

TPR: perspectivas futuras

TPR: perspectivas futuras

Pablo Londinsky* 

*Universidad ORT, Montevideo, Uruguay.

Resumen: Establecido en el año 2004 como órgano de solución de controversias del MERCOSUR, el Tribunal Permanente de Revisión mantiene –desde hace años– una escasa actividad. Esta situación surge de estímulo para generar una consideración de su eficiencia como así de su proyección a futuro, permitiendo evaluar plausibles reformas en un corto y mediano plazo que posibiliten al cuerpo incrementar su funcionalidad al servicio de la seguridad jurídica de la normativa MERCOSUR.

Resumo: Estabelecido em 2004 como órgão de solução de controvérsias do MERCOSUL, o Tribunal Permanente de Revisão teve pouca atividade durante anos. Esta situação estimula para gerar uma reflexão respeito à sua eficiência, bem como a sua projeção futura, permitindo a avaliação de reformas plausíveis a curto e médio prazo que permitam ao órgão aumentar sua funcionalidade ao serviço da segurança jurídica dos regulamentos MERCOSUL.

Palabras clave: Tribunal Permanente de Revisión; MERCOSUR; controvérsias; justicia; reformas.

Palavras-chave: Tribunal Permanente de Revisão; MERCOSUL; controvérsias; justiça; reformas.

Es una adaptación del trabajo final de Maestría presentado en 2021 ante la Universidad de Montevideo como requisito para la obtención del título LL.M en Derecho.

E-mail: plondinsky@gmail.com

Recibido 26/01/2023 . Aceptado 08/03/2023.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Asunción previó -ya en 1991- la creación de una estructura institucional que sirviera como órgano de solución de controversias para el flamante bloque de integración (art. 3°). En su anexo tercero se estableció expresamente que aquellas controversias que “pudieren surgir entre los Estados Partes como consecuencia de la aplicación del Tratado” serían resueltas mediante negociaciones directas señalándose que, antes del 31 de diciembre de 1994, los miembros debían adoptar un sistema permanente de solución de controversias para el mercado común.

Sobre el particular, vale precisar: tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Brasilia (1991) coincidían en señalar el establecimiento definitivo del sistema de solución de controversias para el 31 de diciembre de 1994, fecha en la que debía estar constituido el mercado común. Sin embargo, tanto el Protocolo de Ouro Preto (1994) como el Protocolo de Olivos (2002) indican que ese sistema habrá de establecerse una vez finalizada la etapa de convergencia hacia un arancel externo común¹. En tal sentido, y por no haber cristalizado aún esa instancia, se sostiene que hasta la actualidad el bloque continúa atravesando una etapa transitoria en su conformación.

Cronológicamente, el Tratado de Asunción generó que “*a fin de disponer de un instrumento eficaz para asegurar el cumplimiento*”² del mismo, se suscribiera el Protocolo de Brasilia en 1991 (en vigor desde 1993). Éste último mecanismo provisorio resultó complementado en 1994 por el Protocolo de Ouro Preto, que incorporaba la posibilidad de que particulares pudieran elevar demandas al órgano de solución de controversias establecido.

En el año 2000, con motivo de la XIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que se desarrolló en Florianópolis, se emitió una declaración conjunta de los Estados Partes por la que se establecía que “los esfuerzos para el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias incrementarán la seguridad y eficacia jurídica de la normativa en el MERCOSUR”³.

En tal sentido, los países miembros avanzaron hacia la definitiva conformación de un órgano de solución de controversias, lo que acabó por concretarse de manera formal el 18 de febrero de 2002 con la suscripción del Protocolo de Olivos. En una búsqueda que proveyera al bloque de mayores garantías jurídicas, el Tribunal Permanente de Revisión fue, definitivamente, establecido con sede en la ciudad de Asunción.

2. PROYECCIÓN

1 MERCOSUR. *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR*, firmado en Olivos, Provincia de Buenos Aires, República Argentina, el 18 de febrero de 2002.

2 DELISANTE M., Virginia. “Política y derecho en el MERCOSUR. Sistema de solución de controversias”. *Studia Politicæ* (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina). 2011, n° 23.

3 XIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Emitido en Florianópolis, República Federativa de Brasil, el 15 de diciembre de 2000.

Sin la existencia de controversias que alcancen hoy la órbita del TPR y sin opiniones consultivas que generen efectos ciertamente sustanciales en el seno del MERCOSUR, no resulta alentador realizar un presagio de la proyección a futuro del cuerpo.

