

**LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN:
HERRAMIENTAS ÚTILES PARA SU DESARROLLO EFICAZ**

Joaquín Gavaldá, Tomas Gaudio

**A INADEQUAÇÃO DAS TEORIAS INTEGRACIONISTAS EUROCÊNTRICAS PARA
ANALISAR O MERCOSUL**

Renato Obikawa Kyosen

**PERMANENCIA DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS
DEL MERCOSUR Y DE LA UNIÓN EUROPEA COMO CONDICIÓN PARA FORMAR
PARTE DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

Leandro Omar El Eter

**DEMOCRACIA, INSTITUCIONALIDADE E PROCESSOS DECISÓRIOS NO MERCOSUL
E NA UNIÃO EUROPEIA**

Guilherme Silva Rossi

**UNINTENTIONAL POWER SOURCES? INSTITUTIONAL SETUP AND EFFECTS
ON BARGAINING IN INTER-REGIONAL NEGOTIATIONS – THE EU AND THE
MERCOSUR**

Helene Dötsch

**ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR,
UN ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS COMERCIALES ESTABLECIDAS EN EL SECTOR
AGROALIMENTARIO**

Fabrizio De Angelis, Lourdes Medina Perez

**LA COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA ENTRE EL MERCOSUR Y LA
UNIÓN EUROPEA**

Agustina Bianca Velo, Daniela Vanesa Perrota

**O PROTOCOLO DE FACILITAÇÃO E COOPERAÇÃO EM INVESTIMENTOS DO
MERCOSUL E O PANORAMA DO DIREITO DOS INVESTIMENTOS NAS RELAÇÕES
INTERREGIONAIS COM A UNIÃO EUROPEIA**

Leonardo Vieira de Oliveira

**COMERCIO AGRARIO: ¿EL TALÓN DE AQUILES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN
ESTRATÉGICA ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA O EL MOTOR DE
UNIÓN?**

María Florencia Guzmán, Laurita Botero Botero

**INVESTOR-STATE DISPUTE SETTLEMENT UNDER REVIEW; ITS CHALLENGES, THE
EU-MERCOSUR LACK OF REGULATION AND BASIS FOR THE UE-UK AND UK-
MERCOSUR FTAS**

Santiago Theoduloz Duarte

**O PAPEL DA GOVERNANÇA NAS INSTITUIÇÕES SUBNACIONAIS: UNIÃO
EUROPEIA E MERCOSUL**

Tainá Siman

**FOOD SECURITY MEASURES AND LABOR REGULATIONS IN THE EU-MERCOSUR
AGREEMENT: AN OVERVIEW OF THE LEGAL CHALLENGES**

Mauro Pucheta, César Álvarez Alonso, Carlos Ruiz

RSTPR

Rev. secr. Trib. perm. revis.
Año 8, N° 16, 2020
ISSN: 2307-5163 (impreso)
ISSN: 2304-7887 (en línea)

Av. Mcal. López 1141 casi Gral. Melgarejo
CP 1532, “Villa Aucinera”
Teléfono: 595 21 221411

Asunción, República del Paraguay

Revista semestral de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión creada para la publicación de artículos académicos que traten temas generales del derecho como regionalismo, integración, organizaciones internacionales y en especial el derecho del MERCOSUR.

Los idiomas de la revista son los idiomas oficiales del MERCOSUR: español y portugués.

Los artículos son inéditos, de rigor científico y se someten al análisis de un consejo técnico, bajo la modalidad *blind review*, es decir, de forma anónima. Los miembros del consejo técnico son profesores, estudiosos e investigadores con notable trayectoria académica y poseen plena libertad para criticar, revisar, aprobar y reprobar los artículos presentados. Su identificación es reservada y se considera la revisión emitida como si fuera de la revista.

En lo que se refiere a la forma, los artículos deben atender a criterios y requisitos establecidos en la Norma Editorial. Tales criterios de formato constituyen, conjuntamente con el análisis de contenido, condición esencial para su publicación, por lo que serán sometidos a consideración del Equipo Editorial.

La Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión busca construir un espacio académico jurídico y se reserva el derecho de rechazar el trabajo sobre temas estrictamente políticos o ideológicamente sensibles.

Revista semestral da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão criada para a publicação de artigos acadêmicos que tratem de temas direta ou indiretamente relacionados ao direito do MERCOSUL, tais como o direito da integração, o direito das organizações internacionais, o direito internacional privado e o direito internacional geral.

Os idiomas da revista são os idiomas oficiais do MERCOSUL: português e espanhol.

Os artigos são inéditos e de rigor científico e se submetem à análise de um conselho técnico na modalidade *blind review*, ou seja, de forma anônima. Os membros do conselho técnico são professores, estudiosos e pesquisadores com notável trajetória acadêmica e possuem plena liberdade para criticar, revisar, aprovar e reprovar os artigos apresentados. Sua identidade se mantém preservada e o parecer emitido é considerado da revista.

No que se refere à forma, os artigos devem atender a critérios e requisitos estabelecidos nas Normas Editoriais. Tais critérios de forma constituem - junto à análise de conteúdo - condição essencial de sua submissão à Equipe Editorial para que a publicação seja considerada.

A Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão busca constituir espaço acadêmico jurídico e se reserva o direito de rejeitar trabalhos sobre temas estritamente políticos ou ideologicamente sensíveis.

RSTPR is a law journal published twice yearly by the Secretariat of the Permanent Court of Revision of MERCOSUR. It releases articles on issues directly or indirectly related to the MERCOSUR and its law system, such as regional integration law, international organizations, private international law and, of course, general international law.

Its working languages are the official languages of MERCOSUR: Portuguese and Spanish.

Papers must be original and their scientific character is checked by ad hoc consultants. This technical board evaluates qualitatively the content and style of each submission under *blind peer review* principles. Professors, scholars and researchers with remarkable academic career take part on this board and are free to criticize, review, approve and disapprove the submitted articles. Their identity is preserved and the opinion is considered that of the journal.

Papers must meet the criteria and requirements established in the Author Guidelines to be considered by the editorial board for publication.

The Law Journal of the Secretariat of the Permanent Court of Revision intends to conform a space for academic production on law and reserves the right to reject any paper which contains strictly political or ideological opinions.



EDITOR JEFE

Juan Manuel Rivero Godoy, Tribunal Permanente de Revisión

EQUIPO EDITOR

Brenda Maffei, Tribunal Permanente de Revisión
Maidier Méndez, Tribunal Permanente de Revisión

COORDINACION TÉCNICA Y DIAGRAMACIÓN

Ruth Navarro, Tribunal Permanente de Revisión

SOPORTE DIGITAL

Manuel Fernández, Tribunal Permanente de Revisión

COLABORADORES

Renata Cenedesi, Tribunal Permanente de Revisión
Cecilia Sáez Repetto, Tribunal Permanente de Revisión
Claudio Gaona, Tribunal Permanente de Revisión

ISSN 2304-7887 (en línea)

ISSN 2307-5163 (impreso)

Año 8, N° 16, setiembre 2020.



