

Hacia una integración regional más eficiente: Los impactos en el MERCOSUR del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y un cambio para una mejor ejecución

Para uma integração regional mais eficiente: Os impactos no MERCOSUL do Acordo de Associação com a União Europeia e uma mudança para melhor execução

*Ramiro García Blanksman** 

* Universidad Torcuato di Tella, Argentina.

Resumen: En el presente trabajo se expondrán los impactos que significaría para el MERCOSUR la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación realizado con la Unión Europea. Para ello, primero hay que considerar ciertas características de ambas estructuras de integración regional. El MERCOSUR, al ser un organismo intergubernamental, actualmente presenta algunas limitaciones estructurales en comparativa con la Unión Europea, como ser las asimetrías jerárquicas en la normativa del organismo en los distintos estados miembros, ausencia de plazo para la integración de estas, la dependencia a los intereses de los gobiernos de turno, entre otras. Debido a ello, se logrará apreciar que el acuerdo de Asociación Unión Europea-MERCOSUR implicaría un significativo avance en mejorar la calidad institucional del MERCOSUR. Sin embargo, en el presente análisis se argumentará la existencia una alternativa que lograría una mayor captación de las distintas ganancias que este acuerdo implica, la cual es la de transformar al MERCOSUR en un organismo supranacional. En virtud de ello, se realizará un análisis comparativo a la estructura de la Unión Europea, ya que posee características como la aplicabilidad inmediata de sus normas, teniendo un efecto directo y superior a los derechos nacionales de los estados miembros. Al final del trabajo, se podrá inferir que, si bien el mencionado Acuerdo es un gran paso para una integración regional más eficiente, transformar al MERCOSUR en un organismo supranacional lograría una mejor aplicabilidad del mismo, como así también suplir gran parte de las

E-mail: rgblanksman@gmail.com

Recibido: 31/05/2020. Aceptado: 02/03/2021.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

ineficiencias jurídicas que actualmente posee y brindándole a sus estados miembros una mayor estabilidad jurídica, lo cual derivaría en mayores beneficios sociales y económicos.

Resumo: Neste trabalho, expor –se os impactos que a entrada em vigor do Acordo de Associação celebrado com a União Européia significará para o MERCOSUL. Para isso, é necessário primeiro considerar algumas características de ambas as estruturas de integração regional. O MERCOSUL, por ser um órgão intergovernamental, apresenta atualmente algumas limitações estruturais em relação à União Européia, tais como assimetrias hierárquicas na regulamentação do órgão nos diferentes estados membros, ausência de prazo para sua integração, dependência de interesses dos governos atuais, entre outros. Por isso, será possível perceber que o acordo de Associação União Européia-MERCOSUL implicaria em um avanço significativo na melhoria da qualidade institucional do MERCOSUL. Porém, nesta análise será discutida a existência de uma alternativa que permitiria uma maior captura dos diversos ganhos que este acordo implica, que é transformar o MERCOSUL em um órgão supranacional. Em virtude disso, será realizada uma análise comparativa da estrutura da União Européia, uma vez que esta possui características como a aplicabilidade imediata de sua regulamentação, tendo efeito direto e superior aos direitos nacionais dos Estados membros. Ao final do trabalho, pode-se inferir que, embora o referido Acordo seja um grande passo para uma integração regional mais eficiente, a transformação do MERCOSUL em um órgão supranacional permitiria uma melhor aplicabilidade do mesmo, além de abastecer grande parte do as ineficiências jurídicas que atualmente possui e proporcionando aos seus Estados membros maior estabilidade jurídica, o que levaria a maiores benefícios sociais e econômicos.

Palabras clave: Cooperación, Eficiencia, Integración, MERCOSUR, Unión Europea.
Palavras-chave: Cooperação, Eficiência, Integração, MERCOSUL, União Européia.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Metodología de trabajo utilizada

Para este trabajo se utilizará la metodología de carácter cualitativo, ya que es la más indicada a tratar el tema elegido porque tiene datos que no solo pueden ser reducidos a números, sino que consta en su mayoría conceptos, citas bibliográficas, interpretaciones, etc., por lo que será un análisis de aspectos descriptivos y así generar un respaldo al tema planteado. Por otro lado, utilizare el método científico analítico-comparativo, ya que se analizarán dos sistemas de integración distintos como lo son la Unión Europea y el MERCOSUR¹.

1 HERNÁNDEZ SIAMPIERI, Roberto. *Metodología de la investigación*. 5ª ed. México: Mc.Graw Hill, 2010.

1.2. Fundamentación

El Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea va a significar la convergencia de dos mercados muy distintos, pero donde se podrá apreciar en el presente trabajo que va a significar en la transformación en mercados más competitivos y eficientes, logrando generar beneficios en ambos bloques.

Sin embargo, actualmente el MERCOSUR al ser un organismo intergubernamental, el cual padece de ciertas ineficiencias jurídicas y limitaciones estructurales, como ser el de tener distinta jerarquía las normas del MERCOSUR en los derechos internos de los estados, lo cual genera un problema de definición de derechos, ya que en los estados miembro tienen distinta preponderancia de los derechos comunitarios sobre su derecho interno, como así también el de falta de aplicabilidad inmediata de la normativa del MERCOSUR, la cual queda supeditado a los procesos de cada estado miembro. Por lo que la cooperación entre estos estados resulta más costosa de lo que podría ser, ya que actualmente su calidad institucional se encuentra en un nivel subóptimo, lo que se traduce en pérdidas de beneficios.

Es por ello, que se plantea transformar el MERCOSUR en un organismo supranacional lograría eliminar muchas ineficiencias que hoy posee, para lo cual se tomara como comparativa la Unión Europea. Al final del presente trabajo se podrá inferir que, si el MERCOSUR adoptara la misma estructura de la Unión Europea, le otorgará una estabilidad de la que actualmente no tiene, ya que, de transformarse en un órgano supranacional, se podrían mejorar gran cantidad de sus ineficiencias, como ser el de que su normativa tendría aplicación inmediata en los estados miembros. Esto también ayudaría a las empresas que integren el bloque, ya que al tener un sistema más eficiente se lograrían intercambios a menores costos, provocando un mercado más competitivo, lo que se traduce en una asignación más eficiente de recursos y una maximización en el bienestar agregado de los agentes económicos, lo cual genera incentivos para una mayor cantidad de inversiones extranjeras. Además, esta transformación en un organismo supranacional por parte del MERCOSUR, al tratarse de un sistema más eficiente generaría una mayor captación de las ganancias derivadas del acuerdo mencionado.

2. DOS MODELOS: COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL (CI) VS SUPRANACIONALIDAD (SN)

Es importante destacar las diferencias entre ambos conceptos, ya que la CI a través de los clásicos procedimientos de derecho internacional, intenta organizar el trabajo común de los diferentes Estados preservando las estructuras nacionales existentes².

En cambio, la SN, siguiendo a Sandra Negro, los elementos que una organización de carácter supranacional residen principalmente en que estas

2 SANGUINETTI, J. L. "MERCOSUR: Las alternativas del diseño institucional definitivo", en *Integración Latinoamericana*, nº 196. Buenos Aires: BID/INTAL, 1994, p. 4.

gozan de una mayor autoridad gubernamental y poderes legislativos en relación con sus Estados miembros, donde esta autoridad tiene la organización para hacer que su derecho sea directamente aplicable a los nacionales de sus Estados miembros, sin requerir la adopción de medidas nacionales por parte de los Estados, y la aplicación de este concepto en el inicio del proceso de integración aparecen limitados a determinados sectores³.

