

El sistema de solución de controversia del Mercosur: a 20 años de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR)

Juan Pablo Ballhorst*

Pamela Curvale**

Resumen

El auge y consolidación de los procesos de integración, surgidos tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se expandieron en América Latina como una estrategia frente a la globalización. Tras la proliferación de bloques regionales, en la década de 1990, se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con una estructura institucional que incluye órganos permanentes con el objetivo de aumentar los niveles de desarrollo interregional. El presente artículo analiza la evolución del sistema de solución de controversias del bloque, desde sus inicios con la firma del Protocolo de Brasilia que estableció tribunales arbitrales ad hoc, hasta la celebración del Protocolo de Olivos que consolida al Tribunal Permanente de Revisión (TPR) como parte de un sistema de solución de controversias que garantiza la correcta interpretación y aplicación de la normativa del bloque. Considerando que se han cumplido 20 años desde la creación del TPR, se considera oportuno analizar la actuación de dicho tribunal, sus intervenciones y resultados, explorando su funcionamiento y examinando el procedimiento desarrollado para la solución de disputas, a fin de identificar la efectividad del mismo y si los aportes del tribunal han sido decisivos para continuar justificando su permanencia, o tal vez se requiere una renovación del órgano.

Palabras clave: MERCOSUR, integración regional, mecanismo de solución de controversias.

Mercosur's dispute settlement system: 20 years after the creation of the Permanent Review Tribunal (PRT)

Abstract

The rise and consolidation of integration processes, which emerged after the end of World War II, expanded in Latin America as a strategy in the face of globalization. Following the proliferation of regional blocs in the 1990s, the Common Market of the South (MERCOSUR) was created with an institutional structure that

* Abogado. Docente de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad Teresa de Ávila (UCA). Actualmente Coordinador Legal y en Materia Contenciosa Internacional de Derechos Humanos en Gobierno de Entre Ríos. Correo electrónico: juanballhorst@uca.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1102-7336>.

** Licenciada en Relaciones Internacionales, Licenciada en Ciencias Políticas - Universidad Católica Argentina, Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR). Docente de la Universidad Católica Argentina sede Paraná. Miembro del CIIVIDS (Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social) - Facultad "Teresa de Ávila" - UCA. Correo electrónico: pamelacurvale@uca.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6733-4994>.

includes permanent bodies aimed at increasing levels of interregional development. This article analyzes the evolution of the bloc's dispute settlement system, from its beginnings with the signing of the Brasilia Protocol, which established ad hoc arbitral tribunals, to the conclusion of the Olivos Protocol, which consolidates the Permanent Review Tribunal (PRT) as part of a dispute settlement system that guarantees the correct interpretation and application of the bloc's regulations. Considering that 20 years have passed since the PRT's creation, it is deemed timely to analyze the tribunal's performance, its interventions and results, exploring its functioning and examining the procedure developed for dispute settlement, in order to identify its effectiveness and whether the tribunal's contributions have been decisive in continuing to justify its permanence, or if perhaps a renewal of the body is required.

Keywords: MERCOSUR, regional integration, dispute resolution mechanism.

TRABAJO ACEPTADO: 30/05/2025 - TRABAJO ACEPTADO: 25/06/2025

Introducción

Tras la proliferación de un gran número de procesos de integración que responden a los cambios suscitados en el escenario internacional hacia la década del noventa, se han gestado y renovado esquemas regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) dotando, a estos procesos de una estructura de órganos permanente con el objetivo de lograr los objetivos planteados. Teniendo en cuenta estas consideraciones, las relaciones de cooperación entre los Estados miembros del bloque motivan el desarrollo de políticas y acciones que respondan a este hermanamiento previsto en su tratado constitutivo. A pesar de ello, es necesario destacar que en algunas oportunidades los vínculos no suelen tender a la cooperación y se generan ciertas rispideces o diferencias entre los miembros, que requieren de una solución plausible de ser superada bajo mecanismos que sean estructurados y organizados. Considerando estas apreciaciones es posible destacar que el MERCOSUR evolucionó en su sistema de solución de controversias desde el establecimiento del Tribunal Arbitral Ad hoc en el Protocolo de Brasilia hasta la creación de un Tribunal Permanente de Revisión (TPR) instaurado por el Protocolo de Olivos.

La implementación de un tribunal en el proceso de integración motiva los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las funciones del TPR? ¿Cuáles han sido las intervenciones que ha tenido, desde su creación hasta la actualidad? A 20 años de su creación y considerando el actual estadio integracionista en el que se encuentra el Mercosur ¿es viable seguir manteniendo el TPR o se requiere de una renovación del órgano? ¿los aportes del tribunal han sido lo suficientemente decisivos como para seguir justificando su permanencia?

Partiendo de estos interrogantes, en el presente trabajo se analizará el sistema de solución de controversias del MERCOSUR haciendo hincapié en el desarrollo anterior al establecimiento del TPR y su accionar una vez implementado, partiendo del análisis de los diferentes laudos arbitrales en los que ha actuado el órgano en su rol jurisdiccional en estos 20 años desde su creación.