La reproducción total o parcial de esta publicación podrá ser hecha siempre que se cite la fuente.
Se agradece comentarios y/o sugerencias a través del correo revista@tprmercosur.org.
Las opiniones contenidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores.

A reprodução total ou parcial desta publicação é permitida sempre que é citada a fonte.
Comentários e/ou sugestões são bem-vindos no correio eletrônico revista@tprmercosur.org.
As opiniões contidas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores.

MIEMBROS ACTIVOS DEL CONSEJO EDITORIAL

Alejandro Pastori, Universidad de La República, Uruguay
Alfredo Mario Soto, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Ana Cristina Paulo Pereira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Ana María Pastorino, Universidad de La República, Uruguay
Andrés Bancalari, Universidad ORT, Uruguay
Antônio Pereira Gaio Júnior, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Augusto Jaeger, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Carlos Francisco Molina del Pozo, Universidad de Alcalá de Henares, España
Carlos Hugo Centurión, Ministerio de Relaciones Exteriores, Paraguay
Carmen Beatriz de Lemos Tiburcio Rodrigues, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Enrique Hernández, Universidad de La República, Uruguay
Guillermo Michelson Irusta, Tribunal Permanente de Revisión, Argentina
Javier Parquet Villagra, Tribunal Permanente de Revisión, Paraguay
Jorge Cardona Llorens, Universidad de Valencia, España
Jorge Fernández Reyes, Universidad de Montevideo, Uruguay
Jorge Fontoura, Tribunal Permanente de Revisión, Brasil
José Antonio Moreno Rodríguez, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política, Paraguay
José Antonio Moreno Ruffinelli, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay
José María Gamio, Tribunal Permanente de Revisión, Uruguay
Juan Emilio Oviedo Cabañas, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay
Leopoldo Godio, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Lilian del Castillo, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Liliana Rapallini, Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Luciane Klein, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Magdalena Bas Vilizzio, Universidad de La República, Uruguay
Marcilio Toscano Franca Filho, Tribunal Permanente de Revisión, Brasil
Miguel Angel Ciuro Caldani, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Nadia de Araujo, Tribunal Permanente de Revisión/Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil
Natasha Suñé, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Norma Zelaya, Universidad Columbia del Paraguay, Paraguay
Pablo Antonio Debuchy Boselli, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay
Paula Wojcikiewicz Almeida, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Brasil
Pierre D'Argent, Universidad de Louvain, Bélgica
Raphael Carvalho de Vasconcelos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Roberto Ruiz Díaz Labrano, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay
Santiago Deluca, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Sergio Maia Tavares, Centro de Estudos em Direito da União Europeia - CEDU, Portugal
Sidney Guerra, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Valerio Mazzuoli, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Brasil

MIEMBROS DEL CONSEJO EDITORIAL ANTERIORES

Alberto do Amaral Júnior, Universidade de São Paulo, Brasil
Calogero Pizzolo, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Daniel José Pavón Piscitello, Universidad Católica de Córdoba, Argentina
Diego Moreno Rodríguez, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción,
Paraguay
Enrique C. Barreira, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Noemí B. Mellado, Universidad Nacional de La Plata, Argentina
Paulo Borba Casella, Universidade de São Paulo, Brasil
Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Brasil
Sandra Cecilia Negro, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Silvina Barón Knoll, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
Soledad Villagra de Biedermann, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay
Susana Czar de Zalduendo, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Umberto Celli Junior, Universidade de São Paulo, Brasil
Wagner Menezes, Universidade de São Paulo, Brasil
Welber Barral, Universidade de São Paulo, Brasil
Wilson Nerys Fernández, Universidad de la República, Uruguay
Yeny Villalba, Universidad Columbia del Paraguay, Paraguay

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN – APRESENTAÇÃO

<i>Juan Manuel Rivero Godoy</i>	9
---------------------------------------	---

ARTÍCULOS ORIGINALES – ARTIGOS ORIGINAIS

La importancia de la información en los procesos de integración: herramientas útiles para su desarrollo eficaz

<i>Joaquín Gavaldá, Tomas Gaudio</i>	10
--	----

A inadequação das teorias integracionistas eurocêntricas para analisar o MERCOSUL

<i>Renato Obikawa Kyosen</i>	29
------------------------------------	----

Permanencia de los sistemas democráticos en los Estados miembros del MERCOSUR y de la UNIÓN EUROPEA como condición para formar parte de la integración regional

<i>Leandro El Eter</i>	44
------------------------------	----

Democracia, institucionalidade e processos decisórios no MERCOSUL e na União Europeia

<i>Guilherme Silva Rossi</i>	61
------------------------------------	----

Unintentional power sources? Institutional setup and effects on bargaining in inter-regional negotiations – the EU and the MERCOSUR

<i>Helene Dötsch</i>	77
----------------------------	----

Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, un análisis de las medidas comerciales establecidas en el sector

<i>Fabrizio De Angelis, Lourdes Medina Perez Toledo</i>	100
---	-----

La cooperación científica y tecnológica entre el MERCOSUR y la Unión Europea

<i>Agustina Bianca Velo, Daniela Vanesa Perrotta</i>	117
--	-----

O Direito dos Investimentos no MERCOSUL e o novo Protocolo de Facilitação e Cooperação em Investimentos	
<i>Leonardo Vieira de Oliveira</i>	145
Comercio agrícola en el tratado de asociación estratégica entre Unión Europea y MERCOSUR: ¿el talón de Aquiles del acuerdo o la razón de la unión?	
<i>Laurita Botero Botero, María Florencia Guzmán</i>	163
Investor-State Dispute Settlement under review; current challenges, lack of regulation in the EU-MERCOSUR agreement and basis for the EU-UK and UK-MERCOSUR FTAs	
<i>Santiago Theoduloz Duarte</i>	182
O papel da governança das instituições consultivas: União Europeia e MERCOSUL	
<i>Tainá Siman</i>	204
Food Security Measures and Labor Regulations in the EU-MERCOSUR Agreement: An Overview of the Legal Challenges	
<i>Mauro Pucheta, César Álvarez Alonso, Carlos Ruiz</i>	224
CONTRIBUCIONES ESPECIALES – CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS	
La necesidad de aplicación del principio de transparencia en la puesta en práctica del Acuerdo UE-MERCOSUR	
<i>Carlos Francisco Molina del Pozo</i>	249
Futurología sobre las normas internacionales	
<i>Heber Arbuét-Vignali</i>	268
NORMA EDITORIAL	307

PRESENTACIÓN

El presente número de la RSTPR aborda una temática interesante sobre las negociaciones del Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En esa variada gama de situaciones, la diversidad de artículos ayuda a ilustrar a los lectores algunas de sus repercusiones.

En ese sentido, los temas que se exponen hacen eco de algunas cuestiones como la democracia como pilar de las relaciones y condiciones de permanencia en los respectivos bloques. Ello va acompañado de la importancia de la comunicación como herramienta de conocimiento en los sistemas de integración y sobre las teorías que se insertan en ellos.