Nada hace imaginar que pueda existir un cambio en las posiciones que hasta ahora han adoptado los Estados Miembros en torno a esta situación y –más aún- puede llegar a teorizarse sobre una posible conveniencia respecto a esta situación de inercia que atraviesa el tribunal.

En tal sentido, y considerando lo analizado hasta el momento, es que procederemos a analizar las posibles reformas de las que pueda ser objeto el TPR con la finalidad de contribuir a generar un sistema de mayor funcionalidad, credibilidad y eficiencia tanto para los Estados Miembros del MERCOSUR, como así también a particulares.

3. POSIBLES REFORMAS

Jurídicamente no existe impedimento para propiciar una reforma de la estructura del Tribunal Permanente de Revisión. Hay que recordar que el MERCOSUR atraviesa un dilatado proceso de integración que mantiene a su normativa bajo permanente revisión de los Estados Miembros. En ese sentido, el sistema de solución de controversias no es ajeno a ello y -de existir la voluntad- y el consenso requerido, el modelo podría mutar hacia una concepción más *aggiornada* a la realidad y así poder lograr una reactivación del tribunal y su funcionamiento.

“El consenso ha logrado ser un instrumento importante de las negociaciones y las decisiones dentro del bloque. Este mecanismo de decisión asegura que, pese a las asimetrías, cada Estado posea el mismo poder de decisión en las mesas de negociación, lo que certifica que ninguna medida sea aprobada si no se produce por consenso y unanimidad. En concordancia, esto promueve un tipo de soberanía legal internacional más horizontal (desde el discurso) con pretensiones de equilibrar las relaciones entre los Estados y los vínculos de poder, conformando una forma de soberanía legal internacional asimétrica, pero no hegemónica”⁴.

Cabe consignar que, según lo establecido en el art. 37° del Protocolo de Ouro Preto, “las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”. En este sentido, solo depende de la existencia del mismo para proceder a la revisión de lo establecido en Ouro Preto, Brasilia y Olivos.

Hoy parece surgir como imperiosa una reformulación del actual sistema de solución de controversias. En ese sentido, y de manera gradual, es posible dotar al TPR de una mayor funcionalidad lo que, consecuentemente, derivaría en un beneficio para todos los Estados Miembros. Se trata,

⁴ OSPINA GRAJALES, María del Pilar. “El proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el TLCAN: la disyuntiva entre integración regional y soberanía nacional en América Latina”. *Colombia Internacional*. 2016, n° 100, p. 237-261.

precisamente, de acompasar el sistema al bloque y a sus necesidades. En esa gradualidad planteada, el primer gran reclamo que recae sobre el TPR versa sobre la posibilidad de que particulares tengan acceso a elevar reclamos sin la necesidad de ejecutarlos por la vía estatal.

4. ACCESO DE LOS PARTICULARES

El Protocolo de Olivos estableció en su capítulo XI el procedimiento para el reclamo que puedan elevar los particulares (personas físicas o jurídicas) a la órbita del tribunal. En ese sentido, y según su artículo 40°, “los particulares afectados formalizarán los reclamos ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común del Estado Parte donde tengan su residencia habitual o la sede de sus negocios”.

El artículo 39° detalla la pasibilidad de los reclamos que pudieran ser presentados “con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur”.

El establecimiento de una normativa que obliga a los interesados a atravesar una serie de filtros hasta alcanzar, definitivamente, el seno del TPR ha generado—a lo largo de los años- inconvenientes tendientes a desincentivar la concurrencia ante el órgano de solución de controversias.

En tal sentido, es importante subrayar que *“sólo los Estados partes pueden intervenir en un procedimiento de solución de controversias, los particulares sólo intervienen a través de sus secciones nacionales, por lo que no tienen acceso directo a los procedimientos previstos por el sistema de solución de controversias”*⁵.

El inicio del trámite, según lo establecido en el mencionado art. 40° del Protocolo de Olivos, debe formalizarse ante la correspondiente sección nacional. Posteriormente, el Grupo Mercado Común, en caso de entender admisible la reclamación, “procederá de inmediato a convocar a un grupo de expertos” (art. 42°) que “elevará su dictamen” al GMC (art. 44°).

Pese a que, oportunamente, desde el Poder Ejecutivo uruguayo se señalara que *“las exigencias requeridas a los particulares para admitir su reclamo, lejos de constituir un impedimento, son en realidad un filtro necesario y razonable”*⁶ para la admisión de una reclamación, la realidad ha indicado una situación que dista de la descripta.