1. El sistema de solución de controversias del MERCOSUR

El nuevo regionalismo impulsado en la década del noventa, denominado regionalismo abierto¹ (Fernández Reyes, 2013, p. 90), estimuló el surgimiento de bloques de integración como el MERCOSUR, el cual es un proceso de integración económica regional que fue creado el 26 de marzo de 1991 mediante la suscripción del Tratado de Asunción por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, profundizando los acuerdos comerciales preexistentes, planteando como objetivo la conformación de un mercado común (Diez De Velasco Vallejo, 2013, p. 820). Alcanzar la etapa denominada “Mercado común” implica que los países miembros no sólo eliminen las restricciones al comercio recíproco permitiendo la libre circulación de bienes y servicios, sino también

¹ El concepto de regionalismo abierto o de segunda generación, tradicionalmente se ha distinguido del concepto de regionalismo cerrado o de primera generación, ya que “en la primera de las situaciones se consagra una supranacionalidad orgánica institucional y normativa, cuya finalidad excede lo estrictamente comercial (...) mientras que en la segunda de las situaciones sucede lo contrario, donde prima lo comercial y económico” (Fernández Reyes, 2013, p. 91).

cualquier obstáculo que restrinja la libre circulación de factores productivos tales como capital y trabajo (Botto, 2002, p.6).

La estructura orgánica del MERCOSUR quedó establecida en el Tratado de Asunción, y su posterior complemento, el Protocolo de Ouro Preto firmado el 17 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, estableciendo la base institucional del bloque.

En cuanto al sistema de solución de controversias del bloque, es posible diferenciar dos mecanismos “según estén orientados a la búsqueda de una solución diplomática o alcanzada por la vía de la negociación, o bien fundada en reglas y principios jurídicos. El sistema del Mercosur, en este sentido, es ecléctico, puesto que contiene características de ambos mecanismos” (Scotti, 2018, p.143).

En relación a este tema, cabe mencionar que en 1991 se estableció el Protocolo de Brasilia que contemplaba diversas modalidades tales como: la negociación bilateral, las consultas a la Comisión de Comercio, el sometimiento al Grupo de Mercado Común y el arbitraje. Estos mecanismos fueron creados para ser utilizados en el período de transición del MERCOSUR, pero el Protocolo de Ouro Preto prorrogó su vigencia hasta el año 2006. En este contexto, el Protocolo de Brasilia fue modificado por el Protocolo de Olivos, firmado el 18 de febrero de 2002, perfeccionó el mecanismo de solución de controversias y creó el Tribunal Permanente de Revisión (Scotti, 2018, p. 143).

El Protocolo de Olivos establece como objetivo: “garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del MERCOSUR, de forma consistente y sistemática” (Protocolo de Olivos, 2002, preámbulo).

La normativa que puede someterse al control, aplicación e interpretación del mecanismo de solución de controversias es: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, 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. Asimismo, esto no excluye la facultad de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc o la del TPR de decidir ex aequo et bono, si las partes así lo acordaran (Scotti, 2018, p. 152).

Los Estados parte del MERCOSUR reconocen como obligatoria la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc, así como la jurisdicción del TPR (Protocolo de Olivos, 2002, artículo 33).

2. Evolución del mecanismo de solución de controversias

El mecanismo de solución de controversias creado en el MERCOSUR se fue modificando conforme el paso del tiempo desde la firma del Tratado de Asunción, hasta la actualidad.

Con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 se estableció, en su Anexo III, un sistema provisorio para resolver controversias, por medio de negociaciones intergubernamentales directas. Si no se logra una solución, se prevé que los Estados Parte se someterán a consideración del Grupo de Mercado Común (GMC), principal órgano ejecutivo del bloque que, en un lapso de 60 días, formularía recomendaciones para resolver la diferencia (Méndez, 2019, p. 113). Si en esta instancia no se logra una solución, se elevaría la controversia al Consejo de Mercado Común (CMC) para que adoptara las recomendaciones pertinentes al caso (Diez De Velasco

Vallejo, 2013, p. 826). Ante el carácter provisorio del sistema, los Estados Parte se comprometieron a adoptar un sistema definitivo antes del 31 de diciembre de 1994 (Tratado de Asunción, Anexo III).

El 17 de diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo de Brasilia, iniciativa también provisorio, que terminó prolongándose hasta el año 2004, estableciendo un inicio formal de un esquema procedimental dominado Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH), cuyos laudos, a partir de la entrada en vigor del Protocolo Olivos, se encuentran en custodia de la Secretaría del TPR.

El perfeccionamiento del sistema vigente se logró con la firma del Protocolo de Olivos el 18 de febrero de 2002, por el cual se modificó la estructura para la solución de controversias a partir de la creación del TPR, el cual implica una instancia permanente de actuación ante una convocatoria concreta con el fin de garantizar la correcta interpretación y aplicación de los instrumentos del bloque “ que puede entender en primera y única instancia o bien como tribunal de alzada a pedido de un Estado partes involucrado en una controversia respecto de la aplicación del derecho en un pronunciamiento anterior de un TAH” (Méndez, 2019, p. 115).