Por otro lado, aspectos referidos a la cooperación tecnológica e inversiones ayudan a visualizar el marco para esas actividades dentro del Acuerdo. No menos importante son las medidas referidas al sector agroalimentario, el comercio agrario, la regulación del ámbito laboral y una vista a la solución de disputas en el contexto de las inversiones.

Finalmente, la gobernanza y dentro ella la transparencia, como principio de conducción, sientan fuertes bases del Acuerdo y la forma en que se plantean las relaciones entre los actores.

Es oportuno plasmar el agradecimiento correspondiente a todos los autores y revisores, además al equipo editor de la ST que contribuyen para que un nuevo número de la revista jurídica sea publicada.



Juan Manuel Rivero Godoy
Secretario del TPR

La importancia de la información en los procesos de integración: herramientas útiles para su desarrollo eficaz

A importância da informação nos processos de integração: ferramentas úteis para o seu desenvolvimento eficaz

*Joaquín Gavaldá**

*Tomas Gaudio**

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo profundizar sobre la importancia de la información en los procesos regionales y mostrar cómo desde las diferencias que entendemos fundamentales entre dos sistemas de integración: el Mercado Común del Sur y la Unión Europea, puede gestarse el escenario para que el conocimiento de la existencia del MERCOSUR se desarrolle en la población, con miras a consolidar aún más este proceso, mediante el uso de mensajes eficaces, produciendo así una consciencia mercosureña que genere adhesión y conjugación de voluntades a nivel región.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo aprofundar sobre a importância da comunicação nos processos regionais e mostrar como desde as diferenças que entendemos fundamentais entre os dois sistemas de integração: o Mercado Comum do Sul e da União Européia, podem gerir o cenário para que o conhecimento da existência do MERCOSUL se desenvolva na sua população, com o objetivo de consolidar ainda mais esse processo, mediante o uso de mensagens eficazes, produzindo assim uma consciência mercosulista que gere adesão e conjugação de voluntários a nível regional.

Palabras clave: MERCOSUR, integración regional, Unión Europea, conocimiento, consciencia mercosureña.

Palavras-chave: MERCOSUL, integração regional, União Européia,

* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Argentina.

E-mail: joaquingav@gmail.com

Recibido: 13/02/2020. Aceptado: 30/06/2020.



conhecimento, consciência mercosulista.

1. INTRODUCCIÓN

La integración regional es un fenómeno que se desarrolla a escala global, haciendo caso a la necesidad de agruparse como medio para lograr los objetivos que sean fijados entre los Estados parte de los diferentes sistemas. Las motivaciones fueron y siguen siendo varias y oscilan desde cuestiones comerciales hasta aquellas dedicadas a la protección de los Derechos Humanos, entre tantos otros asuntos. La importancia que reviste el estudio de esta rama del Derecho Internacional General, nos invita tanto a su análisis técnico - jurídico, como así también a su reflexión y toma de consciencia del espacio en el que se desarrolla, el tiempo y las coyunturas sociales, políticas y económicas que la atraviesan, y en consecuencia, que nos atraviesan. Que los actos emanados de los órganos pertenecientes a un sistema de integración nos condicionen, es tan cierto como entender que los actos de gobierno influyen en el normal y habitual desarrollo de la vida social de los pueblos.

Cuando en el presente artículo nos refiramos a la publicidad de los actos, es fundamental destacar la necesidad de entender a ésta no sólo desde el punto de vista de la exteriorización, comprendida como productora de efectos jurídicos individuales de forma directa¹, sino también bajo una óptica existencialista, toda vez que a partir del momento en que un evento entra dentro de nuestra esfera de conocimiento, ese hecho deja de ser un mero acontecimiento y empieza a formar parte de aquello que nos constituye como individuos dentro de una sociedad.

En este orden de ideas, y con la intención de comprender la forma en que los procesos de integración nos moldean como comunidad y como individuos, en el presente desarrollo vincularemos las principales diferencias entre los procesos de integración regional que refieran a la Unión Europea y al Mercado Común del Sur, siendo el conocimiento de su existencia, dada a través de técnicas comunicativas adecuadas por parte de los grupos que lo componen, condición necesaria para su despliegue y eficaz desarrollo.

Este trabajo tiene como objetivo dar cuenta de la significación de las técnicas comunicacionales e informativas a los fines de producir un eficaz desarrollo del fenómeno de la integración regional. En definitiva, se intentará argumentar que en caso de ausencia de estos aspectos gnoseológicos por parte de la comunidad, el despliegue integrador no cumplirá los objetivos que se propone y fracasará.

2. CREATIVIDAD

Cabe aclarar, que si bien los temas a abordar son en esencia de carácter jurídico, la idea principal es poder abstraernos de lo estricto y formal de la

1 MONTENEGRO CORREA, Sebastián N. *Algunas reflexiones en torno a la publicidad de los actos de gobierno*, *Diario de Doctrina y Jurisprudencia el Derecho*. Buenos Aires, febrero de 2019, N° 14.562. p.2.

palabra de un tratado o definición pura, para encaminar el pensamiento hacia un modo más abarcativo del que pueda inferirse la relación necesaria existente entre un hecho, y su publicidad o propaganda en términos de conocimiento colectivo. Es admirable la conjunción de voluntades políticas que han avanzado sobre la idea de cooperación en la esfera internacional; y esto lo comprendemos como un acontecimiento de dimensiones excepcionales; sin embargo y no por concebirlo como algo distinto o de escasa envergadura institucional, son de menor importancia aquellas actividades que en un marco individual y haciéndose de su habitualidad hubieren de generar *consciencia mercosureña*. Emilio Renart entiende que el acto creativo que distingue la actividad humana de las otras especies animales está en la capacidad de asociar información, es así como decidimos nuestros patrones de conducta. A este proceso él lo denomina creación en sentido estricto, del cual se deduce que esa capacidad de modificar la realidad y no ser repetidores de modelos es lo que nos hace libres y humanos; explica también que la confusión que da a lugar el vocablo creatividad es producto de que siempre se la vinculó con los hechos trascendentes, y no cotidianos – nuestra vida diaria–; por eso considera que hay una creatividad trascendente, que es aquella que modificando al individuo modifica por derivación a la especie; y otra cotidiana, que modificando al individuo, también modifica su entorno². Es a través de esta última acepción del concepto creatividad que entendemos que pueden lograrse cambios significativos. Comprender el hecho de que el entorno influye en nuestras vidas condicionándolas, y que los actos más habituales como lo pueden ser ir al mercado, concurrir al colegio, procurar estudios universitarios o hacer ejercicios entre tantos otros, son los que pueden lograr generar adhesión a una idea de lo que el MERCOSUR es y hace por quienes se encuentran dentro de su ámbito de funcionamiento, son el factor determinante que puede generar esta consciencia mercosureña. El interrogante surge respecto de cuál es la forma en la que este tipo de actos puedan lograr su cometido.

3. PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: PARALELO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA (UE). PRINCIPALES DIFERENCIAS

A continuación desarrollaremos una breve explicación brindando un marco teórico referencial general sobre los sistemas regionales para luego adentrarnos en la temática del factor conocimiento, destacando la notable función que asume dentro de los procesos de integración.

