tratado de Asunción y de Brasilia, hasta el Protocolo de Olivos, dentro de este mismo esquema de pesos y contrapesos, lucha por ser una solución real para los empresarios de la zona, que les de certeza y les optimice el costo de sus controversias, en un ambiente más económico y regional, en vez de tener que triangular a través de la OMC.

El mecanismo de solución de controversias en el MERCOSUR, finalmente, ha seguido la suerte del esquema central previsto en el Tratado de Asunción, o sea, sus éxitos y sus fracasos responden a esa lucha permanente por avanzar en un ambiente de confianza en el que sus participantes no se comprometen del todo, registrando un déficit político, al cual le sigue la falta de consolidación de la fórmula de solución de controversias, en la que, como ya se dijo, las partes siguen padeciendo por falta de certeza jurídica y coercitibilidad efectiva en el cumplimiento de los laudos.

Durante los 17 años de vida del MERCOSUR, se han presentado a la fecha 10 laudos arbitrales respecto al Protocolo de Brasilia, y 4 durante el Protocolo de Olivos; habiéndose privilegiado la alternativa MSD/OMC en tres ocasiones, de 1995 a la fecha. Sobre el total de laudos MERCO-

³¹ Artículo 34 del Protocolo de Olivos.

SUR, Argentina ha sido el país más activo con 5 promociones, siguiéndole Brasil y Uruguay con tres cada uno.

Es deseable a futuro una mayor voluntad política y compromiso, a fin de que el esquema de solución de controversias pueda perfeccionarse, resolviendo temas tan relevantes como la falta de vinculación de los laudos con el derecho interno de los Estados; mientras esto no suceda, la oferta de conciliación de intereses siempre estará incidiendo en el grado de confianza por parte de los empresarios de los diferentes países. En este rubro, por ejemplo, mientras no se resuelva de fondo el manejo confuso de jerarquía de leyes en el orden constitucional de Brasil; o se elimine del artículo 42 del Tratado de Asunción, su grado de discrecionalidad en la homologación de disposiciones MERCOSUR al derecho interno de los países parte, se presentará un déficit jurídico de la hoy unión aduanera imperfecta.

Derivado de este punto central, aparecen también como limitaciones actuales del sistema arbitral, la falta de precisión jurídica en la interpretación del derecho internacional aplicable, y en consecuencia de su correcta sistematización, ocasionando confusión y choque de disposiciones, máxime que, como en el caso de Paraguay, no se encuentra suscrito al Tratado de Viena. Finalmente, el monopolio de la acción por parte de los estados, mantiene en la incertidumbre a los actores económicos sobre si sus demandas serán ratificadas por el Estado parte.

La región latinoamericana cuenta actualmente con esquemas de solución de controversias dentro de sus diferentes esquemas regionales, así como con un importante número de los TLCs (más de cincuenta), que constituyen su andamiaje comercial. El reto será, en un objetivo de eficiencia y competitividad, así como de optimización de operaciones, que los actores económicos de la región cuenten con una sola herramienta que les facilite y abarate la solución de sus diferencias comerciales, en un marco de claridad y certeza jurídica.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BUSANICHE, José Luis, *Bolívar visto por sus contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

MOLINA DEL POZO, Carlos, *Manual del derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 1997.

DROMI, Roberto *et al.*, *Derecho comunitario*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

MENEM, Carlos Saúl, *¿Qué es el MERCOSUR?*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.