El TPR, cuya sede se encuentra en Asunción, fue creado en 2002 e instalado en 2004, fecha en que entró en vigor el Protocolo de Olivos. Ante una controversia entre los Estados parte, el tribunal puede actuar de diferentes formas: como tribunal de alzada por el cual se solicita la aplicación del derecho ante un pronunciamiento anterior de un TAH; o como acceso directo.

En el primero de los mecanismos mencionados, el TPR actúa como instancia de revisión de los laudos arbitrales, por lo que el tribunal puede considerar lo decidido “en primera instancia”, revisar tanto los hechos como el derecho aplicable y, eventualmente, efectuar una diferente ponderación respecto de la decisión apelada por cualquiera de las partes en el conflicto (Protocolo de Olivos, artículo 17). Los laudos de este tribunal son inapelables.

Si la controversia involucra a dos Estados parte, el Tribunal estará integrado por tres árbitros, de los cuales dos serán nacionales de cada Estado parte en la controversia y el tercero, ejercerá la Presidencia. Si la controversia involucra a más de dos Estados parte: el TPR estará integrado por cinco árbitros, que deben estar constantemente disponibles para la función. La designación estará a cargo de cada uno de los Estados parte del MERCOSUR quienes eligen a un árbitro y su suplente, por un periodo de dos años, salvo el presidente, cuyo período será de tres años. El quinto árbitro ocupa el lugar del presidente del Tribunal, es elegido por la unanimidad de los Estados parte y debe tener la nacionalidad de alguno de los Estados parte del MERCOSUR (Scotti, 2018, p. 151). En el año 2007 se establece un Protocolo modificador al Protocolo de Olivos, por el cual se eliminó la figura del quinto árbitro y se crea la figura del árbitro adicional.

Como se ha mencionado, el TPR, además de constituir una instancia de revisión de los laudos arbitrales de los TAH, puede convertirse en instancia única de resolución de controversias (Protocolo de Olivos, artículo 23). Contribuirá, a través de sus laudos, en la construcción de conceptos y principios jurídicos rectores que operarán como fundamento sustancial en la evolución del esquema de integración. “Los laudos emitidos por acceso directo, no pueden ser sometidos a recurso de revisión y tendrán con relación a las partes fuerza de cosa juzgada” (Méndez, 2019, p.115).

Por otra parte, dicho tribunal, tiene la facultad de emitir **opiniones consultivas** (Protocolo de Olivos, artículo 3) que no son vinculantes ni obligatorias; y para supuestos en los que los Estados Parte activen el procedimiento establecido para las Medidas Excepcionales de Urgencia (Decisión N.º 23/04, artículo 1).

Cabe mencionar que las divergencias existentes entre “dos o más partes sobre el alcance legal de alguna medida relacionada con alguna normativa, es el TPR la única instancia facultada a interpretar su alcance y encuadre legal, o la interpretación (hermenéutica) correcta” (Centurión González, 2017, p.83).

Resulta relevante destacar que el Protocolo de Olivos concede la **opción de foro**, como una prerrogativa, al Estado demandante, para poder elegir un mecanismo de solución de controversias diferente al establecido en el ámbito regional, pudiendo optarse por el régimen de la Organización Mundial del Comercio o cualquier otro (Scotti, 2018, p.149).

Los laudos que emitan los Tribunales Arbitrales Ad Hoc y el TPR serán obligatorios para los Estados Parte en la controversia una vez que hayan quedado firmes y tendrán carácter de cosa juzgada.

3. Procedimiento del mecanismo de solución de controversias

El sistema de solución de controversias se desarrolla por medio de un mecanismo previsto en tres fases, de las cuales las dos primeras forman parte de una etapa **precontenciosa**, y la última forma parte de una etapa que se denomina **jurisdiccional**.

En párrafos anteriores se han descrito las instancias pre contenciosas que implican: las negociaciones directas y la intervención del GMC. A continuación se desarrollará la instancia jurisdiccional.

- **Intervención del Tribunal Arbitral Ad Hoc o del TPR como única instancia:** Si los procedimientos indicados en las fases anteriores no han podido solucionar las controversias, es posible establecer la intervención de un TAH. Cualquiera de los Estados parte en la controversia podrá comunicar a la Secretaría su decisión de recurrir al procedimiento arbitral, quien notificará al otro Estado involucrado en la controversia y al GMC (Protocolo de Olivos, artículo 9). En este caso el Tribunal interviene como única instancia. La composición del mismo será de tres árbitros y la designación estará a cargo de cada uno de los Estados parte de la controversia quienes elegirán a un árbitro titular y su suplente. Cabe mencionar que, de la lista de terceros árbitros, los Estados parte en la controversia designarán de común acuerdo al tercer árbitro y un suplente, que presidirá el Tribunal Arbitral Ad Hoc. El presidente y su suplente no pueden ser nacionales de los Estados parte en la controversia (Protocolo de Olivos, artículos 10 y 11). El Tribunal debe emitir el laudo en un plazo de sesenta (60) días, prorrogables por decisión del Tribunal por un plazo máximo de treinta (30) días, contado a partir de la comunicación efectuada por la Secretaría a las partes y a los demás árbitros, informando la aceptación por el árbitro presidente de su designación (Protocolo de Olivos, artículo 16).

