

La construcción del MERCOSUR: Los dos casos laudados en el marco del Protocolo de Olivos y las aclaraciones del Tribunal Permanente de Revisión

**Por la Prof. Mag. Virginia Delisante.*

En el marco del Protocolo de Olivos (PO), se han constituido dos tribunales ad hoc para entender en las controversias surgidas entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina, por los casos de importación de neumáticos recauchutados y el corte de los puentes, vías de acceso a Uruguay desde Argentina, por parte de un grupo de ciudadanos argentinos. En el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) se han presentado dos recursos de revisión, una aclaratoria y dos pronunciamientos, todos ellos relacionados con estos dos casos. Vale la pena detenerse sobre ellos para reflexionar sobre el estado de la construcción institucional colectiva del MERCOSUR.

El primer caso

En el primer caso, Uruguay entabla una controversia contra la República Argentina por la aprobación de la ley n° 25.626 de 2002, a través de la cual se prohíbe la importación de neumáticos remodelados.

Uruguay alega que entre los años 1997 y 2001 se exportaron hacia Argentina neumáticos recauchutados producidos en aquel país sin ninguna restricción y que, posteriormente a la vigencia de la ley mencionada, se realizaron importaciones de dicho producto de países terceros, menos Uruguay; que dicha ley viola el Art. 5 del Tratado de Asunción por cuanto inhibe la libre circulación de bienes en el MERCOSUR, entre otros argumentos (1).

En esta línea, Uruguay pide que se declare incompatible la ley n° 25.626 con las normas y principios vigentes en el MERCOSUR y que Argentina revoque dicha ley y declare nulas todas las medidas de efecto similar absteniéndose de adoptar, en el futuro, medidas que tengan efectos restrictivos y discriminatorios como los presentados en este caso.

Por su parte, la República Argentina declara que la contestada ley no sólo está alineada con la legislación MERCOSUR sino que además, implica un paso adelante con respecto al bienestar de los pueblos por cuanto pretende proteger el medio ambiente y la salud de las personas, animales y vegetales que habitan su territorio y que la ley tiene un carácter preventivo que el Art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980 ampara (2). Argentina pide, entonces, que se declare compatible la ley con el Tratado de Asunción así como con las disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia.

El tribunal ad hoc dará razón a la República Argentina, lo que provocará un

pedido de Revisión del laudo ante el TPR por parte de Uruguay. El laudo de revisión del TPR, además de ser el primero emanado de la novel institución, pone en evidencia errores, señalando inclusive de “*craso error jurídico*” el no cumplimiento del rol institucional que le competía al tribunal ad hoc de “...*ante un vacío normativo, (en) establecer un criterio jurisprudencial claro y conciso de (tales) criterios de rigor para luego aplicarlos al caso concreto*” (3). Estos criterios son establecidos por el laudo de revisión lo que le dan el argumento para revocar el alcance indicado por dicho laudo, determinar que la Ley argentina n° 25.626 es incompatible con la normativa MERCOSUR y darle a la República Argentina un plazo de 120 días para derogar o modificar la mencionada ley.

El segundo caso

En el segundo caso laudado en el marco del PO, la República Oriental del Uruguay pide al tribunal ad hoc que decida sobre la omisión del Estado argentino en adoptar medidas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes, en territorio argentino, de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay.

Los cortes se llevan adelante por un movimiento ambientalista (“Asambleístas de Gualeguaychú”) en protesta por la construcción (y posterior funcionamiento) de una planta de celulosa en la ciudad de Fray Bentos, Uruguay, frente a la ciudad de Gualeguaychú, Argentina, sobre el Río Uruguay que ambos países comparten. La protesta se basa en que la fábrica perjudicaría el medio ambiente y en que, la autorización para construirla fue dada unilateralmente por Uruguay lo que constituye una violación al Estatuto del río Uruguay. Uruguay reclama frente a la inacción, y notoria complacencia, del gobierno argentino contra el grupo ambientalista permitiendo, de hecho, que el país sufriera importantes perjuicios en los sectores vinculados con el transporte de pasajeros y mercaderías, importación, exportación y turismo, lo cual atenta directamente con el art. 1 del Tratado de Asunción, entre otros argumentos.