5 RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto. “El MERCOSUR y su sistema de solución de controversias”. *Curso de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos*. 2014.

6 MERCOSUR. *Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR*, firmado en Olivos, Provincia de Buenos Aires, República Argentina, el 18 de febrero de 2002.

Surge en este aspecto una necesidad de independizar los criterios que llevan a un Estado Parte a elevar un caso ante el TPR sin la necesidad de ser –ciertamente- filtrado desde un punto de vista de conveniencia política. Es decir, al día de hoy prima la percepción –o hasta convicción- de que un Estado Parte solo habrá de elevar una reclamación al tribunal en caso que, habiendo atravesado políticamente distintos estamentos estatales, se interprete que el recurso interpuesto por el privado no habrá de afectarlo en sus intereses nacionales ni generarle represalias a nivel comunitario-regional.

Esta situación no surge como responsabilidad del TPR, sino de los propios Estados Miembros que sopesan diferentes variables al momento de considerar la elevación de un caso ante al GMC. Más aun, se constata en este sentido un dilatado reclamo del sector privado tendiente a generar procedimientos internos que resulten ágiles y cristalinos.

La posibilidad de una reforma en el actual sistema de solución de controversias, y en definitiva a lo establecido en el Protocolo de Olivos, requeriría –más allá del consenso- especiales consideraciones. Un apertura definitiva del TPR a los particulares, eliminándose los filtros previos, difícilmente pueda llegar a cristalizar. En tal caso, podría especularse con centenas de privados recurriendo al tribunal para denunciar un sinnfín de situaciones comerciales, plausibles -o no- de ser consideradas por el órgano. El colapso sería casi inmediato, y los intereses empresariales superarían a los nacionales ampliamente.

Sin necesidad de alcanzar tal extremo, pero requiriéndose un nuevo impulso reformativo, ¿existe un término medio al que los socios puedan arribar?

5. ACCESO DE LOS PARTICULARES A OPINIONES CONSULTIVAS

La posibilidad de que los particulares puedan tener acceso a solicitar opiniones consultivas del TPR no se encuentra vedado. Uruguay reglamentó este procedimiento a través de la Circular 086-07 (agosto de 2007), por la que la Suprema Corte de Justicia estableció los criterios de admisibilidad a estos efectos. La SCJ “remitirá directamente al Tribunal Permanente de Revisión (TPR) las solicitudes de opiniones consultivas, adjuntando todos los antecedentes y documentación correspondientes” para los casos en los que se suscitaren dudas respecto de la “validez o interpretación jurídica de la siguiente normativa del Mercosur: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)”.

En simultáneo, Argentina interiorizó esta posibilidad a través de la Acordada 13/08 dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como Brasil lo incorporó mediante la Enmienda Regimetal 48/2012 del Supremo Tribunal Federal, al tiempo que Paraguay hizo lo propio a través de

la Acordada 549 reglamentada por la Corte Suprema de Justicia.

“No quedan dudas de qué papel les corresponde a los tribunales superiores investidos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado-miembro, en armonía con la normativa MERCOSUR, es el de enviar la solicitud de Opinión Consultiva que será pronunciada por el Tribunal Permanente de Revisión. Se trata, por tanto, de una etapa no decisoria, pero de deliberación”⁷.

En este sentido, existe relativo consenso en reclamar la posibilidad de acceso a opiniones consultivas de particulares sin la necesidad de atravesar ese proceso burocrático que –en definitiva- pudiera estar imbuido de consideraciones externas a las estrictamente motivadas por los peticionantes.

En esa línea, la propuesta de admitir a los particulares –al menos- el acceso debidamente regulado a las opiniones consultivas sin la necesidad de recurrir a las secciones nacionales correspondientes, surge como una posibilidad ciertamente viable de ser elevado como propuesta a considerar por los países miembros.

La propuesta que parece cosechar mayores consensos entre los más connotados especialistas, es –definitivamente- la de posibilitar el acceso a los particulares a opiniones consultivas como forma de revitalizar el TPR y, en ese sentido, dinamizar la estructura de un órgano que en la actualidad atraviesa un preocupante estado de inercia.

La verdadera motivación debe ser la de reimpulsar el TPR eliminando filtros y restableciendo criterios que sean capaces de dotar a los árbitros de las herramientas necesarias para poder brindar respuestas a corto plazo sin la contaminación política que ha caracterizado en las últimas décadas a los órganos del MERCOSUR. En este sentido, debe señalarse claramente que la propuesta no apunta a una modificación estructural del Protocolo de Olivos, más sin embargo se establece la necesidad de revisarlo recién cuando exista una evolución del bloque hacia un verdadero mercado común.

