

Serie

Documentos de Trabajo

Solución de controversias en el Mercosur.
La aplicación del procedimiento arbitral

Ana María Pastorino Castro
María José Brunetto

Documento de Trabajo N° 54
2001



Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria

SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR. LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ARBITRAL

Ana María Pastorino Castro

María José Brunetto

PRESENTACION

El presente Documento de Trabajo del Programa de Relaciones Internacionales y Política Internacional contiene dos estudios vinculados al área institucional del Mercosur, tema que constituye una de las principales líneas de investigación desarrolladas por el mismo. El primer trabajo contiene un estudio de la experiencia desarrollada en el proceso de integración con relación a la etapa arbitral del mecanismo de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia. Se trata de una aproximación - a través del análisis de los laudos- a los fundamentos jurídico-institucionales del sistema Mercosur. El interés de la misma radica en aportar algunos elementos de reflexión para una futura modificación de las bases institucionales del proceso de integración. A partir de la labor de los árbitros se intenta desentrañar el entramado jurídico, a efectos de lograr una mayor comprensión de los mecanismos con los cuales los Estados Parte han dotado al ordenamiento jurídico del Mercosur.

En segundo lugar se incluye un avance de investigación sobre el procedimiento de consultas establecido en el marco de la Comisión de Comercio del Mercosur, que opera en materia comercial. La utilidad de presentar este primer desarrollo de la aplicación del mecanismo radica en la función que el mismo cumple como elemento de descompresión del sistema de solución de controversias.

I.- INTRODUCCION

El presente documento continúa con una línea de investigación sobre los sistemas de solución de controversias en procesos de integración desarrollada por el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales en el área de aspectos institucionales del Mercosur y otros sistemas de integración.

El trabajo se propone realizar un análisis de la puesta en marcha de la instancia jurisdiccional de solución de controversias prevista en el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en el Mercosur, de 17 de diciembre de 1991, a través de la constitución de los primeros Tribunales ad-hoc . Se trata de indagar acerca de la incidencia que los órganos arbitrales puedan tener en la consolidación institucional del Mercosur, en el marco del proceso de relanzamiento del mismo.

En la primera parte del estudio se realiza una presentación del ordenamiento jurídico del Mercosur, con el objeto de contribuir a una mayor claridad en la etapa de examen de los laudos arbitrales de los - hasta ahora tres[®]- Tribunales ad- hoc establecidos a efectos de dirimir ciertas controversias surgidas entre los dos socios mayores del proceso de integración.

En primer lugar se describen las fuentes jurídicas del esquema de integración, señalándose, en el caso del Derecho derivado aspectos tales como el proceso de toma de decisión, órganos que la ejercen y el carácter vinculante que el producto de la misma tiene para los Estados que conforman el Mercosur. En segundo lugar, se presentará el mecanismo establecido por el Protocolo de Ouro Preto para la incorporación de la normativa regional en los sistemas jurídicos de los Estados Parte.

En la segunda parte del trabajo se examina el sistema de solución de controversias vigente en el Mercosur, prestándose particular atención a la solución jurisdiccional, cuya evaluación constituye parte sustancial del trabajo.

Por último, se realiza un estudio de los laudos arbitrales, describiéndose en forma previa, el surgimiento, desarrollo y agravamiento de los conflictos que finalmente derivarían en una convocatoria para la constitución de un Tribunal arbitral. Se reseña además el tratamiento dado a las controversias en la vía institucional de solución. Asimismo, luego de cada análisis se hace referencia a las primeras reacciones que producen los laudos en los actores involucrados en la controversia.

[®] Diciembre de 2000.

II.- ORDENAMIENTO JURIDICO DEL MERCOSUR

Siguiendo la clasificación utilizada comúnmente para analizar el Derecho Comunitario europeo, podemos distinguir en el ámbito del Mercosur, el Derecho originario y el Derecho derivado de este proceso de integración.

La denominación de Derecho originario queda reservada para designar al Tratado de Asunción, a los protocolos e instrumentos adicionales o complementarios (Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, Protocolo de Ouro Preto, etc.); así como a los demás acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos¹. Este Derecho originario se rige por los criterios de adopción y de obligatoriedad prescritos por el Derecho internacional público para los tratados internacionales.

El Derecho derivado² se forma con los actos jurídicos emanados de los órganos con capacidad decisoria del Mercosur. A diferencia de otros esquemas de integración³, el diseño orgánico del Mercosur es de naturaleza básicamente intergubernamental y determina tanto a los órganos principales como a los auxiliares. El Tratado de Asunción no le daba una denominación específica a los actos jurídicos de sus órganos. Sin embargo, en la práctica posterior se fue consolidando el nombre de Decisiones (en el Tratado se establecía, pero en forma genérica) para los actos emanados del Consejo Mercado Común (CMC) y de Resoluciones para el Grupo Mercado Común (GMC)⁴. A las Decisiones del CMC y las Resoluciones del GMC, se suman expresamente en el Protocolo de Ouro Preto, las Directivas de la Comisión de Comercio (CCM), órgano creado por Decisión N° 9/94 del CMC. El artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto convalida todo lo actuado durante el período de transición, ya que establece que forman parte del acervo jurídico mercosuriano los actos orgánicos que han sido adoptados desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

El sistema de toma de decisiones que rige en el Mercosur se halla regulado en el Capítulo III del Protocolo de Ouro Preto. El artículo 37 establece: "Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes". Este artículo reafirma lo que había previsto el artículo 16 del Tratado de Asunción para la adopción de decisiones en el seno del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común. Esta disposición rige para todos los órganos del Mercosur,

¹ Artículo 41 POP.

² Artículo 42 POP.

³ Por ejemplo, el establecido en Europa occidental por los Tratados de París (1951) y Roma (1957); o en la subregión andina por el Acuerdo de Cartagena de 1969.

⁴ Denominación establecida en su Reglamento, adoptado por el CMC en su Decisión N° 4/91 -.

tengan o no poder de dictar actos obligatorios⁵.

Las Decisiones, forma de manifestación del CMC, tienen un contenido general, dado por la propia definición del mismo como órgano superior del Mercado Común, encargado de la conducción política del proceso y de la toma de decisiones para el logro de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción y para alcanzar, asimismo, la constitución del mercado común (art. 10 del Tratado de Asunción y art. 3 del Protocolo de Ouro Preto).

Por su parte, el modo de expresión jurídica del Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo y con facultad de iniciativa ante el CMC, son las Resoluciones. El contenido de las mismas varía de acuerdo al ejercicio de las funciones que el mismo tiene atribuidas según el artículo 14 del POP.

Por último, el tercer tipo de actos orgánicos con efectos vinculantes son las Directivas, emitidas por la Comisión de Comercio del Mercosur. Su capacidad de decisión guarda relación con su caracterización como órgano encargado de atender la política comercial. Respecto a la regla - ya señalada - sobre el sistema de toma de decisiones, cabe destacar que - por Reglamento Interno (art.13)- la Comisión abandona el criterio de la necesaria presencia de todos los Estados Parte. En efecto, se permite la adopción de Directivas y Propuestas con la presencia de tres miembros, quedando los actos así tomados, sujetos a ser refrendados por la delegación que no haya concurrido a la reunión de la CCM en cuestión. La falta de objeciones - totales o parciales- por parte de la delegación ausente, dentro del plazo de treinta días de adoptado al acto, habilitaría la aprobación del mismo.

En cuanto a las manifestaciones orgánicas que carecen de efecto vinculante, mencionaremos a modo de ejemplo, ciertas resoluciones del GMC, que sólo tienen el carácter de propuestas a ser elevadas a la consideración del CMC; recomendaciones elaboradas por la Comisión Parlamentaria Conjunta y por el Foro Consultivo Económico - Social, y las denominadas Propuestas de la CCM.

Respecto al carácter obligatorio del Derecho derivado del Mercosur, el Tratado de Asunción no contenía ninguna mención expresa sobre el tema. Este silencio es subsanado por el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, cuyo artículo 1 habla de "...incumplimiento...de las decisiones del CMC...y de las resoluciones del GMC...". A este artículo, se agregan las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, por disposición expresa del Protocolo de Ouro Preto. En este documento se dispone asimismo la obligatoriedad de estos tres tipos de actos.

⁵ A pesar de que el término "decisión" parece indicar obligatoriedad, la CPC y el FCES han adoptado en sus respectivos Reglamentos Internos (art. 15 Reglamento FCES y art. 17 Reglamento CPC), el método del consenso con la presencia de todas las Partes.

normativa derivada del proceso de integración. Al respecto se establece en el artículo 42⁶ que los actos emanados de los órganos con poder de decisión, serán - cuando sea necesario - incorporados en los sistemas jurídicos de cada país y de acuerdo a los mecanismos en ellos previstos. Por su parte el artículo 40⁷ consagra un procedimiento para asegurar la vigencia simultánea de la normativa mercosuriana.

Si bien queda clara la operatividad directa de las normas relativas al funcionamiento institucional, las interpretaciones sobre la necesidad de incorporación de otro tipo de normativa, resultan contradictorias. El tema de la incorporación de normas en el Mercosur resulta uno de los más problemáticos en el proceso de integración, razón por la cual ha sido objeto de regulación de distintas normas derivadas. Entre ellas cabe destacar la Resolución N° 22/98 "Lineamientos con relación a la normativa MERCOSUR pendiente de incorporación", la Resolución N° 23/98 "Incorporación de la normativa MERCOSUR" y la Decisión N° 23/00 " Incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes".

⁶ Artículo 42 POP: "Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos en la legislación de cada país". Ver asimismo los artículos 9, 15 y 20.

⁷ art. 40 POP: "Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaria Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

III.- SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El primer sistema de solución de controversias diseñado para el proceso de integración regional se encontraba establecido en el Anexo III del Tratado de Asunción. La precariedad de ese sistema estaba directamente vinculada con el plazo perentorio establecido en el mismo (ciento veinte días desde la entrada en vigor del Tratado), para que el GMC elevara a los gobiernos de los Estados una propuesta de régimen de solución de controversias que viniera a sustituir al del Anexo III y que debería regir durante el período de transición.

Al mandato del Anexo III se dio cumplimiento antes del plazo previsto, siendo aprobado un texto sobre solución de controversias por el CMC y sometido a la firma de los Presidentes de los gobiernos de los Estados Partes, en la reunión llevada a cabo el día 17 de diciembre de 1991.

El documento elaborado es un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, cuyo nombre oficial es "Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias" (PBSC). El mismo tendría vigencia - según lo previsto en el artículo 3 del Tratado de Asunción y en el Anexo III - hasta que terminara el período de transición, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, el Protocolo de Brasilia - en vigor desde el 24 de abril de 1993 -, continúa siendo el sistema vigente hasta el día de hoy, aún luego de haber culminado el régimen de adecuación final. A pesar de ello, el Protocolo de Ouro Preto introduce algunas novedades, que se irán señalando oportunamente. El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias se encuentra reglamentado por la Decisión N° 17/98, adoptada el 10 de diciembre de 1998.

En el marco del relanzamiento del Mercosur, el tema del perfeccionamiento del régimen de solución de controversias establecido básicamente por el Protocolo de Brasilia, ha generado la adopción de medidas como la Decisión N° 25/00⁸. Entre los temas a ser considerados, la Decisión - de forma enunciativa- menciona las siguientes: regulación del efectivo cumplimiento de las decisiones y determinación del alcance de las medidas compensatorias que se puedan adoptar para el caso de no acatamiento de un laudo; establecimiento de pautas para la confección de nóminas de expertos y árbitros y para la designación de los mismos; mayor estabilidad de los árbitros; mecanismo de interpretación uniforme de la normativa regional; establecimiento de procedimientos más ágiles para la solución de controversias.

⁸ Adoptada en la XVIII Reunión del CMC, el 29 de junio de 2000, en la ciudad de Buenos Aires.

La descripción del sistema de solución de controversias se realizará mediante la presentación de los diferentes procedimientos, atendiendo al corte marcado por los diferentes sujetos que intervienen en los procedimientos previstos. Es en este sentido que se habla de legitimación activa y pasiva. Se ha optado por este corte analítico con el objetivo de visualizar más claramente los roles desempeñados por los sujetos que participan en el proceso de integración.

1) Legitimación activa

a) Estados Parte

El Protocolo de Brasilia prevé dos tipos de legitimación activa: la de los Estados y la de los particulares. En este apartado se analiza la primera de ellas, referida a las controversias que surjan entre los Estados Parte del Mercosur (art. 1 del PBSC). El mecanismo de solución de controversias se encuentra instrumentado a través de etapas sucesivas y preceptivas. En el diseño del mismo se han tenido en cuenta tanto medios políticos, como jurisdiccionales.

El primer método de solución establecido es el de las negociaciones directas. Si bien se trata de un método tradicional de solución de controversias entre Estados, al insertarse en un proceso de integración, se lo ha dotado de un marco normativo específico. El avance que presenta el Protocolo respecto al Anexo III al Tratado de Asunción está dado, en primer lugar, por el plazo de quince días para la duración de las negociaciones (art. 3), a no ser que, por acuerdo entre las Partes, se decida otra cosa. El plazo comienza a contarse a partir de la comunicación realizada por el Estado reclamante, a la otra u otras partes relacionadas a la controversia.

En segundo lugar, se le da intervención a la Secretaría Administrativa, mediante la obligación a cargo de las Partes en la controversia, de informar, sobre la negociación y sus resultados, al Grupo Mercado Común, a través del órgano administrativo (art. 3 inc. 1). Las negociaciones se conducirán por intermedio de los Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común de los Estados involucrados en el conflicto.

Una vez que finalicen los plazos establecidos para las negociaciones directas sin que las partes hubieran llegado a un acuerdo, se abre la segunda vía prevista en el PBSC: el recurso institucional. Esta etapa se inicia con la declaración de voluntad de cualquiera de las partes, en el sentido de poner el asunto a la consideración del Grupo Mercado Común⁹. El asunto podrá ser interpuesto ante el GMC, tanto en una reunión ordinaria como extraordinaria del órgano ejecutivo.

⁹ El GMC no puede actuar de oficio

Al igual que en el Anexo III, el GMC podrá requerir el asesoramiento de expertos, cuya selección se hace eligiendo - por consenso -, de una lista conformada por seis integrantes por cada Estado Parte. El Grupo definirá el plazo de actuación y el mandato al que deberán ajustarse los expertos. La intervención del GMC culmina con meras recomendaciones, sin efecto vinculante. La diferencia con el régimen anterior radica en la duración del plazo que tiene el órgano ejecutivo para expedirse, ya que en el Protocolo de Brasilia el plazo es de treinta días, subsanándose así el excesivo de sesenta días que establecía el Anexo III. El no acatamiento de las recomendaciones del GMC, habilita a cualquiera de las partes a pasar a la tercera y última etapa del procedimiento.

La tercera instancia es el procedimiento arbitral, el cual constituye el gran avance con relación al primer sistema de solución establecido en el proceso de integración. Esta etapa se puede comenzar luego de haber agotado las dos etapas anteriores. Los Estados Parte del Mercosur se han obligado a aceptar - de manera previa - la jurisdicción del Tribunal Arbitral que se constituya para resolver una controversia (art. 8 del PBSC). Queda habilitada cualquiera de las partes en conflicto para dar inicio al procedimiento, manifestando su voluntad en ese sentido a la Secretaría Administrativa, quien queda encargada de informar a la otra u otras partes involucradas, y al GMC sobre ese hecho.

Una vez realizadas las notificaciones, la Secretaría se encarga de impulsar los trámites para el desarrollo de los procedimientos, debiendo quedar designados los árbitros dentro de los quince días contados a partir de la notificación. A los efectos de la constitución del Tribunal, los Estados Parte confeccionan una lista de diez personas cada uno y la misma queda registrada en la Secretaría. Si bien esta nómina puede ser modificada en cualquier oportunidad, no podrán ser alteradas a partir del momento en que la Secretaría haya recibido una comunicación para iniciar la instancia arbitral. El Tribunal se integra con tres árbitros, designados de la siguiente manera:

- ◆ uno por cada parte en la controversia¹⁰. Si una de las partes no designa el árbitro que le corresponde, el mismo será nombrado de oficio por la Secretaría Administrativa de la lista que tiene registrada, ateniéndose al orden en ella establecido. El reglamento del PBSC - ante la falta de especificación del Protocolo - permite la elección del propio árbitro de la lista elaborada por la otra parte.
- ◆ el tercer árbitro - que no puede ser nacional de los Estados involucrados - deberá ser nombrado por mutuo acuerdo de las partes. En caso de no existir acuerdo dentro del plazo de quince días, la Secretaría "a pedido de cualquiera de las Partes", lo sorteará de una nómina preparada por el Grupo Mercado Común, que se compone con ocho nacionales de las Partes y ocho nacionales de terceros países. Dicho sorteo se encuentra asimismo limitado por la prohibición de que el tercer árbitro sea nacional de

¹⁰ Se trate de uno o más Estados. .

una de las partes. Este tercer árbitro es quien preside el Tribunal Ad - Hoc.

El artículo 13 del PBSC establece que las personas postuladas para desempeñarse como árbitros deberán "ser juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de controversia". Otro importante requerimiento es el de la independencia con relación a los gobiernos involucrados en la controversia. Quedan inhibidas para integrar el Tribunal arbitral las personas que de alguna manera hayan intervenido en las etapas anteriores del sistema de solución de controversias.

El Tribunal así conformado es quien se encarga de establecer las reglas procedimentales (art. 15), que deberán garantizar el debido proceso. Las partes son notificadas sobre las mismas, por intermedio de la Secretaría Administrativa. Los Estados Parte en la controversia informarán al Tribunal sobre las etapas anteriores, expondrán los fundamentos (de hecho y de derecho) de sus posiciones y designarán sus representantes (y en su caso, asesores) ante el Tribunal. Existe la posibilidad de tomar medidas provisionales - a pedido de parte - en los casos en que el Tribunal lo considere necesario para evitar "daños graves e irreparables a una de las Partes" (art.18).

El plazo previsto en el Protocolo de Brasilia para que el Tribunal dicte su laudo es de sesenta días, contados a partir de la designación de su Presidente. El Tribunal puede prorrogar el plazo por treinta días. Si hiciera uso de esta facultad, el mismo deberá notificar a las partes acerca de su decisión. El orden jurídico aplicable por el Tribunal para resolver sobre las controversias que le sean sometidas son "las disposiciones del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo Mercado Común, de las resoluciones del Grupo Mercado Común, así como también de los principios y disposiciones de derecho internacional aplicables en la materia" (art. 19). El Protocolo de Ouro Preto adiciona a esta normativa, las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur.

El laudo arbitral debe ser adoptado por mayoría, no permitiéndose la fundamentación del voto disidente. Se establece la obligatoriedad de que el mismo se emita por escrito y que contenga (art. 22 del Reglamento del PBSC) los siguientes puntos: identificación de las partes en conflicto; nombre y nacionalidad de los árbitros; fecha de constitución del Tribunal; identificación de los representantes de los Estados Parte en la controversia; objeto de la controversia que motiva la instancia arbitral; informe que contenga el desarrollo del proceso; la decisión arbitral con sus fundamentos de hecho y de derecho; suscripción por todos los miembros; lugar y fecha de emisión; proporción de los costos del proceso que deba pagar cada una de las Partes. Los laudos arbitrales serán publicados en el Boletín Oficial del Mercosur.

Los laudos arbitrales son inapelables, obligatorios y tienen valor de cosa juzgada. De acuerdo al artículo 21 del PBSC las decisiones arbitrales cuentan con un plazo de 15 días para su cumplimiento, a menos que el Tribunal estipule uno diferente. El único

recurso que cabe contra ellos es el de aclaratoria o de interpretación acerca de la forma de cumplimiento (art. 22 del PBSC). Dicho recurso deberá ser interpuesto dentro del plazo de quince días contados a partir de la notificación del laudo. Para expedirse sobre este recurso los árbitros cuentan con un período de quince días a partir de la solicitud, pudiendo suspender la ejecución del laudo hasta que tome una decisión sobre la solicitud de aclaratoria.

Para el caso de incumplimiento de un laudo, el Protocolo de Brasilia prevé la aplicación de sanciones. Se dispone que si un Estado parte no cumple el laudo en el plazo de treinta días, los demás Estados parte en el diferendo pueden aplicar medidas compensatorias, tales como la suspensión de concesiones comerciales u otras de efecto semejante. La aplicación de las referidas medidas debe ajustarse al principio de proporcionalidad, por lo cual no deberán exceder el incumplimiento que las motiva.

El Protocolo de Ouro Preto introduce un nuevo mecanismo de solución de controversias: el de las Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur¹¹, previsto en el artículo 21 y establecido en el Anexo del Protocolo. Este nuevo procedimiento no pretende sustituir al sistema general, ya que remite directamente al Protocolo de Brasilia, señalándose que la utilización del mismo en nada impide las acciones emprendidas al amparo de éste. Opera como un procedimiento adicional dentro del área de competencia de la Comisión.

Tienen legitimación para presentar reclamaciones tanto los Estados Parte como los particulares, sean éstos personas físicas o jurídicas, según las situaciones previstas en los artículos 1 y 25 del Protocolo de Brasilia, respectivamente. La presentación se lleva a cabo ante la Presidencia Pro -Tempore de la CCM para que trate la inclusión de la misma en la agenda de la siguiente reunión de la Comisión. Si no se toma una decisión sobre el tema en dicha reunión, la CCM remitirá los antecedentes del caso a un Comité Técnico¹², que tendrá un plazo de treinta días para elevar a la CCM un dictamen conjunto, o en caso de no lograrse, la opinión separada de los expertos, las cuales deben ser tenidas en cuenta por la Comisión, cuando el expediente le sea devuelto.

La CCM debe tratar nuevamente el tema en la siguiente reunión ordinaria. En caso de que en la Comisión no se logre consenso, se procederá a elevar todos los antecedentes del caso al Grupo Mercado Común; contando éste con un plazo de treinta días, a partir de la recepción de las actuaciones, para pronunciarse sobre la controversia. Si se logra el

¹¹ Cabe recordar que la Comisión de Comercio del Mercosur está integrada por las Secciones Nacionales de los Estados Parte -específicas de la CCM-, las cuales cuentan con cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país.

¹² Como ya se señalara, la CCM, según el artículo 19, IX del POP tiene la facultad de crear Comités Técnicos, cuyo establecimiento tiene el objetivo de facilitar el cumplimiento de las funciones de la CCM. Estos órganos auxiliares también son de integración intergubernamental y actúan por consenso.

consenso, ya sea en la Comisión o en el Grupo, sobre la procedencia del reclamo, el Estado Parte demandado debe adoptar las medidas, así como atenerse al plazo "razonable" para tomarlas, que establezca el órgano respectivo, según cual haya sido el procedimiento adoptado. En caso de incumplimiento - en tiempo y forma - de la decisión adoptada, se abre para el Estado reclamante la vía arbitral prevista en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia. Lo mismo ocurre en el caso de no alcanzarse el consenso en la Comisión y posteriormente en el Grupo Mercado Común.

b) Particulares

En el ámbito del sistema de solución de controversias del Mercosur, se reconoce a los particulares - personas físicas o jurídicas - una facultad de iniciativa frente a medidas adoptadas por los Estados Parte.