Para finalizar este punto, resulta destacable la opinión de la citada anteriormente cuando hace referencia a Charles Oman, diciendo “Ofrece este autor una interesante óptica acerca de la soberanía de los Estados participantes pues no se detiene en el aspecto de transferencias de competencias y pérdida de soberanía por parte de los Estados, sino en la oportunidad que el esquema de integración brinda a los Estados de incrementar el poder de negociación y la soberanía política de los Estados participantes, frente al resto del mundo”⁴.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUAL ESTRUCTURA DEL MERCOSUR

3.1. Asimetrías Constitucionales respecto de la jerarquía normativa del MERCOSUR

En esta sección se realizará un análisis sobre la jerarquía normativa emanada de algún órgano del MERCOSUR que tiene en cada país miembro según sus constituciones.

Constitución Nacional de la República Argentina

No hace falta agregar mucho más de lo dispuesto en el art. 75 inc. 22 de la CN, en el título de Atribuciones del Congreso, la cual estipula que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, es decir, supralegal. Por otro lado, gozarán de jerarquía constitucional los tratados nombrados en el artículo, y se necesitara la aprobación de las 2/3 partes del Congreso para que los demás tratados y convenciones sobre Derechos Humanos puedan gozar de tal jerarquía.

También hay que destacar el art. 75 inc. 24 de la CN, ya que estipula expresamente “Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara...”, esto significa un gran avance para poder lograr una integración regional, ya que permite la delegación de competencias y jurisdicción, además les da un carácter supralegal a los tratados de integración. No obstante, es interesante destacar que, a partir de una interpretación literal de la Constitución

3 NEGRO, Sandra C. (Ed.), *Derecho...*, p. 48-49.

4 OMAN, Charles. “Globalization and Regionalization: The Concepts”. En *Globalization and Regionalization: The challenge for Developing Countries*, Development Centre Studies, 1994.

mencionada, los tratados del MERCOSUR no estarían comprendidos en el marco del inciso 24 del art. 75 de la Constitución argentina, ya que no se cumplen con los requisitos exigidos por la norma, debido a que sus órganos con capacidad decisoria son de carácter intergubernamental y no supra-estatal o supranacional. En razón de lo expuesto, se suele mencionar que la legislación emanada de los órganos que componen el MERCOSUR reviste carácter jerárquico en su vinculación con las leyes en razón de la regla insertada en el art. 75, inciso 22 de la Constitución mencionada⁵, aunque como se puede apreciar, las normas gozarían de jerarquía supra-legal en los dos casos.

Por último, me parece importante destacar nuevamente a la autora Scotti⁶ “(...) doctrina sentada por la Corte Suprema en el fallo “Cafés La Virginia S.A. s/ apelación (por denegación de repetición)” del 12 de octubre de 1994, en el cual nuestro más alto tribunal de justicia reconoció jerarquía supralegal a un acuerdo celebrado entre la Argentina y Brasil, en el marco de la ALADI sobre normas nacionales que imponían gravámenes a la importación.

En efecto, la reforma constitucional ha dado un paso muy importante al reconocer ciertos rasgos propios del derecho de la integración, en particular, la jerarquía superior de los tratados de integración respecto de las leyes internas, la delegación de competencias y jurisdicción en organizaciones supranacionales y la jerarquía superior del derecho derivado respecto de las leyes”.

Por último, la autora anteriormente nombrada destaca “La Constitución subordina la facultad del Congreso para aprobar estos tratados con Estados Latinoamericanos a las siguientes condiciones: 1) que se observen condiciones de igualdad y reciprocidad; 2) que se respete el orden democrático; 3) que se respeten los derechos humanos; y 4) que se aprueben por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Por su parte, la aprobación de los tratados de integración con Estados que no son latinoamericanos está sujeta, además de a las condiciones enumeradas en 1), 2) y 3), a: 4) que la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara declaren la conveniencia de su aprobación y 5) que la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara lo apruebe dentro de los ciento veinte días posteriores al acto declarativo.

Cabe precisar que la Ley 24.080 del 10 de junio de 1992 exige que los hechos y actos referidos a tratados internacionales en que sea parte la República Argentina sean publicados dentro de los 15 días hábiles posteriores a cada hecho o acto.”

5 VIEIRA, Luciane Klein. *La reforma de las constituciones de los Estados partes del MERCOSUR. Diario jurídico La Ley*. Disponible en: <<https://vpn.utdt.edu/>>

6 SCOTTI, Luciana B. “La integración regional y el derecho de la integración El caso del MERCOSUR: luces y sombras”. *Diario Jurídico elDial*. Disponible en: <www.eldial.com>

Constitución Nacional del Paraguay

Es oportuno lo señalado por Luciane Vieira⁷ “en igual sentido que la de la Argentina, admite la existencia de un orden jurídico supranacional. Sin embargo, lo sujeta a la condición de igualdad con otros Estados y a que ese orden garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo político, económico, social y cultural.

En cambio, al contrario de lo que hizo la Constitución argentina, la paraguaya no privilegia la integración latinoamericana en detrimento de la integración con otros países. Es decir, le confiere igual trato.

Respecto a la jerarquía entre norma interna e internacional, es dable señalar que los art. 137 y 141 de la Carta Magna bajo análisis otorgan a los tratados jerarquía superior a las leyes internas. Sin embargo, conforme aduce Sandra Negro, no existe una referencia expresa a las normas derivadas, producto de órganos creados por tratados de integración. De esta forma, para este país, los tratados que establezcan la integración regional tendrán jerarquía supra-legal, pero infra-constitucional.

Luego, con relación a la Argentina y al Paraguay se puede decir que ambos países presentan normas constitucionales flexibles a la adopción de un orden de carácter supranacional, admitiendo la posibilidad de renuncia de la soberanía, bajo ciertas condiciones de reciprocidad entre los Estados. No obstante, aunque coincidan con la atribución de jerarquía supra-legal a los tratados de integración regional, es dable señalar que el texto paraguayo no menciona el derecho derivado entre la jerarquía de las fuentes del derecho, motivo por el cual se sostiene que “Argentina posee entonces, innegablemente, la Constitución más avanzada bajo el prisma de una futura integración comunitaria semejante a Europa”.

Constitución Federal de Brasil

Siguiendo a la misma autora, la cual dispone sobre esta constitución “de 1988, no prevé en su articulado ninguna disposición que trate de la jerarquía entre tratados y normas internas, exceptuado el tratamiento dispensado a los tratados de derechos humanos, que a partir de la Enmienda Constitucional Nº 45/2004, adquirieron una jerarquía superior o hasta mismo constitucional, conforme se verifica del análisis del art. 5º, párrafo 3º, a pesar de que esta postura no es unánime tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia de los tribunales superiores. En materia de integración regional, la única previsión existente en la Constitución referida está contemplada en el art. 4º, párrafo único, según la cual “la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, orientándose a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. “Luego, a partir del texto subrayado, se verifica que también

⁷ VIEIRA, Luciane Klein. “La reforma de las constituciones de los Estados partes del MERCOSUR”. *Diario jurídico La Ley*. Disponible em: <<https://vpn.utdt.edu/proxy/44f9178c/https/informacionlegal.com.ar>>

se da preferencia a la integración latinoamericana, pero, con relación al tratamiento jerárquico de los tratados de integración regional lo que existe es un verdadero vacío, que lleva a que tales acuerdos sean tratados de la misma forma que los acuerdos en general, en donde se les da igual jerarquía que a las leyes ordinarias, como resultado de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial. Asimismo, es dable reiterar que el país tampoco contempla en su Carta Magna disposiciones que permitan someterse a un orden jurídico supranacional, sujetando los tratados internacionales al control de constitucionalidad”.