Por otra parte, el TPR puede actuar en única instancia, previas negociaciones directas y con acuerdo entre los Estados involucrados. Los laudos del TPR son obligatorios para los Estados parte en la controversia a partir de la recepción de

la respectiva notificación, no están sujetos a recurso de revisión y tendrán con relación a las partes fuerza de cosa juzgada (Protocolo de Olivos, artículo 23).

- **Recurso de Revisión del TPR:** cuando uno de los Estados parte de la controversia decide plantear un recurso de revisión al Laudo emitido por el Tribunal Arbitral Ad Hoc, se le da intervención al TPR. El plazo para la interposición del recurso es de 15 días desde la notificación del Laudo. El recurso está limitado a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc (Protocolo de Olivos, artículo 17). Sin embargo, los Laudos dictados en base a los principios *ex aequo et bono* no son susceptibles del recurso de revisión. El TPR tiene un plazo máximo de treinta (30) días, con posibilidad de prórroga, contado a partir de la presentación de la contestación o del vencimiento del plazo para la señalada presentación. El pronunciamiento del TPR puede confirmar, modificar o revocar las decisiones del Tribunal Arbitral Ad Hoc. El laudo del TPR será definitivo y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc (Protocolo de Olivos, artículos 21 y 22).

En cuanto al cumplimiento de los laudos, los mismos son adoptados por mayoría, deben ser fundados y suscriptos por el presidente y por los demás árbitros. Los mismos son obligatorios para los Estados parte en la controversia. Por otro lado, se contempla la aplicación de medidas compensatorias, que se refieren a procedimientos a seguir en los casos en que se dé un incumplimiento del laudo. El Protocolo establece que el Estado parte beneficiado por el laudo deberá suspender las concesiones u obligaciones en el mismo sector o sectores afectados (Scotti, 2018, p. 152).

4. Opiniones consultivas

Como se ha mencionado anteriormente, una de las facultades del TPR tiene que ver con las opiniones consultivas, que son pronunciamientos fundados, no vinculantes ni obligatorios en torno a preguntas de carácter jurídico respecto de la interpretación y aplicación de las normas MERCOSUR en un caso concreto, con el objeto de resguardar su aplicación uniforme en el territorio de los Estados Parte (Reglamento del Protocolo de Olivos, artículo 4).

Pueden solicitar una Opinión Consultiva tanto los Estados Parte, actuando conjuntamente, los órganos decisorios del Mercosur (CMC, GMC y la Comisión de Comercio - CCM -), y los Superiores Tribunales de Justicia de los Estados Parte y el Parlamento del bloque regional (Méndez, 2019, p. 120).

Hasta el momento, el TPR ha resuelto tres opiniones consultivas, a saber:

1. Opinión Consultiva N° 01/2007: “Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de Daños y Perjuicios y Lucro Cesante”, solicitud cursada por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay con relación a los autos del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Primer Turno de la jurisdicción de Asunción.

2. Opinión Consultiva N° 01/2008: “Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos”, solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1° turno IUE 2-32247/07.

3. Opinión Consultiva N° 01/2009: “Frigorífico Centenario S.A. c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto”, solicitud cursada por la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay con relación a los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno.

5. Laudos emitidos los Tribunales Ad Hoc conforme al Protocolo de Brasilia

Se presentan a continuación los diversos casos presentados ante los TAH, bajo el procedimiento previsto por el Protocolo de Brasilia:

- Laudo 01: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR constituido para la controversia sobre comunicados N° 37, del 17 de diciembre de 1997, y N° 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 01 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 02: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la reclamación de la República Argentina a la República Federativa del Brasil, sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo (Laudo 02 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 03: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la aplicación de medidas de salvaguardia sobre productos textiles (RES. 861/99) del Ministerio Economía y Obras y Servicios Públicos (Laudo 03 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 04: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para decidir sobre la controversia entre la República Federativa de 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 (Laudo 04 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 05: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre restricciones de acceso al mercado argentino de bicicletas de origen uruguayo (Laudo 05 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 06: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Federativa del Brasil sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados (remolded) procedentes de Uruguay (Laudo 06 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 07: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la 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 N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el Mercosur (Laudo 07 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 08: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la controversia entre la República del Paraguay y la República

Oriental del Uruguay sobre la aplicación del "IMESI" (Impuesto Específico Interno) a la comercialización de cigarrillos (Laudo 08 del Tribunal Ad Hoc).

- Laudo 09: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la controversia entre la República de Argentina y 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 (Laudo 09 del Tribunal Ad Hoc).
- Laudo 10: Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc del Mercosur constituido para entender en la controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados del tabaco (Laudo 10 del Tribunal Ad Hoc).

Resulta relevante destacar que los laudos arbitrales dictados, durante la vigencia del Protocolo de Brasilia, han sido 10, abarcando diversas temáticas relacionadas con el comercio de bienes y otros temas. Estos casos dejan sentada una interesante jurisprudencia. Centurión González (2017) sostiene que:

No hubo una sola sentencia arbitral en el MERCOSUR, desde la primera hasta la última, que no haya hecho mención a laudos anteriores, ya sea entre los alegatos de las Partes, o entre las fundamentaciones legales hechas por los árbitros a la hora de decidir un fallo (p. 89).