El Capítulo V del Protocolo de Brasilia contiene un procedimiento para el "Reclamo de Particulares". El mecanismo se abre ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común¹³ del Estado Parte en donde los particulares tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios. Se deben aportar los elementos necesarios para avalar sus reclamos, a efectos de que la respectiva Sección Nacional pueda constatar la veracidad de la violación del orden jurídico mercosuriano, así como la existencia o amenaza de un daño (art. 26).

En primer lugar, corresponde a la Sección Nacional controlar si se encuentra en curso algún otro mecanismo de solución con relación al mismo tema que motiva el reclamo, entre los Estados Parte. Si la verificación arroja un resultado positivo se rechaza la reclamación particular; si por el contrario, la comprobación fuera en sentido negativo y, además se considera procedente la reclamación; la Sección Nacional, en consulta con el particular interesado y a opción del mismo, puede adoptar dos vías.

La primera alternativa es comenzar consultas con la Sección Nacional del Estado Parte presuntamente infractor, para las cuales tendrán un plazo máximo de quince días. Transcurrido el plazo, la Sección Nacional ante la cual se efectuó el reclamo, puede someter la cuestión a consideración del GMC. El órgano ejecutivo tiene que tratar el asunto en "primera reunión siguiente a su recepción" (art. 29 p.1 del PBSC). La segunda opción es la de elevar directamente al GMC la solicitud del particular reclamante.

¹³ Las Secciones Nacionales se integran con los 4 miembros titulares y los 4 alternos que cada país designe en el GMC (Dec. 4/91 CMC).

El Grupo Mercado Común, al recibir el reclamo puede rechazarlo, supuesto de muy difícil producción debido a la regla del consenso imperante en el Mercosur. En caso contrario, el paso siguiente es convocar a un grupo de expertos formado por tres personas. Los tres expertos son designados por el GMC, pero con el efecto de impedir que la regla del consenso trabe la acción, se prevé que a falta de acuerdo, la elección de los integrantes del grupo será realizada por mayoría de votos entre los Estados Parte. Cuando el grupo de expertos quede constituido por la última vía mencionada, y - salvo que el Grupo decida por consenso algo diferente - uno de los expertos no podrá tener la nacionalidad del Estado reclamado ni del Estado en el cual el particular radicó su reclamo. La designación o elección del grupo de expertos se hace sobre la base de una lista de 24 "personas de reconocida competencia en las cuestiones que puedan ser objeto de controversia"¹⁴.

El grupo de expertos debe "emitir un dictamen acerca de su procedencia (del reclamo), en el término improrrogable de treinta días (30) a partir de su designación" (art. 29.2). En esta instancia, tanto al particular afectado como al Estado reclamado se les brinda la posibilidad de ser oídos y de exponer sus argumentos.

Si en el dictamen que emiten los expertos, se da cabida al reclamo realizado por el particular, cualquier Estado Parte del Mercosur (no sólo en el que se formalizó la demanda) queda habilitado para solicitar al Estado infractor "la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas" (art. 32).

En el caso de que el Estado infractor no tome las medidas solicitadas en un plazo de quince días, el Estado Parte reclamante podrá recurrir directamente (sin agotar otras instancias) al procedimiento arbitral previsto en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia. El Estado demandante subrogaría de esta manera al particular que inició la acción.

En el marco de las innovaciones introducidas por el Protocolo de Ouro Preto, y como ya se señalara al tratar la legitimación de los Estados Partes, los particulares - personas físicas o jurídicas - están habilitados para acudir a la Sección Nacional de la CCM del Estado Parte en donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios. En efecto, también en el área de competencia de la Comisión de Comercio se brinda a los particulares una acción que los faculta a denunciar las posibles violaciones al orden jurídico mercosuriano que cometan los Estados Parte del proceso de integración.

Por último, cabe señalar que la facultad de iniciativa que tienen los particulares dentro de los mecanismos de solución de controversias del Mercosur, se encuentra acotado por la necesidad de que los mismos demuestren la existencia de un interés concreto respecto a

¹⁴ A estos efectos cada Estado Parte designará a 6 expertos y la lista quedará registrada en la Secretaría Administrativa.

la normativa violada. Para que los recursos disponibles resulten procedentes es preciso que se pruebe la existencia o amenaza de un daño.

2) Legitimación pasiva

Dentro del sistema de solución de controversias adoptado en el ámbito del Mercosur, la legitimación pasiva recae exclusivamente en los Estados Parte. El comportamiento violatorio puede consistir tanto en una acción como en una omisión. Tratándose de responsabilidad estatal, son imputables a la persona jurídica Estado los actos realizados por cualquiera de sus órganos, de acuerdo a los principios de Derecho internacional que rigen la materia. Asimismo el Estado no puede invocar su propia incapacidad para excusarse del incumplimiento de la normativa mercosuriana.

En lo que respecta a la acción iniciada por los Estados, la misma es procedente en las controversias que surjan sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Derecho del Mercosur, sea éste originario o derivado. El artículo 1 del PBSC señala las siguientes normas: el Tratado de Asunción, los acuerdos celebrados en el marco del mismo, las decisiones del Consejo del Mercado Común y las resoluciones del Grupo Mercado Común. A esta disposición se agregan las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, por el artículo 43 del Protocolo de Ouro Preto.

En el caso de los particulares, la acción procede en aquellas oportunidades en que haya una sanción o aplicación, "de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal" (art. 25 del PBSC), en violación del Derecho del Mercosur. De acuerdo a esta disposición, quedarían exceptuadas de la acción de los particulares, los actos de los órganos judiciales.

IV.- LOS TRIBUNALES ARBITRALES

La descripción y análisis de los tres laudos arbitrales será precedida en cada caso por un estudio del conflicto que finalmente derivará en la convocatoria a un tribunal arbitral. Se tendrán en cuenta para ello los siguientes aspectos: el surgimiento del conflicto, el examen del mismo en los diferentes órganos que tienen competencia en materia de solución de controversias en las etapas previas a la instancia arbitral, así como las circunstancias de agravamiento de la controversia. Asimismo se procederá en forma posterior al análisis de los laudos a reseñar las respuestas relacionadas con la decisión, adoptadas por las partes en la controversia.

1.- El Primer Tribunal Arbitral del Mercosur. Controversia argentino - brasileña sobre licencias no automáticas de importación.

a) El origen de la controversia

En diciembre de 1997, el gobierno brasileño, a través del Comunicado N°37 de la Dirección de Operaciones (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), estableció un nuevo sistema para otorgar licencias de importación. De acuerdo al mismo, las licencias de importación de algunos productos dejaban de ser otorgadas en forma automática, debiendo ser presentadas antes y después del embarque de la mercadería. Así, los trámites para su concesión, que antes duraban entre veinticuatro y cuarenta y ocho horas pasaron a tener un plazo indeterminado, debido a la exigencia de controles previos. Dentro de las áreas afectadas; agropecuaria, alimentación, química y farmacéutica, resultaron particularmente perjudicados productos pertenecientes a los dos primeros rubros, destacándose los siguientes: lácteos, cereales, harinas, carnes, arroz y pescados.

La principal motivación del gobierno brasileño para interrumpir la concesión de licencias automáticas fue el crecimiento de las importaciones de algunos de estos productos, que, como los lácteos, había motivado quejas de empresarios de la industria lechera y quesera de Minas Gerais. Se argumentaba la existencia de triangulación de productos europeos subsidiados que ingresaban a Brasil, principalmente vía Uruguay. Como motivo adicional se añadía la existencia de deficientes controles fitosanitarios.

Desde el principio, la aplicación del nuevo sistema afectó las operaciones de comercio exterior de los países que realizaban exportaciones dirigidas al Brasil, tanto de los demás países del Mercosur, como del resto del mundo. Esto motivó a las asociaciones empresariales argentinas - Unión Industrial Argentina (UIA) y Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) - a solicitar al gobierno que adoptara medidas tendientes a paliar los efectos negativos de las medidas brasileñas. Con sus reclamos, estas entidades buscaban lograr que el gobierno brasileño excluyera al Mercosur de la aplicación del nuevo sistema de controles previos, o bien que crease una especie de "canal verde"¹⁵ de modo que el comercio entre los países del bloque se hiciera más fluido.

En un principio, las presiones empresariales argentinas lograron su objetivo, ya que pocos días después de adoptar el Comunicado, el gobierno brasileño emitía una nueva regulación, según la cual las Aduanas eximirían de los controles previos, a los camiones provenientes de Argentina, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, esto era más que nada una solución provisoria al todavía eventual conflicto comercial argentino - brasileño.

A principios de febrero de 1998, el gobierno brasileño había anunciado que los problemas que estaban teniendo los países del Mercosur al exportar a Brasil y que se relacionaban con las licencias de importación, quedarían solucionados después de que se dotase a la Aduana brasileña de un programa de computación de control de importaciones (SISCOMEX), que corrigiera el que se utilizaba normalmente. Un nuevo giro en la política brasileña se daría el 20 de febrero, cuando la DECEX emitió un nuevo comunicado - el N° 7/98- según el cual se establecía y consolidaba un sistema de licencias de importación sujetas a condiciones especiales. Una nueva medida, específica para los productos lácteos - Portaria N°7/98- establecía la exigencia del pago al contado de las importaciones.

b) El análisis del tema en los órganos del Mercosur

En este contexto, y no habiéndose producido la modificación del sistema computarizado de control, entre el 16 y 17 de febrero de 1998, durante la XXVI Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), realizada en Buenos Aires; Argentina, Paraguay y Uruguay señalaron que el Comunicado N° 37/97 de la Dirección de Operaciones de la Secretaría del Comercio Exterior "contradecía el principio consagrado en el artículo 1° del Tratado de Asunción, al introducir mediante una decisión unilateral, una nueva medida de carácter administrativo, que generaba condiciones de acceso a los mercados menos favorables que las preexistentes"¹⁶.

¹⁵ Informe Mercosur. BID_INTAL. Período 1998-1999.

¹⁶ Acta de la XXVI Reunión de la CCM.

Ante estas manifestaciones, Brasil aclaró que el Comunicado SECEX Nº 37/97 no establecía nuevas reglas, sino que se limitaba a reunir en una sola disposición, un conjunto de reglas que ya estaban vigentes, contribuyendo a crear un clima de certidumbre y de transparencia para el comercio exterior recíproco entre los países del Mercosur. Además recalcó que el sistema era no sólo compatible con la normativa mercosuriana sino también con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Manifestó asimismo que se hallaba dispuesto a evaluar todos los problemas y distorsiones al comercio exterior, que causase la aplicación del nuevo sistema. Para Argentina, en cambio, éste era un típico caso de aplicación de una medida para -arancelaria.

Pese a las todas las afirmaciones brasileñas, los demás países del bloque reafirmaron la necesidad de solicitar a Brasil que excluyera definitivamente al bloque de integración regional de los alcances del mencionado régimen, para evitar un clima de incertidumbre, que incidiría en la estrategia exportadora de los empresarios. Por esta razón los demás países del bloque regional se reservaron el derecho de presentar el tema en futuras reuniones de la Comisión de Comercio.

En la XXVII Reunión de la CCM, realizada en marzo de 1998, la Sección Nacional argentina solicitó a la Presidencia Pro -Tempore, a cargo del propio país reclamante, que a la luz de lo expuesto en el artículo 2 del Anexo del Protocolo de Ouro Preto, se incluyera en la agenda de la XXVII Reunión de la Comisión de Comercio, la presentación de una reclamación dirigida a Brasil por los dos comunicados adoptados. Argentina sostenía que las medidas brasileñas causaban distorsiones al comercio como consecuencia de las demoras en los trámites para la obtención de las licencias de importación.

En la XXVIII Reunión Ordinaria, celebrada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 22 y 24 de abril, la CCM continuó el estudio del conflicto. En esa instancia se analizó la reclamación argentina pero al no encontrarse consenso a este nivel, se convocó un Comité Técnico, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Anexo del Protocolo de Ouro Preto. Dicho Comité procedió a reunirse en dos ocasiones, una vez a fines del mes de mayo y otra a fines de junio. Así, en la XXIX Reunión de la CCM, celebrada entre los días 5 y 7 de junio, se analizaron las conclusiones a las que había llegado el Comité Técnico. Tampoco fue posible en esta instancia alcanzar una solución consensual, por lo cual la Comisión procedió a elevar al órgano ejecutivo del Mercosur todo lo actuado sobre el tema.

El asunto fue analizado por el GMC en su XXXI Reunión Ordinaria, llevada a cabo los días 21 y 22 de julio. En esta ocasión, Brasil informó acerca de un nuevo comunicado de la DECEX - el Nº 23/98 -, señalando que el mismo cumplía una función meramente informativa, de lo pautado en los dos comunicados anteriores. Sin embargo, en esta

instancia, tampoco se logró el consenso necesario, por lo que el GMC dio por concluida su intervención.

c) La profundización del conflicto

Paralelamente al desarrollo del tratamiento de la controversia en los órganos del Mercosur -en abril de 1998- Brasil amplió sustancialmente la lista de productos a los que se les exigía licencias de importación no automáticas, alcanzando dicha medida al comercio intraregional. Asimismo, el gobierno brasileño no descartaba la posibilidad de continuar ampliando la relación de productos sometidos a este mecanismo, exigiéndose adicionalmente la presentación de certificados de calidad.

A partir de octubre de 1998, la situación se fue agravando, en la medida que los Ministerios brasileños de Agricultura, y de Salud, adoptaron una serie de "Portarias", según las cuales se establecían nuevas condiciones que debían cumplirse para obtener las licencias de importación. A éstas, se agregaba la reglamentación establecida por el Instituto Brasileño de Metrología (INMETRO), órgano encargado de controlar la calidad de todos los productos comercializados en Brasil. La nueva reglamentación implicaba exigir certificados de calidad como condición previa para otorgar licencias de importación a ciertos productos, entre los cuales se encontraban: aparatos electrónicos, vidrios de seguridad, y aparatos y equipos electrodomésticos. Además, hizo extensiva la exigencia de licencias de importación a otros productos alimenticios, en especial a productos de origen animal, no contemplados inicialmente en los comunicados 37/97 y 7/98 de la DECEX. Hasta ese momento, los únicos productos alimenticios de origen animal, afectados por esas medidas, habían sido los productos lácteos.

En este contexto, exportadores de Argentina, Paraguay y Uruguay manifestaron fuertes inquietudes respecto a los controles adicionales y formas de fiscalización brasileños para procesar las operaciones de comercio exterior, señalando que estas nuevas exigencias provocaban dificultades operacionales en los pasos de frontera. Estas reclamaciones empresariales y la ampliación de la lista de los productos afectados por el nuevo sistema coadyuvaron a que las autoridades argentinas decidieran continuar con la reclamación. De este modo, después de haber agotado todas las instancias previas requeridas por el Anexo del Protocolo de Ouro Preto, Argentina solicitó la formación y convocatoria de un Tribunal Arbitral del Mercosur.

d) El Primer Tribunal Arbitral

El primer Tribunal ad-hoc quedó constituido el 1º de febrero de 1999 a solicitud de la República Argentina, para solucionar la controversia sostenida con la República Federativa de Brasil. El Tribunal - establecido de acuerdo al PBSC - se integró de la siguiente manera: Dr. Juan Carlos Blanco (presidente), Dr. Guillermo Michelson Irusta y Dr. Joao Grandino Rodas. La sede del mismo quedó fijada en la Sede Administrativa del Mercosur, en Montevideo. El presidente del Tribunal es de nacionalidad uruguaya, siendo los restantes argentino y brasileño, respectivamente.

La controversia - como ya se señalara- se había suscitado a raíz de la implantación de los 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) de Brasil.

Tal como se indicara al describir el sistema de solución de controversias del Mercosur, el inicio de la etapa arbitral está sujeto al agotamiento de las instancias previas. En el caso fueron substanciadas las vías - anteriormente reseñadas- ante la Comisión de Comercio, en su vigesimoctava reunión (abril de 1998), con la intervención de un Comité Técnico de la CCM (mayo y junio de 1998); y ante el Grupo Mercado Común, en su trigésima primera reunión. El primer laudo arbitral fue emitido el 28 de abril de 1999. A continuación se detallan los principales aspectos del mismo.

En su escrito, la parte reclamante -Argentina- argumenta que las medidas administrativas adoptadas por Brasil a través de los referidos comunicados y del Comunicado N° 23/98 constituyen incumplimientos de las obligaciones establecidas tanto en el Derecho originario (arts. 1 y 5a del Tratado de Asunción y en los arts. 1 y 10 de su Anexo I), como en el Derecho mercosuriano derivado (Decisiones 3/94 y 17/97). Se afirma que la aplicación de las mismas habría ocasionado el empeoramiento en las condiciones de acceso de las exportaciones argentinas al mercado brasileño.

El Estado reclamado -Brasil- sostiene, por su parte que el Comunicado N° 37 no impone nuevas reglas y que los mecanismos para el licenciamiento de las importaciones automático (LA) y no automático (LNA) en él previstos, se ajustan totalmente a los criterios vigentes en el ámbito de la OMC. Contesta asimismo que los comunicados - objeto de la controversia- no habían causado perjuicio a las exportaciones argentinas. En su fundamentación, Brasil analiza las normas mercosurianas, que presuntamente, eran violentadas por los comunicados brasileños. Solicita además que el Comunicado N° 23/98, invocado por la parte reclamante, no sea tenido en cuenta por el Tribunal, ya que el mismo no se encontraba presente en las etapas iniciales de la reclamación.

La fundamentación del Tribunal comienza por establecer el criterio general que utilizará

para resolver la controversia planteada. A juicio del órgano arbitral procede analizar la cuestión a la luz del conjunto del orden jurídico mercosuriano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto, y no de ciertas normas particulares. En este sentido destaca la utilidad de una interpretación finalista, así como el rol del propio Tribunal como parte del ordenamiento jurídico del proceso de integración.

El órgano jurisdiccional desecha la petición brasileña sobre la no inclusión del Comunicado N° 23/98, afirmando que para decidir serán tenidos en cuenta todos aquellos actos administrativos relacionados con el régimen de importaciones, señalando asimismo que la consideración del comunicado controvertido, en nada modifica los términos del planteamiento en las instancias anteriores.

En primer lugar se encuadra el análisis de la normativa mercosuriana en el Derecho Internacional de los Tratados, regido por el principio *pacta sunt servanda*, recogido por el artículo 26 de las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986¹⁷. En cuanto a los criterios de interpretación, las referidas Convenciones recogen en sus respectivos artículos 31, el criterio objetivo, al que se suma el criterio teleológico. En efecto, este artículo señala que: "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Asimismo, se prevén medios complementarios de interpretación (art. 32) y reglas especiales (art. 33).

En este primer laudo se hace hincapié en que: "El enfoque teleológico resulta más patente aún en los tratados e instrumentos que conforman organismos internacionales o configuran procesos o mecanismos de integración. A diferencia de otros instrumentos en cierto modo estáticos, donde los derechos y obligaciones se agotan en algunos pocos actos de ejecución, en aquellos casos constituye un marco, una estructura para desarrollar actividades variadas y múltiples, donde la valoración teleológica de las obligaciones y de las actividades ocupa un lugar central so pena de perder todo sentido..."¹⁸.

Es interesante recordar que en el ámbito europeo, este tipo de interpretación comenzó a ser utilizado desde los comienzos de las Comunidades Europeas. Como señala Araceli Mangas Martín¹⁹ respecto a la metodología interpretativa aplicada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: "...sirviéndose, en particular, de los métodos de interpretación sistemático y teleológico: mostrar la coherencia y los objetivos de la norma en el marco de las finalidades últimas de los Tratados a cuya realización el Tribunal debe contribuir".

¹⁷ La Convención de Viena de 1969 regula las relaciones convencionales entre Estados, en tanto que la Convención de Viena de 1986 regla lo relativo a tratados celebrados entre organizaciones internacionales y Estados o entre organizaciones internacionales entre sí.

¹⁸ Párrafo 57 del Primer Laudo Arbitral

¹⁹ En op.cit.

Una vez explicitada la metodología interpretativa a aplicar, el Tribunal procede a analizar, a la luz de la misma, el orden jurídico del Mercosur. De esta manera, el Tratado de Asunción es definido como una combinación de tratado marco que incluye también normas de carácter operativo. En efecto, el conjunto convencional que crea el Mercosur, contiene principios reguladores de carácter general, así como normas creadoras de órganos que pondrán en marcha el proceso de formación del mercado común. Se incluyen también normas autoejecutables, principalmente contenidas en los Anexos al Tratado de Asunción.

El Tribunal enfoca su análisis en el programa de liberación comercial - en sus facetas arancelarias y no arancelarias - señalando como sus fuentes jurídicas los artículos 1 y 5a del Tratado de Asunción, el 10 del Anexo I y los artículos 4 a 11 del Acuerdo de Complementación Económica N° 18. A pesar de la diferencia de metodología adoptada para las restricciones arancelarias y las no arancelarias, se afirma el paralelismo de las mismas en cuanto a su obligatoriedad y fecha de exigibilidad. Una interpretación diferente, que aceptara que se llegara a completar la desgravación arancelaria sin que otro tanto ocurriera con las restricciones no arancelarias llevaría a "...un vaciamiento del contenido del proceso de integración, privándolo de la efectividad del programa de liberación"²⁰.

Cuando el Tratado de Asunción fue inscripto como Acuerdo de Complementación Económica (N° 18) en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los Estados Partes registraron en las Notas Complementarias al ACE N° 18, todas las medidas aplicables al comercio que se encontraban vigentes a la fecha de entrada en vigor del Tratado de Asunción, las que deberían eliminarse, de acuerdo al primer plazo previsto, antes del 31 de diciembre de 1994. Dicho plazo fue posteriormente extendido hasta el 31 de diciembre de 1999²¹.

La inclusión en las referidas Notas Complementarias de medidas no arancelarias, conjuntamente con otras que son adoptadas por los Estados sin una finalidad comercial, ha generado una amplia discusión entre los países integrantes del proceso, en cuanto al alcance exacto de cada tipo de medidas. Para clarificar la situación sobre el efecto de la supresión, afirma el Tribunal que es necesario recurrir al artículo 50²² del Tratado de

20 Parágrafo 78 del Primer Laudo Arbitral.

21 De acuerdo a lo establecido en las Decisiones 5/94 y 24/94, "El régimen de adecuación a la Unión Aduanera", se extiende hasta el 31 de diciembre de 1999 el plazo para completar el programa de liberación.

22 Artículo 50: Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) Protección de la moralidad pública;
- b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;
- c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones, y otros materiales de guerra, y en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares;
- d) Protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales;

Montevideo de 1980²³, cuyas disposiciones prevén la adopción de medidas estatales con la finalidad de proteger la moralidad pública, la vida y la salud, el patrimonio nacional, etc. Indica el Tribunal, que las medidas del artículo 50 son las únicas que pueden mantenerse después de la finalización del programa de liberación. Sin embargo, debido a su carácter excepcional, sólo se permitirán aquellas medidas que efectivamente estén destinadas a proteger esos valores y bienes. Además, deberá seguirse avanzando en el proceso de armonización de este tipo de medidas.