Constitución Nacional Uruguay

Aquí me basaré en la explicación que brinda Daisy Ventura⁸, “Aunque pionera, la referencia a la integración contenida en la Ley Fundamental uruguaya es enigmática, probablemente en razón de su carácter obsoleto. Según el artículo 6 (último inciso), la República buscará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo referente a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

A semejanza de Brasil, Uruguay conoció una tentativa de convertir la norma programática favorable a la integración en un dispositivo verdaderamente efectivo, pero fracasó. Una reforma del artículo 6 fue propuesta en 1993 por el presidente del Senado, que deseaba agregar en él tres incisos: 3. Los tratados que consagren la citada integración aprobados de acuerdo con el artículo 85, 7, forman parte del derecho nacional y hacen nacer directamente derechos y obligaciones para los habitantes de la República, cuando sus disposiciones fueren directamente aplicadas; 4. Las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando fueren obligatorias para todas las personas, en virtud de su contenido; 5. No serán aplicables las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos. Esta propuesta fue rechazada por la comisión especial de reforma en el Senado.

A semejanza de la Carta brasilera, la Constitución uruguaya guarda silencio en cuanto a la jerarquía entre las normas jurídicas.

Pero el artículo 4º se muestra bastante restrictivo en cuanto a las fuentes de derecho que admite: la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará. La Suprema Corte de Justicia, por su parte, desarrolló en los años setenta jurisprudencia según la cual los tratados internacionales tenían primacía sobre las leyes internas. En 1990 un fallo de referencia invirtió esta tendencia, relegando los tratados internacionales a la posición de equivalencia con las leyes ordinarias. Para esta jurisdicción

8 VENTURA, Daisy. *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea*, 2005, p. 228 y ss., Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_7431-544-4-30.pdf>

uruguay, cabe apoyar la tesis de que la ley posterior al tratado, incompatible con él, supone su derogación.

Las Constituciones de Brasil y Uruguay conocieron numerosas modificaciones puntuales desde el inicio de los años noventa. Sin embargo, ninguna disposición anteriormente citada fue objeto de revisión.”

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Aquí considero pertinente citar a la autora Luciana Scotti⁹, en donde determina tres características fundamentales del art 153 de la Constitución que se trata: “i) Se admite en el orden constitucional interno la posibilidad de que Venezuela participe en procesos de integración que contemplen la creación de órganos supranacionales, y la atribución a estos, del ejercicio de competencias cuya titularidad es atribuida por el propio texto constitucional a los órganos nacionales del poder público; ii) se acoge con rango constitucional el principio de aplicación del Derecho comunitario, lo cual quiere decir que las normas dictadas por la organización supranacional (Derecho comunitario derivado), previa atribución al efecto, tienen incidencia directa e inmediata en la esfera jurídica de los Estados parte y en la de sus ciudadanos, sin perjuicio de que el propio ordenamiento comunitario establezca la necesaria intervención de los órganos nacionales, a los efectos de su ejecución o de su desarrollo interno, y iii) se recibe, también con jerarquía constitucional, el principio de aplicación preferente del Derecho comunitario, según el cual, en caso de conflicto entre una norma del Derecho interno y otra del Derecho comunitario, la norma interna queda desplazada por la comunitaria, que se aplica preferentemente, siempre que la competencia para dictarla este atribuida a la organización supranacional”. Al final hace referencia al artículo 23 de la Constitución mencionada, en la cual estipula “Los tratados, pactos, y convenciones internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público”.

3.2. Falta de aplicación inmediata

En esta parte haré referencia al texto de Cynthia Cabrol¹⁰ cuando explica que “Al ser los órganos del MERCOSUR instituciones intergubernamentales, las decisiones adoptadas por los mismos (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM) no gozan de aplicación inmediata ni aplicación directa en el territorio de los Estados Parte. Esta situación se debe

⁹ NEGRO, Sandra C., Op. cit., p. 116.

¹⁰ CABROL, Cynthia. “El Parlamento del MERCOSUR: su limitado rol en el marco de una estructura institucional intergubernamental”. *Revista Online Lupa Empresarial*. Disponible en: <<http://www.ceipa.edu.co/lupa/index.php/lupa/article/view/130/256>>

a que, una vez aprobada la norma, los cuatro Estados deben internalizarlas según los propios procedimientos en sus ordenamientos jurídicos nacionales, y es recién después de este acto cuando las mismas se convierten en fuente de derechos y obligaciones jurídicas para los Estados y sus particulares.”

3.3. Falta de plazo para la integración de las normas del MERCOSUR en el derecho interno de los Estados miembros

Para respaldar esta afirmación, seguiré la postura de Scotti¹¹ respecto a que en el art. 42 del Protocolo de Ouro Preto se determina que, al aprobarse las normas del MERCOSUR, estas deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional de los Estados Miembro para que sean vinculantes para estos. Pero el problema radica en que no se establecen plazos perentorios para su incorporación y se rigen por los distintos procedimientos de cada uno, lo que conlleva a crear un clima de inseguridad jurídica y una falta de efectividad, ya que para que la normativa entre en vigor tiene que estar incorporada en todos los Estados Parte. Además, esto implica también que los operadores económicos quedan sujetos a diversas reglas según la forma en la que el Estado en cuestión lo haya internalizado.

3.4. Estado actual del MERCOSUR

“En el MERCOSUR no se ha alcanzado el grado de madurez integrativa y tampoco se ha logrado brindar una eficiente seguridad jurídica debido a la inexistencia de certeza en cuanto a la vigencia simultánea de la normativa MERCOSUREña (derecho derivado). Y de este modo, se incurre en violación de decisiones adoptadas en común y se anteponen los intereses sectoriales internos a los de la comunidad regional”¹².

Hablar de las debilidades institucionales del MERCOSUR es, a esta altura de su evolución, una redundancia. No obstante, no puede dejar de señalarse que esta sentencia [Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en los autos “Whirlpool Puntana SA (TF 21.671-A) c/ Dirección General de Aduanas”, donde se pronunció sobre la compatibilidad de las denominadas retenciones a las exportaciones en el comercio intra MERCOSUR] es producto de esa debilidad.

En verdad, un proceso de integración para contar con herramientas institucionales eficaces debe estar dotado de instancias jurisdiccionales supranacionales que garanticen —junto con los tribunales nacionales de cada Estado miembro— la interpretación uniforme de sus normas conforme a las pautas hermenéuticas supra citadas. La Unión Europea encontró en su tribunal de justicia a un firme impulsor de los avances de la integración. Por el contrario, el MERCOSUR, al carecer de dicha instancia, siempre queda

11 SCOTTI, Luciana. “Balances y perspectivas a 20 años de la constitución del MERCOSUR”. Buenos Aires: EUDEBA, 2013, 386 p.

12 MARANIELLO, Patricio Alejandro. “Situación actual del MERCOSUR”. *Diario jurídico La Ley*. Disponible en: <<https://vpn.utdt.edu/proxy/2e602ea2/https/informacionlegal.com.ar/maf/app/document?&src=laley>>

expuesto a las distintas interpretaciones que hacen los tribunales nacionales. El fallo de nuestra CSJN que aquí se analiza, al convalidar incumplimientos a los objetivos fijados en el Tratado de Asunción, significó un retroceso para el proceso de integración”¹³.

El Gobierno elevó aún más la tensión dentro del MERCOSUR e instará a Brasil, Uruguay y Paraguay a tomar una decisión sobre el futuro del bloque regional, que atraviesa una de sus mayores crisis por las fuertes diferencias ideológicas internas en torno a la apertura comercial. Los cortocircuitos crecieron en el marco de la pandemia por el coronavirus¹⁴.

4. CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUAL ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1. La supranacionalidad y sus efectos

Para este punto, citaré a Rodolfo Barra¹⁵ “Probablemente el sistema más perfeccionado en materia de un ordenamiento jurídico supranacional, incluyendo su Tribunal de Justicia, es el vigente para la Unión Europea”.