Es posible observar que lo argumentado en los laudos arbitrales, puede ser invocado ante problemas o situaciones que se presentan en el proceso de integración.

6. Casos resueltos por el TPR

A la hora de abordar el trabajo del TPR del MERCOSUR corresponde hacer una pequeña aclaración: el mismo no es permanente. Cuando se habla de “permanente” se hace referencia a que sus integrantes deben tener una disponibilidad permanente. El Tribunal sólo se reúne cuando hay casos para resolver (Cabrera Mirassou, 2018, p. 5).

El TPR se encuentra facultado para intervenir como órgano de instancia única o como segunda instancia (frente a la previa intervención de los TAH). Una de las limitaciones que posee en el ejercicio de sus funciones refiere a que su intervención se sujeta a cuestiones de derecho y no de hecho. Ahora bien, ante la duda de si es factible la intervención, ha de estarse a la competencia del Tribunal (Rey Caro, 2004, p. 198).

La función del TPR dentro del MERCOSUR ha sido descrita de la siguiente forma:

[...] se está ante el órgano que ante el reclamo efectuado por una parte que se siente agraviada por alguna medida adoptada por algún Estado Parte, analiza el encuadre legal de las mismas dentro del contexto normativo del bloque, apreciando su grado de compatibilidad o no con respecto a la Normativa MERCOSUR vigente (Centurión González, 2017, p. 83).

Así, se ha destacado el rol que los laudos del TPR poseen dentro del proceso integracionista, siendo el cumplimiento de estas resoluciones un “imperativo

ineludible del respeto irrestricto al Tratado de Asunción en cuanto a sus objetivos y fines específicos” (Centurión González, 2017, p. 87).

Desde el año 2005 y hasta la fecha el TPR ha intervenido en un total de seis ocasiones, habiendo transcurrido más de una década desde el último laudo en el año 2012. En función de la claridad expositiva, a continuación, se enumeran los mencionados pronunciamientos en orden cronológico:

- Laudo N.º 01/2005: “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes del Uruguay”.
- Laudo N.º 01/2006: “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados procedentes de Uruguay”. Recurso de Aclaratoria interpuesto por la República Argentina en relación al Laudo Arbitral dictado por éste entre el 20 de diciembre de 2005.
- Laudo N.º 02/2006: “Impedimentos a la Libre Circulación derivado de los Cortes en Territorio Argentino de Vías de Acceso a los Puentes Internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas”. Recurso de Revisión presentado por la República Argentina contra la decisión del Tribunal Arbitral Ad Hoc de fecha 21 de junio de 2006.
- Laudo N.º 01/2007: Controversia entre Uruguay y Argentina sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay" — solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias—.
- Laudo N.º 01/2008: “Divergencia sobre el cumplimiento del Laudo N.º 1/05, iniciada por la República Oriental del Uruguay (Art. 30 Protocolo de Olivos)”.
- Laudo N.º 01/2012: “Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los Órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la incorporación de Venezuela como Miembro Pleno”.

Del anterior listado surge que cuatro de los seis pronunciamientos del TPR versaron sobre una única cuestión: la prohibición de la República Argentina de importación de neumáticos remoldeados provenientes de la República Oriental del Uruguay. En razón de lo cual, se hará referencia primero a los cuatro laudos vinculados entre sí, para luego desarrollar los laudos N.º 02/2006 y N.º 01/2012.

A continuación se realizará un desarrollo minucioso de cada laudo pronunciado por el TPR.

Desarrollo de los laudos emitidos por el TPR

Laudo N.º 01/2005

El primer acto jurisdiccional del TPR tiene su antecedente en el laudo del Tribunal ad hoc de fecha 25 de octubre de 2005. En este la República Oriental del Uruguay cuestionó a la ley N.º 25.626 de la República Argentina, por la cual se prohibía la importación de neumáticos (llantas neumáticas) recauchutados y neumáticos (llantas neumáticas) usados, por considerar a la misma violatoria del principio de libre comercio. En dicha oportunidad, el TAH sostuvo la postura argentina de considerar a la

protección del medio ambiente como una razón legítima para exceptuar el principio de libre comercio.

Debido a tal resolución, el país oriental solicitó la revisión del laudo ad hoc por parte del TPR, el cual dictó su resolución en fecha 20 de diciembre de 2005. Ésta obligó a la Argentina a modificar o derogar la ley N.º 25.626. El Tribunal consideró que, si bien el principio al libre comercio posee excepciones, las mismas deben ser probadas e interpretadas en base a un criterio restrictivo.

Estas excepciones al principio deben ser analizadas en base a los siguientes criterios: “(a) Si la medida es efectivamente restrictiva al libre comercio (Laudo N.º 01/2005, párr. 14), (b) el carácter discriminatorio o no de la medida (Laudo N.º 01/2005, párr. 15), (c) la Justificación de la medida (Laudo N.º 01/2005, párr. 16), (d) la proporcionalidad de la medida adoptada, considerando, que toda medida que obste el libre comercio, especialmente en un proceso de integración, debe ser interpretada con criterio restringido.” (Laudo N.º 01/2005, párr. 17).