En relación con las restricciones no arancelarias, se destaca que la obligación de desmantelamiento de las mismas, alcanza tanto a las contenidas en las Notas Complementarias al ACE N° 18, como a todas las que se hubieran establecido o restablecido con posterioridad. Teniendo en cuenta las argumentaciones desarrolladas, y enfatizando la interpretación finalista, el Tribunal, en laudo parcialmente favorable a la reclamación argentina, señala que el sistema de licencias, objeto de la controversia, deberá ajustarse a las obligaciones derivadas del sistema normativo mercosuriano. Por consiguiente, Brasil tendría como fecha máxima para su eliminación el 31 de diciembre de 1999.

e) Primeras reacciones al laudo

A comienzos del año 2000, Brasil se negó a eliminar el régimen de las licencias no automáticas de importación que había sido objeto del laudo arbitral, argumentando que el mismo se correspondía con las circunstancias excepcionales establecidas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980. Frente a esta postura, la parte reclamante - Argentina - rechazó la argumentación brasileña, al considerarla una "invocación genérica y abusiva"²⁴ del referido artículo, sosteniendo que las razones de tipo sanitario sólo pueden ser esgrimidas en casos verdaderamente excepcionales, en los cuales la administración estuviera a cargo de órganos de aplicación competentes.

En los meses siguientes, la preocupación creciente de los sectores empresariales y gubernamentales respecto al acceso a los mercados motivó que los cuatro países mantuvieran sucesivas reuniones en las que se acordó terminar con las medidas restrictivas al comercio intra-Mercosur antes del 15 de noviembre de 2000.

En la XXXVIII Reunión Ordinaria del GMC, realizada en Buenos Aires, entre el 26 y el 28

e) Importación y exportación de oro y plata metálicos;

f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y

g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material, utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

23 Creador de la Asociación Latinoamericana de Integración.

24 BID - INTAL. Informe Mercosur °6 - Año 1999/2000.

de junio, Argentina presentó una proposición sobre la aplicación de medidas restrictivas con base en el artículo 50 del Tratado de ALADI. De acuerdo a la misma, el Estado que pretendiera aplicar este tipo de medidas debería demostrar la compatibilidad de la situación causante de las mismas con los criterios consagrados en el referido artículo, así como la ausencia de discriminación en su aplicación y la no generación de distorsiones al comercio intra-regional.

Aunque esta propuesta no logró el consenso necesario para ser aprobada, generó una preocupación en los países del Mercosur, comprometiéndose informalmente a determinar en forma conjunta, las circunstancias específicas que motivarían la invocación de las excepciones, así como los productos a ser incluidos en las posibles medidas.

2.- El Segundo Tribunal Arbitral. Controversia argentino - brasileño sobre subsidios en la producción de carne porcina.

a) El origen de la controversia

Entre 1991 y 1997, las exportaciones brasileñas de carne porcina hacia Argentina se habían multiplicado por veintiocho, pasando de dos mil toneladas anuales a cincuenta y siete mil toneladas. Esta variación en el volumen de las exportaciones era considerada por las asociaciones argentinas vinculadas al sector, como una consecuencia del empleo de prácticas competitivas desleales, que causaban una pérdida de mercado para la producción nacional.

La Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP) manifestó entonces su preocupación por la creciente importación de carnes porcinas para industrializar así como de productos ya manufacturados. La organización privada señaló que desde Brasil llegaron al mercado local, "en 1996, cortes porcinos por el equivalente a 100 millones de dólares, lo que representaba un 30 por ciento de la producción nacional"²⁵.

A raíz de esta situación la institución elaboró un informe donde se aclaraban ciertos puntos sobre el tema controvertido. Se denunciaba que la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) actuaba como sostenedora de precios del maíz, favoreciendo de esta manera a los criadores de cerdo. Esta práctica habría sido realizada por el órgano estatal brasileño durante la suba del precio del producto ocurrida en los años 1995 y 1996. Se señalaba asimismo que los exportadores brasileños contaban con un

²⁵ La Nación, 22/06/1997.

sistema de financiación de sus industrias exportadoras a bajas tasas de interés: el Programa de Promoción de Exportaciones (PROEX). Por otra parte se sostenía que las autoridades federales brasileñas ofrecían exoneraciones del Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS)- a las empresas extranjeras que se estableciesen en territorio nacional. Por consiguiente, la asociación solicitó a la Secretaría de Industria, Comercio y Minería que tomase medidas en defensa de la producción nacional, tal como lo habían hecho las Secretarías de Agricultura, Pesca y Ganadería (SAPYG).

b) El análisis del tema en los órganos del Mercosur

Es en este escenario, que en la XXII Reunión de la Comisión de Comercio, celebrada en agosto de 1997, Argentina presenta el planteamiento realizado a su gobierno por las Confederaciones Rurales Argentinas y la AAPP. De acuerdo al mismo, las gremiales argentinas solicitaban que se iniciara una reclamación, referente a las condiciones en las que se realizaban las exportaciones brasileñas y su eventual inconsistencia con la normativa mercosuriana²⁶.

La temática fue retomada en la XXV Reunión de la Comisión, que tuvo lugar en el mes de diciembre de 1997, en la cual Argentina presentó una reclamación, recurriendo así al sistema de Solución de Controversias previsto en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto. En esta ocasión, Argentina hizo suyos muchos de los argumentos de la AAPP, señalando la incidencia de las supuestas prácticas desleales de competencia en los precios de exportación de la carne porcina brasileña. Básicamente se hacía referencia a cuatro mecanismos utilizados por el gobierno brasileño para favorecer la producción nacional.

La demanda argentina consideraba perjudicial el mecanismo de los anticipos de contratos de cambio (ACC) y los anticipos de contrato de exportación (ACE), mecanismos acordados entre empresas exportadoras y los bancos comerciales. Se sostenía que las bajas tasas de interés utilizadas en esos instrumentos gozaban de exoneraciones fiscales y monetarias.

Otras protestas argentinas apuntaban a los regímenes brasileños consistentes en el reintegro de las contribuciones sociales (Programa de Integración Social - PIS -, Programa de Formación del Servicio Público - PASEP - y Contribución a la Financiación de la Seguridad Social -COFINS -), así como al crédito presunto en el pago del Impuesto de Productos Industrializados (IPI). En general, Argentina atribuía a estos mecanismos el crecimiento de las exportaciones brasileñas de carne porcina. Por su parte, Brasil sostenía que los argumentos argentinos carecían de fundamento y señalaba que la

26 Acta e la XXII Reunión Ordinaria de la CCM, celebrada en Montevideo, entre el 18 y el 20 de agosto de 1997.

acción de la CONAB no tenía por objeto beneficiar a los productores brasileños de carne de cerdo sino a los cereales en general, asegurándoles la compra del producto y el abastecimiento del mercado interno. Los anticipos de contrato no constituían operaciones de crédito sino una anticipación del precio de compra en moneda extranjera por los bancos privados, sin la intervención de instituciones públicas. Por su parte, los Programas PIS; PASEP y COFINS tendrían el carácter de impuestos indirectos, siendo por tanto reintegrables.

La Comisión no pudo lograr el acuerdo necesario para adoptar una resolución, por lo que - de acuerdo al artículo 2 del Anexo del Protocolo de Ouro Preto- resolvió convocar a la formación de un Comité Técnico de expertos, integrado por especialistas de los cuatro países del Mercosur, con el mandato de pronunciarse sobre el conflicto. Además, ante la imposibilidad material que este Comité se manifestara en el plazo previsto en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto²⁷, la CCM acordó que dicho Comité se reuniera por primera vez a comienzos del mes de febrero de 1998²⁸. En dicha reunión el Comité Técnico no logró una solución consensuada, por lo cual los integrantes del mismo presentaron sus conclusiones por separado, elevándolas a la CCM. Este órgano procedió a analizar por separado la reclamación argentina, y las conclusiones a las que había llegado el Comité Técnico. Sin embargo, como ya había ocurrido en su XXV Reunión, en esta nueva oportunidad tampoco pudo llegar a la aprobación de una resolución al respecto, por lo que resolvió enviar lo actuado al Grupo Mercado Común, a fin de que se expidiera sobre el tema.

Es de destacar que en esta XXVI Reunión de la CCM, celebrada en el mes de febrero de 1998, Brasil manifestó su preocupación ante la pretensión argentina de incluir temas que no habían sido contemplados en la reclamación inicial, tanto en las dos reuniones de la Comisión como durante las reuniones del Comité Técnico. Por ello sugirió que la posible inclusión de nuevos temas a una reclamación debidamente formalizada ante la Comisión fuese analizada por el Grupo Ad-Hoc de "Aspectos Institucionales", lo cual fue aceptado por las delegaciones de los demás miembros del Mercosur. En mayo de 1998, en su XXIX Reunión, el GMC trató el tema de la existencia o no de subsidios en la producción y exportación brasileña de carne de cerdo, sin que se pudiera llegar tampoco a un consenso, dando por concluida su intervención.

c) La profundización del conflicto

Habiéndose agotado las instancias consensuales del proceso de solución de controversias, a Argentina le restaban dos alternativas: abandonar la reclamación o

²⁷ Debido al receso del período diciembre- enero en el funcionamiento de la CCM, se pospuso la fecha de reunión del Comité.

²⁸ Acta de la XXV Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur.

pasar a la etapa de la solución arbitral.

Finalmente, a partir del agravamiento producido en setiembre de 1998, Argentina optó por la segunda. La situación empeoró cuando a dos empresas brasileñas se les impidió ingresar carne porcina a Argentina, argumentándose que los lotes exportables habían presentado rastros de sulfa²⁹, lo que, de acuerdo a las nuevas reglas zoosanitarias argentinas, las inhabilitaba para entrar al mercado. Ambas empresas sostuvieron que esas nuevas medidas técnicas estaban en contradicción con las normas del Mercosur y de la OMC, faltando Argentina a la obligación de comunicar la existencia de las nuevas reglas sanitarias con sesenta días de anticipación. Para el gobierno brasileño, el cambio en las reglas sanitarias argentinas se debía a la constante presión por parte los productores argentinos para detener el ingreso de los productos brasileños.

Otros dos factores incidieron para que Argentina eligiera el segundo camino: por un lado, la crisis desatada por la devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999 y sus repercusiones tanto en la economía brasileña, como en el volumen del comercio intra-regional; y por otro, la repercusión que había tenido en Argentina, la difusión del primer laudo arbitral en mayo de 1999, que había sido favorable a la parte reclamante. En cuanto al primer factor, hay que agregar que, en opinión de los representantes de los criadores argentinos de cerdo, a partir de la crisis devaluatoria del real, se había incrementado el porcentaje de envíos de reses hacia el mercado argentino. Este hecho había profundizado el trabajo a pérdida que realizaban los productores argentinos, sobre todo como consecuencia de la marcada reducción de los rebaños argentinos. En este escenario, a mediados de 1999, Argentina solicitó que se pusiera en práctica la instancia arbitral.

d) El Segundo Tribunal Arbitral

De esta manera se constituyó el segundo Tribunal ad-hoc del Mercosur, para decidir sobre la controversia surgida a raíz de las medidas brasileñas relativas a la producción y exportación de carne de cerdo. La instancia jurisdiccional se constituyó el 7 de abril de 1999, dictando su laudo en Asunción del Paraguay, el 27 de setiembre de 1999. Este segundo Tribunal quedó integrado por Jorge Peirano Basso (Presidente), Atilio Aníbal Alterini y Luiz Olavo Baptista. Al igual que en el Primer Tribunal, se designó en esta oportunidad un presidente uruguayo, correspondiendo los restantes árbitros, a los Estados implicados en la controversia.

El Tribunal comienza por remarcar el cumplimiento de las instancias previas que resultan preceptivas para la constitución del Tribunal. Brasil y Argentina solicitaron dos

²⁹ La sulfa es un medicamento antibiótico,

suspensiones del proceso, las cuales fueron concedidas por el Tribunal. Si bien Argentina interpuso un escrito ampliatorio, los árbitros tuvieron únicamente en cuenta los argumentos esgrimidos por las partes en las etapas anteriores del proceso.

La reclamación realizada por la República Argentina, se basa en que determinada normativa estaría causando distorsiones a la competitividad de los productos porcinos argentinos, siendo, por tanto, violatoria de los compromisos asumidos en el marco regional. Las medidas brasileñas invocadas por Argentina fueron, en principio, los ya mencionados stocks públicos de maíz de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), el Programa de Financiamiento de las Exportaciones (PROEX), el Adelanto de Contrato de Cambio (ACC) y el Anticipo de Contrato de Exportación (ACE). Con posterioridad introdujo otro instrumento en su alegato: la restitución de las contribuciones sociales PIS, PASEP y COFINS como Crédito Presunto de IPI (Impuesto a los Productos Industrializados).

Respecto a la CONAB, la parte reclamante señala que la política de estabilización de precios del maíz incide en las exportaciones de carne de cerdo, dado que la misma opera como un subsidio. En relación con el PROEX, las dos formas de operación del mismo: equivalencia de tasas de interés y descuento de los títulos representativos en las exportaciones a plazo, son consideradas por Argentina como violatorias de la normativa Mercosur, porque en ella no se permite la implementación de incentivos financieros a las exportaciones brasileñas de bienes de consumo. Por su parte, los otros instrumentos financieros -ACC y ACE- beneficiarían a los exportadores brasileños reduciendo las tasas de interés de los préstamos a las exportaciones. Tales rebajas operarían a través del arbitraje de las tasas de interés, de la exoneración del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF) y la exoneración del requisito de encaje establecido por el Banco Central de Brasil.

En cuanto a la devolución de las contribuciones sociales que el gobierno brasileño efectúa a sus productores- exportadores, la argumentación argentina se basa en que el carácter social de la carga, impediría - de acuerdo al ordenamiento Mercosur- que la misma fuera reintegrada. Asimismo, se señala que la devolución del 5, 37% que se deriva de la aplicación del Crédito Presunto del IPI, representa una cifra superior al pago del PIS y COFINS, en aquellas cadenas productivas sencillas, como es el caso de la elaboración de la carne de cerdo. Todos los instrumentos analizados, serían para Argentina, violatorios de la Decisión N° 10/94, Sobre Armonización para la Aplicación y Utilización de Incentivos a las Exportaciones. Se destaca también la incompatibilidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC

La respuesta brasileña incluye, como cuestión previa, que los argumentos introducidos por Argentina con posterioridad al inicio de la reclamación, no deben ser tenidos en cuenta. En referencia al sistema CONAB, remarca que la normativa Mercosur invocada (Decisión N° 10/94) no queda afectada por el mecanismo de stocks de maíz ya que la

misma no se refería a los incentivos a la producción, que es lo que este sistema consagra. Señala asimismo la licitud de este tipo de medidas a la luz de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se alude también al carácter programático de la Decisión N° 10/94.

En relación con el PROEX, la contestación de Brasil cita la Portaria N° 93 del 23 de marzo de 1999 que prohíbe la aplicación del Programa para aquellas exportaciones cuyo destino sea el Mercosur, afirmando incluso que el mecanismo no ha sido utilizado en el ámbito mercosuriano, ni siquiera aún antes de la entrada en vigencia de esta norma interna. Por su parte, las operaciones de ACC y ACE, no pueden ser consideradas como incentivos gubernamentales, ya que las mismas solo consisten en anticipaciones de precio de compra (no operaciones de crédito) que se desarrollan en la esfera privada.

Por último, Brasil señala - además de la cuestión previa referida- que el Crédito Presunto del IPI es conforme tanto a la normativa OMC, como a la Decisión N° 10/94, ya que las contribuciones PIS y COFINS son tributos indirectos. Contesta también al otro aspecto señalado en la reclamación argentina, en el sentido de que no puede realizarse un reintegro superior a lo efectivamente pagado en virtud de esas contribuciones, ya que la operación consiste en un registro débito/crédito.

El Tribunal arbitral, antes de comenzar a considerar las cuestiones de fondo, se extiende sobre varios aspectos procedimentales, algunos de los cuales habían quedado sentados con anterioridad. Al referirse a las etapas previas del procedimiento de solución de controversias, destaca el papel desempeñado en el conflicto por las distintas agremiaciones argentinas relacionadas con la producción de carne porcina ³⁰ en el inicio de la reclamación.

Por tratarse de una acción promovida por particulares (personas físicas o jurídicas), el ámbito material queda más acotado que en el caso de controversias entre Estados. A tenor de lo establecido en el artículo 25 del Protocolo de Brasilia, la acción procederá en los casos en que exista una "sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo o de competencia desleal, en violación..." del ordenamiento jurídico del Mercosur. Para reafirmar la no admisibilidad de cuestiones nuevas respecto a las etapas anteriores a la instancia jurisdiccional, el Tribunal se basa en lo ya afirmado por el primer laudo³¹.

³⁰ Asociación Argentina de Productores Porcinos, Sociedad Rural Argentina, Cámara de Exportadores de la República Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas.

³¹ Párrafo 46 del Segundo Laudo: " Es importante recordar aquí el laudo de Tribunal Arbitral Ad-Hoc del MERCOSUR (del 28 de abril de 1999, N° 53) "...Es claro, que tanto el Protocolo de Brasilia como el de Ouro Preto, al prever etapas previas al arbitraje, impone que no pueda añadirse en esta última instancia cuestiones no procesadas en los escalones anteriores y los escritos de presentación y contestación ante el tribunal han de ajustarse a esa regla".

Antes de entrar al objeto del litigio, el Tribunal realiza una delimitación del marco jurídico que considera aplicable al asunto en cuestión. Cita el artículo 19 del Protocolo de Brasilia y el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto, es decir el conjunto del Derecho originario y del Derecho derivado del Mercosur. Respecto de este último tipo de normativa, es importante destacar la salvedad que el Tribunal realiza sobre el sistema previsto para la aplicación de la misma.

Señala el Tribunal que: "La circunstancia de que determinadas normas requieran de implementación posterior no significa que las mismas carezcan de todo valor, sino que los Estados tienen la obligación de no frustrar su aplicación así como el cumplimiento de los fines del Tratado de Asunción y sus Protocolos complementarios. Cabe a este respecto recoger la perspectiva finalista del proceso de integración del Mercosur reafirmada en el Laudo del Tribunal Arbitral AD-HOC (de fecha 28 de abril de 1999, num.57),..."³².

Se destaca la aplicabilidad "de los principios y disposiciones del derecho internacional aplicable en la materia" (art. 19 del PBSC). En este sentido se mencionan los diferentes ámbitos de regulación del comercio internacional, partiendo de lo más general a lo más particular: OMC, ALADI y Mercosur. En el ámbito mundial se cita el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC), invocado en la argumentación argentina. En tanto que en el nivel mercosuriano, el Tribunal remarca la especial importancia de la Decisión N° 10/94. A la luz de ambos instrumentos es que procede a analizar el concepto de subsidio, a efectos de poder concluir si las medidas brasileñas así lo constituyen.

Comienza estudiando el concepto dentro de la regulación internacional, estableciéndose los elementos necesarios para la configuración de un subsidio: colaboración financiera por parte de un gobierno, que la misma tenga carácter específico y que de ella se derive un provecho. Estos elementos son desarrollados por el Tribunal de acuerdo a lo establecido por el ASMC, examinando los distintos tipos de subsidios existentes en el ámbito de la OMC: prohibidos (rojos), recurribles (amarillos) y no recurribles (verdes), así como los recursos que se han dispuesto para el caso de aplicación de subsidios por parte de un miembro de la organización. En el nivel regional, se afirma la compatibilidad de la Decisión N° 10/94 con el ASMC de la OMC, a pesar de que la misma es anterior al sistema mundial.

Una vez establecido el marco normativo que se dispone aplicar, el Tribunal procede a la consideración de los diferentes aspectos, objeto de la controversia. Con relación al sistema de regulación de stock de maíz aplicado por la CONAB, se destacan los siguientes puntos:

- que no se ha probado que el Tesoro Nacional brasileño haya realizado una

³² Párrafo 55 del Laudo Arbitral.

transferencia de recursos a la CONAB en aplicación del régimen de stocks de maíz. Además, de las pruebas aportadas por las partes en la controversia se desprende que, salvo un breve período de tres meses en el transcurso del año 1996, desde enero de 1990 a noviembre de 1998 el precio del maíz en el mercado interno brasileño se mantuvo por encima de los precios internacionales.

- se marca la falta de especificidad del sistema CONAB, ya que el mismo opera como regulador de distintos productos agrícolas - no solo del maíz-, por lo cual no puede vinculárselo directamente con la producción y exportación de carne porcina.

- la disposición del artículo 11 de la Decisión N° 10/94, que establece que los Estados Parte del Mercosur tomarán las medidas necesarias para evitar que los diferentes incentivos a la actividad productiva/exportadora previstos en sus ordenes jurídicos internos, se apliquen al comercio intra- Mercosur; es señalada por el Tribunal como requiriendo implementación, no pudiendo ser directamente invocable por las partes.

En cuanto al PROEX, se destaca la adopción el 23 de marzo de 1999 de la Portaria N° 93, que, al impedir la utilización del PROEX en el Mercosur, da por cumplida la reclamación argentina en su referencia al Programa en cuestión. Quedarían fuera de la aplicación del Programa los bienes de consumo provenientes de la región, incluida la carne de cerdo. Respecto a los Anticipos de Contrato de Cambio (ACC) y de Contrato de Exportación (ACE), el Tribunal examina en qué medida las exoneraciones o reducciones tributarias brasileñas violentan la normativa Mercosur y el sistema GATT/OMC, a cuyo ámbito reenvía el artículo 1 de la Decisión N° 10/94.

Si bien los dos tipos de instrumentos financieros se desarrollan en la esfera privada y la normativa aplicable se refiere a la actividad crediticia estatal, el Tribunal pone el énfasis en la aplicación de tasas de interés internacionalmente aceptadas en materia de créditos a las exportaciones. Por no contener la Decisión N° 10/94 una regulación específica sobre incentivos tributarios a la financiación de las exportaciones, el Tribunal remite a la norma programática del artículo 11 de esa decisión, ya mencionada para el caso del sistema CONAB. En aplicación del compromiso allí asumido, se destaca el sistema establecido en el marco de la Comisión de Comercio del Mercosur, con vistas a evitar y corregir distorsiones en el comercio.

Además, por tratarse de una controversia generada a partir del reclamo de particulares, es necesario establecer si la aplicación de los ACC y ACE ha tenido como resultado los efectos requeridos por los artículos 25 y 26 del Protocolo de Brasilia; es decir, el efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, así como la producción de un daño o la amenaza del mismo. Los árbitros consideran que no hubo elementos de prueba suficientes que demostraran el perjuicio a los particulares.