Allí los principios de aplicabilidad inmediata y directa, de primacía o prevalencia, de expansión, según lo autorice la regla de la subsidiariedad, aseguran la vigencia del derecho comunitario, en su inacabado ámbito de competencia, por sobre los derechos locales, con obligación de respeto con tales alcances incluso para el juez nacional que es también considerado (doctrinalmente) como una suerte de ‘juez comunitario’, según Pescatore, y colaborador del Tribunal de Justicia de la Unión. Es de notar que esta vía permite que el derecho supranacional sea vigente en las relaciones entre particulares e, insisto, con prevalencia sobre las normas locales”.

Posteriormente el autor citado concluye “en todos los casos la cuestión fundamental se ha resuelto o con la admisión del efecto constitucional automático del Tratado o con las reformas de las constituciones locales para adaptarlas al Tratado.

Es un principio común del derecho internacional (art. 27, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados) y del derecho de la integración, que un Estado no puede excepcionarse en su ordenamiento normativo interno para justificar el incumplimiento de un tratado vigente, es decir,

13 GONZÁLEZ, Flavio Floreal. “Retenciones a la exportación en el MERCOSUR”. *Diario jurídico La Ley*. Disponible en: <<https://vpn.utdt.edu/proxy/2e602ea2/https/informacionlegal.com.ar/>>

14 ALAN SORIA, Guadalupe. “El Gobierno sube la tensión en el MERCOSUR y plantea una posible ruptura”. *Diario la Nación*. Disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-sube-tension-MERCOSUR-plantea-posible-nid2358740>>

15 BARRA, Rodolfo. *Jurisdicción constitucional de los tribunales internacionales*. Disponible en: <<http://rodolfobarra.com.ar/index.php/2012/02/jurisdiccion-constitucional-de-los-tribunales-internacionales/>>

ratificado conforme lo dispuesto por la Constitución y por el mismo tratado.

En consecuencia, nos encontramos frente a dos perspectivas: la primera, desde el derecho constitucional local, siempre se afirmará la primacía de la Constitución del Estado, aun sobre los acuerdos internacionales; la segunda, desde la responsabilidad internacional del Estado, la solución práctica obligará a adaptar la norma local, aun constitucional, a lo establecido en el tratado internacional, ya firmado o que se desea —en realidad, necesita— firmar. Sin que se lo afirme, todavía, teóricamente, la realidad práctica parece conducirnos a la primacía de la norma internacional.

Esta última es una interpretación que quedaría fortificada de admitirse que, por el distinto nivel competencial del Derecho comunitario con respecto al ordenamiento local, y mediando la autorización constitucional para delegar competencias a autoridades supranacionales, estas últimas, actuando en calidad de 'constituyente' en el ámbito comunitario, se han desempeñado en el marco de una autorización abierta para desarrollar una norma fundamental —el Tratado— que no precisa poseer un contenido estrictamente ajustado a las Constituciones locales. Incluso en este plano, como veremos, en un aspecto crucial como el respeto de los derechos humanos, el Tratado sería examinado de conformidad con los principios y normas internacionales de respeto de tales derechos y no con relación a las normas respectivas de las Constituciones locales, aun cuando estas forman parte de las 'tradiciones constitucionales comunes', según la expresión habitual del Tribunal de Justicia.”

Para finalizar, considero importante exponer algunos extractos del fallo “Francovich y otros”¹⁶:

a) Sobre el principio de la responsabilidad del Estado

Debe señalarse, en primer lugar, que el Tratado CEE ha creado un ordenamiento jurídico propio, integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales, cuyos sujetos no son sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales y que, al igual que impone cargas a los particulares, el derecho comunitario también genera derechos que entran a formar parte de su patrimonio jurídico; éstos se crean no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también debido a obligaciones que el Tratado impone de manera bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias¹⁷.

La obligación de los Estados miembros de reparar dichos daños se basa también en el artículo 5 del Tratado, en virtud del cual los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para

¹⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Disponible en: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=543379>>

¹⁷ Véanse las sentencias de 5 de Febrero de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 3, y de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141.

asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. Entre esas obligaciones se encuentra la de eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho comunitario¹⁸.

De todo lo expuesto resulta que el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables”

b) Sobre los requisitos necesarios para dar lugar a la responsabilidad del Estado

Cuando, como ocurre en el presente asunto, un Estado miembro incumple la obligación que le incumbe, en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, de adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una directiva, la plena eficacia de esa norma de Derecho comunitario impone un derecho a indemnización siempre y cuando concurren tres requisitos.

El primero de estos requisitos es que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares. El segundo requisito es que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva. Por último, el tercer requisito es que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

Así pues, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que un Estado miembro está obligado a reparar los daños que resultan para los particulares de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/987.”

5. COMPARACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

Según lo expuesto se pueden realizar las siguientes distinciones, donde con UE se hace referencia a la Unión Europea y con ME al MERCOSUR:

Unión Europea: tanto sus instituciones como sus órganos tienen carácter supranacional, y sus integrantes representan intereses independientes de los gobiernos nacionales, ya que se basan en los intereses de la comunidad europea, porque tiene su propia autonomía decisoria.

MERCOSUR: posee carácter intergubernamental, lo que significa que carecen de cualquier tipo de autonomía, puesto que están compuestos solo por representantes gubernamentales y deciden por consenso, no media renuncia ni transferencia de atribuciones y potestades soberanas, por lo que representan los intereses de los gobiernos de turno a los que pertenecen.

Unión Europea: las decisiones de las instituciones u órganos, salvo excepciones donde se adopta por unanimidad, se adoptan por mayoría simple o cualificada.

MERCOSUR: las decisiones de estas instituciones se realizan por

¹⁸ Véase, en lo que respecta a la disposición análoga del artículo 86 del Tratado CECA, la sentencia de 16 de Diciembre de 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1125.

consenso mediante la presencia de los representantes asignados por los gobiernos de los Estados partes, a los cuales se le da capacidad de veto de las mismas, lo que puede paralizar el funcionamiento del MERCOSUR. Esto significa que los Poderes Ejecutivos nacionales tienen la concentración de la toma de decisiones y que se necesita la aprobación unánime de todos los miembros presentes para la entrada en vigor de la normativa ME.

Unión Europea: una de las cualidades más destacables, es la supremacía de su derecho comunitario, tal es así que, como se ve reflejado en la práctica, contiene un ordenamiento en la que el Derecho Comunitario prevalece sobre el Derecho interno de los Estados Miembros. Además, goza de una inmediata aplicabilidad y con efecto directo de las normas, lo cual significa que pueden ser invocadas directamente por los particulares, ya que no es necesaria la internalización de las mismas a los derechos nacionales. Además, en caso de que no se cumpla con alguna directiva de la UE, cualquier ciudadano de la Unión puede interponer el recurso de incumplimiento.

MERCOSUR: Como se ha expuesto, la jerarquía de la normativa del MERCOSUR es distinta en cada Estado parte. Además, no existe plazo de integración en el derecho interno, entonces se genera una situación de inseguridad jurídica cuando hay Estados que no lo integran. Como consecuencia, incluso en el caso que todos los Estados miembros integren una normativa del MERCOSUR, hay un claro desequilibrio en cuanto al valor jerárquico de la misma dependiendo del país donde se lo quiera invocar.