Una posible definición del Derecho Internacional Público es la que lo caracteriza como “... *el conjunto de normas jurídicas que regla las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional*”, por otro lado, en palabras del Dr. Pizzolo el Derecho de la Integración es “*el conjunto de normas y actos jurídicos que regulan las conductas de los Estado entre sí, de éstos con organismos internacionales, y de estos organismos entre sí, con el objeto*

² RENART, Emilio. *Los Caminos de la Creatividad*. Buenos Aires, n°1 1998.

de potenciar la cooperación entre las partes para facilitar la obtención de los fines propuestos –generalmente económicos–, mejorar sus relaciones recíprocas y fortalecer su posición conjunta frente a los Estados ajenos al grupo formado”³.

Desde estas definiciones se puede apreciar que lo dicho para la terminología clásica del Derecho Internacional Público general, también se aplica al Derecho de la Integración. Teniendo en cuenta esto, algunos procesos de integración contienen únicamente normas que tienen por objeto la cooperación y asociación entre Estados, utilizando como medio al Derecho Internacional General⁴; esta es la característica propia de los procesos intergubernamentales. El MERCOSUR se entiende dentro de esta lógica, el propio Protocolo de Ouro Preto así lo establece indicando que *“son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo de Mercado Común, el Grupo de Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR”⁵.*

Estos tipos de procesos se basan *“...en la colaboración o coordinación entre los Estados, donde no se imponen decisiones por el voto de la mayoría sino que todo se hace a través de acuerdos, a ser cumplidos en forma voluntaria por los países involucrados, respetándose la soberanía de cada uno de ellos...”⁶.*

Otro de sus aspectos centrales yace sobre la idea de reciprocidad. En los convenios de cooperación intergubernamental no hay autoridades superiores que decidan por los Estado firmantes del acuerdo. Cada Estado ejerce su propia autonomía, independencia y soberanía. Los Estados actúan en su propio interés y representación y no de la organización internacional o como parte de ésta.

Generalmente estos procesos adquieren características propias de la intergubernamentalidad dando como resultado la adopción de decisiones mediante la regla de la unanimidad. El inconveniente que suele acarrear este tipo de modalidad se encuentra en la dificultad que padece la instancia de creación normativa. Ante la negativa de un Estado miembro, la resolución no será aplicada. Las normas que de allí emanen comenzarán a tener vigencia y aplicación efectiva, una vez que sean incorporadas al ordenamiento interno de cada Estado.

Esta regla ha ido evolucionando en algunos sistemas, dando lugar a formas más suavizadas, un ejemplo de esto es el denominado método de la disidencia a través del cual la decisión solamente será de aplicación para aquellas partes que sí se han expresado a favor de su aplicación, mientras que no regirá para los países disidentes.

3 PIZZOLO, Calogero. *Derecho e integración regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea - 1era edición*. Buenos Aires: EDIAR, 2010. p. 27.

4 *Ibidem*. p. 28.

5 Protocolo de Ouro Preto, 1994, Art 2.

6 PIZZOLO, Calogero. *Derecho e integración regional: Comunidad Andina, MERCOSUR, SICA, Unión Europea*. Buenos Aires: EDIAR, 2010. p. 523.

En la práctica de las relaciones entre los Estados, el proceso de integración europeo muestra una variante diferente a la del MERCOSUR. En el otro extremo de la idea de intergubernamentalidad se encuentra la supranacionalidad, noción que actualmente subyace por ejemplo, en el ámbito de toma de decisiones de la Unión Europea (UE).

Desde la década del cincuenta y a partir del desenlace de acontecimientos que luego producirían la conformación de las Comunidades Europeas, culminando con el establecimiento en el 2009 de la UE –con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa– se ha ido creando progresivamente una unidad de estudio independiente, con principios propios y nutrida desde su propio sistema de fuentes.

En tanto se trata de una organización supranacional –diferente en su génesis y concepción al MERCOSUR – los Estados partícipes de estos sistemas, han ido cediendo el ejercicio de competencias soberanas hacia un ente que es diferente a ellos mismos y escapa en cierta medida a su órbita de injerencia. A su vez, este órgano diferenciado ejerce potestades que recaen directamente sobre la actividad normativa de los Estados, delimitando e indicando caminos de acción a los cuales el Derecho interno estadual no tiene posibilidad de oponerse.

En los sistemas supranacionales existe una estructura de carácter supraestatal con poder decisorio más allá de los gobiernos que han dado nacimiento a esa instancia, su actuación en tanto independiente de los Estados que lo han conformado responde a criterios comunitarios. El Dr. Fernández Reyes ha logrado condensar las características distintivas de la lógica de producción normativa utilizada en estos tipos de procesos, señalando que las reglas supranacionales generalmente *“se adoptan en los órganos comunitarios, tradicionalmente por el régimen de mayorías en función de criterios previamente adoptados en los Tratados constitutivos y modificatorios o ampliatorios de aquellos; (iv) los órganos supranacionales revisten la facultad jurídica de dictar normas de carácter supranacional que tienen, de acuerdo a criterios normativos, doctrinarios y jurisprudenciales: (a) supremacía frente al ordenamiento jurídico nacional de cada Estado; (b) un efecto directo; y (c) su aplicación inmediata; (v) por último, existe un interés comunitario que guía las acciones de los integrantes de la estructura orgánica – institucional del proceso o esquema de integración”*⁷.

Un largo camino jurisprudencial iniciado con el famoso precedente Van Gend en Loos de 1963 ha confirmado esta posición refiriéndose a la Comunidad Económica Europea –sistema que luego mutaría en lo que hoy conocemos como UE– en los siguientes términos: *“...la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, en beneficio del cual los Estado han limitado, aunque sea, en campos restringidos, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros*

⁷ FERNANDEZ REYES, Jorge. “El orden jurídico del MERCOSUR”. *Revista de Derecho*. 2006, vol 5, n° 9, p. 30.

*sino también sus nacionales*⁸.

Esos “*campos restringidos*” a los cuales se refiere el fragmento transcripto, han ido ensanchándose con el paso de los años. Cada vez más y más, el Derecho de la Unión ha ido cooptando ámbitos propios de las competencias soberanas, incorporándolos a su órbita, con anuencia de los países de la UE. Prerrogativas de diferente y variada índole han ido acoplándose a las competencias propias de la UE. La Política Agraria Común (PAC) por ejemplo, ha moldeado no solo las economías de los países, sino también la forma en la que se desenvuelven sus relaciones laborales y productivas. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) indica otra manera en la que los Estados miembros han cedido parte del ejercicio de sus competencias soberanas hacia un ente diferente a ellos.

La UE es un proceso vivo que hoy en día continúa evolucionando e involucionando, con avances y retrocesos en su desarrollo pero independiente, en alguna medida, de las voluntades nacionales autónomas de los países que lo componen, diferenciándose completamente en este sentido de los rasgos distintivos sobre los que se fundamenta el sistema del MERCOSUR.