6. CORTE DE JUSTICIA

Entre las evaluaciones que pueden caber al respecto de posibles reformas, podría considerarse como una evolución del régimen de solución de controversias la propuesta de convertirlo en un órgano judicial de características similares al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Sin embargo, desde un punto de vista racional, existe coincidencia en señalar lo improbable de concretar avances en este sentido, en una teoría que excede a la características supranacional e intergubernamental de uno y otro bloque.

“No tenemos una organización que tenga la capacidad jurídica que tiene la Unión Europea. Ese es un acicate muy fuerte para que el MERCOSUR revise su organigrama y lo ajuste al nivel europeo de cara a un posible

⁷ CARVALHO DE VASCONCELOS, Raphael; MAIA TRAVERS, Sergio. “La competencia consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR: legitimación y objeto”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2014, vol. 2, n° 4.

acuerdo”, señala –consultado por el autor- el Dr. Didier Operti⁸.

El excanciller uruguayo subraya además que el TPR “es un tribunal creado, exclusivamente, para revisar laudos arbitrales. No controla la legalidad de los actos (...) hay incluso insuficiencia normativa”. Precisamente, “la ausencia de un Tribunal de Justicia produce, como efecto inexorable, la adolescencia de un órgano que declare la validez o nulidad de los actos dictados por el MERCOSUR. No existe tribunal de lo contencioso-administrativo. En ese sentido, se pueden adoptar resoluciones inválidas sin que exista un órgano superior que controle la legalidad o ilegalidad de esos actos. Para que haya control de legalidad, debe haber juicio arbitral previo”.

Es evidente que el Dr. Operti apenas introduce -de este modo- el alto nivel de complejidad que representa este impulso reformador y que surge como la posibilidad más intrincada y, en consecuencia, menos viable.

La coincidencia –al abordar la cuestión judicial- se encuentra en el reconocimiento del modelo europeo como el más apropiado a imitar una vez se consoliden las etapas de integración regional. Esta idea, incluso, no es innovadora ni surge como consecuencia del actual estado del TPR. Ya en 1993 se sembraba la idea de que “el nuevo derecho comunitario creado por los órganos del mercado común en ejercicio de las competencias que le confiere el respectivo tratado constitutivo y que sea inherente al cumplimiento de sus fines en campos que no le estén expresa o implícitamente prohibidos, regula el funcionamiento del mismo. El o los tratados fundacionales de derecho internacional público pasan a ser derecho de aplicación subsidiario al derecho comunitario, aunque siempre regulan el marco de las competencias de los órganos del mercado común”⁹.

La idea volvió a cobrar notoriedad en el 2010 con la aprobación de un proyecto de norma que el Parlamento del MERCOSUR remitió al Consejo del Mercado Común. La exposición de motivos del denominado protocolo constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR lo señalaba como el instrumento que daba origen a un órgano “jurisdiccional, judicial, independiente, cuya función esencial será garantizar la interpretación y aplicación uniformes del derecho del MERCOSUR, afianzando la consolidación jurídica e institucional del proceso de integración”. La propuesta basaba su origen en el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Olivos, al tiempo que incorporaba “experiencia desarrollada en la aplicación práctica” de regímenes de Derecho Comunitario tales como las Comunidades Europeas, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana, entre otros¹⁰.

8 Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay (1998-2005). Secretario General de ALADI (2005-2008).

9 GARRE COPELLO, Belter. “La creación de un Tribunal de Justicia en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus competencias: regímenes de derecho comparado”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay*. 1993, n° 4.

10 MERCOSUR . *Protocolo Constitutivo de la Corte de Justicia del MERCOSUR. Proyecto de*

La iniciativa adoptada contaba entonces con la anuencia de los Tribunales Supremos de Justicia nacionales quienes oportunamente se habían expedido “acerca de la necesidad de crear un órgano judicial regional para el bloque”. El argentino Ricardo Lorenzetti –por entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- se pronunció a favor de la idea “*pero propuso que su implementación sea gradual y no inmediata*”, según consignó la prensa de la época. “*La integración es un proceso ineludible y los conflictos van a surgir, entonces debemos tener un tribunal que los resuelva*”, señaló el magistrado, sosteniendo asimismo que “*el proceso de integración no debe ser sólo económico sino también institucional*”¹¹.