6. ASPECTOS A CONSIDERAR DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Si bien cada acuerdo comercial tiene sus propias características y alcances, hay consenso en que “Los acuerdos comerciales preferenciales o multilaterales modifican las condiciones de competencia de los países, generando cambios en la dotación y la remuneración a los factores y en general en el bienestar de la población”¹⁹. Más específicamente, el mismo artículo señala que los mencionados acuerdos “modifican las condiciones en las cuales se desarrolla la actividad económica de los países, expandiendo o contrayendo las actividades existentes antes de los acuerdos y creando o modificando las condiciones de abastecimiento de bienes y servicios de uso intermedio y final. Aunque puede haber motivaciones de diversa índole para mejorar las condiciones recíprocas de acceso a mercados, en general el fin último es la mejora en el bienestar de la población del país que se involucra en un acuerdo de integración comercial”²⁰.

Otro aspecto a considerar de los acuerdos son sus efectos, donde una de las principales cuestiones que surgen es “el de la ganancia por economías de escala, que surge por el acceso a un mercado más grande que

19 SÁNCHEZ, Álvaro Lalanne Guillermo. *Evaluación del impacto de acuerdos comerciales, Metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo*, p. 5. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45070-evaluacion-impacto-acuerdos-comerciales-metodologias-experiencias>>

20 *Ibid*, p. 7.

permite incrementar la eficiencia. Al mismo tiempo, para consumidores con preferencia por la variedad, un mercado más grande aumenta la disponibilidad de variedades y por lo tanto el bienestar”²¹.

En otro orden de conceptos, es interesante a destacar un autor sobre la descripción del concepto de “competitividad como eficiencia, pues su objetivo consiste en determinar la eficiencia relativa de los países en desarrollo. Sin embargo, como esta medida no basta para describir la magnitud del término competitividad, es necesario analizar también los factores que la determinan, de acuerdo con el enfoque de Ferraz, Kupfer y Haguenuer. Estos autores buscan un enfoque dinámico, que proporcione un punto de referencia para la competitividad mediante el análisis del proceso competitivo. En este contexto, la competitividad se define como la capacidad de una empresa de crear e implementar estrategias competitivas y mantener o aumentar su cuota de mercado de manera sostenible.

El desempeño y la eficiencia productiva de las empresas estarían ligados a la capacitación acumulada a lo largo del tiempo, que incidiría en sus estrategias competitivas. Estas, a su vez, se adoptarían de acuerdo con el ambiente económico y el proceso competitivo en el cual se insertaría la empresa. De esta forma, la competitividad se entendería como una medida que abarca no solo una determinada empresa, sino que está directamente relacionada con el patrón de competencia de un mercado específico.

Los patrones de competencia estarían influenciados por la composición del ambiente competitivo de la empresa, es decir, por los componentes estructurales y conductuales de un determinado sector o sistema económico. Estos patrones derivan de la interdependencia entre las empresas o sectores competitivos a través de complementariedades tecnológicas, restricciones y estímulos al flujo de bienes, además de la disponibilidad de infraestructura, leyes, sistemas de planificación y políticas industriales, entre otros”²².

Según este artículo hay varios factores que determinan la competitividad, donde la empresa (capacitación, desempeño, métodos de organización y estrategia) se encuentra dentro de una estructura (mercado, configuración de la industria, regímenes de incentivos y regulación, grado de sofisticación tecnológica y accesos a productos internacionales) y todo ello a su vez depende en el sistema en el que se desempeñe (infraestructura, ambiente macroeconómico, internacional, político-institucional, legal, normativo y social)²³.

Respecto del impacto en la calidad institucional de estos acuerdos, un estudio refleja importantes conclusiones respecto de la robusta relación sobre los roles institucionales y geografía en las ganancias de los acuerdos comerciales:

21 Ibid, p. 10.

22 La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45005-la-competitividad-sus-factores-determinantes-un-analisis-sistemico-paises>>

23 Ibid, diagrama 1, p.11.

Descubrimos que el comercio es una variable explicativa estadísticamente significativa para la productividad laboral en nuestra muestra de países, cuando se incluye la calidad institucional y los factores geográficos(...) Los resultados de nuestras estimaciones sugieren que un aumento de un punto porcentual en el comercio, medido como apertura real, aumenta la productividad en un 0,16% en el corto plazo -menor que otros resultados-, mientras que el coeficiente a largo plazo es 0,80 ($0.16 / (1 - 0.80)$), lo que está más en línea con los hallazgos previos en estudios transversales. El tamaño de este coeficiente es económicamente significativo, ya que un 1% de aumento en comercio (es decir, apertura real) incrementa la productividad laboral en 0,8%.

Concluimos que beneficios históricamente atribuidos al comercio, en realidad correspondían a los roles de las instituciones y la geografía, y el coeficiente comercial se reduce significativamente cuando se agrega la calidad institucional como una variable explicativa adicional en un análisis de los niveles de vida (PIB per cápita). Además, no encontramos evidencia que implique que los países con las instituciones de menor calidad no se benefician del comercio, aunque el impacto del comercio aumenta cuando se controla a aquellos países con menor calidad institucional. Nuestro robusto análisis plantea preguntas sobre el papel de las instituciones para los países de la OCDE e indica la posibilidad de que estos países estén en un nivel crítico de instituciones requeridas para facilitar una alta productividad del trabajo. Encontramos una fuerte relación entre la calidad institucional y la productividad laboral en toda nuestra muestra, siendo más pronunciada en los últimos períodos. Es posible que surjan problemas de calidad de datos en la década de 1980, y sabemos que existen pocas medidas confiables para las instituciones que tienen más de 10 años.

Los estudios empíricos en esta área deben ocuparse de profundizar en la mejor manera de medir la calidad institucional, dada su amplia cobertura y definición, e intentar identificar de manera más específica aquellos elementos que producen un mayor impacto en el ingreso y la productividad. No obstante, la conclusión de que el comercio es importante para la productividad nacional es un fuerte resultado de nuestros análisis²⁴.

De lo expuesto puede inferirse que la calidad institucional y los factores geográficos son elementos importantes a considerar respecto de los beneficios obtenidos en la productividad laboral en una apertura comercial, y que cuando son incluidos, el coeficiente comercial se reduce significativamente al momento de analizar las ganancias de un acuerdo comercial. Esto significa que gran parte de las ganancias de un acuerdo comercial se debe a la calidad institucional y su geografía.

24 DOYLE, Eleanor and MARTINEZ-ZARZOSO, Inmaculada. Productivity, Trade, and Institutional Quality. A Panel Analysis. *Southern Economic Journal*, 2011, vol. 77, n° 3, p. 726-752. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/40997282>>

7. ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR

El 28 de Junio de 2019 se anunciaba el histórico acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, el cual implica a un mercado que representa a el 25% PBI mundial, 37% de las exportaciones mundiales en bienes y servicios y un 10% de la población mundial.

Según lo indicado por el Banco Interamericano de Desarrollo el Acuerdo

El acuerdo, histórico por su tamaño, amplitud temática y significado político, incluye compromisos sobre comercio, cooperación y diálogo político y crea un mercado de 778 millones de habitantes. En el plano comercial, la UE se compromete a liberalizar el 92% de las importaciones provenientes del MERCOSUR, mientras el bloque sudamericano liberará gradualmente el 91% de las importaciones europeas. Con la entrada en vigor del acuerdo, el MERCOSUR pasará a tener tratados de libre comercio con 23,5% del PBI global (vs. tan solo 1,4% hoy en día). Los plazos acordados para la desgravación contemplan las heterogeneidades estructurales entre ambas regiones, con tiempos sustancialmente más cortos para la liberalización que debe realizar la UE, y una transición más gradual para el MERCOSUR. En 4 años a partir de la entrada en vigor del acuerdo, la UE estará aplicando la mitad del arancel promedio actual mientras que el MERCOSUR reducirá su arancel promedio a la mitad recién en 9 años. Quizás más importante aún es el impacto potencial en términos institucionales. El acuerdo brindará certidumbre legal y mejorará el clima de negocios, aumentando el atractivo de los países miembros del MERCOSUR como destino para la IED. Los compromisos en materia de diálogo político y cooperación también deberían otorgar mayor seguridad y previsibilidad al entorno político regional y a la relación bilateral, repercutiendo favorablemente en la capacidad de atraer IED. A su vez, el acuerdo consolida una mesa de diálogo y negociación permanente, a partir de la cual se podrán monitorear los impactos, potenciando los efectos positivos y amortiguando los negativos. En términos sectoriales, el acuerdo abre oportunidades para mejorar el acceso al cerrado mercado europeo de bienes agrícolas, y podría contribuir a fortalecer las cadenas de valor y aumentar la competitividad de las economías del MERCOSUR. El acuerdo también busca estimular el desarrollo de sectores como servicios basados en conocimiento, donde el MERCOSUR ya es un exportador competitivo. En este contexto, será clave que los países del bloque actúen de manera decidida para implementar políticas que les permitan maximizar las oportunidades del acuerdo y afrontar con éxito los desafíos que éste implica²⁵.