4. PARA COMPRENDER MEJOR

Otra característica que entendemos como fundamental y que hace a la distinción entre ambos tipos de procesos es la que se basa en el efecto de las normas que emanan de sus órganos y el modo en que estas impactan en el ordenamiento jurídico interno de los Estados. La supranacionalidad generalmente, como es el caso de la UE, va acompañada de lo que ha sido denominado como “norma de aplicabilidad directa”⁹. Es en este sentido que el efecto directo de la norma resulta en su obligatoriedad inmediata y en el deber de los Estados y los jueces –tanto de los Tribunales de la Unión, como nacionales¹⁰ de velar por su efectivo cumplimiento.

El Dr. Pizzolo sintetiza el efecto directo de la norma comunitaria al describir que esta “...se incorpora automáticamente al orden jurídico interno de cada uno de los Estados miembros, sin necesidad de ninguna norma de Derecho interno que las adopte...”¹¹.

8 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *NV Algemene Transport- en Expeditie-Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, sentencia del 5 de febrero de 1963, asunto 26/62.

9 MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3ª ed. Madrid: EDITORIAL TRIVIUM, 1997. pp. 508-509; citado en PIZZOLO, Calogero. *Derecho e integración regional: Comunidad Andina, MERCOSUR, SICA, Unión Europea*. Buenos Aires: EDIAR, 2010. p. 108.

10 El famoso precedente Flaminio Costa de 1964 dictado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hace alusión al efecto directo de la norma comunitaria señalando que “...a diferencia de los Tratados Internacionales ordinarios, el Tratado de la C.E.E. ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, desde la entrada en vigor y que se impone a sus órganos jurisdiccionales...” (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, *Flaminio Costa vs. Ente Nazionale Energia Elettrica*, sentencia del 15 de julio de 1964, asunto 6/64).

11 PIZZOLO, Calogero. *Derecho e integración regional: Comunidad Andina, MERCOSUR, SICA*,

Es así que la fuente de Derecho de los Estados miembros de la UE no solo tiene su vertiente interna, sino que es nutrido también por la producción normativa propia de la UE. Este Derecho de la UE tiene su razón de ser en los Tratados Internacionales celebrados entre los Estados que conformaron el sistema y los que luego se han ido adhiriendo. En relación a esto, Mangas Martín y Liñan Nogueras, autores citados en la obra de Pizzolo indican que “...la norma originaria del sistema se fundamenta desde el punto de vista material en el consentimiento estatal, formado a través de los procedimientos constitucionales de cada Estado miembro y formalizado a través de la manifestación del consentimiento prevista en el sistema jurídico internacional para los tratados celebrados en forma solemne, esto es, a través de la ratificación...”¹². Es entonces, que los Tratados Fundacionales de la UE constituyen el derecho originario del que deriva la legitimidad de la normativa emanada del ente supranacional.

Por otro lado, estas ideas integracionistas en pos de la autonomía del ente supraestatal han sido también alimentadas por prácticas sociales cotidianas. Sin centrarnos en las diferencias existentes entre los modelos jurisdiccionales aplicados a cada proceso de integración (entendiendo que esta diferencia excede el marco del presente trabajo) podemos mencionar, para acompañar este punto los hechos del conocido caso Francovich¹³, por los cuales el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, comienza un diálogo interjurisdiccional multinivel entre un órgano nacional y un poder jurisdiccional supranacional.

Lo acontecido refiere a una situación laboral en la que no viéndose cumplidas las obligaciones básicas por parte de la empleadora, y no pudiéndose ejecutar las sumas adeudadas en razón de lo determinado por las instancias nacionales, el actor acude a la instancia supranacional sustentando su acción en base a la directiva 80/987, norma emanada por los órganos de la UE que busca garantizar a los trabajadores un mínimo de protección en caso de insolvencia, previendo garantías específicas para el pago de los créditos laborales. Esto da cuenta que a partir del desarrollo de conductas habituales de los individuos, y una vez analizadas estas a la luz del derecho comunitario, se puede dar lugar al fortalecimiento de los procesos de integración.

En resumidas cuentas, la expresión del Tribunal supranacional fue que los Estados miembros están obligados a reparar los daños que resultan para los particulares ante la omisión estatal de no adaptar su ordenamiento interno a la directiva arriba mencionada. Se produce así la situación en la que los Estados miembros de la Unión Europea tienen la obligación de incorporar las directivas dictadas en el marco del derecho comunitario, porque de no

Unión Europea. Buenos Aires: EDIAR, 2010. p. 107.

12 MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Mc GRAW - HILL, 1996. p. 340, citado en PIZZOLO, Calogero. *Derecho e integración regional*, p. 55.

13 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros vs República de Italia*, sentencia del 19 de noviembre de 1991, asunto C-6/90

hacerlo incurren en responsabilidad internacional, la cual puede ser invocada por el particular; por consiguiente, el aporte generado es el de fijar la extensión de la responsabilidad y los legitimados para accionar en los casos de que se verifique la omisión de incorporar la norma comunitaria en debido tiempo y forma.

Comprendidas bajo la lógica de un paradigma diferente, nos encontramos con las decisiones emanadas por los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, y para los cuales existe la necesidad de generar fórmulas especiales de recepción de las mismas para su aplicabilidad; es en este punto donde observamos que las mismas características que definen a uno u otro sistema, dentro de su evolución e involución, se retroalimentan entre sí, debido a que en el ámbito de la intergubernamentalidad, resultará necesario remitirse a la Constituciones de cada Estado integrante del espacio común; y de acuerdo con lo dispuesto en la norma fundamental de cada país es que la normativa podrá eventualmente ser de aplicabilidad directa, o necesitará de una fórmula específica que lo recepte.

5. VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS ESTADOS

Entendemos que es clara y evidente la distancia existente en el desarrollo de uno y otro proceso, atento al tipo de sistema, a la forma de toma de decisiones, y cómo afectan estas de manera directa o no a los Estados parte, generando a su vez derechos y obligaciones no solo para ellos, sino también para los particulares.

Una vez comprendido esto, podemos adentrarnos en lo que consideramos pertinente para un crecimiento sostenido como región. Toda vez que entendamos que nuestro sistema de integración se remite a la *voluntad política de las partes*, y que ésta varía según la época y las coyunturas económicas y sociales, será conveniente que los ciudadanos, quienes detentan el poder soberano, se interioricen y tomen consciencia de lo fundamental que es el MERCOSUR para el desarrollo de sus vidas, desde los más cotidianos actos, hasta aquellos que revistan importancia institucional a nivel Estados Nación. Entendemos que el carácter inestable de los procesos como el MERCOSUR, encuentra una de sus causas en la naturaleza intergubernamental sobre la que se fundan. Una forma de sanear este déficit podrá ser a través de la propagación de la consciencia integradora. El valor de la comunidad está dado fundamentalmente en la necesidad de reaccionar ante el otro. Un mundo en el que no existieran comunidades a través de las cuales los individuos se identificaran el uno con el otro, podría transformarse en un mundo fragmentado y egoísta, un mundo lleno de *metrópolis de irresponsabilidad*¹⁴.