Sin embargo, la propuesta sucumbió al arribar al CMC. Uruguay argumentó cuestiones político-económicas para rechazar la idea sosteniendo que “*hasta tanto los países no superen las diferencias comerciales existentes y dejen de lado las medidas proteccionistas que se imponen unos a otros*”, no daría el visto bueno para avanzar en la integración jurídica del bloque. El entonces presidente Dr. Tabaré Vázquez advirtió que primero se debían “*consolidar la integración económica y comercial*”¹².

Las situaciones antes expuestas sirven para reafirmar –aún más- la concepción de un modelo casi ideal de justicia, pero que al mismo tiempo surge como utópico para la actual coyuntura regional. Es en definitiva el objetivo a alcanzar una vez se haya transitado por una serie importante de desafíos que debe encarar –de manera previa- el bloque de integración.

La idea de la Corte de Justicia no puede ser analizada bajo una perspectiva reformadora del TPR, más sino como un modelo evolutivo que debe alcanzarse una vez los Estados Miembros asuman los compromisos establecidos en la normativa fundacional del MERCOSUR (Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto y Protocolo de Brasilia). Una vez más, el consenso y la voluntad política serán los únicos elementos válidos capaces de alimentar este proceso.

*“El Tribunal Permanente del MERCOSUR sólo podrá convertirse en un órgano jurisdiccional comunitario en la medida en que le sea otorgadas las competencias y atribuciones necesarias, la cual sólo se producirá en la medida de la evolución del proceso”*¹³.

Pese a que una reforma del sistema de solución de controversias no pueda vislumbrarse como probable en el corto plazo, surge como imperiosa la necesidad de incorporar en la agenda regional esta necesidad de revisión que –queda demostrado- no carece de alternativas, sino que por el contrario

Norma. MERCOSUR/PM/PN02/2010.

11 “Lorenzetti se pronunció a favor de crear una Corte Suprema del Mercosur”. Diario *Clarín*. 3 de setiembre de 2009. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/lorenzetti-pronuncio-favor-crear-corte-suprema-mercosur_0_BylJKApFe.html

12 “Uruguay rechazará corte judicial supranacional en el Mercosur”. Diario *El Observador*. 21 de julio de 2009. Disponible en: <http://cncs.builtbybros.com/uruguay-rechazara-corte-judicial-supranacional-en-el-mercosur/>

13 RUIZ DÍAZ L., Roberto. Ob. cit.

cuenta con el importante respaldo de los más prestigiosos juristas del ámbito comunitario. La interrogante que queda planteada, en definitiva, es aquella relativa a la verdadera voluntad de reforma que puede existir entre los socios del MERCOSUR, o bien, respecto a la conveniencia que representa para los miembros mantener esta situación incambiada.

7. CONCLUSIONES

En el entendido que el Protocolo de Olivos (2002) reconoce que “la evolución del proceso de integración en el ámbito del Mercosur requiere del perfeccionamiento del sistema de solución de controversias”, resulta pertinente cuestionar el desempeño del Tribunal Permanente de Revisión y los elementos que llevaron a que la actividad jurídica desarrollada desde su creación haya sido por demás magra. Los laudos emitidos por el TPR se limitan a un número de cuatro dictámenes adoptados entre los años 2005 y 2012.

Al mismo tiempo, se ha establecido que -en una importante cantidad de situaciones- los Estados Miembros han evitado la recurrencia al TPR por haber apelado a los medios diplomáticos para la solución de las controversias. En este sentido, es válido cuestionar si evitar la comparecencia ante el órgano jurisdiccional por apelar a medios alternativos refleja un fracaso o, más bien, un éxito en el modelo estructural del MERCOSUR y de la diplomacia en sí misma.

Cuando las negociaciones diplomáticas -por las que los Estados Miembros se han inclinado históricamente- se canalizan sobre una base jurídica y de amistosa relación, puede interpretarse como una solución informal, pero tanto práctica como eficaz. Evitar recurrir al mecanismo final no puede ser observado como un fracaso, sino más bien como una consolidación del régimen de integración. Sin embargo, no hemos podido establecer que la escasa recurrencia al TPR obedezca a estos motivos y, menos aún, por una ausencia de controversias entre socios. Lo único a lo que podemos limitarnos es a descartar la existencia de un acuerdo -tácito o explícito- por el que los países eviten acudir al Tribunal.

En ese sentido, cuando prevalece la vía diplomático-política por sobre la jurídica y los medios de solución de controversias convencionales entre Estados se difuminan, entonces no puede reconocerse un éxito, sino más bien un fracaso del modelo establecido. Incluso puede reconocerse un agotamiento y desconfianza del modelo que ha derivado en la consolidación de la apelación a la denominada diplomacia presidencial por parte de los Estados Miembros.