25 BELISARIO DE AZEVEDO, Jesica De Angelis, MICHALCZEWSKY, Kathia, TOSCANI, Verónica. *Acuerdo de Asociación MERCOSUR- Unión Europea*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo, 2019. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/>

A modo de síntesis, sus principales puntos según un artículo publicado en el Estudio Jurídico Marval O'Farrell Mairal son²⁶:

7.1. Reducciones de tarifas

El Acuerdo prevé una amplia liberación del comercio de bienes, especialmente industriales y agrícolas. La mayoría de los productos verán sus tarifas eliminadas a través de un período transicional, mientras que otros quedarán sujetos a ciertas tarifas y cuotas.

7.2. Acceso general al mercado

- El MERCOSUR liberará totalmente el 91% de las importaciones provenientes desde la Unión Europea en un período, en la mayoría de los casos, de 10 años. Los productos más sensibles para el MERCOSUR quedarán sujetos a una liberalización lineal más larga de hasta 15 años.
- La Unión Europea liberará el 92% de sus importaciones provenientes del MERCOSUR dentro de un período de transición de hasta 10 años.
- En términos de posiciones arancelarias, el MERCOSUR liberará un 91 % de sus productos mientras la Unión Europea liberará un 95% de sus productos, en sus cuadros tarifarios respectivos.

7.3. Acceso al mercado respecto de bienes industriales

- La Unión Europea eliminará el 100% de sus aranceles sobre bienes industriales a través de un período de transición de hasta 10 años.
- El MERCOSUR eliminará totalmente los aranceles sobre sectores claves como el automovilístico, autopartes, maquinaria, químico y farmacológico. Para cada uno de estos sectores, la liberación será de un 90% de las exportaciones provenientes de la Unión Europea.
- Todos los recortes realizados por el MERCOSUR serán lineales, excepto por los vehículos de pasajeros que serán completamente liberados en 15 años, con un período de gracia de 7 años, que será acompañado por una cuota de transición de 50.000 unidades. Esta cuota transitoria tendrá una tasa interna de la mitad de la tarifa de NMF.
- Las posiciones arancelarias sobre autopartes serán mayormente liberadas dentro de los 10 años posteriores a la firma del Acuerdo.
- Para maquinaria proveniente de la Unión Europea, el 93% de las exportaciones se liberará completamente dentro de los 10 años

publications/spanish/document/Acuerdo_de_Asociaci%C3%B3n_MERCOSUR-Uni%C3%B3n_Europea.pdf>

26 GAYOL, Pablo J.; HELIBRON, Tomas. *Aspectos principales del Acuerdo Comercial UE-MERCOSUR, El acuerdo de principio*, 2019. Disponible en: <<https://www.marval.com/publicacion/aspectos-principales-del-acuerdo-comercial-ue-MERCOSUR-el-acuerdo-de-principio-13386>>

posteriores a la firma del Acuerdo (lo que representa un 67% de las exportaciones al MERCOSUR).

7.4. Acceso al mercado respecto de bienes agrícolas

- Las tarifas se eliminarán gradualmente en el 93% de las posiciones arancelarias relativas a las exportaciones agroalimentarias de la Unión Europea (95% del valor de exportación de los productos agrícolas de la Unión Europea). Estas posiciones corresponden al 95% del valor de exportación de los productos agrícolas de la Unión Europea.
- La Unión Europea liberará el 82% de las importaciones agrícolas, y las importaciones restantes estarán sujetas a compromisos de liberalización parcial incluyendo cuotas arancelarias para productos más sensibles con una mínima cantidad de productos excluidos.
- El Acuerdo establece cuotas de importación a la Unión Europea para carne de res, pollo, carne de cerdo, azúcar, etanol, arroz, miel y maíz dulce.
- Ambos lados abrirán cuotas tarifarias recíprocas escalonadas en 10 años respecto al queso, leche en polvo y la fórmula infantil.
- Otros productos claves de interés de exportación para la Unión Europea serán liberados por el MERCOSUR como el vino, el aceite de oliva, los licores, la fruta fresca, la malta, el chocolate, entre otros.
- El arancel de importación a la Unión Europea se reducirá a 0% desde la vigencia del acuerdo para la harina de soja, grano de soja, maní, nueces, ciertas frutas, verduras y algunos pescados. El arancel para otros productos se reducirá a 0% en un período de 4 a 10 años, por ejemplo, para ciertos pescados, vegetales, cítricos, biodiésel y confitería.

7.5. Licencias no automáticas

- Las licencias de importación o exportación no automáticas estarán prohibidas, excepto aquellas necesarias para implementar las medidas establecidas por este Acuerdo (por ejemplo, cuotas arancelarias para productos que no están totalmente liberalizados).

7.6. Reglas de origen

- Estas incluyen i) los requisitos para los productos originarios incluyendo los productos enteramente obtenidos; ii) la regla de absorción; y iii) el principio de territorialidad.

El Acuerdo conserva la lista tradicional de la Unión Europea de operaciones insuficientes que no confieren origen. Con respecto a la

verificación, las autoridades aduaneras de la parte importadora pueden solicitar cooperación administrativa para obtener información de la parte exportadora. No se permitirán verificaciones directas por parte de las autoridades aduaneras de la parte importadora.

7.7. Defensas comerciales

El Acuerdo incluye una salvaguarda bilateral, que permite a las Partes evitar el daño económico causado por aumentos inesperados o significativos en las importaciones preferenciales resultantes del Acuerdo. Esta cláusula tiene un límite de vigencia de 18 años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo y permite la suspensión de preferencias durante un período de hasta dos años, con una posible prórroga por otros dos años.

7.8. Obstáculos técnicos al comercio

El Acuerdo espera eliminar barreras innecesarias y facilitar el comercio, y crear las condiciones marco para mayor convergencia entre las normas y reglamentos técnicos. Para facilitar la convergencia reglamentaria, las partes acordaron una definición cerrada de las organizaciones internacionales que establecen los estándares, con menciones específicas de la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el Codex Alimentarius.

7.9. Contratación pública

Las entidades comprendidas a nivel central y federal son los ministerios del Gobierno central y otras agencias gubernamentales y federales. En la Argentina, cubrirá la contratación pública por entidades de nivel central, como ministerios, agencias y universidades nacionales.

La Unión Europea y el MERCOSUR acordaron aplicar disciplinas modernas basadas en principios de no discriminación, transparencia e imparcialidad, y las normas detalladas establecidas en la versión revisada del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio.

7.10. Derechos de propiedad intelectual

El Acuerdo tiene una amplia conformidad respecto de indicaciones geográficas, reconociendo 355 indicaciones pertenecientes a la Unión Europea y 220 pertenecientes al MERCOSUR.