Resulta indispensable interpretar que los ciudadanos son los alcanzados

14 CASTELLINA, Luciana. *Europe Must Become Conscious of its Own Culture*. Publicado por Rosa Luxemburg - Brussels Office. El artículo completo se puede encontrar en <<https://www.rosalux.eu/en/article/114.europe-must-become-conscious-of-its-own-culture.html>>

por las políticas que, siguiendo al Tratado de Asunción, intentarán mejorar sus condiciones de vida; por lo tanto, es menester que sean conscientes de las actividades que realiza el sistema de integración del cual forman parte, para que de esta forma no solo sean voluntades que se modifiquen cíclicamente. Como nota Terada, el hábito de cooperar puede facilitar el fortalecimiento de convicciones compartidas y promover la cooperación y el consenso. No solo habrá un útil intercambio de información a través de la cooperación sino que las naciones podrán aprender la solidaridad y la comprensión de las diferencias sociales y culturales, lo que a su vez fortalecerá aún más una mayor cooperación¹⁵.

Esto puede ser analizado no sólo desde un punto de vista institucional, sino también como motor de cambio, como aquel proceso que tenga en sus manos la posibilidad de crear, y que sin saberlo, hoy es parte integral y necesaria de nuestro desarrollo como individuos que crecemos, nos educamos, nos conocemos y valga la redundancia, vivimos, en un marco en el cual el MERCOSUR es un ente ya instaurado. Algunos de los ejemplos mencionados en el punto 2.7 del presente trabajo dan muestra de lo referido anteriormente. Por lo hasta aquí mencionado, se puede inferir que la publicidad de los actos es crucial: ante el simple hecho de ser sin conocer, los actos quedan subsumidos al acto en sí, y seguramente sea trascendente como tal en un marco fáctico, pero no en el plano del conocimiento y aprehensión; ese plano que con el correr de los acontecimientos puede generar una conciencia mercosureña plena para seguir avanzando hacia aquello que los pensadores del Tratado de Asunción tuvieron en mira.

6. EXTERIORIZACIÓN DE LOS ACTOS

Aquí creemos que es necesario mencionar una aclaración en palabras que suelen tener un uso poco organizado o incorrecto en algunos casos sobre su contenido. Existe una diferencia fundamental al momento de definir el objetivo de un acto que se exterioriza para promover una idea determinada. Así, mientras que en la publicidad el objeto es de carácter económico o comercial, en la propaganda, es netamente político¹⁶. Asimismo, y sin ánimos de contradecir a quienes han realizado estudios profundizados sobre el tema, promulgamos el ideal de comprender a la publicidad de los actos en términos primigenios, en tanto la misma puede entenderse como el conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de

15 TERADA, Takashi. "The Birth and Growth of ASEAN+3". En B. FORT y D. WEBBER (Eds.). *Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence*. London: Routledge, 2006. p. 218-235, citado en PAPAGEORGIOU, Ioanis; NYMAN - METCALF, Katrin. *La Legitimidad en los procesos de integración regional*. Publicado en la Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. 2018, vol 6, n° 11, 2018. p. 20.

16 MONTENEGRO CORREA, Sebastián N. *Algunas reflexiones en torno a la publicidad de los actos de gobierno*, *Diario de Doctrina y Jurisprudencia el Derecho*. Buenos Aires, 2019, N° 14.562. p.2.

los hechos¹⁷; y es sobre estos últimos en los que queremos hacer foco debido a que son aquellos que en el caso en estudio, determinan quienes somos, a dónde pertenecemos y hacia dónde debemos apuntar nuestros esfuerzos como región, en lo que respecta a la promoción de un crecimiento sostenido generado a través de legitimidad y credibilidad en los actos.

Tomamos esta línea de pensamiento entendiendo que si bien es cierto que la propaganda es política, también lo es el hecho que ésta no tiene buena connotación a causa del distorsionado uso que le fue asignado en la historia. Sin embargo, a modo de comentario debemos dejar en claro que la idea principal de la exteriorización de los actos es una cuestión fáctica que lejos está de poseer la intención de dar un mensaje simplificado creando un enemigo único para deslindar responsabilidades, o direccionar esto sobre un sustrato preexistente para una rápida propagación; y menos aún, la de desfigurar y exagerar los componentes motivo de la exteriorización¹⁸, sino solo el hecho mismo, el acto explicado de forma tal que se aprecie que detrás de aquel, el MERCOSUR está presente y que no solo existe como obra de un gobierno determinado, sino de un conjunto de decisiones que fueron, son y serán tomadas en el marco de un proceso de integración regional que tiene como fin último la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos que forman parte del espacio en el que se desarrolla, que en primera instancia es de carácter económico, pero deviene en socio-cultural con el correr del tiempo.

7. ¿QUÉ ES EL MERCOSUR?

Uno de los grandes inconvenientes que sufrimos como proceso integracional es que fuera del ámbito académico o profesional, el término MERCOSUR no está asociado a una figura que facilite el desarrollo socio-económico y cultural de la región de la que formamos parte; sino más bien a una entidad con un difuso objetivo sobre el cómo lograr sus metas. Sus propósitos no están claros para la comunidad a la cual hace referencia el mismo Tratado de Asunción de 1991 y por la cual fue constituido¹⁹. Según conclusiones abordadas por Carmen Estrades, llama la atención el bajo nivel de conocimiento que prestan los ciudadanos sobre el proceso de integración, lo que supone un problema de transmisión de información a la ciudadanía y este desconocimiento se traduce a su vez en menores niveles de apoyo²⁰.

Existen diversos estudios que versan sobre el rol de la opinión pública en los procesos de integración económica, y en lo que respecta a los factores que inciden en el apoyo de la ciudadanía. Estos señalan que una ciudadanía informada tenderá a expresar mayor apoyo en la medida que sea consciente

17 "Publicidad". Def. 2. *Diccionario de la Lengua Española de la RAE*. 2019.

18 *Ibidem*. p. 2-3.

19 ESTRADES, Carmen. "Opinión Pública y MERCOSUR: Conocimiento y Apoyo de los Uruguayos al proceso de Integración Regional". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 2006, n°15, pp. 107-127.

20 *Idem*.

de los beneficios económicos derivados de los sistemas²¹.

No referimos con esto que no sepamos o discutamos la esencia del MERCOSUR, sino que en los hechos, no existe conocimiento sobre para qué fue creado o cuáles son sus actividades, y si las tiene, cuáles son sus logros; una pregunta recurrente es ¿qué es el MERCOSUR? o ¿para qué sirve el MERCOSUR? Para quienes realmente creemos en la asociación internacional a nivel estadual, es muy difícil intentar acomodar nuestra respuesta al entendimiento popular sin la posibilidad de utilizar ejemplos, que por demás existen para ello, pero que necesitan de su publicidad y no solo de nosotros como activistas o militantes de la cooperación internacional, sino también de los mismos hechos que hubiesen de condicionar el cotidiano andar de los sujetos a los que fue dirigido el mismo. De más está decir, que los avances, el crecimiento y la sustentabilidad en el tiempo ya son acontecimientos de gran trascendencia, pero está claro que el camino burócrata-institucional no es suficiente para lograr arribar a esa consciencia que necesita de hechos palpables para ser aprehendidos y en consecuencia, comprender aquellos dos cuestionamientos mencionados renglones atrás. El crecimiento del MERCOSUR se puede dar a partir de su conocimiento, de que se conozca su existencia y que sea parte de cada uno de los pueblos que lo integran, de forma tal que al hablar de determinada nación se sepa que su pueblo es parte esencial del mismo.