Precisamente, y sobre este particular, debe establecerse que jamás lo político debe posicionarse por encima de lo jurídico. Invertir los roles no ha generado otra cosa más que la perforación, descreimiento y erosión del sistema de solución de controversias, y -consecuentemente- del propio régimen de asociación comercial.

La desconfianza entre socios ha llegado a niveles tales que, el temor a represalias prima por sobre cualquier acción o medida que un Estado pueda llegar a sopesar sobre otro, aun cuando jurídicamente se posea una convicción absoluta sobre lo que se pretende reclamar. *“Es imperativo sacar al Mercosur del estancamiento y de la desconfianza. Ni el mundo ni nuestros países son los mismos que hace tres décadas. Exige renovarnos para buscar una actualizada convergencia, profundizar nuestros acuerdos estratégicos, incrementar el comercio entre nuestros países, articular cadenas productivas entre nosotros y con otras regiones para participar activamente y con el mayor agregado de valor posible en el nuevo, complejo y exigente comercio global”*¹⁴.

Un relanzamiento del TPR puede entenderse ciertamente propicio. En ese sentido, el término que mayor aceptación pueda generar es el del reposicionamiento del órgano no solo dentro de la estructura del bloque, sino también a nivel nacional en cada uno de los Estados Partes.

En ese sentido, se hace necesario un acercamiento del TPR hacia los particulares trascendiendo los límites de Asunción, ciudad en la que se ha instalado y de la que, prácticamente, no ha logrado trascender. Montevideo, como sede del MERCOSUR, no puede permanecer ajeno a ello, debiendo ser utilizado también como plataforma para llevar al TPR a ámbitos a los que no ha podido acceder desde su creación. Habiéndose demostrado la escasa recurrencia de los particulares al TPR, tal vez sea el momento de invertir la ecuación permitiendo que sea el propio TPR el órgano que asome como una solución a los contratiempos que los particulares atraviesan en el ámbito del MERCOSUR.

Incluso, pretendiendo erradicar el menoscabo al que ha sido sometido el TPR no debe descartarse la posibilidad de –en la búsqueda de un nuevo impulso- iniciar el proceso de reposicionamiento mediante una reestructura identitaria que apunte a una denominación del órgano fidedigna con su tarea que, cuanto menos, puede catalogarse de permanente.

Que el TPR sea ignorado por parte de los Estados Miembros no debe ser impedimento para que el mismo nivel de ignorancia alcance a los particulares que tienen sembrado en el MERCOSUR sus intereses económicos y comerciales.

Evidentemente, no podría avanzarse ni generarse logros sustanciales en lo antes mencionado si no se modifica el régimen de acceso de los particulares al TPR. En tal sentido, avanzar en una reforma –que no pretende ser transformadora- sino apenas estimulante, se hace sumamente necesaria.

Podemos concluir que el consenso es prácticamente unánime al pretender que los particulares puedan acceder al TPR sin necesidad de atravesar por sus correspondientes secciones nacionales que, comúnmente

14 “Sacar al Mercosur del estancamiento y la desconfianza”. Diario *Clarín*. 28 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/sacar-mercosur-estancamiento-desconfianza_0_1AD3hh8e3.html

imbuidas de intereses políticos, no hacen más que transformarse en un filtro que desestimula a aquellos quienes podrían encontrar en el órgano una solución jurídica a las situaciones que –por propia naturaleza- existen en todo régimen de asociación comercial.

Son estos posicionamientos reseñados entre especialistas y académicos los que deben servir de incentivo para avanzar en la búsqueda de consensos que permitan ejecutar lo que establece el propio Protocolo de Olivos respecto a la evolución del proceso de integración y el perfeccionamiento de su sistema de solución de controversias.

Conscientes del estado actual del bloque, no se propone en esta instancia una modificación profunda ni sustancial del Protocolo de Olivos. Incluso, no se entendería apropiada en la coyuntura actual una acción de esas características. Esa idea –quizá viable en un mediano a largo plazo- no pretende ser instalada, al menos, hasta tanto el MERCOSUR avance y logre evolucionar hacia un verdadero mercado común.