7.11. Solución de controversias

En primer lugar, el Acuerdo apunta a una resolución amistosa de las disputas. Si esto falla, la parte reclamante puede solicitar el establecimiento de un tribunal de arbitraje compuesto por tres árbitros con conocimiento y experiencia en derecho y comercio internacional. El informe del tribunal es definitivo, por lo que no puede ser apelado y es vinculante para ambas partes.

Analizando el principio de acuerdo publicado por la Cancillería Argentina, hay una cláusula de especial interés para el presente trabajo es la de integración regional (Artículo X), en el cual en el punto 1 se establece

Si bien se reconocen las diferencias en sus respectivos procesos de integración regional, y sin perjuicio de los compromisos contraídos en virtud del presente Acuerdo, las Partes fomentarán condiciones que faciliten el movimiento de bienes y servicios entre y dentro de las dos regiones²⁷.

Esto significa que el MERCOSUR debe implementar procesos que faciliten el movimiento de bienes y servicios entre las dos regiones.

Por otro lado, respecto del alcance de este acuerdo hay publicaciones indican que “para los países del MERCOSUR, abrirse a este mercado representa un paso extraordinario y un desafío especial. Hasta ahora, sólo existían acuerdos con Egipto, Israel y los territorios palestinos. El nuevo tratado da acceso a un gran y novedoso mercado de consumo, a la vez que implica, también, la necesidad de reformas con vistas a una mayor competitividad y al cumplimiento de normas laborales y medioambientales acordadas.

Todavía para el 2015 el 22% de las exportaciones del MERCOSUR iban dirigidas a la UE, alrededor del 16% a China (a principios de la década de 2000 apenas comprendían el 2%, lo que implica un aumento significativo en unos cuantos años) y un 10% a los Estados Unidos (a principios del 2000 se trataba de un 27%). En 2017, China superó a la Unión Europea como el principal socio comercial del MERCOSUR: China ocupa el primer lugar con casi el 22 del 100% del comercio mundial, le sigue la UE con el 20% y los Estados Unidos con el 15%. 60.000 empresas europeas operan en los países del MERCOSUR.

Fundamentalmente el MERCOSUR exporta productos agrícolas y materias primas a los países de la UE, mientras que la UE exporta, a su vez, maquinaria y productos procesados a la zona comercial de América del Sur. Es así como el acuerdo es particularmente interesante para la industria automotriz y la industria química. A primera vista, esto puede parecer una ampliación ventajosa, pero las dificultades que entrañaron las larguísimas negociaciones estuvieron fundadas en cuestiones particulares. Los agricultores europeos temen la competencia en el sector agrario (especialmente en lo concerniente a la carne vacuna), mientras que la industria automotriz del MERCOSUR también está preocupada por la competencia de la UE. Las cuestiones particulares podrían resolverse con cuotas y períodos de transición, pero los detalles finales aún penden del aire²⁸.

27 Cláusula de Integración Regional, Trade part of the EU-MERCOSUR Association Agreement Without Prejudice, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Disponible en: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-MERCOSUR-ue/clausula-de-integracion-regional>>

28 SCHWARZBAUER, Annette; HÜGEL, Johannes. Acuerdo UE-MERCOSUR: desde el Atlántico, un “puente hacia el Sur”, 2019. Disponible en: <<https://www.kas.de/documents/285099/285148/Acuerdo+UE-MERCOSUR.pdf/5d0548d1-f094-4e39-b0d9-a259b>>

Respecto de los siguientes pasos, el mismo artículo señala

El texto del acuerdo comercial, tradicionalmente la parte más difícil de un Acuerdo de Asociación, se enviará - después de ultimar los detalles finales -, como paso siguiente, al Parlamento de la UE y a los parlamentos de los países del MERCOSUR para su ratificación. La totalidad del Acuerdo de Asociación requiere también la ratificación de todos los parlamentos de los Estados miembros de la UE, un proceso que puede llevar años. Sin embargo, en lo que respecta a la sección comercial, basta con la ratificación por parte del Parlamento de la UE. Por lo tanto, es concebible que la sección comercial pueda entrar en vigor para 2021. Con el acuerdo alcanzado a finales de junio, las partes involucradas enviaron una clara señal de que querían un tratado y preferirían su entrada en vigor lo antes posible.

Dadas las circunstancias que actualmente se atraviesan debido a la pandemia causada por el COVID-19, implique un retraso en los plazos para la entrada en vigor del acuerdo.

Por último, considero importante destacar el informe final del Sustainability Impact Assessment (SIA) publicado por la London School Economics (LSE) en febrero del corriente año. El mismo consiste en un instrumento que utiliza la Unión Europea de acuerdos de gran porte y que en este caso lo realizó la LSE, sirve para tener una evaluación de impacto ex-ante para el análisis de comercio (en el caso sobre el acuerdo de asociación) y que se estudian las repercusiones en materias como economía, medioambiente, social y derechos humanos, entre otros. El mencionado informe, en una de sus conclusiones destaca

Teniendo en cuenta los efectos dinámicos resultantes de la liberalización del comercio, como es el aumento de la competencia y la mayor actividad innovadora, es probable que una liberalización de los servicios comerciales entre la UE y el MERCOSUR genere mayores niveles de actividad económica en ambas regiones. Esto es particularmente cierto para los países del MERCOSUR, que se encuentran en un proceso de recuperación económica y generalmente se benefician de una asignación más eficiente de recursos, como lo reflejan las ganancias estáticas estimadas de la liberalización comercial. Además, se estiman niveles más altos en la producción industrial y en los volúmenes de exportación para los países del MERCOSUR como resultado de la liberalización de los servicios comerciales. Como los servicios comerciales están cada vez más vinculados a la fabricación, los efectos dinámicos comerciales a largo plazo de la liberalización de los servicios pueden contribuir significativamente a mejorar a la

economía en términos generales²⁹.

Posteriormente, el mencionado informe estipula

Para los países individuales del MERCOSUR, se espera que los principales beneficios económicos de una liberalización del comercio de los servicios financieros con la UE surjan de los efectos dinámicos a largo plazo, tales como la competencia, la contribución de servicios financieros modernos al cambio estructural de la economía y, finalmente, el crecimiento de la actividad económica general³⁰.

Por lo que el acuerdo significa una liberalización de comercio, que, considerando sus efectos dinámicos, implica un cambio en la estructura económica de sus participantes, incrementando la competencia y la innovación. Respecto de los países miembros del MERCOSUR, se considera que esta liberalización generará beneficios debido a una asignación de recursos más eficiente en los servicios comerciales y se estima que ocasionará niveles más altos en la producción industrial y en los volúmenes de exportación de los países, y si paralelamente se considera que se generaría un sistema financiero más moderno y competitivo, se puede inferir que habrá un crecimiento general de la actividad económica.