Evaluando las circunstancias fácticas del caso y acorde a los puntos antes referidos, es que el tribunal calificó la conducta argentina como una medida restrictiva al comercio, de discriminación directa, que no posee la debida justificación y de carácter desproporcionado.

Laudo N.º 01/2006

En fecha 13 de enero de 2006 el TPR dicta el laudo “Recurso de aclaratoria del laudo emitido por el TPR, caratulado “Recurso de Revisión contra el Laudo del TAH en la controversia “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay”. En este, que tiene su fuente material en el laudo N.º 01/2005, la República Argentina como recurrente plantea 31 ítems respecto sobre los cuales solicita aclaraciones al TPR.

Dentro de sus consideraciones, destacó las diferencias entre cuestiones de hecho y derecho dentro de las facultades recursivas (Laudo N.º 01/2006 párr. 3 de los considerandos). Como así también se consideró la falta de reglamentación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR o de otras referencias en el Tratado constitutivo que pudieran aportar más información para resolver de forma diferente en el caso concreto (Laudo N.º 01/2006 párr. 12 y 13 de los considerandos).

Por otro lado, el TPR reafirmó que la medida legal argentina es restrictiva del libre comercio, calificación que surge como auto-explicativa (Laudo N.º 01/2006 párr. 19). Menciona el Tribunal que la ley argentina describe como fundamento de esta a la protección de la industria nacional, algo que queda descartado in-limine dentro del proceso de integración (Laudo N.º 01/2006 párr. 22).

En base a estas motivaciones, el Tribunal resolvió el rechazo del recurso de aclaratoria interpuesto por la República Argentina.

Laudo N.º 01/2007

En fecha 8 de junio del año 2007 la Argentina vuelve a recurrir ante el TPR y en relación con el caso “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay”, en esta ocasión solicitando al Tribunal que se expida por lo

que consideró un exceso en la aplicación de medidas compensatorias por parte de la República Oriental del Uruguay.

Como base fáctica, dado el incumplimiento por parte de Argentina de las medidas dispuestas por el laudo ya descrito, el 17 de abril de 2007 Uruguay dispuso fijar una tasa global arancelaria del 16% a la importación de la Argentina de neumáticos. En su planteo recursivo, la Argentina consideró que tal medida debía ser calificada como excesiva y desproporcionada en relación al incumplimiento del laudo, solicitándole al Tribunal que se expida respecto de un monto proporcional como medida compensatoria.

El Tribunal destacó la importancia de evaluar las medidas con relación al tamaño de las economías de los Estados parte (Laudo N.º 01/2007 parte conclusiva). En razón de lo cual la medida uruguaya fue considerada proporcional y el planteo recursivo fue rechazado.

Laudo N.º 01/2008

El laudo emitido el 28 de abril de 2008 tuvo como recurrente a la República Oriental del Uruguay y como postulado que la Argentina no cumplía de forma íntegra con el laudo N.º 01/2005.

Con posterioridad al laudo N.º 01/2005 el Poder Legislativo argentino sancionó la Ley N.º 26329. Dicha Ley permitía la importación de neumáticos remoldeados, pero limitaba esa autorización en función de la cantidad de neumáticos usados que la Argentina exportara. Por lo tanto, y a criterio del TPR, la norma en cuestión genera una diferencia de trato entre los productos nacionales y extranjeros (no solo uruguayos) que debe ser considerada como discriminatoria.

En conclusión, el laudo surge como favorable para Uruguay, quien se encuentra facultado para continuar aplicando medidas compensatorias. Respecto de la situación argentina, a criterio del TPR, el cumplimiento del laudo N.º 01/2005 estará sujeto al dictado de una nueva norma que sea acorde de los cuatro criterios fijados en el laudo primigenio.

Laudo N.º 02/2006

En fecha 21 de junio de 2006 emitió su laudo en atención al recurso de revisión presentado por la República Argentina contra el laudo del TAH en la controversia “impedimentos a la libre circulación derivada de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas”.

La controversia precedente tuvo por objeto al reclamo de Uruguay al respecto de los cortes de los puentes internacionales: Gral. San Martín y Gral. Artigas (sobre lado argentino), por parte de organizaciones ambientalistas argentinas en reclamo por la construcción de plantas de celulosa sobre el río Uruguay, lo cual habría causado perjuicios económicos al país oriental.

Dentro de dicho proceso, la parte argentina expresó su disconformidad en la forma de selección del tercer árbitro del TAH. En este recurso de revisión, Argentina trae la cuestión al TPR y le solicita que resuelva la no constitución del TAH junto con la nulidad del proceso de selección del tercer árbitro.

El TPR resuelve no hacer lugar al planteo argentino. Oportunidad en la que reafirmó los principios de simplicidad procesal del que gozan los sistemas de solución de controversias arbitrales, lo cual impide someter el planteo a la jurisdicción del TPR.

Laudo N.º 01/2012

El Protocolo de Olivos dispone, en su artículo 24, que el Consejo del Mercado Común podrá sancionar procesos excepcionales para atender a casos de urgencias. Esta facultad se vio reglada por la Decisión N.º 23/04 del mencionado órgano.