El laudo arbitral no hace lugar - por mayoría- a la reclamación argentina relacionada con el sistema de la CONAB. En el caso del PROEX, el Tribunal, si bien admite la

procedencia del reclamo, cuya legitimidad fue reconocida en la respuesta brasileña, considera que la parte reclamada da satisfacción a la reclamante a partir de la adopción de la Portaria N° 93/99 adoptada por el Ministerio de Desarrollo, industria y Comercio de Brasil. Como se señalara, dicha norma interna impide la utilización del Programa para las exportaciones de bienes de consumo. Por último, en referencia a los mecanismos de ACC y ACE, el Tribunal desestima la demanda argentina, haciendo hincapié en la falta de prueba del daño causado a los exportadores argentinos de carne de cerdo. En los dos últimos casos, la decisión se aprueba por unanimidad.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 22 del Protocolo de Brasilia, la República Argentina realizó una solicitud de aclaratoria, único recurso permitido respecto al laudo arbitral. La Aclaración fue realizada en Buenos Aires, el 27 de octubre de 1999. El pedido de aclaratoria argentino giró en torno a seis puntos, a los cuales los árbitros respondieron teniendo en cuenta los fundamentos expuestos en el laudo. Así, se citan los párrafos 31, 43 y 47 del laudo, en relación con las etapas previas que deben realizarse antes de la instancia arbitral.

Los apartados 44, 45, 47 y 51 se mencionan como los que establecen las siguientes cuestiones: definición del objeto del litigio y sus limitaciones, y la admisibilidad de la profundización de las argumentaciones. Reitera la falta de especificidad del sistema CONAB, expresado en el considerando 74, lo que impide que el mismo sea considerado un subsidio. Con relación a los ACC y ACE como instrumentos de subsidio el Tribunal se remite a lo expresado en los apartados 87 y 88 del Laudo.

Respecto al alcance de la norma contenida en el artículo 11 de la Decisión N° 10/94, confirma que si bien la misma requiere de implementación, no siendo directamente aplicable (párrafos 75 y 90), ello no significa la carencia de valor de la norma (párrafo 55). En efecto, para la interpretación de la misma se hace necesario tener presente la finalidad del proceso (párrafos 89 y 92). Otros puntos son rechazados por el Tribunal ya que el mismo considera que los mismos exceden el objeto del recurso.

e) Primeras reacciones al laudo arbitral

El fallo negativo para Argentina provocó la rápida reacción de los productores que reclamaron de su gobierno la adopción de medidas sanitarias que trabaran las importaciones de productos porcinos. Según las argumentaciones del sector, el 45% del consumo interno argentino de carne porcina era importado, siendo Brasil, uno de sus principales proveedores, concentrando el 60% de las importaciones argentinas. Para paliar el efecto negativo en el comercio se emprendieron negociaciones entre los sectores productivos con la finalidad de llegar a un acuerdo para establecer cuotas voluntarias en las exportaciones brasileñas de carne porcina. Al no obtenerse los

resultados esperados, la pidió al gobierno argentino la elaboración de un verdadero plan nacional de reconversión para el sector que le permitiera recuperar la competitividad perdida, incluyendo entre otras cosas, mejoramiento de la calidad del producto nacional a cuyos efectos se deberían establecer mecanismo de financiamiento en condiciones más favorables, así como el establecimiento de una campaña destinada a incrementar el consumo interno de los productos nacionales.

3) El Tercer Tribunal Arbitral. Controversia argentino - brasileña sobre salvaguardias textiles.

a) El origen de la controversia

El tercer conflicto que derivaría en la constitución de un Tribunal arbitral fue el surgido a partir de las trabas impuestas por Argentina al comercio textil proveniente de Brasil, a fin de evitar perjuicios en la industria local. El ingreso de textiles brasileños se había visto favorecido a partir de la devaluación de la moneda brasileña, en enero de 1999.

La industria textil argentina, que venía sufriendo un retroceso desde la apertura económica producida en los inicios de la década de los noventa, sufrió un fuerte golpe con la crisis económica de 1995. Según el Centro de Economía Internacional (CEI), "El saldo comercial textil argentino muestra una tendencia fluctuante con resultados positivos en los años 1991, 1995, 1996, e importantes déficits en 1992, 1993 y 1998. Es importante resaltar que las exportaciones contribuyeron a contrarrestar los efectos recesivos de la crisis de 1995, cuando el sector textil registró su más alto superávit por un valor de U\$S 317 millones....En lo concerniente a la balanza comercial con Brasil, el saldo ha sido positivo entre 1994 y 1997, y nuevamente negativo en 1998 y los primeros cinco meses de 1999"³³.

A partir de la vigencia de la Unión Aduanera en el Mercosur, la defensa argentina para la industria textil quedó establecida - para el comercio con terceros países- por el arancel externo común y por los Derechos Específicos Mínimos (DEM), cuya vigencia fue prorrogada. La aplicación de los DEM por parte de Argentina hizo que en 1996 Estados Unidos decidiera solicitar la convocatoria a un panel en el marco del Entendimiento para la Solución de Diferencias de la OMC. En lo que respecta al comercio entre los países del Mercosur, Argentina se manejó con base en el mantenimiento de excepciones en el flujo sectorial, al amparo del Régimen de Adecuación Final. La finalización del mismo el 31 de

³³ Las Relaciones Comerciales Argentina-Brasil durante 1999: Monitoreando Sectores Sensibles. Pág. Web: //cei.mrecic.gov.ar/pdf/mer1199/4.pdf. Fecha de consulta: 15/12/00.

diciembre de 1999 y la devaluación del real produjeron un fuerte impacto en la industria textil, por lo cual los empresarios del sector - nucleados en la Federación de Industrias Textiles Argentinas (FITA)- solicitaron entonces una mayor protección del gobierno. Ante estos requerimientos la Comisión de Comercio Exterior de Argentina - en base a estudios estadísticos- constató que la industria textil, en particular el subsector del algodón, estaba sufriendo daños y existía un riesgo de peligros mayores para la industria, ocasionada por las exportaciones brasileñas de estos productos.

Es en este contexto que Argentina decide adoptar una medida, a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de salvaguardia frente al comercio que se consideraba perjudicial para un sector sensible de su producción. En efecto, al amparo del artículo 6 del acuerdo Sobre los Textiles y el Vestido de la OMC, se adopta la Resolución N° 861/99, el día 13 de julio de 1999, por la cual se fijan cupos anuales a las importaciones brasileñas de tejidos de Algodón y sus mezclas.

Dicha medida provocó la reacción de Brasil, quien sostuvo que en el marco de la unión aduanera, las medidas de salvaguardia eran inaceptables, rechazando incluso su compatibilidad con el marco normativo de la OMC. Brasil consideraba que las mismas carecían "de amparo legal y generaban consecuencias graves para el Mercosur, dado que la medida argentina era de amplio alcance y podía comprometer el equilibrio de la región, siendo incompatibles con las normas del Mercosur"³⁴.

b) El análisis del tema en los órganos del Mercosur

En agosto de 1999 se procedió a iniciar una serie de reuniones decisivas para la evolución de la controversia en cuestión y del propio bloque regional. Estas reuniones buscaron determinar qué tipo de medidas de protección podían adoptarse dentro del marco del Mercosur. En las mismas, tanto Argentina como Paraguay y Uruguay, aspiraban a obtener compensaciones por las distorsiones en el comercio intra -zona, causadas por la devaluación del real y los cambios en las condiciones macroeconómicas de los países socios. En cambio, Brasil, que si bien aceptaba el principio de las compensaciones, rechazaba toda medida generalizada - como por ejemplo cuotas que afectaran indiscriminadamente los productos exportados por Brasil -, así como compensaciones temporarias, dado que su balanza comercial seguía siendo deficitaria.

En la reunión extraordinaria del GMC celebrada en ese mismo mes, en la ciudad de Montevideo, se produjeron ciertos avances. Brasil y Argentina aceptaron iniciar

³⁴ Palabras del subsecretario de Comercio Exterior brasileño, Embajador Graca Lima. Diario La Nación, 27 de julio de 1999.

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y evitándose así - momentáneamente- la intervención de la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente, Argentina adoptó una medida destinada a excluir a sus socios en el Mercosur de la aplicación general de salvaguardias sobre varios productos, inclusive los textiles. Pese a los avances logrados en esta reunión del Grupo Mercado Común no se llegó a solución alguna sobre la controversia argentino- brasileña. Esto llevó a Brasil a solicitar al Grupo Mercado Común, la inclusión en la agenda de su XXXV Reunión, del tema en cuestión. En esta reunión, que tuvo lugar entre el 28 y el 29 de setiembre de 1999, el GMC tampoco pudo llegar a solución alguna.

c) La profundización del conflicto

A partir de setiembre de 1999, se produjeron intentos de lograr acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones entre los actores privados de los países, buscando ordenar el mercado. Sin embargo, estos convenios estaban lejos de ser una verdadera solución de los problemas comerciales argentino - brasileños, dado que en algunos casos generaron nuevas resistencias, sobre todo en aquellos sectores que sufren con los incrementos de los precios sus insumos.

En octubre de 1999, la adopción por parte del Ministerio de Economía argentino, de nuevas medidas exigiendo un etiquetado y registro especial para calzado (Res 617/99) y cierto tipo de papel (Res. 653/99), generó nuevas fricciones en las relaciones bilaterales. Paralelamente, y respondiendo a las medidas argentinas, el gobierno brasileño volvió a imponer la exigencia de licencias previas para la importación de una serie de productos. Sin embargo, esta medida duró poco tiempo, ya que rápidamente fue anunciada la suspensión de la misma.

A la vez que decidía recurrir al sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia, Brasil presentó una reclamación ante la OMC, a los efectos de que las medidas argentinas de salvaguardia fuesen investigadas por el organismo internacional. A fines de octubre, el Órgano de Monitoreo de Textiles de la OMC comenzó a estudiar la demanda brasileña.

En esta oportunidad, la delegación empresarial argentina que acompañaba a los representantes gubernamentales indicó que buscaría el mantenimiento de las cuotas para cinco categorías de tejidos brasileños hasta julio del 2002. Para ellos, el Organo de Monitoreo de Textiles no era un verdadero Tribunal y sólo podía emitir recomendaciones, y como tales no eran obligatorias. Sin embargo, este órgano terminó su gestión rechazando todas las medidas de salvaguardia argentinas y recomendando su suspensión, dado que entendió que las exportaciones brasileñas de estos cinco tipos de tejidos no causaban ningún perjuicio a la industria nacional. A consecuencia del no

acatamiento argentino a la recomendación del órgano mundial; en febrero de 2000, el gobierno brasileño presentó una solicitud para la conformación de un panel de investigación de la OMC.

d) El Tercer Tribunal Arbitral

El Tercer Tribunal Arbitral Ad- Hoc quedó constituido para entender en la controversia surgida entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina, a raíz de la "Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos", el 30 de diciembre de 1999. Quedó integrado con los siguientes árbitros: Gary N. Horlick (Estados Unidos de América), como Presidente del Tribunal, José Carlos de Magalhaes (República Federativa de Brasil) y Raúl E. Vinuesa (República Argentina). El laudo fue emitido el 10 de marzo de 2000, en la ciudad de Colonia.

La parte demandante -Brasil- afirma en su alegato que la resolución ministerial argentina, que impone cupos anuales a textiles de algodón provenientes de Brasil, es incompatible tanto con la normativa Mercosur, como con las disposiciones del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido ("ATV") de la OMC, ámbito en el que Brasil ya había ventilado el asunto ante el Organismo Supervisor de Textiles, pretendiendo utilizar los mecanismos de solución de diferencias disponibles en la organización mundial³⁵.

Como fundamentos de Derecho, la parte reclamante se basó en las siguientes normas: el Programa de Liberación Comercial contenido en el Anexo I al Tratado de Asunción; los arts. 1 y 5 del Anexo IV (Cláusula de Salvaguardia); la Decisión 5/94 que contiene el Régimen de Adecuación Final y la Resolución 48/94, que modifica el plazo de los productos sujetos al Régimen de Salvaguardias del Tratado de Asunción.

Brasil sostiene que se desprende de la Resolución N° 124/94 (sobre el Comité Técnico del Sector Textiles - CT N° 10-), que el Acuerdo sobre Textiles y el Vestido de la OMC solo es aplicable al comercio textil extra- Mercosur, y que, por tanto, el comercio intra-Mercosur, se encontraría sujeto al Régimen de Adecuación Final. El mismo alcance le encuentra la parte reclamante a la Decisión N° 17/96, que es utilizada a su vez por Argentina como fundamento de la medida interna adoptada.

Brasil solicita al Tribunal que declare la incompatibilidad de las medidas de salvaguardia con la normativa Mercosur, así como la inaplicabilidad de cualquier salvaguardia basada

³⁵ Para un análisis del sistema de Solución de Diferencias en la OMC véase "Los Sistema de Solución de Controversias en Procesos de Integración y El Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio", de Ana María Pastorino Castro. Documento de Trabajo N° 40. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, mayo de 1998.

en el ATV de la OMC en el comercio intra- Mercosur. Pide asimismo que el Tribunal disponga que el gobierno argentino revoque la Resolución 861/99 y sus concordantes.

La respuesta argentina comienza por considerar que el sistema de solución de controversias del Mercosur no es aplicable ya que difícilmente pueda haber un conflicto sobre normativa Mercosur, al no existir regulación regional en materia de salvaguardias para productos textiles. Por tanto, esta laguna permite la aplicación de medidas nacionales. A continuación, argentina señala la incorporación a su sistema jurídico - mediante Ley N° 24.425- del ATV de la OMC.

Argentina contesta que, si bien a partir del 31/12/99 se encuentran prohibidas cierto tipo de salvaguardias (preferenciales), se prevén regímenes de excepción, y señala a esos efectos las Decisiones 7/94 y 8/94. Acota la parte reclamada que este Derecho derivado modifica el Tratado de Asunción y que prevalecen sobre éste de acuerdo al artículo 53 del Protocolo de Ouro Preto.

Asimismo, se señala la existencia de un órgano mercosuriano con competencia en materia textil (CT N° 10) y cuyo mandato incluía el tratamiento del tema en función de los compromisos adquiridos por los Estados del Mercosur en el ámbito de la OMC. Sin embargo, al no haberse manifestado las partes del Mercosur sobre las salvaguardias en el área, Argentina concluye que existe un "vacío legal". Por tanto, en aplicación del ATV, del cual son miembros los Estados Parte del Mercosur, es posible la adopción de salvaguardias en el comercio de textiles, ya sea frente a terceros países como al interior del proceso de integración regional. Se destaca el carácter especial que los productos textiles tienen en el Mercosur, afirmándose la compatibilidad de las salvaguardias con un régimen de unión aduanera.

El laudo comienza considerando la cuestión preliminar expuesta por Argentina, para lo cual empieza por definir el término "controversia". En primer lugar se recurre al sistema jurídico mercosuriano a los efectos de esclarecer la cuestión. Al no encontrar allí una definición de controversia, el Tribunal - en virtud del art. 19 del PBSC- recurre a los principios y reglas de Derecho internacional aplicables en la materia.

El Tribunal recurre a la jurisprudencia internacional (Corte Permanente de Justicia Internacional, Corte Internacional de Justicia) para lograr su cometido, entendiendo que los elementos constitutivos de una controversia - existencia o no de un derecho o una obligación, desacuerdo referido a un punto de Derecho y que el reclamo de una parte se oponga indudablemente a la otra- se encontraban presentes en el caso sometido a su consideración.

La cuestión - presentada por Argentina como preliminar- sobre la ausencia de normativa Mercosur en materia de salvaguardias para productos textiles, es considerada como una cuestión relacionada con el fondo del asunto. En Anexo a su reclamación, Brasil introdujo

los informes producidos por el Organismo de Supervisión de Textiles (OST) de la OMC. Sin embargo, el Tribunal, como cuestión preliminar, decide sobre la irrelevancia de los mismos para la controversia planteada. Se remarca, al igual que en los laudos anteriores, la sustanciación de las etapas previas a la constitución del Tribunal ad-hoc.

Se establece como objeto de la controversia el desacuerdo que Brasil y Argentina mantienen sobre la compatibilidad que la resolución ministerial 861/99 y sus actos concordantes, presentan respecto a la normativa regional. Dentro de las fuentes jurídicas de que puede disponer, el Tribunal resalta los principios de Derecho internacional previstos en el artículo 19 del PBSC, además de las específicas del sistema Mercosur. Adelanta que serán utilizadas para la decisión las normas de Derecho de los Tratados. Acude asimismo al criterio teleológico de interpretación, citando lo establecido en el Primer Laudo Arbitral del Mercosur.

Para un mejor análisis de la cuestión, el Tribunal se propone realizar una evolución del proceso de integración desde sus comienzos hasta la etapa actual. Si bien durante el período de transición estaba prevista la adopción de medidas de salvaguardias con el objetivo de facilitar la liberación comercial, el objetivo de lograr un completo intercambio comercial en el plazo acordado, permanecía intacto. Mediante la adopción de la Decisión Nº 5/94 se adoptó el Régimen de Adecuación final hacia la Unión Aduanera, a través de la cual los Estados Parte del Mercosur establecieron que el plazo para terminar con los aranceles y las medidas de salvaguardia, sería ahora el 1º de enero de 1999. El Tribunal considera que cuando Argentina adopta la cuestionada Resolución Nº 861/99, se encontraba prohibida la aplicación de medidas de salvaguardia en el comercio intra-Mercosur, al haber ingresado el proceso en la etapa de la Unión Aduanera.

La argumentación argentina sobre un vacío legal de la normativa mercosuriana, es rebatida por los árbitros, realizando una interpretación textual (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969) del artículo 1 del Anexo IV al Tratado de Asunción. Debido a la claridad de la norma se desecha la aplicación de métodos complementarios de interpretación, no obstante lo cual se remarca la compatibilidad de la prohibición de aplicar salvaguardias con el objeto y fin del Tratado de Asunción. Por tanto, a juicio del Tribunal no existiría la supuesta laguna legal, ya que la norma analizada rige la materia objeto de la controversia.

Siguiendo el razonamiento del alegato argentino sobre la compatibilidad de la aplicación de salvaguardias dentro de un proceso de integración, el Tribunal procede a analizar la cuestión dentro de la Unión Europea, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del GATT 1994. Al respecto, concluye que del análisis realizado, queda clara - en los dos primeros casos- la necesidad de una norma expresa que permita la adopción de medidas de salvaguardia. Centra a continuación su atención en la normativa Mercosur a efectos de dilucidar la cuestión central, es decir la compatibilidad de la Resolución argentina con la misma.

Respecto a la Decisiones N°7/94 y N° 8/94, invocadas por la parte reclamada como ejemplo de permisividad de aplicación de salvaguardias dentro del Mercosur, el Tribunal señala la especificidad de la primera de las normas, ya que la misma se refiere a la implementación de ese tipo de medidas ante la eventualidad de un aumento de las importaciones - pasible de causar o amenazar causar un daño- provenientes de "zonas francas comerciales, de zonas francas industriales, de zonas de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales" (art. 3 de la Decisión N° 8/94). Por su parte, la Decisión N° 7/94, tampoco es relevante en el caso ya que trata de excepciones al Arancel Externo Común, quedando exceptuada de ella el comercio intra-zona. Sobre la Decisión N° 17/96, referida a la aplicación de medidas de salvaguardias a terceros Estados, se concluye que, de acuerdo a las respuestas brindadas por Argentina y Brasil a requerimiento del Tribunal, la misma no se encuentra en vigor de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto.

Otra de las normas invocadas por Argentina - la Resolución N°124/94- es admitida por el Tribunal como una regla aplicable también al comercio intra-zona de textiles (arts. 3 y 6), a pesar de su título que hace referencia sólo al comercio textil extra-zona. Sin embargo, a pesar de que la misma prevé la creación del ya mencionado Comité Técnico N° 10, los árbitros llaman la atención sobre la Directiva N° 1/95 que regula la competencia de diversos Comités Técnicos, la cual establece uno de estos órganos- CT N° 6- con funciones específicas en materia de prácticas desleales y salvaguardias respecto a terceros países. Señala el Tribunal que estas disposiciones serían un indicador de que se quiso acotar el tratamiento de las medidas de salvaguardia, dentro de los órganos subordinados de la Comisión de Comercio, al comercio con terceros países. Sobre la Directiva 14/96, también relativa a las funciones del CT N° 10, se concluye que el verdadero objetivo de la misma - adoptada durante el Régimen de Adecuación Final- era el de reducir todo tipo de medidas que obstaculizaran el comercio, incluidas las medidas de salvaguardia.

Al finalizar el análisis de esta normativa secundaria, el laudo enfatiza la función ejecutiva que tienen los órganos -GMC y CCM- que han formulado la misma. En este sentido señala que es materia reservada al Consejo Mercado Común la legislación en los asuntos primordiales del proceso y en el logro de los objetivos del Tratado de Asunción. El Tribunal no encuentra, por otra parte, que en la normativa invocada se haya querido dar un trato particular al sector textil.

La argumentación argentina de la inexistencia de una política externa para productos textiles, como extensiva al comercio intra- regional, es rechazada por los árbitros. Por otra parte, respecto al vínculo existente entre la normativa OMC (art. 6 del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido -ATV-) y el orden jurídico Mercosur, a la luz del Derecho internacional, el Tribunal no considera necesario entrar a analizar la precedencia del primero respecto del segundo, ya que, la norma aplicable al caso es el artículo 5 del

Anexo IV del Tratado de Asunción, no existiendo por tanto, el "vacío legal" invocado por Argentina.

El laudo, adoptado por unanimidad, resuelve que la normativa argentina impugnada debe ser revocada por violar la normativa mercosuriana, dentro del plazo de quince (15) días. Llama la atención el vigor de la orden de revocación de la norma interna, ya que ni siquiera en el marco del sistema de justicia del proceso de integración europea, se ha visto una tendencia jurisprudencial en este sentido. En efecto, la jurisprudencia europea, en casos de normas contradictorias - una nacional y una comunitaria- se inclina más hacia un resultado de inaplicabilidad de la norma interna.

Una solicitud de aclaratoria solicitada por Argentina, fue explicada por unanimidad, el 7 de abril de 2000. Los puntos sujetos a aclaración fueron: determinación del objeto de la controversia, vigencia de la Decisión N°17/96, vigencia del anexo IV del Tratado de Asunción, y aplicación de cláusulas de salvaguardias con el Régimen de Adecuación Final.

e) Primeras reacciones al laudo arbitral

La solicitud de aclaratoria llevó a que Argentina se demorara en cumplir lo establecido en el laudo dentro del plazo previsto - antes del 25 de marzo del año 2000 -, a pesar de correr el riesgo de que el gobierno brasileño adoptara compensaciones y otras medidas, como por ejemplo la amenaza de utilizar el laudo arbitral en su reclamación ante la OMC. Sin embargo, el gobierno argentino dispuso a partir del mes de abril, la exclusión de los productos brasileños, del universo de productos afectados por las salvaguardias, solicitando como contrapartida que Brasil dejara sin efecto el reclamo ante la OMC.

Como consecuencia de lo actuado por Argentina a lo largo de todo la controversia, representantes de la industria textil comenzaron a criticar al gobierno, acusándolo de "carecer de decisión política para negociar un acuerdo bilateral sectorial"³⁶, dado que todos los contactos informales que se habían llevado a cabo entre los dos países habían fracasado. Asimismo, anunciaron que si Argentina acataba el laudo del Tribunal arbitral sin haber avanzado en la firma de este tipo de acuerdos, la industria textil argentina tendería a desaparecer.