8. CONCLUSIÓN

Se pudo observar la importancia que tienen los acuerdos comerciales para las partes involucradas, como las ganancias por las economías de escala de un mercado más grande, lo cual la convergencia de estos implica una mayor competencia que se traduce en mayor eficiencia. En el caso en particular, es importante destacar que la ejecución del Acuerdo de Asociación implica per se en gran cantidad de beneficios para ambos bloques, según se pudo apreciar en el informe final del SIA de la LSE sobre el Acuerdo de Asociación entre la UE-MERCOSUR, en el cual se ha mencionado que este acuerdo implicaría mayor competencia e innovación, como así también un aumento de la actividad económica de los países miembros de ambos bloques, donde se señala que para los países integrantes del MERCOSUR significaría una asignación de recursos más eficientes en los servicios empresariales y una estructura más moderna de los servicios financieros. No obstante, también se ha remarcado importancia el sistema en el que se lleva a cabo un acuerdo comercial, y que, al momento de analizar las ganancias de un acuerdo, la calidad institucional es un coeficiente importante. Debido a eso, es necesario resaltar lo que se ha dispuesto respecto de lo que determina el artículo X

29 LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR, Final Interim Report*, 2020. Disponible en: <<http://www.euMERCOSURsia.com/>> 30 Ibid. p. 234.

del principio de acuerdo, donde las partes del acuerdo de asociación se comprometerían a facilitar los procesos para el intercambio de bienes y servicios entre ambos. Considerando todo lo anteriormente expuesto, este acuerdo significaría necesariamente una mejora institucional del MERCOSUR

Por otro lado, en el presente trabajo también se señalaron las deficiencias y limitaciones estructurales que posee actualmente el MERCOSUR, como las mencionadas asimetrías constitucionales en el tratamiento de la jerarquía normativa del MERCOSUR con respecto del derecho interno, su falta de plazo de integración y aplicabilidad inmediata, y carente de autonomía decisoria propia. Sin embargo, lo mencionado es subsanable si se lo transforma en un organismo supranacional, lo que le otorgaría una estabilidad jurídica que actualmente no posee, donde prevalecería el derecho comunitario sobre el derecho interno de los países miembros, otorgándole una aplicabilidad inmediata de la normativa emanada por dicho órgano y con autonomía propia en la toma de decisiones.

Es por lo expuesto, que si bien el Acuerdo de Asociación entre ambos bloques ya implicaría un significativo avance en mejorar la calidad institucional del MERCOSUR, la transformación del MERCOSUR en un organismo supranacional, significaría la generación de un sistema más competitivo que el intergubernamental, lo que permitiría una ejecución aun más eficiente del acuerdo de asociación con la Unión Europea y una mayor captación de ganancias derivadas del mismo y por ende, que logra una mayor generación de beneficios sociales en sus integrantes.

Es este este acuerdo y el cambio propuesto un gran avance para el cumplimiento del mandato acordado en el preámbulo del Tratado de Asunción

Convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAN SORIA, Guadalupe. "El Gobierno sube la tensión en el MERCOSUR y plantea una posible ruptura". Diario la Nación. Disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-sube-tension-MERCOSUR-plantea-posible-nid2358740>>

BARRA, Rodolfo. *Jurisdicción constitucional de los tribunales internacionales*. Disponible en: <<http://rodolfobarra.com.ar/index.php/2012/02/jurisdiccion-constitucional-de-los-tribunales-internacionales/>>

BELISARIO DE AZEVEDO, Jesica De Angelis, MICHALCZEWSKY, Kathia, TOSCANI, Verónica. *Acuerdo de Asociación MERCOSUR- Unión Europea*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acuerdo_de_Asociaci%C3%B3n_MERCOSUR-Uni%C3%B3n_Europea.pdf>

CABROL, Cynthia. “El Parlamento del MERCOSUR: su limitado rol en el marco de una estructura institucional intergubernamental”. *Revista Online Lupa Empresarial*. Disponible en: <<http://www.ceipa.edu.co/lupa/index.php/lupa/article/view/130/256>>

Doyle, Eleanor and Martinez-Zarzoso, Inmaculada. Productivity, Trade, and Institutional Quality. A Panel Analysis. *Southern Economic Journal*, 2011, vol. 77, n° 3, p. 726-752. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/40997282>>

GAYOL, Pablo J.; HELIBRON, Tomas. *Aspectos principales del Acuerdo Comercial UE-MERCOSUR, El acuerdo de principio*, 2019. Disponible en: <<https://www.marval.com/publicacion/aspectos-principales-del-acuerdo-comercial-ue-MERCOSUR-el-acuerdo-de-principio-13386>>

GONZÁLEZ, Flavio Floreal. “Retenciones a la exportación en el MERCOSUR”. *Diario jurídico La Ley*. Disponible en: <<https://vpn.utdt.edu/proxy/2e602ea2/https/informacionlegal.com.ar/>>

HERNÁNDEZ SIAMPIERI, Roberto. *Metodología de la investigación*. 5a ed. México: Mc.Graw Hill, 2010.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR, Final Interim Report*, 2020. Disponible en: <<http://www.euMERCOSURsia.com/>>

MARANIELLO, Patricio Alejandro. “Situación actual del MERCOSUR”. *Diario jurídico La Ley*. Disponible en: <<https://vpn.utdt.edu/proxy/2e602ea2/https/informacionlegal.com.ar/maf/app/document?&src=laley>>

OMAN, Charles. “Globalization and Regionalization: The Concepts”. En *Globalization and Regionalization: The challenge for Developing Countries, Development Centre Studies*, 1994.

SÁNCHEZ, Álvaro Lalanne Guillermo. *Evaluación del impacto de acuerdos comerciales, Metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo*. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45070-evaluacion-impacto-acuerdos-comerciales-metodologias-experiencias>>

SANGUINETTI, J. L. “MERCOSUR: Las alternativas del diseño institucional definitivo”. en *Integración Latinoamericana*, n° 196. Buenos Aires: BID/INTAL, 1994.

SCHWARZBAUER, Annette; HÜGEL, Johannes. Acuerdo UE-MERCOSUR: desde el Atlántico, un “puente hacia el Sur”, 2019. Disponible en: <<https://www.kas.de/documents/285099/285148/Acuerdo+UE-MERCOSUR.pdf/5d0548d1-f094-4e39-b0d9-a259b5c390f3?version=1.0&t=1565703707328>>

SCOTTI, Luciana B. “La integración regional y el derecho de la integración El caso del MERCOSUR: luces y sombras”. *Diario Jurídico elDial*. Disponible en: <www.eldial.com>

SCOTTI, Luciana. “Balances y perspectivas a 20 años de la constitución del MERCOSUR”. Buenos Aires: EUDEBA, 2013, 386 p.

VIEIRA, Luciane Klein. “La reforma de las constituciones de los Estados partes del MERCOSUR”. *Diario jurídico La Ley*. Disponible em: <<https://vpn.utdt.edu/proxy/44f9178c/https/informacionlegal.com.ar>>



Towards a more efficient regional integration: The impacts on MERCOSUR of the Association Agreement with the European Union and a change for a better implementation

Abstract: This paper exposes the most likely impacts that the entry into force of the Association Agreement made with the EU would mean for MERCOSUR. For that purpose, it is first necessary to consider certain characteristics of both regional integration structures. MERCOSUR, as an intergovernmental organization, currently has some structural limitations compared to the European Union, such as hierarchical asymmetries in its regulations between its different member states, an absence of a deadline for its norms integration, and a dependency on the current government members interests, among others. In Light of the MERCOSUR flaws described above, it can be seen possible that the EU-MERCOSUR Association agreement would imply a significant advance in improving the institutional quality of MERCOSUR. However, in this analysis a new alternative will be introduced, one that could capture higher gains on different aspects of this treaty, which consists on the transformation of MERCOSUR into a supranational organization. Accordingly, a comparative analysis will be carried out of the EU structure, with its immediate applicability of its regulations, which has a direct and stronger effect on the national rights of the member states. At the end of this paper, one will able to conclude that although the aforementioned Agreement is a great step towards a more efficient regional integration, transforming MERCOSUR into a supranational organization would achieve a better applicability of it, as well as supplying a large part of the legal inefficiencies which currently has and providing its member states with greater legal stability, which would lead to greater social and economic benefits.

Keywords: Cooperation, Efficiency, Integration, MERCOSUR, European Union.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Ramiro García Blanksman es Abogado por la Universidad Argentina de la Empresa (BS. AS). Magíster en Derecho y Economía por la Universidad Torcuato di Tella (BS.AS). Se desempeñó como asesor legal en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina. Asimismo, se ha desempeñado como ayudante de cátedra en Análisis Económico y Financiero del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.