Esta forma de proceder posee como característica el ser contradictorio, ya que el Estado contra quien se alega podrá presentar las alegaciones que estime corresponder (Deluca, 2011, p. 138).

Este procedimiento prevé la facultado de los Estados parte de recurrir ante el TPR cuando se cumplan los siguientes requisitos: “a.- que se trate de bienes perecederos, estacionales, o que por su naturaleza y características propias perdieran sus propiedades, utilidad y/o valor comercial en un breve periodo de tiempo, si fueran retenidos injustificadamente en el territorio del país reclamado; o de bienes que estuviesen destinados a atender demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte importador; b.- que la situación se origine en acciones o medidas adoptadas por un Estado Parte, en violación o incumplimiento de la normativa MERCOSUR vigente; c.- que el mantenimiento de esas acciones o medidas puedan producir daños graves e irreparables; d.- que las acciones o medidas cuestionadas no estén siendo objeto de una controversia en curso entre las partes involucradas” (Decisión N.º 23/04, artículo 2).

Alegando la aplicación del referido procedimiento, es que la República del Paraguay solicitó al TPR que declare la inadmisibilidad de la decisión que suspendía la participación de Paraguay en los órganos del MERCOSUR. Como así también solicitó la declaración de inadmisibilidad de la decisión de incorporar a Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.

Sobre la admisibilidad del planteo, el TPR se refirió a los requisitos del Dec. 23/04 y expresó que los mismos son de carácter acumulativo. Por tanto, al no darse cumplimiento a los requisitos a) y b) de la norma, no podría someterse, la cuestión, al órgano jurisdiccional.

A modo de conclusión al respecto de los laudos descritos, es dable resaltar la importancia de los laudos como puntos de referencia y fuente de fundamentación de argumentos y decisiones dentro del derecho interno “sea por abogados litigantes, sea por jueces nacionales, por Cortes Supremas, por órganos del MERCOSUR, y por particulares, en situaciones y problemas actuales que aún subsisten en el MERCOSUR” (Centurión González, 2017, p. 87).

Conclusión

Existen diferentes motivos por los que se establece la función jurisdiccional en los procesos de integración, tales como la resolución de la controversia de forma pacífica solucionando el caso en concreto, la interpretación uniforme de la norma vigente emanada por los órganos decisorios, además de garantizar el orden jurídico que

rige en el bloque, completar la laguna normativa y lograr que se resguarden los objetivos planteados en el Tratado constitutivo.

En el presente trabajo se ha analizado el desarrollo de mecanismo de solución de controversia del MERCOSUR, focalizando el análisis en funcionamiento y desempeño del TPR, tras haber transcurrido 20 años desde el momento de su creación.

El preámbulo del Tratado de Asunción establece que una de las razones por las cuales se crea el MERCOSUR es para lograr una inserción internacional para sus países. Considerando que el MERCOSUR surge en un contexto de globalización y con una tendencia a la creación de bloques regionales, se destaca la necesaria unión entre los Estados para lograr la internacionalización.

En efecto, la morada jurisdiccional mercosureña reafirma y simboliza, en buena medida, los vectores de la integración regional de América del Sur: la reconstrucción democrática de los Estados miembros; la búsqueda de la estabilidad política; el derecho al desarrollo; la consagración de los derechos humanos; el crecimiento económico con expansión de los mercados. Sin embargo, la instalación del TPR revistió otro significado relevante. Expresó la elección - aún en sus primeros pasos - de seguir el camino de la *integración por el derecho* [...]. En otras palabras, se trata del acceso a la justicia integracionista (Vasconcelos y Tavares, 2014, p. 118-119).

A partir del análisis pormenorizado sobre el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR, se logra comprender las herramientas disponibles por el sistema. Es por ello, que es posible afirmar que este mecanismo ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo desde la creación del bloque, con la firma del Tratado de Asunción, hasta la entrada en vigor del Protocolo de Olivos y su modificatorio.

El mayor cambio se logra tras la firma del Protocolo de Olivos, por el que se mantiene la estructura básica del Tribunal Arbitral Ad-hoc establecida en el Protocolo de Brasilia, pero se agrega un Tribunal de segunda instancia con sede en Asunción, creándose así el TPR. Este tribunal permanente puede modificar, revocar las decisiones del TAH, o bien actuar en primera instancia. El laudo del TPR será definitivo y obligatorio, y prevalecerá sobre lo que decida el TAH.

El sistema de Solución de Controversias se estableció como un mecanismo complejo con primacía en el carácter arbitral. A pesar de ello, tras la creación del TPR se pretendió adquirir mayor estabilidad con el objeto de crear interpretaciones jurídicas uniformes al respecto de la normativa del MERCOSUR. De todas las innovaciones que introdujo el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, desde el Protocolo de Brasilia (ya derogado) al Protocolo de Olivos (actualmente vigente), sin duda el mecanismo de las Opiniones Consultivas, fue el avance más significativo. El hecho de que un juez pueda pedir al TPR una opinión especializada sobre una causa en trámite y siempre que una norma MERCOSUR esté involucrada, es algo inédito en la historia del bloque.