Parafraseando a Juan R. Sepich, el mundo representa para el "ser ahí" algo apresable y por tanto, interesante, en cuanto para su ser y existir propio significa un elemento estructural²². Siguiendo esta línea de pensamiento, podríamos decir entonces que el MERCOSUR importa para mi y es un problema, en la medida en que me afecta, en que se relaciona conmigo, en que ingresa y forma parte de mi existir concreto. Fuera de eso: ¿qué problema es el Mercosur o qué importancia puede tener para mi? Ninguna.

8. EXISTENCIA

Estamos convencidos de que para poder iniciar el camino hacia la existencia del Mercosur en el plano del conocimiento, es necesario que se publicite en el colectivo popular lo que realmente es: una institución que vela por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través de la integración regional, pero que no resulte solamente asimilada en la teoría de lo que ella representa, sino que se acerque a niveles palpables, apreciables y vívidos. Es un concepto que necesariamente debe ser visibilizado y para ello entendemos que la forma más primigenia es lograr que se generen los "estímulos que son la condición existencial de la que pende el tono y el módulo de los pensamientos"²³. Es necesario que se visibilice y que se reflexione

21 SINNOT, Richard. *European public opinion and the European Union: the knowledge gap*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 1997. (Working Paper n° 126).

22 SEPICH, Juan R. *La Filosofía de Ser y Tiempo de M. Heidegger*. Buenos Aires: Editorial Nuestro Tiempo, 1954. pp. 115-116.

23 Juan R. Sepich y su exposición del pensamiento de Heidegger en "Ser y Tiempo", p. 8.

sobre los hechos para el vivir y actuar en el campo de la creación histórica y cultural. Con esto queremos hacer hincapié en que no podemos negar que exista como tal, pero de todas formas es imperioso que la comunidad sea parte de este conocimiento sobre cuál es el papel que cumple este proceso del que formamos parte, toda vez que *“se trata de determinar quién es ese ente en su modalidad cotidiana, en esa modalidad que no se singularice por ser de un momento excepcional, o de algunos raros momentos de la vida, sino la forma fundamental que subyace a todo momento de ser en el mundo que pertenezca a dicho ente”*²⁴.

A modo de ejemplificar de alguna forma lo que intentamos alcanzar con las palabras que anteceden, enumeramos algunas de las acciones que han sido llevadas a cabo por el FOCEM²⁵, entidad encargada de financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Para ser más específicos, puede tomarse a modo de casos testigos, las intervenciones en múltiples asentamientos ubicados en territorios de fronteras con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat en la República Oriental del Uruguay²⁶, mejorando las condiciones de vida y consolidando los mecanismos de inclusión social; este proyecto alcanzó 1200 hogares vulnerables. Por otro lado, encontramos en la República Argentina, el Polo de desarrollo local y regional Universidad Nacional Arturo Jauretche en el Partido de Florencio Varela²⁷, a la cual se dotó de infraestructura pública educativa y científica, en miras de generar competitividad, y se fortaleció el tejido social a través de la promoción cultural orientada a los sectores más vulnerables; una Universidad que en la actualidad alberga más de 25000 estudiantes. También encontramos en la República del Paraguay la construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª etapa y conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N° 9²⁸, con el objetivo de generar una vía rápida de acceso al centro de la ciudad, conectando a su vez con importantes rutas nacionales y generando así mismo, condiciones de circulación más seguras para los usuarios, brindando espacios verdes para esparcimiento social. A su vez, podemos mencionar el saneamiento urbano integrado Aceguá/Brasil y Aceguá/ Uruguay²⁹, y la implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y

24 Ídem. p. 110.

25 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.

26 Decisión N° 11/07 del Consejo del Mercado Común. Programa de Cohesión Social. (DEC. CMC N° 11/07).

27 Decisión N° 45/12 del Consejo del Mercado Común. Programa de Desarrollo de la Competitividad y Programa de Cohesión Social. (DEC. CMC N° 45/12).

28 Decisión N° 06/12 del Consejo del Mercado Común. Programa de Convergencia Estructural. (DEC. CMC N° 06/12).

29 Decisión N° 30/12 del Consejo del Mercado Común. Programa de Convergencia Estructural. (DEC. CMC N° 30/12).

macro drenaje; 1500 personas son beneficiarios directos de estas obras en Brasil, y otras 2000 personas en Uruguay.

Con esto, debemos tener en claro que es fácil entender como de la mano del funcionamiento que ya está ejecutándose, se logran mejorar las condiciones de vida de parte de la población que hoy respira Mercosur sin saberlo, y debe en gran medida las mejoras en su calidad de vida a esta institución que lejos de llegar a la cúspide en estos procesos largos y difíciles, se encuentra en un estadio que puede crecer y evolucionar de la mano de quienes indirectamente deciden las políticas de nuestros pueblos. Para que esto suceda, entendemos que el Mercosur, antes de ser un ideal, debe ser primero consciencia y existencia.

9. ENCUENTRO COMUNICATIVO

La teoría de la comunicación nos brinda algunas herramientas excepcionales a la hora de enviar mensajes efectivos hacia un receptor. Desde los primeros estudios desarrollados, tales como el de la Teoría Hipodérmica de Harold Lasswell³⁰, que focaliza en la idea de que la fuerza del contenido hace a la efectividad de su incorporación, sosteniendo la premisa de que entre emisor y receptor no existe intermediación, pasando por investigaciones más contemporáneas en las que se tienen en cuenta los canales de comunicación y el efecto distorsivo que estos generan en el contenido del mensaje; así como también la variedad del público que lo recepta³¹, es que los mensajes serán interpretados de formas diferentes, según la constitución heterogénea de los públicos y el contexto específico de la recepción.

Resulta esencial primeramente establecer con claridad lo que se quiere expresar y actuar en consonancia en función del mensaje que se quiere transmitir. De esta manera, el contenido tendrá mayores probabilidades de ser entendido en la forma que el emisor lo previó. En tanto la conducta del emisor y del mensaje se correspondan, existe una predisposición positiva por parte del receptor a la hora de asimilar el contenido de la transmisión.

Mariana Inés Mangiarotti, ha realizado una profunda investigación sobre la disciplina de la diplomacia pública³². Creemos que algunas de las ideas desarrolladas en su obra nos pueden ayudar a pensar formas eficaces de comunicación.