Después de la suspensión de las medidas de salvaguarda argentina, el sector textil fue objeto de nuevas negociaciones tendientes a aprobar un acuerdo basado en la aceptación voluntaria de los productores textiles brasileños, de limitar sus exportaciones o, en el establecimiento de un sistema de precios mínimos.

³⁶ Clarín 18/03/00.

Sin embargo, y como consecuencia de las características particulares de las estructuras productivas de los dos países y de la multiplicidad de los actores participantes en estas negociaciones, las diversas reuniones que se desarrollaron entre representantes de las dos gremiales industriales no produjeron los resultados esperados, debiéndose así abandonar las dos ideas que se manejaban. La nueva idea motora de los posteriores contactos entre los actores privados de los dos países, fue la de alcanzar acuerdos de integración horizontal y vertical de las cadenas productivas sectoriales de ambos países.

V.- ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Sin lugar a dudas el Primer Tribunal Arbitral Ad-Hoc del Mercosur constituyó un impulso al mecanismo de solución de controversias del proceso de integración. Es destacable la afirmación del rol que el órgano jurisdiccional tiene en el marco normativo mercosuriano. Más allá de la obligatoriedad del laudo para el caso concreto que decide, se destaca la importancia que la labor interpretativa tiene para el desarrollo del orden jurídico. En efecto, la interpretación realizada por un órgano jurisdiccional independiente adquiere un indudable valor para la identificación de las normas aplicables, de los vacíos legales que pudieran existir sobre ciertos temas y para la clarificación del sistema de vigencia de las reglas regionales; así como de los mecanismos de jerarquía y derogación de las mismas.

La aplicación del criterio de interpretación teleológico contribuye a la identificación del programa de liberación comercial como pilar del proceso de creación del mercado común, razón por la cual los Estados Parte lo dotaron de un carácter autoejecutable. Por otra parte, se reafirma la integridad del denominado sistema del Tratado de Asunción, el cual sigue siendo - más allá de los cambios introducidos- la base y fundamento del Mercosur.

Otro punto importante del laudo es el que hace referencia al plazo de cumplimiento del mismo. Como ya se señalara al analizar el mecanismo de solución de controversias, el Tribunal puede establecer un plazo diferente al de quince días establecido como principio. En este caso el Tribunal hace coincidir la obligación brasileña de eliminar el régimen de licenciamiento con la fecha prevista para la culminación del programa de liberación comercial entre Argentina y Brasil, esto es, el 31 de diciembre de 1999.

La primera característica a señalar en el Segundo Laudo Arbitral es el origen particular de la reclamación que luego derivaría en la solicitud de constitución del Tribunal. El laudo remarca que la República Argentina invocó la instancia arbitral a partir de una reclamación realizada por diferentes asociaciones relacionadas con la producción de carne de cerdo. Como se indicara, en el caso de acciones iniciadas por particulares, el ámbito material sobre el que opera el sistema de solución de controversias, es más reducido que el iniciado por los Estados. Asimismo, la parte interesada debe aportar pruebas sobre la violación del orden jurídico mercosuriano y sobre la existencia o amenaza de un perjuicio derivado de la misma.

Si bien en la etapa arbitral, los particulares son subrogados por el Estado en donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios, la carga de la prueba se mantiene a cargo de éste. Precisamente, por falta de pruebas fueron desechadas las pretensiones argentinas relativas a la Compañía Nacional de Abastecimiento y a los adelantos de contrato de cambio y de exportación.

Por otra parte, afirmándose en el laudo anterior, el Tribunal descarta la consideración del reclamo sobre el Crédito presunto del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI), por no haber sido presentado en el comienzo del procedimiento de solución. Asimismo, avanzando el trabajo iniciado por su predecesor, identifica el marco jurídico aplicable a la controversia en cuestión. Refiriéndose al régimen de incorporación de la normativa mercosuriana, se afirma que más allá de la obligación de implementación de la misma, la norma no incorporada no carece totalmente de valor, ya que hay que tener en cuenta el criterio finalista y las normas y principios del Derecho internacional. Se destaca "que los Estados tienen la obligación de no frustrar su aplicación"³⁷ (de las normas). Es con base en esas consideraciones que los árbitros recurren - además de a la normativa Mercosur - a las reglas de la Organización Mundial del Comercio para precisar el concepto de subsidio, en torno al cual gira la controversia.

Particular mención merece la solución brindada a la reclamación argentina sobre el PROEX, ya que si bien se acepta la legitimidad de la reclamación argentina, por otra parte se convalida la medida unilateral brasileña adoptada en marzo de 1999, como forma adecuada para subsanar el orden lesionado. En tal sentido el Tribunal afirma que: "...a partir del 29 de marzo de 1999, solamente podrán ser objeto de financiamiento PROEX las exportaciones con destino Mercosur que involucren bienes de capital a largo plazo que observen las condiciones de plazo y de tasas de interés compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes"³⁸. En ocasión de este laudo se aplicó por primera vez el artículo 22 del PBSC, ya que Argentina realizó un pedido de aclaratoria sobre el mismo. La solicitud tocó puntos sustanciales del laudo, siendo algunos rechazados por considerar el Tribunal que excedían el recurso de aclaratoria.

Al igual que los dos primeros, el Tercer Tribunal Arbitral del Mercosur afirma el agotamiento de las etapas anteriores de solución de controversias, como requisito indispensable para su propia constitución. En esta oportunidad el Tribunal ad-hoc se ve en la necesidad de afirmar su jurisdicción, ya que la misma es cuestionada por Argentina alegando la inexistencia de una controversia. Cabe destacar al respecto que los árbitros recurren a instrumentos internacionales para lograr una definición de controversia aplicable en el Mercosur. Reafirma asimismo su competencia en el asunto, señalando que la existencia o no de normativa sobre el comercio de textiles, constituye una cuestión de fondo que le corresponde decidir, y no una cuestión preliminar como sostiene la parte reclamada.

Otro punto destacable es la no consideración de los informes realizados en el ámbito de la OMC por el Organismo de Supervisión de Textiles. El Tribunal los considera irrelevantes

³⁷ Párrafo 55 del Segundo Laudo Arbitral.

³⁸ Punto II, Decisión del Segundo Laudo Arbitral.

para la controversia planteada. En lo que respecta al marco normativo ajustado al caso, se señala como contexto adecuado para la interpretación de las normas consuetudinarias, los principios del Derecho internacional que rigen la materia convencional. En particular se hace hincapié en los criterios textual y teleológicos de interpretación consagrados en la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, a efectos de establecer si existe una laguna legal sobre textiles en el orden jurídico regional.

En esta ocasión el Tribunal contribuye a determinar los principios de derogación de la normativa Mercosur, al analizar el alcance del artículo 53 del Protocolo de Ouro Preto. Además, se explicita el régimen de incorporación de normas del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, a cuya aplicación recurre el Tribunal para determinar la vigencia de la Decisión N° 17/96. Es de suma importancia para la consolidación y desarrollo del orden jurídico subregional, la decisión arbitral que establece la revocación de la normativa interna argentina considerada violatoria del sistema Mercosur. En esta oportunidad también se recurrió a la solicitud de aclaratoria del laudo.

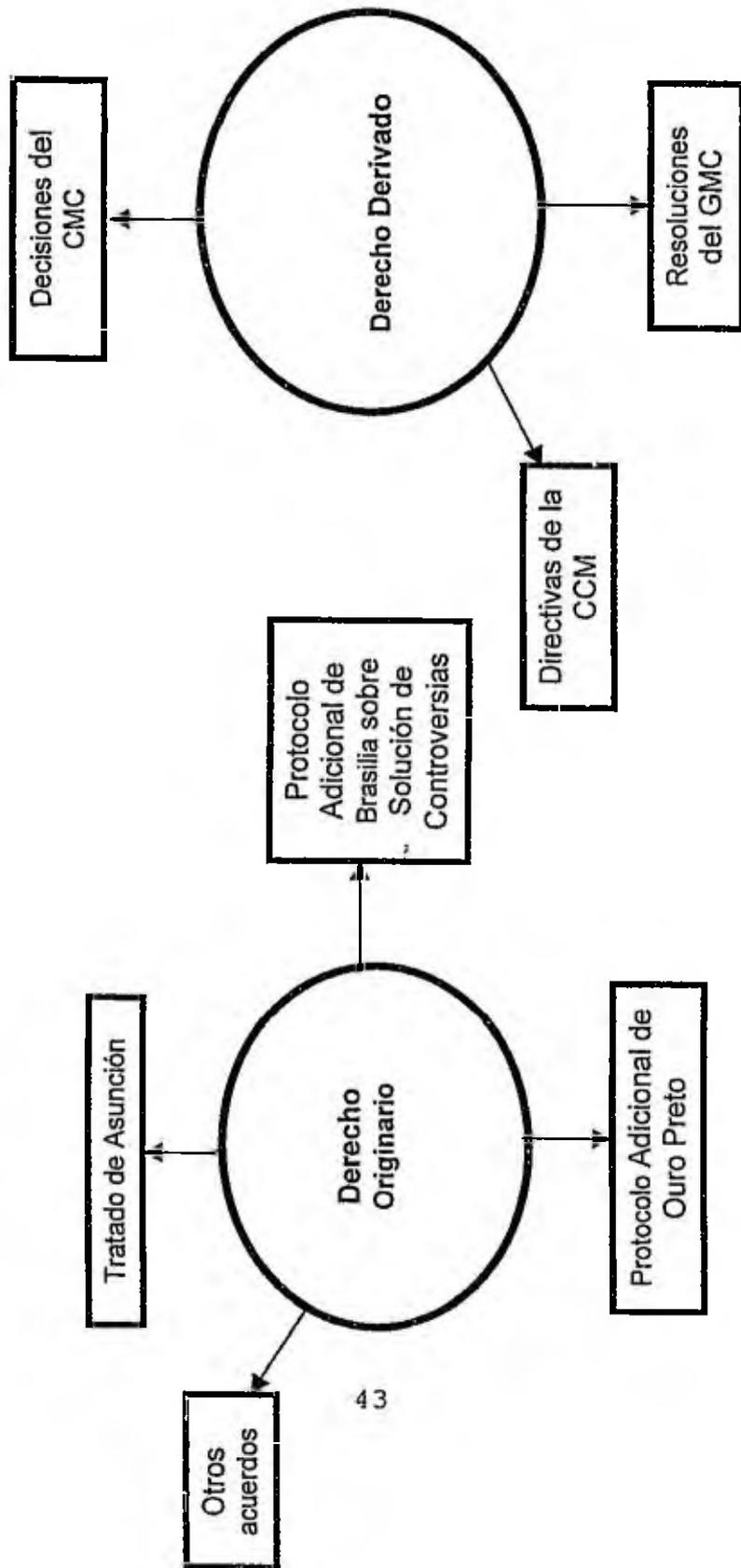
Como primera consideración general es necesario enfatizar sobre la importancia de que, luego de seis años de vigencia del Protocolo de Brasilia, se pusiera en funcionamiento la última etapa de solución de controversias prevista en ese instrumento internacional, constituyéndose tres Tribunales arbitrales durante el año 1999. Más allá de las reformas que puedan ser introducidas, es innegable el valor que el establecimiento de estos órganos ad- hoc tienen para la consolidación institucional del proceso de integración del Mercosur.

El debate sobre la estructura jurídico -institucional del Mercosur ha estado presente en los últimos años tanto en el ámbito académico como en la esfera gubernamental. Muchos de quienes discrepaban con los mecanismos establecidos en el Protocolo de Brasilia, apuntaban - entre otros aspectos- a la falta de funcionamiento de la etapa arbitral. Una vez que la misma ha comenzado a funcionar continúan surgiendo voces a favor de un cambio de procedimientos. Por tanto, en un momento en que - en el marco del relanzamiento del proceso- se manejan distintas alternativas para el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del Mercosur, es conveniente realizar una evaluación ponderada de la puesta en marcha de la instancia jurisdiccional.

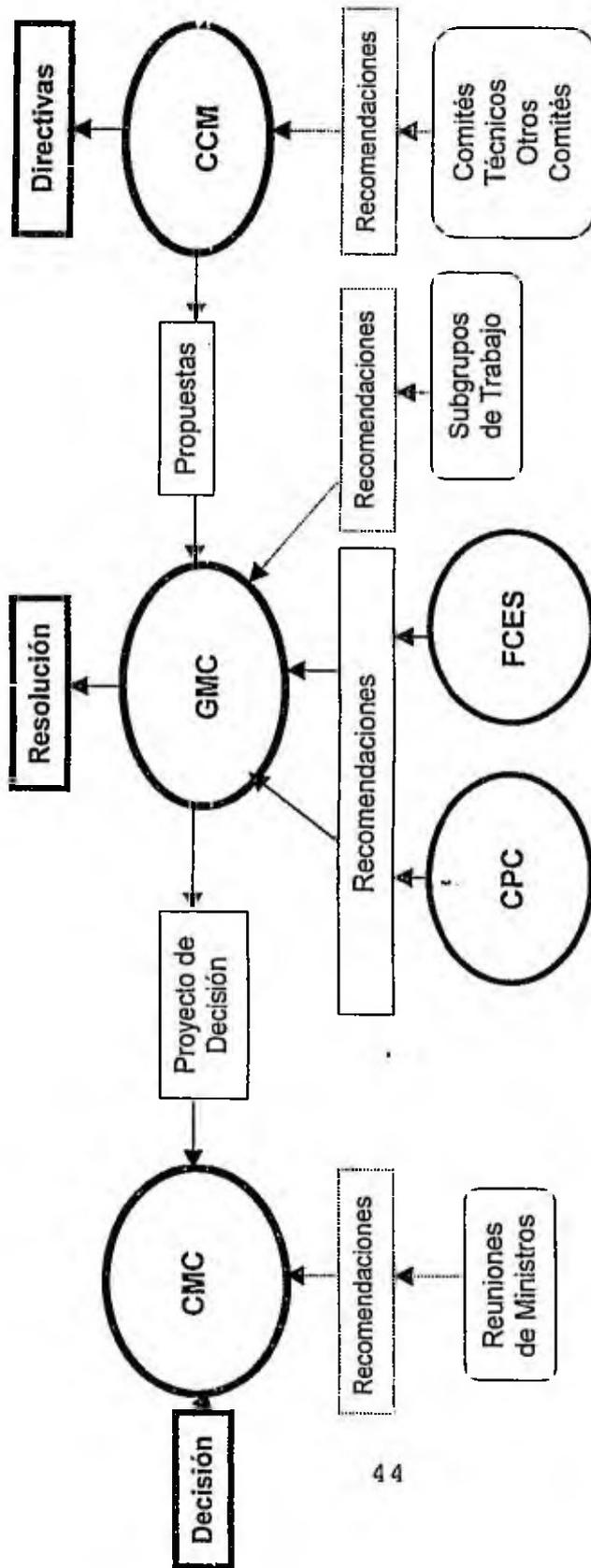
Entre otras, la instancia arbitral ha recibido ciertas críticas que apuntan a remarcar la lentitud de un proceso de este tipo frente a una Corte permanente, así como la imposibilidad de los Tribunales ad-hoc para desarrollar una jurisprudencia constante. Con el fin de corregir este último aspecto se ha propuesto la conformación de listas de árbitros con carácter más estable, a efectos de propiciar un criterio general de interpretación adecuado a las características propias del proceso de integración subregional.

Más allá de los resultados particulares y de las diferencias de enfoque evidenciados en los laudos del Mercosur, es posible reconocer en todos ellos el énfasis puesto en la necesidad de precisar el marco jurídico aplicable a cada controversia en cuestión. Esta circunstancia ha demostrado las fallas existentes en el ordenamiento jurídico regional, tanto en lo que atañe al proceso de creación de normas como la aplicabilidad de las mismas en los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte del proceso. En este sentido la labor de los árbitros puede coadyuvar a que los órganos decisorios puedan mejorar los procedimientos de toma de decisión y a que los Estados Parte - en el marco del perfeccionamiento de los mecanismos jurídico-institucionales- evalúen la opción por algún otro método de incorporación de la normativa mercosuriana. Finalmente, cabe señalar la importancia que esa labor pueda tener para detectar la correspondencia entre los objetivos trazados con el grado de cumplimiento de los mismos por el propio proceso regional.

Ordenamiento jurídico del Mercosur

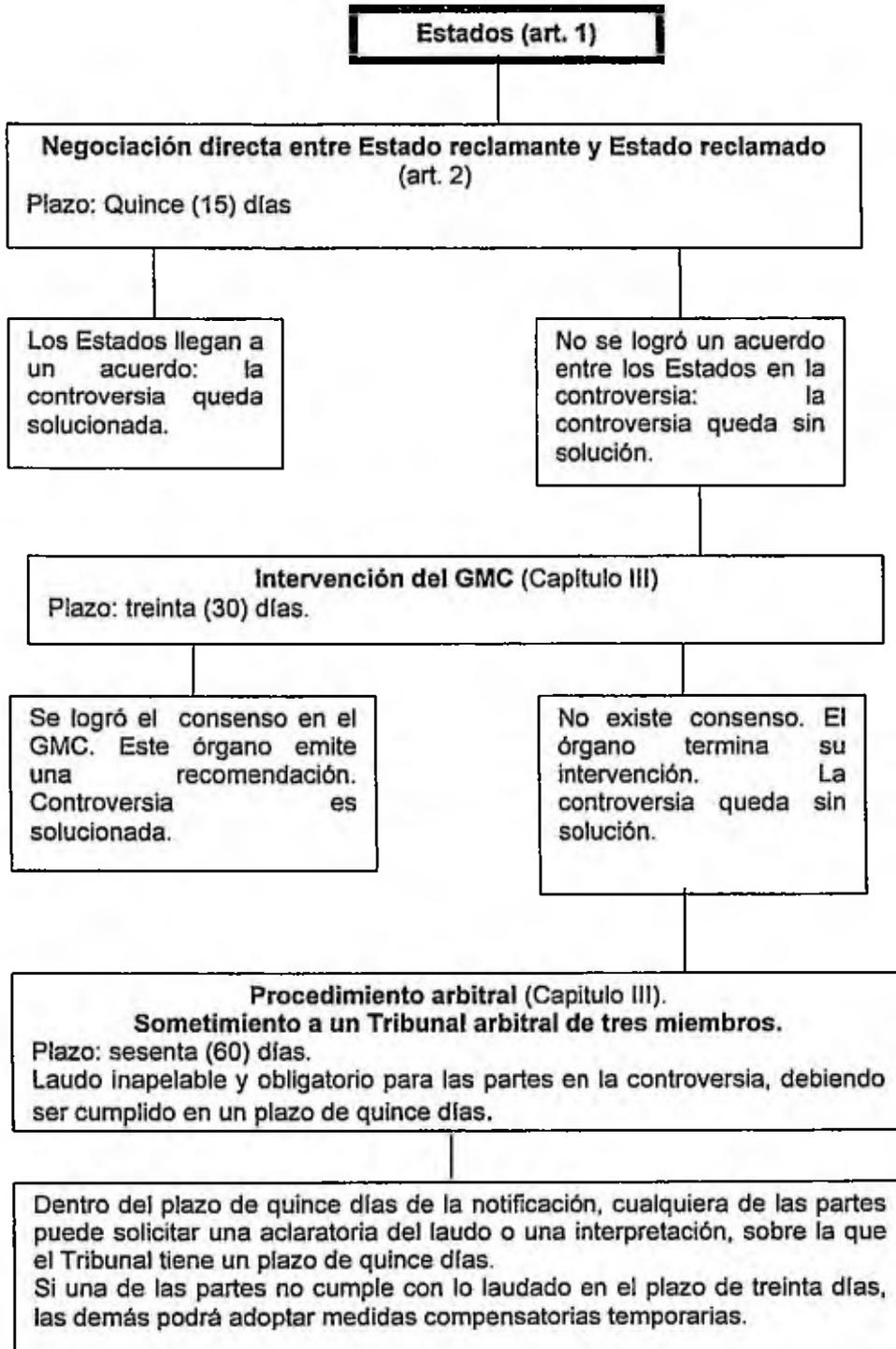


Toma de Decisiones en el Mercosur



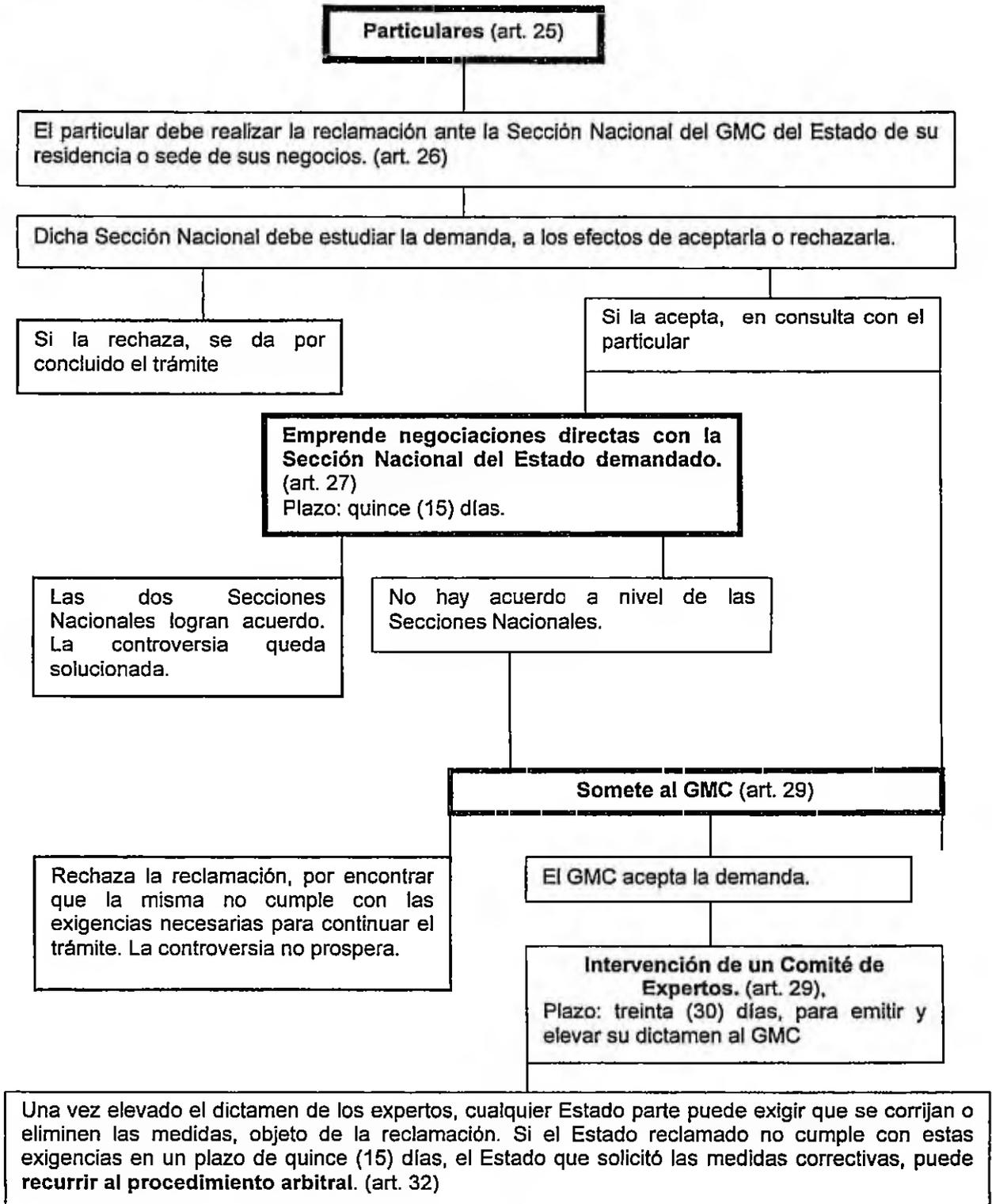
Procedimiento de Solución de Controversias