En este sentido, se torna irracional poder establecer hoy una comparación –o una fantasiosa evolución- hacia una corte de las características que posee el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Resulta vacuo apuntar a una modificación que pretenda asimilar al TPR con un órgano jurisdiccional moderno, de carácter vinculante y garante del derecho comunitario de una asociación supranacionalista consolidada política y económicamente, tal como en su momento fuera propuesto por el Parlamento del MERCOSUR. Por cierto, este último es otro órgano comunitario cuya función y practicidad ameritaría una revisión aún más profunda que la que se propone en esta instancia para el Tribunal Permanente de Revisión.

Apenas, si acaso, podríamos sugerir una revisión respecto a la reglamentación que obliga a los Estados Partes a consensuar la elevación de solicitud de opiniones consultivas ante el TPR, considerando este aspecto como un elemento superlativamente desestimulante para los socios que pretenden obtener respuestas ágiles de parte del órgano jurisdiccional.

El TPR necesita evolucionar –así lo establece el protocolo que instituyó su creación- pero en un contexto especialmente sensible para el MERCOSUR, debe hacerlo de manera escalonada y segura para apuntar a un crecimiento que permita dotarlo del prestigio que no ha podido lograr desde su fundación.

Más aún, y considerando que el MERCOSUR ha dejado de ser únicamente un bloque comercial, esta nueva sinergia debe ser capaz de abracar terrenos que exceden a lo económico y que hoy ha incorporado elementos tales como trabajo, ciudadanía, cooperación, derechos humanos, etc.

Este reclamo no puede vanagloriarse de ser novedoso ni original, sin embargo su letargo se ha vuelto cada vez más pronunciado dado que suele interpretarse la importancia del mismo, pero no así su urgencia. Así, el TPR ha ocupado siempre un papel secundario dentro de los contratiempos que arrecian al MERCOSUR, desplazando su necesaria reforma por entenderse

sustancial pero no apremiante para los Estados Miembros.

Ahora bien, que sea secundario no puede ser sinónimo de prescindible. Pese a su llamativa capacidad ociosa no existe propuesta alguna que apunte a su eliminación, puesto que representaría un retroceso considerablemente significativo dentro de un esquema de integración que se encuentra en vías de incorporar un quinto miembro pleno.

¿Es acaso el TPR un reflejo del actual estado del MERCOSUR?

Lo primero que debería establecerse para responder a la interrogante planteada es cuál es la situación del MERCOSUR. Abordar esta cuestión obligaría –prácticamente- a la realización de una investigación y análisis más profundo y extenso que el aquí esgrimido. Pese a ello, podemos establecer que para aquellos quienes entienden –y defienden- la integridad del bloque, su funcionamiento y existencia, el TPR puede ser un órgano igualmente perfectible y mejorable. No interpretarán un estancamiento ni un desprecio hacia el mismo, más sino reconocen el éxito de las instancias previas de negociación y discusión diplomática, tales como los que se generan en los ámbitos de la Comisión de Comercio (CCM) y el Grupo de Mercado Común (GMC).

Ahora bien, para aquellos quienes interpretan que el MERCOSUR ha caído en un estancamiento y cierto estado de inercia, el TPR se ha vuelto un reflejo de una desidia que, incluso, parece profundizarse entre los Estados Miembros. Reconocemos la importancia del órgano jurisdiccional y su necesaria existencia como instrumento de solución de controversias, pero entendemos que el agotamiento de ciertos ámbitos de negociación y la penetración –cada vez mayor- de la política partidaria por sobre la de estado ha dañado sustancialmente la estructura y operatividad del bloque generando que cierta contaminación alcance a todo el organigrama mercosureño.

En este aspecto, el TPR no deja de ser un reflejo de la creciente erosión de la confianza entre socios. Así las cosas, se entiende por qué un miembro evaluaría seriamente recurrir al Tribunal sopesando de inmediato las posibles represalias de las que podría ser víctima *a posteriori*. Es el mismo descreimiento que se genera sobre el TPR cuando sus laudos no son respetados o, más aún, birlados mediante artilugios que no hacen más que desacreditar al órgano jurisdiccional arrastrándolo hasta la situación en la que se encuentra en la actualidad.

La contribución de los Estados Miembros en blindar al TPR en estos aspectos ha sido de escasa a nula. Es incuestionable la responsabilidad que les cabe a los socios en el menoscabo al régimen y el consecuente desprecio por la normativa vigente violándose –de manera flagrante y sin mayores consecuencias- lo establecido por el art. 27° del Protocolo de Olivos en cuanto al cumplimiento de los laudos “en la forma y con el alcance con que fueron dictados”.