Considerando el tiempo de existencia del TAH y el TPR, es posible observar que en la práctica se identifica una escasa utilización del mecanismo por parte de los Estados; ya que han actuado en muy pocas ocasiones.

Además, hay que destacar que no ha sido previsto un mecanismo de solución de controversias para situaciones que pudieran suscitarse entre un Estado y algún órgano del bloque; o entre dos órganos del proceso de integración; o entre el MERCOSUR y un Estado parte.

Cabe replantearse si la escasa estabilidad del mecanismo de solución de controversia, sumado a la abierta posibilidad de elección del foro para la resolución de las disputas, genera una pérdida de eficacia del proceso de integración y un debilitamiento del mecanismo de resolución de las diferencias.

Existen ciertos interrogantes que aún continúan sin respuesta, ya que el estancamiento en materia de resolución de conflictos ha demostrado la necesidad de rediseñar mecanismos para hacer eficiente y efectiva la solución de las controversias, y evitar que continúe el limitado uso y aumente la confianza en este sistema.

Para concluir, resulta relevante destacar que, más allá de la escasa actuación del sistema de solución de controversias, los casos existentes permiten sentar las bases de una jurisprudencia que es invocada en las diversas controversias donde ha actuado el tribunal, reafirmando el compromiso por la solución pacíficas de las diferencias y enriqueciendo al proceso de integración regional.

Referencias bibliográficas

BOTTO, M. (2002). *Integración regional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

CABRERA MIRASSOU, M. (2018). *Apuntes sobre el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR*. Instituto de Relaciones Internacionales, Anuario en Relaciones Internacionales. ISSN: 1668-639X.

CENTURIÓN GONZÁLEZ, C. H. (2017). *Aporte del tribunal permanente de revisión al proceso de integración del MERCOSUR: reflexiones orientadas hacia la sociedad civil del MERCOSUR*. Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 5, N° 9.

DELUCA, S. (2011). Naturaleza jurídica del sistema de controversias del Mercosur, en MOLINA DEL POZO, C. F. (Ed.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el Mercosur*. Buenos Aires: Eudeba.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M., (2013). *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

FERNÁNDEZ REYES, J. (2013). *Curso de Derecho de la Integración*. Montevideo, Uruguay: Mastergraf.

MÉNDEZ, M. (2019). Tribunal Permanente de Revisión en la línea del tiempo. 2002-2019. Rev. secr. Trib. perm. revis. AÑO 7, n° 14.

REY CARO, E. J. (2004). *Reforzamiento institucional del MERCOSUR: el Tribunal Permanente de Revisión*. Anuario Argentino de Derecho Internacional.

SCOTTI, L. (2018). El Derecho de la Integración en el Mercosur, en NEGRO, S. (2018). *Derecho de la Integración*. Buenos Aires, Argentina: Euros Editores.

VASCONCELOS, R. y TAVARES, S. M. (2014), *La competencia consultiva del tribunal permanente de revisión del MERCOSUR: legitimación y objeto*. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 2, N° 4.

Documentos oficiales

Decisión N.º 23/04 Consejo del Mercado Común del Mercosur. Disponible en:
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103489/norma.htm>

Laudo N° 01 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_01_es_Comunicados_DE_CEX_37_SECEX_7.pdf

Laudo N° 02 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_02_es_Subsidios_prod_e_xport_cerdo.pdf

Laudo N° 03 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_03_es_Salvaguardia_sobre_textilesLaudo.pdf

Laudo N° 04 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_04_es_Antidumping_exp_or_pollos.pdf

Laudo N° 05 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_05_es_Restricc_acceso_merc_bicicletas.pdf

Laudo N° 06 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_06_es_Prohib_importac_neumaticos.pdf

Laudo N° 07 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_07_es_Obstac_ingreso_p_rod_fitosanitarios.pdf

Laudo N° 08 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_08_es_Impuesto_espec_i_ntenos.pdf

Laudo N° 09 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_09_es_Estimulac_industrial_lana.pdf

Laudo N° 10 del Tribunal Ad Hoc. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/bras/Laudo_br_10_es_Med_restric_comerc_tabaco.pdf

Laudo N° 01/2005. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2005_es.pdf

Laudo N° 01/2006. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2006_es.pdf

Laudo N° 01/2007. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2007_es.pdf

Laudo N° 01/2008. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2008_es.pdf

Laudo N° 01/2012. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf

Laudo N° 02/2006. Disponible en:
https://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_02_2006_es.pdf

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Disponible en:
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/501/norma.htm>

Protocolo de Olivos. Disponible en:
http://www.mercosur.int/innovaportal/file/722/1/cmc_2002_protocolo_de_olivos_es.pdf

Protocolo de Ouro Preto. Disponible en:
http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf

Reglamento del Protocolo de Olivos. Disponible en:
https://documentos.mercosur.int/simfiles/normativas/89893_DEC_005-2022_ES_Reglamento%20Protocolo%20Olivos.pdf

Tratado de Asunción. Disponible en:
<https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

Cómo citar:

BALLHORST, J. P. & CURVALE, P. (2025). El sistema de solución de controversia del Mercosur, a 20 años de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 41, (Jul-Dic), pp.59-75