I. Protocolo de Brasilia



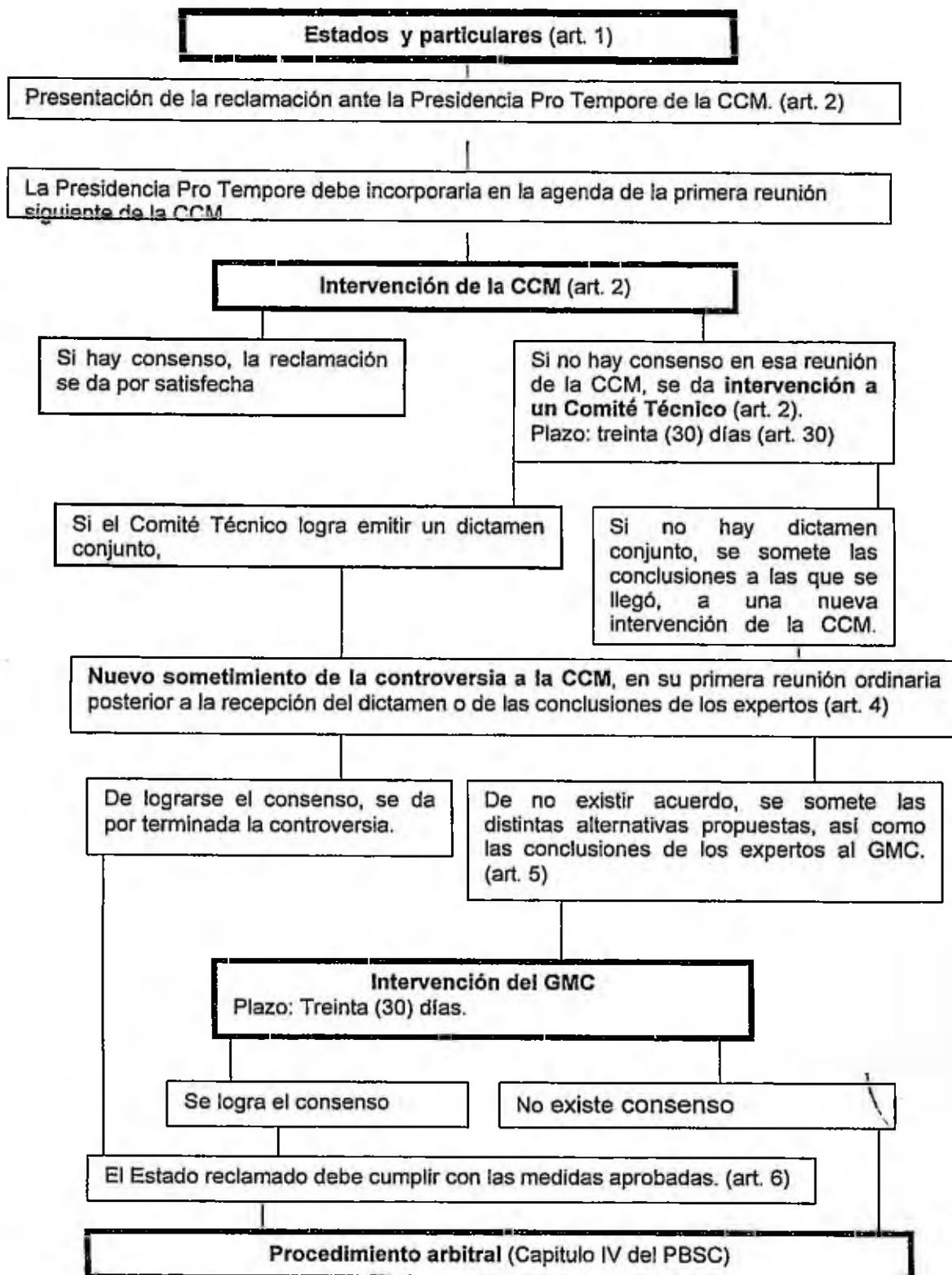
Procedimiento de Solución de Controversias

I. Protocolo de Brasilia



Procedimiento de Solución de Controversias

II. Anexo del Protocolo de Ouro Preto



GLOSARIO

Arancel

Impuesto o derecho de aduana que se aplica cuando los bienes traspasan las fronteras aduaneras de un país, tanto al entrar como al salir. El mismo puede ser de varios tipos. El primero de ellos es el arancel ad valorem definido como porcentaje fijo sobre el valor en aduana de las mercaderías. Otro tipo es el específico expresado como una suma fija por unidad del bien comercializado. Otro es el mixto o compuesto entendido como una combinación de los dos tipos anteriores. Además, está el arancel científico, concebido como una tasa que permite igualar los precios de los bienes importados con los precios domésticos de los que son producidos internamente. El arancel prohibitivo es aquella tasa arancelaria muy alta que impide toda operación de comercio exterior, tanto importación como exportación. Por último está el arancel óptimo definido como siendo aquél que maximiza los beneficios provenientes de las mejoras en las condiciones de intercambio con respecto a las pérdidas causadas por la disminución del comercio exterior.

Arancel Externo Común.

Texto que comprende el sistema de clasificación de las mercaderías, mediante un código numérico de por lo menos seis dígitos y los porcentajes que se aplican sobre el valor en aduana de las mercaderías importadas desde terceros países al bloque regional. En el caso del Mercosur, comprende la Nomenclatura Común del Mercosur y los porcentajes que varían de 0 a 20%, sobre el valor en aduana de la mercadería importada desde fuera del bloque.

Arbitraje de las tasas de interés

Transferencia de fondos, disponibles a corto plazo, desde un país con bajas tasas de interés a otro con altas tasas de interés, a los efectos de cubrir los riesgos cambiarios y obtener así un mayor rendimiento.

Cuota o cupo

Restricción cuantitativa del comercio, según la cual se fija un volumen o valor máximo de importación autorizado por año.

Derechos compensatorios

Aranceles a la importación que con frecuencia aplican los gobiernos a fin de contrarrestar los efectos de los subsidios a la exportación y de otras medidas de competencia desleal.

Derechos específicos

Sistema de protección arancelaria de la industria nacional, consistente en un impuesto o

derecho de aduana que grava la importación de determinadas mercaderías extranjeras que compiten con la industria local. Este mecanismo es utilizado por Argentina

Devaluación

Pérdida de valor de la moneda nacional de un país respecto a una divisa internacional de referencia.

Licencia de importación

Medida no arancelaria de carácter administrativo que supone que al realizarse una importación, el empresario deba adquirir una autorización previa para introducir la mercadería en cuestión.

Mercado común

Acuerdo de integración económica entre dos o más países que supone:

- Libre circulación de bienes y servicios entre los Estados integrantes de dicho proceso de integración, como consecuencia de la eliminación total de todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco.
- La armonización de las políticas comerciales nacionales respecto a terceros países y la implantación de un arancel externo común.
- La libre movilidad de factores productivos (trabajo y capital) entre los Estados parte del proceso.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Portaria

Resolución de los Ministerios brasileños.

Prácticas desleales de comercio.

Medidas gubernamentales y no gubernamentales que afectan la competencia y que resultan contrarias a las reglas que regulan el comercio internacional.

Programa de Liberación comercial en el Mercosur

Sistema transitorio de desgravación arancelaria, consistente en reducciones progresivas, lineales y automáticas y en la eliminación paulatina de restricciones no arancelarias y otros obstáculos al comercio recíproco, a los efectos de llegar antes del 31 de diciembre de 1994, con arancel cero y sin restricciones arancelarias sobre todo el universo de bienes comercializados entre los países del bloque.

Régimen de Adecuación en el Mercosur

Sistema temporal de tratamiento arancelario, en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999 a los efectos de completar la Zona de Libre Comercio. El mismo se aplicaba a un grupo determinado y reducido de bienes originarios de los países del Mercosur, protegidos por derechos arancelarios

Restricciones no arancelarias

Toda medida gubernamental de naturaleza muy variada (administrativa, financiera, comercial, cambiaria, técnica, etc.), tendiente a obstaculizar el comercio recíproco entre los países integrantes de un proceso de integración.

Subsidios

Es un tipo de medida no arancelaria que consiste en el otorgamiento de rebajas tributarias y préstamos en condiciones preferenciales (bajas tasas de interés, plazos más largos, etc.) a exportadores o productores potenciales por parte de un gobierno de un país, a fin de que dichos productos sean más competitivos en el mercado local o internacional.

Triangulación de comercio

Fenómeno muy común en una zona de libre comercio que supone que las mercaderías entran al territorio de la zona por el país con menor arancel al comercio exterior respecto a terceros países o grupos de países.

Unión Aduanera

Acuerdo de integración entre Estados, que buscan establecer un territorio aduanero único, mediante la eliminación de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios, la armonización de las políticas comerciales nacionales respecto a terceros países y la fijación de un arancel externo común.

BIBLIOGRAFÍA

Arbuet Vignali, Heber. "La solución de controversias en el Mercosur" en *EL Derecho Internacional en un mundo en transformación, Liber Amicorum. Eduardo Jiménez de Aréchaga*. FCU. Montevideo. 1994.

Bizzozero, Lincoln y Vera, Tabaré. *De Asunción a Ouro Preto: Definiciones y estrategia en la construcción del MERCOSUR*. Documento de Trabajo N° 1/95. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Febrero de 1995.

Bizzozero, Lincoln. *El proceso de integración de del Mercosur: de Asunción a Ushuaia*. Serie En pocas palabras - serie de divulgación en temas de Economía. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. 1998.

Dalla Vía, Alberto Ricardo. "El Primer Laudo Arbitral del Mercosur" en *Revista de Derecho de la Importación* N° 4 - Agosto de 1999. La Ley.

Fabbri, Lucía, Gianelli, Susana, Sanjinés, Sylvia. *Terminología básica en la normativa institucional del MERCOSUR*. Montevideo. 1999.

Gamio José María.. "Ordenamiento Jurídico del Mercosur". "EL Mercosur después de Ouro Preto: Aspectos Jurídicos". Seminario realizado en la Facultad de Derecho de la UCUDAL, los días 28 y 29 de agosto, 5 y 6 de setiembre de 1995, bajo la coordinación general del Dr. Augusto Durán Martínez. *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*. Montevideo, 1995.

Hekimian, Leonardo. "La internación de las normas del Mercosur en los Estados miembros" en *Boletim SAAP - Sociedad Argentina de Análisis Político* N° 9. Primavera de 1999. Año V.

INTAL. Informe MERCOSUR. Período: agosto - diciembre de 1997.

INTAL. Informe MERCOSUR. Período: enero - julio de 1998.

INTAL. Informe MERCOSUR. Período: 1998 - 1999.

INTAL. Informe MERCOSUR. Período: 1999 - 2000.

Mangas Martín, Araceli. "Aspectos jurídicos - institucionales de la realización de la

Unión Europea", en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Editorial Civitas SA. Madrid. 1993.

Operti, Didier. "Mercosur y la Solución de Controversias". Conferencia sobre el Sistema de Solución de Controversias en el Mercosur en el District of Columbia's Bar Association. Washington D.C, 19 de abril de 1999. Pág. 149-156. *Política Exterior del Uruguay*. Febrero de 1998 - Setiembre de 1999. Instituto Artigas del Servicio Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo. 1999.

Pastorino Ana María. *Los sistemas de solución de controversias en procesos de integración y el entendimiento sobre solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio*. Documento de Trabajo N° 40. Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. 1998.

Pérez Otermin, Jorge. *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto: Aspectos Jurídico - institucionales*. . FCU. Montevideo. Abril de 1995. .

Ramos, Dante Marcelo. "Protección jurídica para los particulares en el Mercosur". Revista Contribuciones N° 1/1999. Año XVI. N°61. Enero - marzo de 1999. Fundación Konrad Adenauer - Stiftung. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA). Buenos Aires. 1999.

Salvatore, Dominick. *Economía Internacional*. Ed. . MacGraw Hill Interamericana. Santa Fe de Bogotá. 1995.

Sola, Juan Vicente. "Un enfoque comparativo entre normas jurídicas de la Unión Europea y del Mercosur" en *Noticia do Direito Brasileiro N°5*. Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Primer semestre de 1998

Documentos

Tratado de Asunción, aprobado en la ciudad de Asunción a los veintidós días del mes de marzo de 1991, por los presidentes de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay.

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, hecho en la ciudad de Brasilia, a los diecisiete días de mes de marzo de 1997, por los Presidentes de los cuatro países del Mercosur.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur - Protocolo de Ouro Preto, hecho en la ciudad de Ouro Preto, a los diecisiete días del mes de diciembre de 1994, por los Presidentes de los cuatro países del Mercosur.

Acta de la XXII Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, Celebrada en la ciudad de Montevideo, entre los días 18 y 20 de agosto de 1997.

Acta de la XXVI Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, realizada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 16 y 17 del mes de febrero de 1998.

Acta de la XXVII Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, realizada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 23 y 25 del mes de marzo de 1998.

Acta de la XXVIII Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, realizada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 22 y 24 del mes de abril de 1998.

Acta de la XXIX Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, realizada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 3 y 5 del mes de junio de 1998.

Acta de la XXX Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del Mercosur, realizada en la ciudad de Buenos Aires entre los días 16 y 18 del mes de julio de 1998.

Acta de la XXIX Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, celebrada en Buenos Aires, entre los días 6 y 8 de mayo de 1999.

Acta de la XXX Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, celebrada en Buenos Aires entre los días 21 y 22 de julio de 1998.

Acta de la XVIII Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común celebrada en Montevideo, el día 5 de agosto de 1999.

Acta de la XXXV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, celebrada en Montevideo entre los días 28 y 29 de setiembre de 1999.

Primer Laudo Arbitral emitido por el Tribunal Ad-Hoc del Mercosur, a los 28 días del mes de abril de 1999.

Segundo Laudo Arbitral emitido por el Tribunal Ad-Hoc, en la ciudad de Asunción, a los veinte y siete días del mes de diciembre de 1999.

Tercer Laudo Arbitral emitido por el Tribunal Ad-Hoc, a los diez días del mes de marzo

de 2000.

Artículos de prensa

La Nación. Buenos Aires. 22 de junio de 1997.

La Nación. Buenos Aires. 26 de diciembre de 1997..

La Nación. Buenos Aires. 27 de diciembre de 1997.

La Nación. Buenos Aires. 9 de enero de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 10 de enero de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 19 de enero de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 4 de febrero de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 17 de marzo de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 4 de marzo de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 13 de marzo de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 9 de mayo de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 10 de octubre de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 4 de noviembre de 1998.

La Nación. Buenos Aires. 20 de noviembre de 1998.

EL País. Montevideo. 14 de mayo de 1999.

O Estado de São Paulo. San Pablo. 15 de julio de 1999.

O Estado de São Paulo. San Pablo. 16 de julio de 1999.

Gazeta Mercantil. Brasilia. 26 de julio de 1999.

Gazeta Mercantil. Brasilia. 27 de julio de 1999.

Jornal da Tarde. San Pablo. 27 de julio de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 27 de julio de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 28 de julio de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 30 de julio de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 2 de agosto de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 5 de agosto de 1999.

EL País. Montevideo. 6 de agosto de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 6 de agosto de 1999.

Gazeta Mercantil Latinoamericana. 11 al 17 de octubre de 1999.

Gazeta Mercantil. Brasilia. 19 de octubre de 1999.

Gazeta Mercantil. Brasilia. 25 de octubre de 1999.

Gazeta Mercantil Latinoamericana. 25 al 31 de octubre de 1999.

Gazeta Mercantil. Brasilia. 25 de noviembre de 1999.

La Nación. Buenos Aires. 14 de marzo de 2000.

Ambito Financiero. Buenos Aires. 28 de marzo de 2000.

Clarín. Buenos Aires. 28 de marzo de 2000.

Gazeta Mercantil Latinoamericana. 20 al 26 de marzo de 2000.

O Estado de São Paulo. San Pablo. 19 de abril de 2000.

Valor Económico. 27 de julio de 2000.

Páginas Web.

www.decidir.com.ar. Segré Gustavo. Segré Germán. Los trámites no tienen fin. Fecha del artículo. 6 de enero de 2000. Fecha de consulta. 16 de diciembre de 2000.

[//cei.mrecic.gov.ar/pdf/mer1999/4.pdf](http://cei.mrecic.gov.ar/pdf/mer1999/4.pdf). Las Relaciones Comerciales Argentina - Brasil durante 1999. Monitoreando sectores sensibles. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2000.

EL PROCEDIMIENTO DE LAS CONSULTAS EN LA COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR

PRESENTACION

En esta parte del Documento de Trabajo se presenta un avance de investigación sobre el procedimiento de consultas desarrollado en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur. En la misma se realiza un análisis cuantitativo de las consultas presentadas por los Estados parte del proceso de integración durante el período 1995-2000, es decir que se abarca todo el lapso de vigencia del procedimiento. Los cuadros y gráficos que se exponen son de elaboración propia y tienen como fuente las Actas correspondientes de la Comisión de Comercio. En primer lugar se realiza una reseña del marco normativo en el que el mismo se desenvuelve. Con relación a la aplicación en concreto del mecanismo, se analizan la evolución anual de consultas durante el ciclo comprendido, la distribución de consultas por Estado consultante, la distribución de consultas por Estado consultado y la cantidad de consultas de acuerdo al país por el cual fueron formuladas.

I.- MARCO NORMATIVO

Un procedimiento conexo con el sistema de solución de controversias del Mercosur es el mecanismo de consultas que, a partir del año 1995 se ha desarrollado en el ámbito de la Comisión de Comercio (CCM), respecto a asuntos relacionados con su competencia. Este órgano tiene a su cargo "velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra- Mercosur y con terceros países" (art. 16 del Protocolo de Ouro Preto). Al igual que el resto de la estructura orgánica la CCM es de integración intergubernamental y adopta sus decisiones por consenso. De los dos tipos de actos que puede adoptar, Propuestas y Directivas, sólo las últimas tienen efecto vinculante para los Estados Parte del proceso de integración.

El sistema de consultas, "ha demostrado ser un método útil y ágil para intercambiar informaciones entre los Estados Partes y solucionar inconvenientes

relacionados con los instrumentos de política comercial común"¹. Este mecanismo funciona como una válvula de escape al régimen de solución de controversias ya que a través del mismo se ha ido introduciendo, junto a la solicitud de informaciones sobre un determinado asunto comercial, una gran cantidad de demandas estrictamente jurídicas. Halperin, evaluando los contenidos de las consultas realizadas al momento de escribir su trabajo² identificó tres tipos de consultas:

1- Consultas dirigidas a obtener información en las cuales no se invoca normativa mercosuriana.

2- Consultas en las que, si bien están en juego reclamaciones y contestaciones jurídicas, el marco normativo aplicable es difuso.

2- Consultas en las cuales predominan las demandas y explicaciones de tipo jurídico, que si no son resueltas pueden derivar en una acción en el marco del sistema de solución de controversias.

Con relación a este último tipo de consultas, cabe señalar que este recurso en nada obsta a la utilización de los procedimientos de solución previstos en los Protocolos de Brasilia y de Ouro Preto. Los Estados Parte pueden optar por estos últimos en cualquier momento del tratamiento del tema y, en ese caso la consulta en curso se da por concluida de manera insatisfactoria.

El procedimiento de consultas se encuentra regulado actualmente por la Directiva N° 17/99, la cual ha sido adoptada a efectos de dotar a las consultas de una mayor celeridad en el tratamiento, para adecuarlas al estado de profundización del proceso de integración. Las consultas se pueden presentar tanto en reuniones ordinarias como extraordinarias, incorporándose a la agenda de las primeras un punto específico sobre las mismas. Se prevé, para la posible ausencia en una reunión de la CCM, de un Estado Parte implicado en una consulta, la intervención - como nexos- de la Presidencia Pro Tempore de la Comisión.

Con el objetivo de ordenar el procedimiento de consultas, se solicita a los Estados Parte que sus respectivas Secciones Nacionales realicen una acción coordinada para presentar conjuntamente, en una sola consulta, las solicitudes que coincidan tanto en tema como en destinatario. En lo que respecta a los plazos establecidos para la evacuación de las consultas, se fija un plazo de sesenta días, coincidente generalmente con la segunda reunión ordinaria subsiguiente a la de la presentación. El plazo debe ser respetado aún en período de receso de las

¹ Directiva N° 6/96.

² Marcelo Halperin: "*Mecanismos de Solución de Controversias: Enfoques Alternativos*". DT 15 07/96 "Estrategias de Articulación y Reforzamiento de las Capacidades de Gestión de una Unión Aduanera: Opciones para el MERCOSUR". CEFIR. Montevideo, 1996.

actividades de la Comisión, debiendo enviarse la respuesta a las Coordinaciones Nacionales.

Las formas de concluir una consulta son satisfactorias o insatisfactoriamente. En el primer caso la consulta queda concluida si la causa que la originó ya ha sido superada o si la respuesta brindada por el Estado consultado ha resultado conveniente para el solicitante. La finalización insatisfactoria se da cuando el objeto motivo de la consulta no se ha resuelto o cuando las vías en la Comisión se han terminado sin provecho. Además, y salvo que las partes implicadas dispongan otra cosa por acuerdo mutuo, después de cuatro reuniones consecutivas desde la fecha de inclusión de la consulta "en plenario", se considerará a la misma concluida por finalización de plazo.

II. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1.- Evolución anual del volumen de Consultas.