Habiendo realizado este análisis, nos permitimos señalar:

1. El modelo de solución de controversias establecido ha demostrado

- su incapacidad para la resolución de diferencias, generando una excesiva apelación de los Estados Parte a los medios presidenciales y diplomáticos para la solución de conflictos.
2. El sistema actual envía señales de agotamiento y desconfianza que se reflejan en la consideración cada vez más elevada que cobra el régimen de diplomacia presidencial.
 3. La existencia del temor a represalias que puedan adoptarse entre Estados Parte por la mera consideración de reclamos por la vía jurisdiccional vigente.
 4. El necesario reposicionamiento del TPR en la estructura orgánica del MERCOSUR.
 5. La reformulación del sistema de acceso de los particulares al TPR mediante el acceso –como mínimo- a opiniones consultivas sin la necesidad de apelar a las secciones nacionales correspondientes.
 6. La revisión del reglamento que establece la actuación conjunta entre Estados Partes para elevar al TPR una solicitud de opinión consultiva.
 7. La necesidad de una penetración mayor del TPR en los Estados Miembro, especialmente entre particulares, reduciendo los niveles de ignorancia y desconocimiento que existen sobre el mismo.
 8. La improcedencia de elevar –en la actual coyuntura regional- al TPR a la condición de Corte de Justicia del MERCOSUR.

CONFLICTO DE INTERÉS

El autor declara que el artículo no representa conflicto de interés alguno para el autor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBUET VIGNALI, Heber. “El concepto de soberanía y el ingreso al MERCOSUR”. *Revista Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales)*. 1995, n° 8.

BAS, Magdalena. *Solución de Controversias en el MERCOSUR. Análisis de resultados 2004-2011 desde una perspectiva jurídico-política*. Montevideo: Uruguay. Universidad de la República. 2013.

CARVALHO DE VASCONCELOS, R.; MAIA T., S. “La competencia consultiva del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR: legitimación y objeto”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2014, vol 2, n° 4.

CENTURIÓN GONZÁLEZ, Carlos H. “Aporte del Tribunal Permanente de Revisión al proceso de integración en el MERCOSUR: reflexiones orientadas hacia la sociedad civil del MERCOSUR”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2017, vol 5, n° 9.

ESPÓSITO, Carlos D. “Soberanía e igualdad en el derecho internacional”. *Revista Estudios Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales (Universidad de Chile)*. 2010., n° 165.

FERNÁNDEZ REYES, Jorge. “El orden jurídico del MERCOSUR”. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. 2006, vol 5, n° 9.

FERNÁNDEZ REYES, Jorge. “El “Relacionamiento Externo” del MERCOSUR”. *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI)*. 2015, n° 01/2015.

MALAMUD, Andrés. “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico”. *Revista del Grupo de Relaciones Internacionales (GERI-UAM)*. 2010, n° 15.

MENDEZ, Maider. “Tribunal Permanente de Revisión en la línea del tiempo. 2002-2009”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2019, vol 7, n° 14.

OPERTTI, Didier. “Ideas para reformar el Mercosur en lo institucional”. *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI)*. 2015, n° 09/15.

PEROTTI, Alejandro D. *Tribunal Permanente de Revisión y Estado de Derecho en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina. Edición Marcial Pons. 2007.



TPR: future prospects

Abstract: Established in 2004 as a MERCOSUR dispute resolution body, the Permanent Review Court (Tribunal Permanente de Revisión) has had limited activity for years. This situation encourages generating a consideration of its efficiency as well as its future projection, allowing to consider possible reforms in a short and medium term that enable the body to increase its functionality to the service of the legal security to the Southern Common Market (MERCOSUR) regulations.

Keywords: Tribunal Permanente de Revisión; Permanent Review Court; MERCOSUR; controversies; justice; reforms.

TPR : perspectives d'avenir

Résumé : Créé en 2004 en tant qu'organe de règlement des différends du MERCOSUR, le Tribunal permanent de révision a maintenu -depuis des années- peu d'activité. Cette situation découle de l'incitation à générer une réflexion sur son efficacité ainsi que sa projection future, permettant d'évaluer les réformes plausibles à court et moyen terme qui permettent à l'organisme d'accroître sa fonctionnalité au service de la sécurité juridique de la réglementation du MERCOSUR.

Mots clés: Cour Permanente de Révision; MERCOSUR; controverses; justice; réformes.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Pablo Londinsky. Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad ORT Uruguay. LL.M en Derecho por la Universidad de Montevideo. Alumni de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Profesor Adjunto de Política Exterior del Uruguay (Universidad ORT Uruguay).