Argentina, por su parte, refuta el planteo uruguayo argumentando que el impedimento a la libre circulación no era tal, en la medida que siempre hubo entradas alternativas por las cuales ingresar al Uruguay, y que las medidas (cortar el paso internacional) fueron tomadas por particulares lo que exime de responsabilidad al Estado argentino, a la luz de derecho internacional, entre otros argumentos.

El tribunal ad hoc decide que la ausencia de “las debidas diligencias” por parte de Argentina para “prevenir, ordenar o, en su caso, corregir los cortes de las rutas” que unen ambos países, no es compatible con el Tratado de Asunción y la libre circulación de bienes y servicios que el mismo establece.

Resulta interesante destacar que este laudo no sólo no se ha cumplido, sino que los cortes de ruta han continuado hasta el presente (4) (si bien el 19 de junio pasado se resolvió una suspensión de 60 días). Uruguay no ha hecho uso de los mecanismos que el sistema regional le ofrece ante un incumplimiento semejante (5). Antes de ello, se presentó directamente ante la Corte Internacional de

Justicia (CIJ), lo que envía una clara señal de la confianza que se pone en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR para hacer cumplir sus laudos.

La actitud de ambos países involucrados, el que no cumple y el que no confía, le hace un flaco favor al MERCOSUR, quien resulta *el gran perdedor jurídico* (6) del conflicto.

Algunas reflexiones

En términos más generales, en lo que se refiere a los laudos, el Dr. Puceiro, delegado por Uruguay ante el Grupo de Alto Nivel, ya en noviembre de 2001, en una charla dada en la Cámara de Industrias, hacía referencia a la debilidad de las medidas compensatorias, en el caso de incumplimiento del laudo por el Estado “perdidoso”, cuando deben ser aplicadas por Estados pequeños que afectan muy poco las corrientes comerciales de sus socios “mayores”, como lo son el Uruguay y el Paraguay, y atenuaba las consecuencias posibles de tal situación basándose en el desprestigio internacional que ocasiona ser un Estado “incumplidor”.

Sin embargo, se considera que esto está dado por la característica intergubernamental que tiene el MERCOSUR, con instituciones que responden a los intereses particulares de los gobiernos de turno, y que carecen de fuerza de contralor efectiva. Como queda demostrado en el laudo sobre la libre circulación en los puentes internacionales que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay: el hecho de ser un Estado incumplidor en la región parece no ser tan importante y depende del peso que el conflicto adquiere a nivel nacional.

La voluntad política y el interés nacional tienen una fuerte influencia en la dirección que toma el MERCOSUR y en la aplicación de su normativa, lo que está definitivamente ligado a los sistemas presidencialistas de los Estados que lo componen provocando, en la actualidad, que el segundo dirija a la primera, a veces inclusive en detrimento del cumplimiento de los compromisos asumidos y del propio derecho del MERCOSUR.

(1) Laudo Arbitral

(2) Se refiere a la excepción al libre comercio mencionada por el Art. 50 del TM que habla de la protección a la vida y salud de las personas, animales y vegetales.

(3) Laudo N° 1/2005 del Tribunal Permanente de Revisión, numeral 10, pág. 5-6.

(4) Tomando en cuenta que comenzaron en 2005, con algunas pequeñas interrupciones, se extendieron por 5 años.

(5) Aplicación de medidas compensatorias, Protocolo de Olivos arts. 31 y 32, que al decir del Dr. Alejandro Pastori, en su artículo “La (no) aplicación del

laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR sobre la libre circulación en la controversia entre Uruguay y Argentina”, “...esta forma de remediar el incumplimiento de otro Estado dista mucho de ser una forma de ejecución del laudo propiamente dicho. Se trata de una forma de castigo, indirecto y regulado, que puede aplicar el Estado perjudicado al Estado obligado, por la no ejecución de laudo. Una suerte de “ley de Talión” (ojo por ojo, diente por diente) aplicada a las relaciones internacionales.” (p.201)

(6) PASTORI, Alejandro. 2007. *La (no) aplicación del laudo del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR sobre la libre circulación en la controversia entre Uruguay y Argentina*. En *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*. Eulatin II / Waldemar Hummer. Argentina. (p. 213)

* *Magister en Relaciones Internacionales especialización Estudios Europeos del Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Técnica de Lisboa.*
Profesora de "Unión Europea", Licenciatura en Estudios Internacionales FACS. ORT- Uruguay.