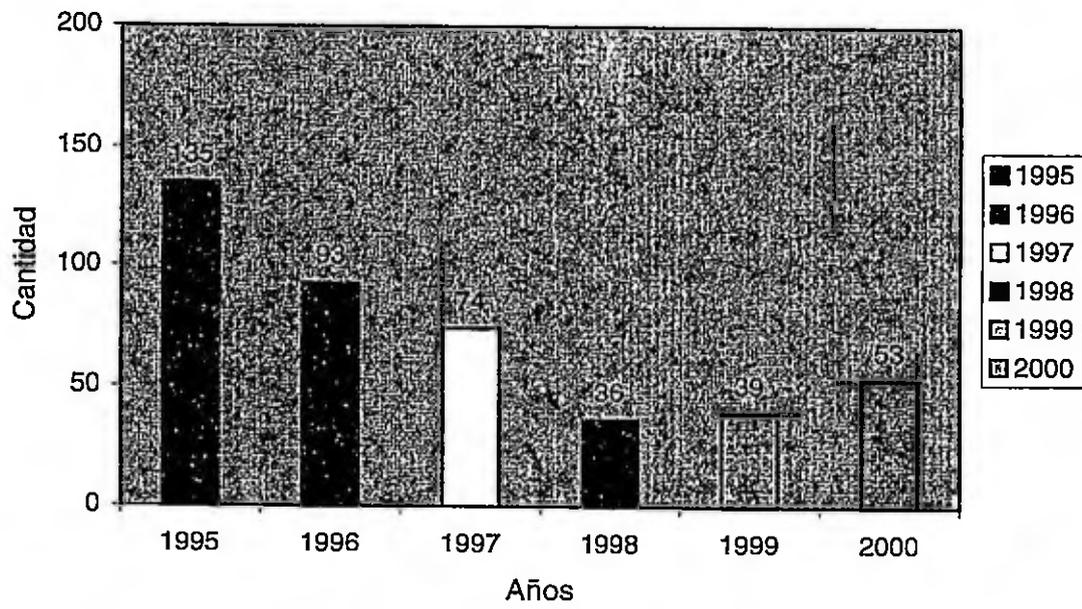
En los seis años de funcionamiento de este mecanismo -1995 a 2000- el volumen total de consultas planteadas ha alcanzado la cifra de 430. En el Gráfico 1 se registra cuál ha sido el patrón de su evolución anual.

En 1995, primer año de su utilización, se observó el mayor número de consultas presentadas durante todo el período, con un total de 135. A partir de ese momento se produjo una reducción progresiva hasta llegar a 1998, año en el que se constata el mínimo de pedidos de aclaración a la CCM, sumando solamente 36.

Los últimos dos años de la etapa considerada (1999 y 2000) marcan un leve crecimiento en el volumen de peticiones presentadas, que, sin embargo dista mucho de los niveles iniciales, apenas superando en el año 2000, la cantidad de 50 consultas.

GRÁFICO 1

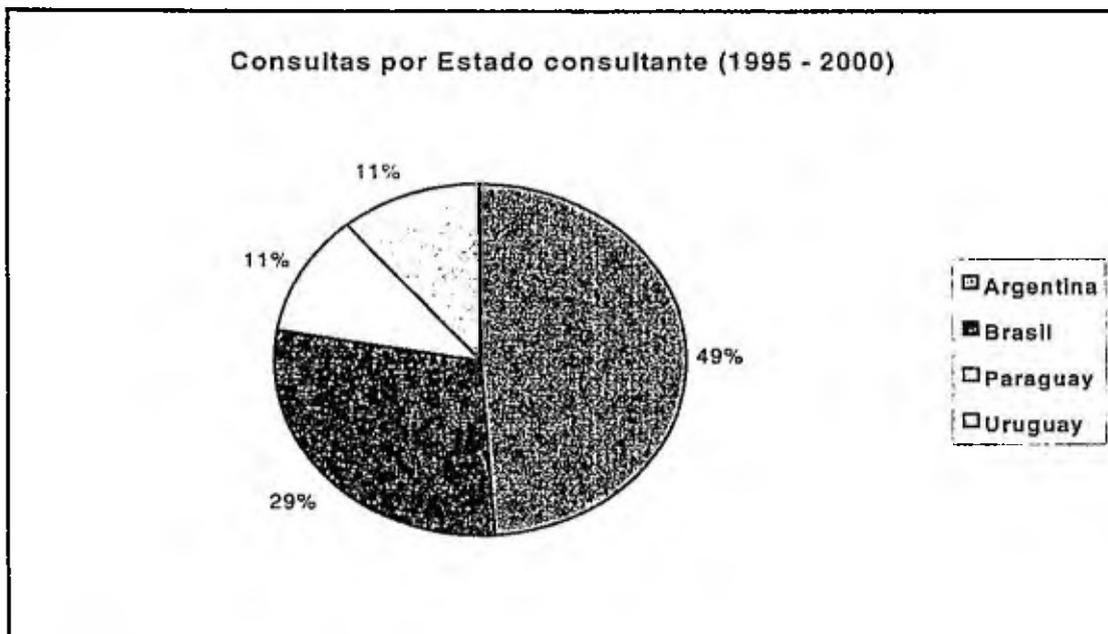
Consultas a la Comisión de Comercio (1995 - 2000)



2. Distribución de las consultas por Estado consultante

Entre los años 1995 y 2000, Argentina ha sido el Estado que más consultas ha presentado ante la Comisión de Comercio, alcanzando un 49% del total. Por su parte, los dos socios menores - Uruguay y Paraguay- fueron los que introdujeron menos consultas al sistema, presentando un 11% cada uno (Gráfico 2).

GRÁFICO 2



En el Cuadro N° 1 se puede observar la distribución anual del comportamiento de los Estados Parte en relación a la presentación de consultas. En los tres primeros años, Argentina fue el país que más procedimientos presentó ante la Comisión, mostrando sin embargo, una demanda descendente, ya que pasó de 86 consultas en 1995 a 33 en 1997. En segundo lugar se posicionó Brasil, con un total de 59 consultas en el trienio, Uruguay con 45 y, por último Paraguay con 31 consultas efectuadas. En el año 1998 la primacía argentina es superada por Brasil que pasa a ser el Estado más consultante del bloque hasta el final del período, equilibrándose, sin embargo, durante el año 2000 el número de consultas efectuadas por los socios mayores del Mercosur.

CUADRO 1: Comisión de Comercio del Mercosur

Cantidad de consultas por Estado consultante y por año (1995 - 2000)

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total por año
1995	86	16	15	18	135
1996	58	22	7	6	93
1997	33	21	9	11	74
1998	5	23	6	2	36
1999	9	19	6	5	39
2000	19	23	5	6	53
Total por Estado	210	124	48	48	430

A continuación se presentan una serie de gráficos que expresan los porcentajes correspondientes a cada Estado Parte sobre el total de consultas realizadas en los años 1995, 1998 y 2000. Además del año inicial y el final del período abarcado, se toma en consideración el año 1998, en el cual se produce un quiebre en la conducta argentina en materia de pedidos de consulta.

GRAFICO 3

Distribución de las consultas por Estado consultante en 1995

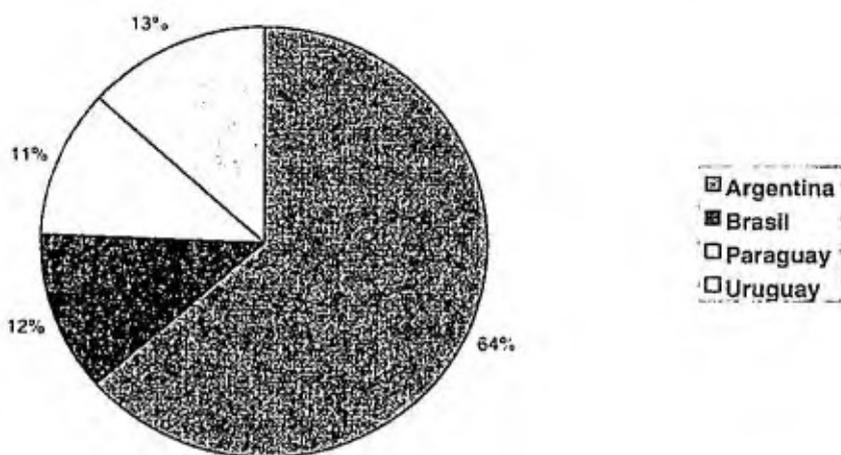


GRAFICO 4

Distribución de consultas por Estado consultante en 1998

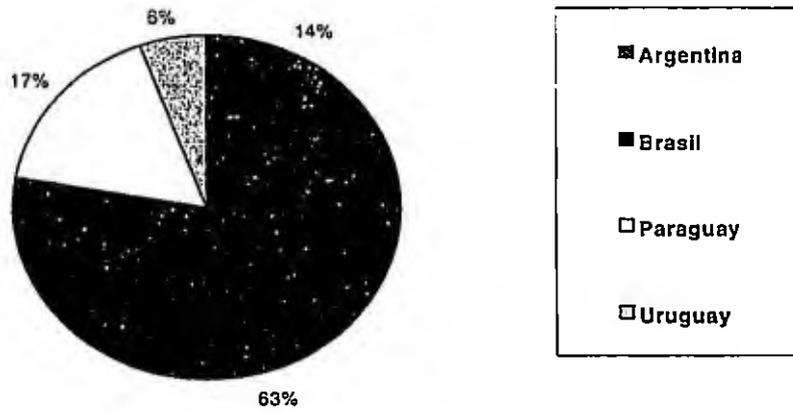
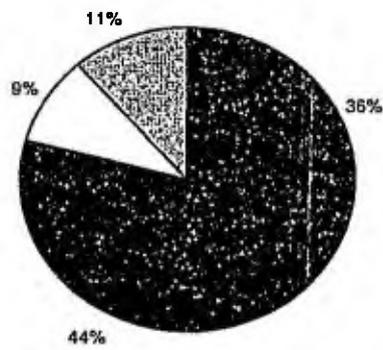


GRAFICO 5

Distribución de las consultas por Estado consultante en 2000



3. Distribución de las consultas por Estado consultado

En el Gráfico 6 se puede ver la posición de Brasil como el Estado miembro más consultado de los cuatro países del Mercosur, correspondiéndole un 44% del total de consultas efectuadas durante el período 1995-2000.

GRÁFICO 6



El cuadro Nº2 muestra la distribución anual por Estado consultado, indicando que entre 1995 y 1997 inclusive, Brasil se convirtió en el Estado que más pedidos de consulta concitó, en tanto que para el resto del período, Argentina fue el que más de solicitudes recibió. Una constante de todo el período es que Paraguay ha sido el país que ha percibido menos consultas de todos los miembros del proceso. El año 1995 se presenta como el de mayor demanda de consultas para los socios mayores del bloque, recibiendo Brasil 76 y Argentina 28, de un total de 135.

CUADRO 2: Comisión de Comercio del Mercosur

Consultas anuales por Estado consultado y por año (1995 - 2000)

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total por año
1995	28	76	13	18	135
1996	19	45	6	23	93
1997	22	34	3	15	74
1998	22	7	1	6	36
1999	20	7	6	6	39
2000	20	16	6	11	53
Total por Estado	131	185	35	79	430

En los gráficos 7, 8 y 9, correspondientes a los años 1995, 1998 y 2000, respectivamente, se indica la participación que los Estados Parte en el Mercosur han tenido en cuanto a la recepción de consultas realizadas. Al igual que en el caso de la distribución por Estado consultante, se produce aquí una inflexión en el año 1998, comenzando a descender la proporción brasileña en las demandas de consulta.

GRAFICO 7

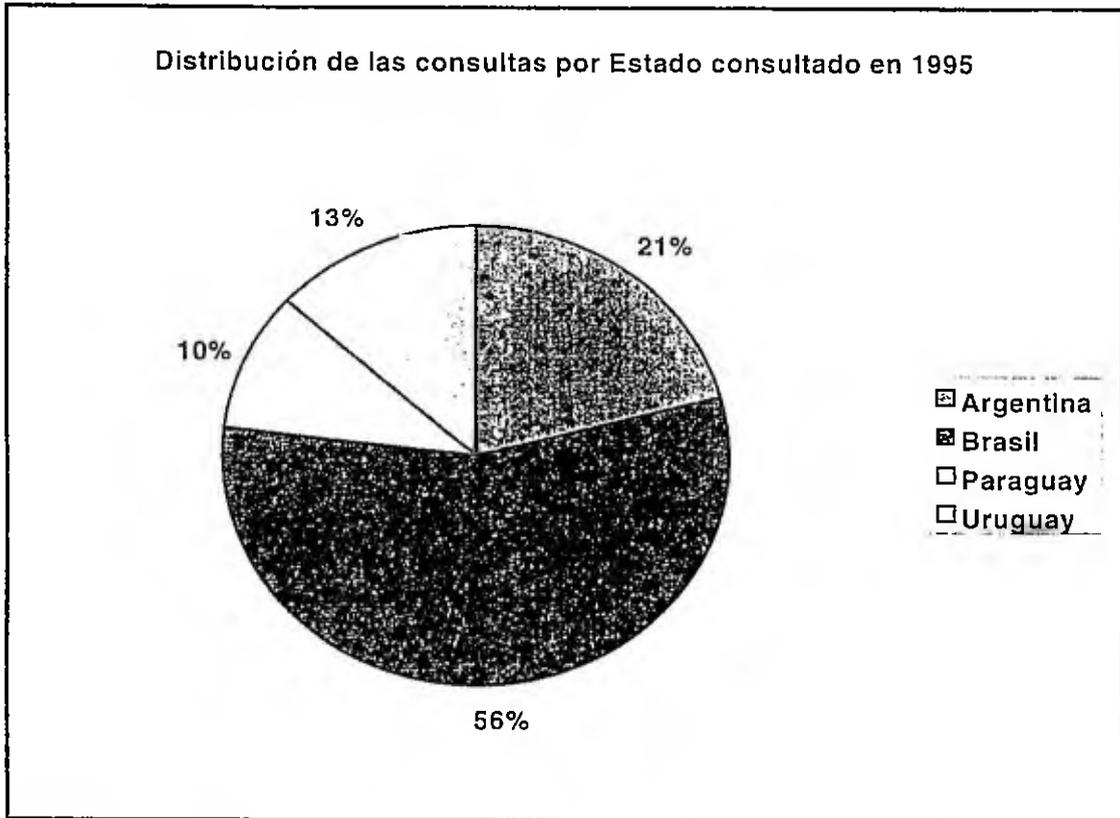
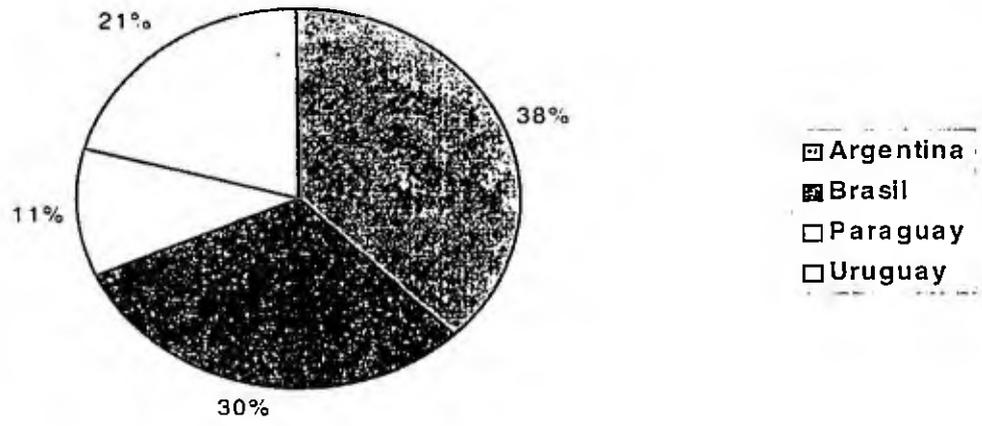


GRAFICO 8



GRAFICO 9

Distribución de las consultas por Estado consultado en 2000



4. Consultas según país de origen.

a) Argentina

En seis años de utilización del sistema, 210 consultas partieron de Argentina. Esta tendencia argentina sigue la general del bloque con un primer sub- período (1995 – 1998) que comienza con una gran demanda de solicitudes, seguida de un marcado descenso en las mismas. En el segundo sub- período (1998-2000) se produce un progresivo crecimiento, pasando Argentina a ser el país de origen de 19 de estos pedidos en el año 2000 (Cuadro 3).

CUADRO 3: Comisión de Comercio del Mercosur

Evolución de las Consultas de Argentina (1995 - 2000)

Año	Total por año
1995	86
1996	58
1997	33
1998	5
1999	9
2000	19
Total	210

Distribución por Estado consultado

Analizando esta distribución en todo el período estudiado se puede constatar que un 71% de las consultas tuvo como destino a Brasil, seguido por Uruguay y Paraguay, con un 25% y 4% respectivamente (Gráfico 10).

GRÁFICO 10

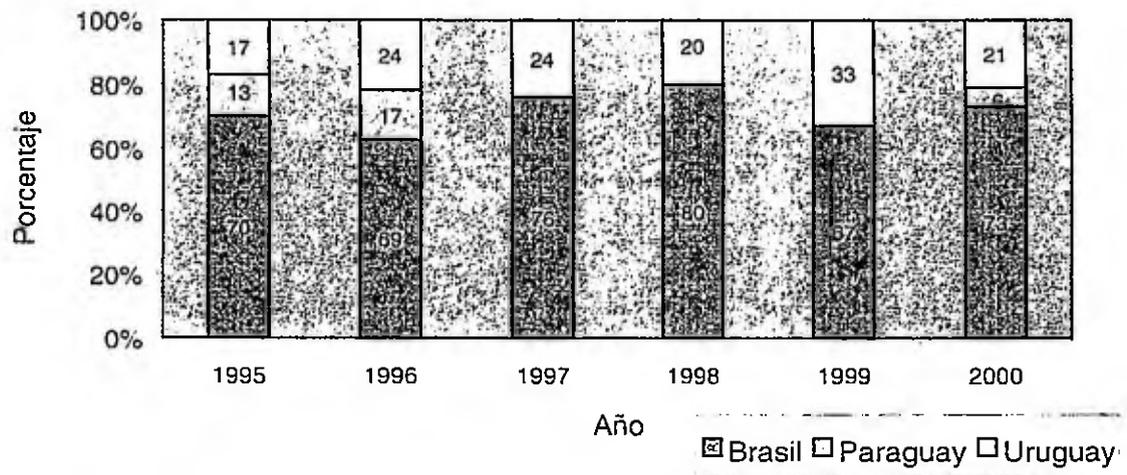


El gráfico 11 muestra la distribución de las consultas argentinas por Estado consultado. Es de destacar el hecho de que entre 1997 y 1999, Argentina ha dejado de dirigir consultas a Paraguay, para retomar la utilización de este procedimiento en 2000, con sólo el 6% del volumen total anual. Otro elemento a recalcar de las peticiones dirigidas a Paraguay es que en todos los años del período, los niveles alcanzados no han superado el 13% - valor alcanzado en 1996 -.

Por su parte, en cada uno de los años del período bajo estudio, Brasil ha concentrado porcentajes superiores al 65% del volumen anual de consultas emitidas, alcanzando su nivel máximo en 1998 - con un 80% - y su mínimo en 1999 - 67% -. En cambio los porcentajes de consultas dirigidas a Uruguay han oscilado entre un 17% - en 1995 - y un 33% - en 1999 -.

GRÁFICO 11

Distribución anual de las consultas argentinas por Estado destinatario



b) Brasil

En todo el período analizado Brasil emitió 124 consultas. A diferencia de lo ya señalado para Argentina, a partir del Cuadro 4 se puede afirmar que la práctica brasileña no ha seguido una tendencia homogénea y bien definida de variación, oscilando entre un mínimo de 16 consultas en 1995 y un máximo de 23 en 2000, valor que también se había alcanzado en 1998.

CUADRO 4: Comisión de Comercio del Mercosur
Evolución de las Consultas de Brasil (1995 - 2000)

Año	Total por año
1995	16
1996	22
1997	21
1998	23
1999	19
2000	23
Total	124

Distribución por Estado consultado.

Al analizar esta distribución, se debe señalar que en un 71% estas consultas estuvieron destinadas al otro socio mayor del Mercosur - Argentina -, en segundo lugar a Uruguay - con un 19% - y el resto a Paraguay (Gráfico 12).

GRÁFICO 12

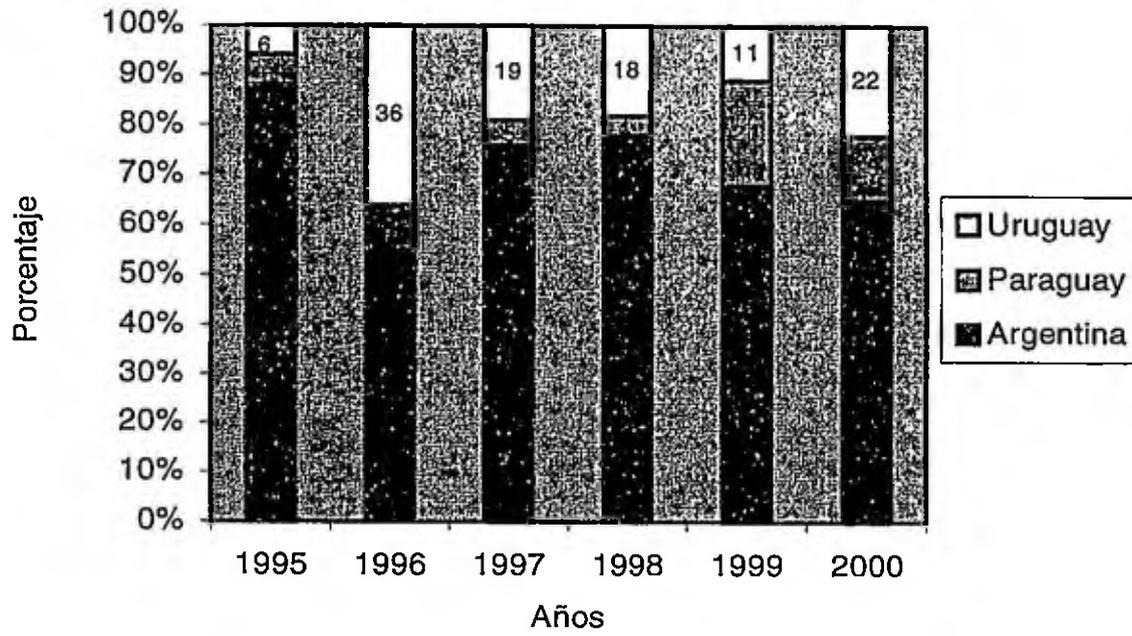


El Gráfico 13 muestra la evolución anual de las consultas brasileñas según su destino. Argentina fue su principal destinatario en todos los años del período. En términos de porcentaje sobre el volumen total, el número de consultas solicitadas a Argentina fue perdiendo importancia. Así, en 1995 el 88% de las consultas brasileñas estaban orientadas a este país, y en el 2000 las consultas a Argentina representaban tan sólo el 65% del total. Otro hecho a destacar es que el año de 1996 fue aquél en que los petitorios brasileños a Argentina tuvieron su menor importancia, al concentrar tan solo el 55% del total.

Las consultas brasileñas encaminadas a los dos socios menores del Mercosur, tuvieron un crecimiento acentuado, puesto que en los seis años del período, las recibidas por Paraguay desde Brasil se triplicaron y las de Uruguay, se quintuplicaron. En términos porcentuales, se observa que los dos socios menores aumentaron su importancia como receptores de consultas brasileñas, evolucionando en el caso paraguayo, desde un 6% en 1995 a un 13% en 2000 y en el caso uruguayo entre un 6% - en 1995 - y un 22% - en 2000 -. Sin embargo, Paraguay alcanzó su máxima relevancia como destinatario de consultas brasileñas en 1999 cuando éstas representaron el 21% del total y Uruguay logró la suya en 1996, cuando equivalieron el 36%.

GRÁFICO 13

Distribución anual de las consultas brasileñas por Estado de destino



c) Paraguay

El cuadro 7 muestra la evolución de las consultas formuladas por Paraguay, observándose que el monto total de éstas ascendió a 48 en los seis años considerados. De forma similar a lo acontecido con la evolución de las consultas brasileñas, las aclaraciones solicitadas por este país han tenido un decrecimiento continuo a lo largo de todo el período, pasando de 15 solicitudes en 1995 a 5 en 2000, coincidiendo ambos años con sus valores extremos.

CUADRO 5: Comisión de Comercio del Mercosur

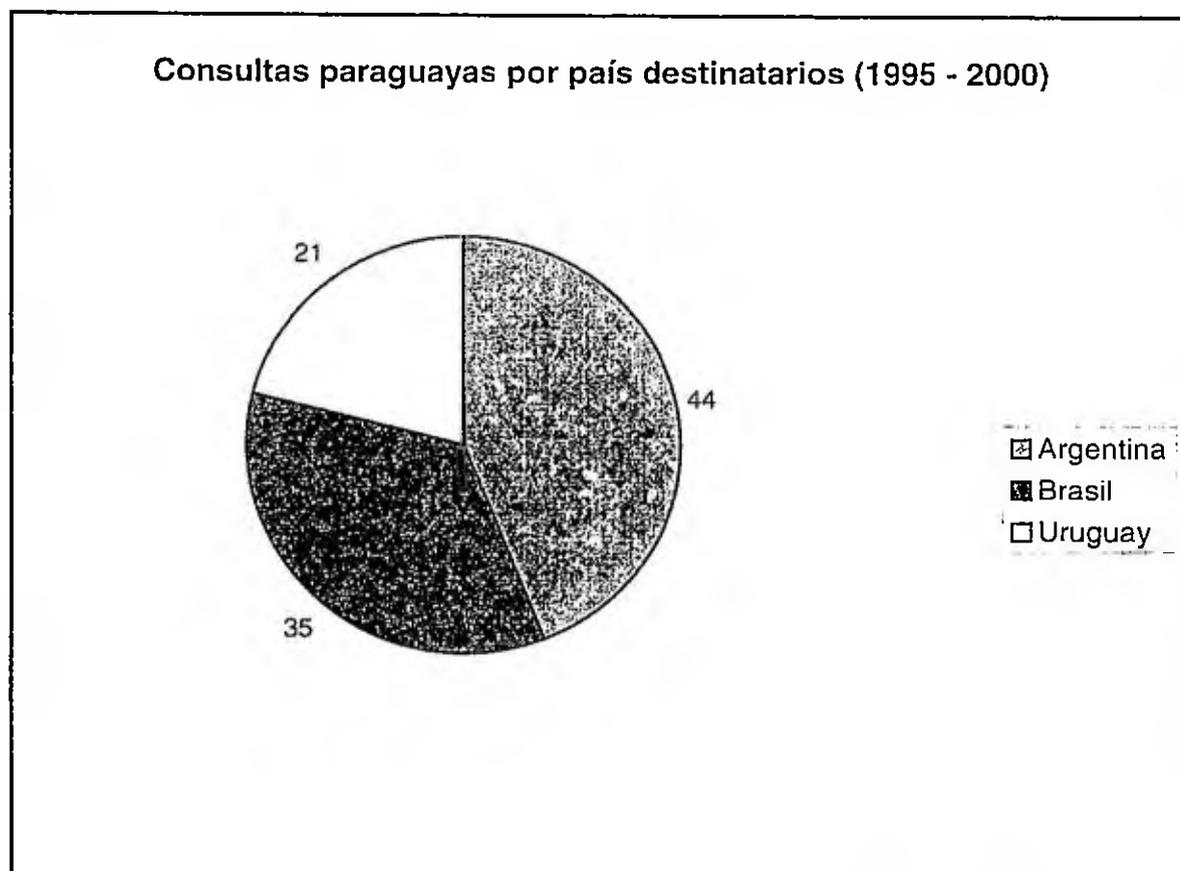
Evolución de las Consultas de Paraguay (1995 - 2000)

Año	Total por año
1995	15
1996	7
1997	9
1998	6
1999	6
2000	5
Total	48

Distribución por Estado consultado.

Globalmente en todo el período, Argentina fue el país más consultado por Paraguay con un 44% de las solicitudes, seguida con un 35% por Brasil, y con un 21% por Uruguay.

GRÁFICO 14



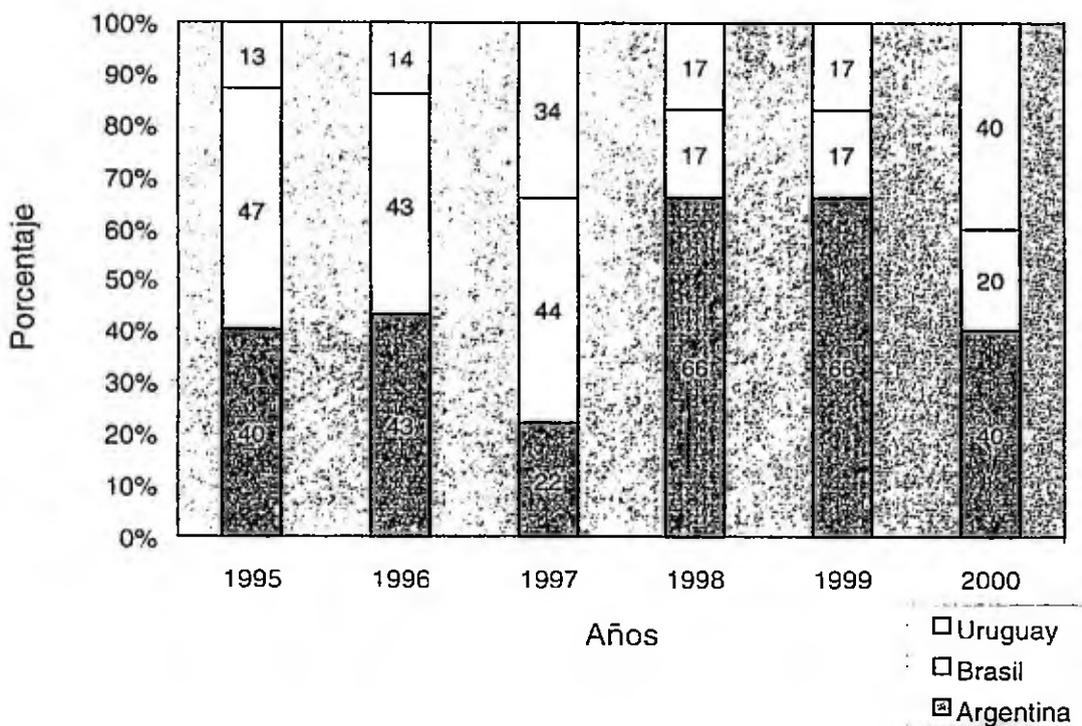
Analizando esta distribución se observa que entre el inicio del período y el año de 1999, Argentina fue el principal Estado de destino. El único año en el que se abandonó este patrón fue en 2000, cuando se produjo una paridad entre Argentina y Uruguay. En el gráfico 15 se puede observar que las consultas paraguayas dirigidas hacia Argentina siguieron el mismo patrón de evolución general de las solicitudes del país consultante, disminuyendo desde un valor de 6 pedidos en 1995 hasta uno de 2 en 2000. En términos de porcentaje del volumen total, Argentina no conservó su importancia como Estado de destino de las consultas, puesto que sólo en los años 1998 y 1999, Argentina

fue receptor neto de estas indagaciones, en 1995 y 1997, fue netamente desplazado por Brasil como destinatario.

Por su parte, las solicitudes dirigidas a Brasil acompañaron también la tendencia decreciente de la evolución general, disminuyendo desde 7 consultas - en 1995 - a 1 - en 2000 -. En términos porcentuales, Brasil fue perdiendo su valor como Estado destinatario, alcanzando sus mínimos en 1998 y 1999 con un 17% de las consultas. Uruguay, en cambio, fue incrementando su importancia como Estado receptor, pese a que en términos absolutos, la tendencia de las consultas dirigidas a este país, fue relativamente estable, oscilando entre 1 y 3 consultas anuales. En 2000, estas fueron dos.

GRÁFICO 15

Consultas paraguayas por Estado destinatario y por año



d) Uruguay

Entre 1995 y 2000, Uruguay emitió un volumen de 48 consultas. En el cuadro 9 permite observar la evolución de las mismas. se puede constatar que tendencialmente existió una disminución en el planteamiento de consultas por parte de Uruguay, dado que en 1995, el Estado uruguayo había presentado ante la Comisión de Comercio, la cantidad de 18 solicitudes de aclaración - tan sólo el tercio de las emanadas de este país, en el conjunto de los seis años considerados y en 2000, elaboró 6.

Sin embargo, este retroceso no fue ni homogéneo, ni continuo, dado que las variación fue errática, con subidas y bajadas, registrándose su máximo en 1995, y su mínimo en 1998, con tan sólo 2 solicitudes.

CUADRO 6: Comisión de Comercio del Mercosur

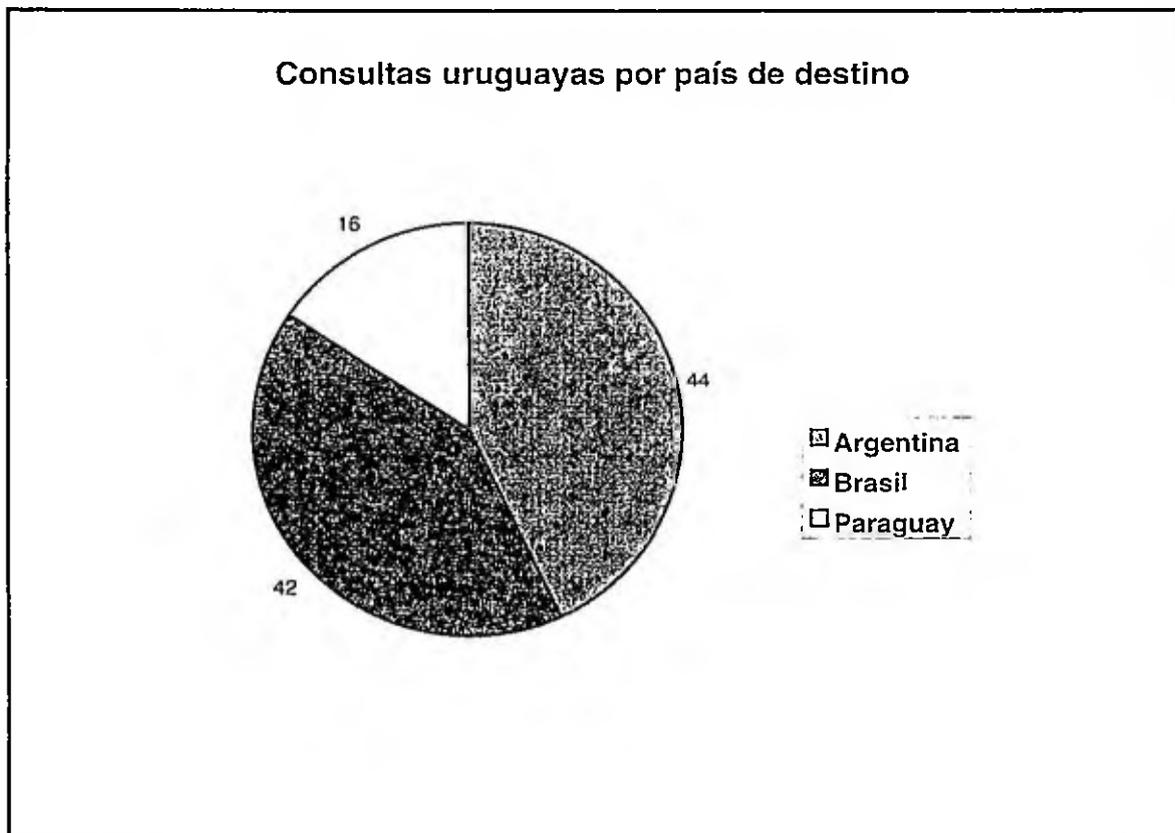
Evolución de las Consultas de Uruguay (1995 - 2000)

Año	Total por año
1995	18
1996	6
1997	11
1998	2
1999	5
2000	6
Total	48

Distribución por Estado consultado

En general, existió un equilibrio entre Argentina y Brasil, como principales destinos de las consultas uruguayas, en la medida que mientras Argentina orientó el 44% de las mismas, Brasil encaminó el 42%. Expresados en volúmenes físicos, las cifras eran 21 y 20, respectivamente. El resto fue dirigido hacia Paraguay (Gráfico 20).

GRÁFICO 16



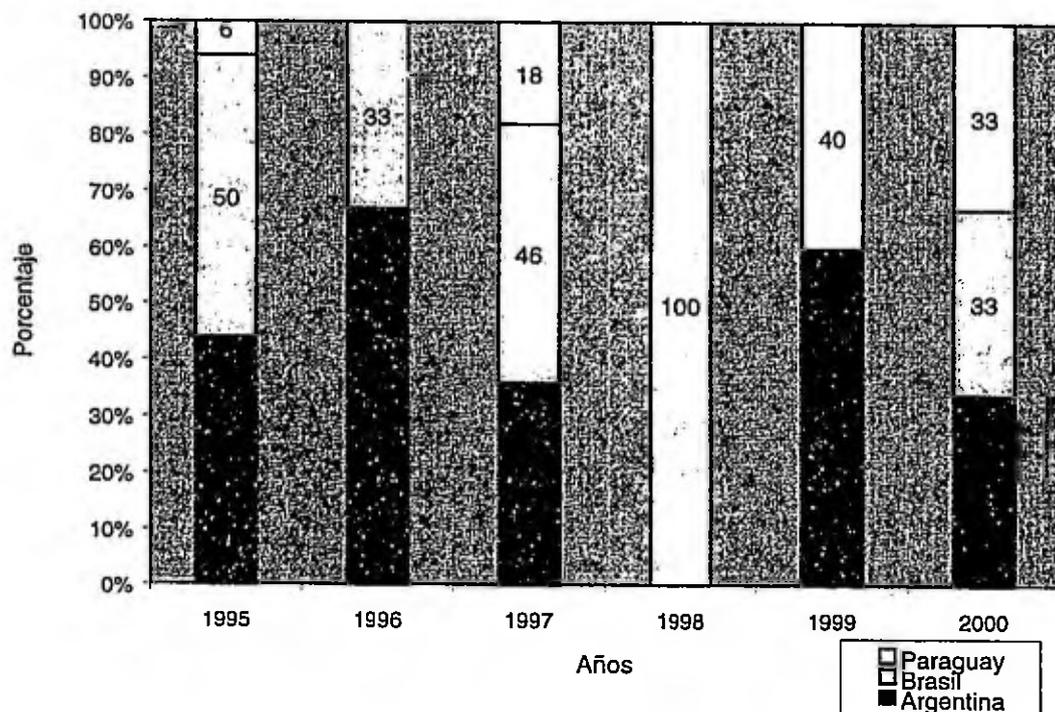
El cuadro 10 y el gráfico 21 muestran que en el período considerado, existió un retroceso general de aquéllas que estuviesen dirigidas a Argentina y Brasil, pasando respectivamente de un valor de 8 solicitudes en el caso argentino y 9 en el caso brasileño a 2 en ambos casos. En el caso de Paraguay, el incremento fue apenas perceptible dado el reducido volumen de las consultas dirigidas a este país.

Otra característica a recalcar es que ha habido años en los que por lo menos a algunos de los países del Mercosur no le encaminaron consulta alguna. Así por ejemplo Paraguay en los años de 1996 y de 1998, no le pasó ninguna. Además, este año se destacó por la concentración total de las consultas uruguayas en Brasil. Tanto 1996 como 1999, las mismas estuvieron distribuidas en dos países. EN 1996, fueron dos tercios para Argentina y un tercio a Brasil. En 1999, el reparto fue el siguiente: 60% para Argentina y 40% a Paraguay. Sólo en 1995 se observa nítidamente que más del 90% de las consultas uruguayas estuvieron dirigidas a los dos Grandes del bloque regional.

En valores porcentuales, mientras en los casos argentino y brasileño, se produjo una relativa pérdida de importancia de estos países como receptores, en el caso paraguayo se dio el fenómeno contrario, pasando de representar el 6% del volumen total de consultas emitidas en 1995 al 33% en 2000. Pero hay que recalcar que este año, las consultas uruguayas estuvieron equitativamente repartida, constando cada país consultado con un tercio de las consultas.

GRÁFICO 17

Consultas uruguayas por Estado destinatario y por año



III.- ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Se intentará realizar en esta parte del trabajo la formulación de algunas consideraciones generales a efectos de ser utilizadas como punto de partida de la siguiente etapa –análisis de contenido- de la investigación sobre consultas en la Comisión de Comercio.

Después de seis años de funcionamiento de este mecanismo, los países del Mercosur presentaron un volumen de consultas cercano al medio millar. La evolución de la cantidad anual de peticiones de aclaración planteadas marca una tendencia decreciente. Cabe entonces preguntarse la razón de este patrón evolutivo.

Otra observación que surge del análisis de los cuadros y gráficos es que Argentina aparece ocupando el primer lugar como Estado consultante y Brasil como el que más consultas recepciona en los primeros tres años de funcionamiento del mecanismo. A partir de 1998, la situación señalada se altera, invirtiéndose los roles de los socios mayores del proceso.

El avance brasileño como emisor de consultas puede deberse, además de a la voluntad de querer limitar el surgimiento de más conflictos comerciales en la región, a tener un mayor grado de conocimiento de las características regulativas de los mercados de los países del Mercosur, principalmente de Argentina. Puede haber incidido asimismo el propio retroceso argentino en la utilización de este mecanismo. Aventurar hipótesis más profundas sería prematuro a esta altura del estudio.

El análisis de la distribución de las consultas de Argentina, Brasil y Uruguay, revela que Paraguay fue el Estado al que menos se le dirigieron consultas, ya que para Argentina, las consultas dirigidas a Paraguay concentraron tan solo el 4% del volumen total, para Brasil, el nivel fue bastante superior al argentino, con un 10%, y para Uruguay un 16%.

Estudiando el destino de las consultas realizadas por los Estados parte del Mercosur, se desprende que para Argentina, Brasil aparece siendo el principal Estado consultado a lo largo de todo el período de vigencia de este mecanismo. Para Brasil, Paraguay y Uruguay, el principal Estado consultado fue Argentina. Tanto para Paraguay como para Uruguay, existe una distribución pareja de las consultas que le son solicitadas. En la relación bilateral de los socios menores se nota una mayor relevancia de Uruguay como receptor de consultas paraguayas.

La disminución en la cantidad de consultas presentadas es producto quizás de la evolución misma del proceso de integración – de la unión aduanera – y del mayor grado de conocimiento que se ha dado entre los propios países socios. Sin embargo, esto no significa que haya disminuido el grado de conflictividad entre los países del Mercosur, ya que el año en el que se ha registrado el nivel mínimo de consultas coincide con aquel en el que los Estados parte del bloque de integración han

comenzado a recurrir a los procedimientos de solución de controversias establecidos en los dos Protocolos de referencia en la materia. Asimismo, las sucesivas crisis económicas que han afectado a los países de la región a partir de 1997 han provocado una profundización de los conflictos comerciales. Otro factor de incidencia en la disminución de la solicitud de consultas en el seno de la CCM puede ser el hecho de que en algunos casos no se ha logrado concluir las mismas de modo satisfactorio.

BIBLIOGRAFIA

Halperin, Marcelo: "*Mecanismos de Solución de Controversias: Enfoques Alternativos*" DT 15 07/96 "Estrategias de Articulación y Reforzamiento de las Capacidades de Gestión de una Unión Aduanera: Opciones para el MERCOSUR". CEFIR. Montevideo, 1996.

Operti, Didier. "Mercosur y la Solución de Controversias". Conferencia sobre el Sistema de Solución de Controversias en el Mercosur en el District of Columbia's Bar Association. Washington D.C, 19 de abril de 1999. Pág. 149-156. *Política Exterior del Uruguay*. Febrero de 1998 - Setiembre de 1999. Instituto Artigas del Servicio Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo. 1999.

Pastorino Ana María. *Los sistemas de solución de controversias en procesos de integración y el entendimiento sobre solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio*. Documento de Trabajo N° 40. Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. 1998.

Documentos

- Actas de la Comisión de Comercio del Mercosur- Años 1995 a 2000.
- Directivas N° 13/95, 6/96 y 17/99.

INDICE

	Páginas
I.- Introducción	1
II.- Ordenamiento jurídico del Mercosur	2
III.- Sistema de solución de controversia	3
1) Legitimación activa	6
a) Estados Parte	6
b) Particulares	10
2) Legitimación pasiva	12
IV.- Los tribunales arbitrales	13
1.- El Primer Tribunal Arbitral del Mercosur. Controversia argentino- brasileña sobre licencias no automáticas de importación.	13
a) El origen de la controversia	13
b) El análisis del tema en los órganos del Mercosur	14
c) La profundización del conflicto	16
d) El Primer Tribunal Arbitral	17
e) Primeras reacciones al laudo	20
2.- El Segundo Tribunal Arbitral. Controversia argentino-brasileña sobre subsidios en la producción de carne porcina.	21
a) El origen de la controversia	21
b) El análisis del tema en los órganos del Mercosur	22

c) La profundización del conflicto	23
d) El Segundo Tribunal Arbitral	24
e) Primeras reacciones al laudo	29
3.- El Tercer Tribunal Arbitral. Controversia brasileño- argentina sobre salvaguardias a productos textiles.	30
a) El origen de la controversia	30
b) El análisis del tema en los órganos del Mercosur	31
c) La profundización del conflicto	32
d) El Tercer Tribunal Arbitral	33
e) Primeras reacciones al laudo	37
V.- Algunas consideraciones finales	39
VI.- Esquemas	
a) Ordenamiento jurídico del Mercosur	43
b) Toma de decisiones en el Mercosur	44
c) Procedimiento de solución de controversias Protocolo de Brasilia-Estados	45
d) Procedimiento de solución de controversias Protocolo de Brasilia-Particulares	46
e) Procedimiento de solución de controversias Protocolo de Ouro Preto	47
VII.- Glosario	48
VIII.- Bibliografía	51

EL PROCEDIMIENTO DE LAS CONSULTAS EN LA COMISIÓN DE COMERCIO DE MERCOSUR

	Páginas
I.- Marco Normativo	57
II.- Aplicación del Procedimiento	60
1.- Evolución anual del volumen de consultas	60
2.- Distribución de las consultas por Estado consultante	62
3.- Distribución de las consultas por Estado consultado	67
4.- Consultas según país de origen	72
a) Argentina	72
b) Brasil	75
c) Paraguay	78
d) Uruguay	81
III.- Algunas consideraciones generales	84

Se terminó de imprimir en
Febrero de 2001, en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-