La autora cita a Teresa La Porte, quien indica que *“si la audiencia no percibe coherencia entre las palabras y los hechos, la mejor de las estrategias fracasará sin remedio porque falta el elemento esencial que es la credibilidad...”*³³. De igual manera destaca, citando al Profesor Iñaki Velaz de la Universidad

30 LASSWELL, Harold. *Propaganda Technique in the World War*, Eastford (CT), Martino Fine Books, 1927. p.128.

31 SHANNON, Claude Eldwood. *The Mathematical Theory of Communication*. Chicago (IL): University Of Illinois Press, 1948. p. 72.

32 MANGIAROTTI, Mariana Inés. *Argentina el mundo es tuyo: el auge de la diplomacia pública*. Buenos Aires: LID Editorial Empresarial, 2019.

33 LA PORTE, Teresa. *La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación*

de Navarra, la necesidad de que los emisores generen confianza en el público receptor: *“la confianza proporciona una unidad más profunda, vital y personal que la alcanzada por el terror”*³⁴. Tal como indica la autora: *“las herramientas proporcionadas por la semiótica pueden aplicarse a la diplomacia pública, ayudando a crear, transmitir e internalizar los significados del mensaje en la opinión pública internacional”*³⁵. El Mercosur podrá ejercer su *poder blando*³⁶, como una forma de atracción e influencia hacia el público al cual se dirige

El concepto de comunicación normativa desarrollado por Jürgen Habermas es fundamental al momento de realizar una práctica comunicativa eficaz³⁷. Esta noción surge como la contracara de la comunicación funcional, entendida esta última como un modelo de relación vertical, en la que los actores están interesados en la obtención de objetivos prefijados; refleja la forma en la que un emisor de mayor poder intenta buscar ventajas de modo unilateral. Es en contraste con las ideas de la comunicación funcional, que Habermas construye su opción normativa. Tal como lo sintetiza la Magister Mangiarotti, este concepto *“supone la posibilidad de llegar a la legitimidad política a través del discurso en la esfera pública y un debate abierto que permita la comprensión mutua para llegar a un acuerdo. Manifiesta que las personas pueden abordar caminos no manipulativos y así arribar a una comprensión compartida, lo que supone un marco ético y de confianza en las relaciones”*. Agrega además que *“la comunicación normativa conduce al proceso de recepción y reproducción cultural, a la integración social y al desarrollo de la identidad”*. Es en este sentido que creemos que las ideas introducidas pueden ser de útil aplicación, generando el marco propicio para el desenvolvimiento del sentimiento de pertenencia y confianza en los ciudadanos, condición necesaria para la buena salud del proceso de integración.

De igual manera, entendemos que el dar a conocer a los ciudadanos las ventajas del proceso no es tarea sencilla. Ante el riesgo de enviar mensajes contradictorios y poco eficaces que resulten en la distorsión de la comunicación se requiere de una estrategia comunicacional estudiada

internacional. Pamplona EUNSA, 2007. p.32. citado en *ibidem* p. 58.

34 VELAZ, Iñaki. *Las tres etapas de la comunicación interna*. Pamplona: Cuadernos Empresa y Humanismo n° 69. Universidad de Navarra, 1998. p. 42. citado *ibidem*. p. 55.

35 *Ibidem*, p. 56.

36 Término acuñado por el Profesor Joseph Nye (*Soft Power: The Means to Success in World Politics, 2004*) se refiere a la idea de que a través del uso de medios culturales e ideológicos es posible incidir en las acciones o intereses de otros actores. El concepto se distingue del *hard power*, estando asociado este último a la noción de imponer la voluntad hacia otro agente por medio de la coerción y el uso de la fuerza. El término *soft power* se utiliza generalmente para describir algunas formas que adoptan las relaciones entre sujetos de Derecho Internacional, siendo también muy frecuente su aplicación en la ciencia de las Relaciones Internacionales. Creemos que su aplicación puede resultar de utilidad en el ámbito mercosureño, a los fines de que la opinión pública pueda conocer la actividad realizada en el marco del proceso de integración.

37 HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and Systems, a Critique of Functionalist Reason, Volume 2*. Oxford: Polity Press, 1981. pp. 303 y 328.

previamente.

Izurieta nos da algunas pautas de suma utilidad para obtener resultados exitosos en este arduo camino comunicativo. Partiendo de la base de que la comunicación no es una tarea sencilla, el autor arguye que *“para comunicar se necesita un objetivo, un mensaje, un canal de comunicación y la posibilidad de respuesta. Para tener un mensaje corto y simple, lo primero que hace falta es buena información. Necesitamos información sobre el público receptor de nuestro mensaje, necesitamos conocer lo que piensa y siente”*³⁸. Este concepto introducido por Izurieta se encuentra en sintonía con lo expresado por Habermas al desarrollar las ideas de la comunicación normativa y la comprensión mutua para la integración y el desarrollo identitario. El autor resume la idea de una forma sumamente ilustrativa: *“Un mensaje político eficiente no explica las cosas, las significa”. “El significado no será la descripción del problema (cuántos kilómetros de tubería de agua potable, cuánto cuestan los colectivos nuevos o cómo marcha el PIB), sino más bien un análisis de cómo aquel problema va a afectar a mi vida o a mi comunidad. Explicar las cosas no es difícil cuando se sabe de qué tratan. Pero sí lo es dilucidar en qué forma van a afectarnos en nuestra vida diaria”*³⁹.

Es esta la manera que creemos eficaz a los efectos de transmitir el mensaje. El Mercosur tiene mucho para decir sobre cómo se podrá ver mejorada la vida de las personas a través de las políticas que lleva a cabo. Siguiendo a Habermas, es importante tener en cuenta que el diálogo intersubjetivo da lugar a la construcción de mecanismos sociales que configuran los fines comunes propuestos a través de medios colectivamente consensuados: abrirse a la consideración de los fines de otros, para lograr la integración social construida desde la voluntad⁴⁰. Conocer y entender el proceso de integración en el que estamos inmersos utilizando el método de la identificación, practicado como una proyección integradora en la que la sociedad se conjuga a través del emisor y del receptor, privilegiando el marco que provee el encuentro comunicativo, parece la forma más efectiva de captar el mensaje y de hacer realidad su contenido.

CONCLUSIÓN

En el presente trabajo tuvimos la posibilidad de acercarnos lo que a nuestro entender son las diferencias fundamentales entre el Mercosur y la Unión Europea. A partir de estas, se pudo observar que la forma intergubernamental posee determinadas limitaciones en relación con que dichos procesos quedan subsumidos a la voluntad política de los Estados parte.

Entendiendo que el sujeto último hacia dónde van destinados todos los esfuerzos del Mercosur, es la propia comunidad, resulta importante entender

38 IZURIETA, Roberto; LEWIS, Ann F.; GERGEN, David. *Cambiando la Escucha, Comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*. Buenos Aires: La Crujía, 2005. p. 50.

39 *Ibidem*, p. 56.

40 HERRERA, María. *Jürgen Habermas: Los usos pragmáticos, éticos y morales de la razón práctica en Moralidad, Ética y Política, Propuestas y críticas*. México DF: Editorial Patria, 1993. p. 78.

que una de las debilidades del sistema yace sobre el desconocimiento respecto de su existencia y finalidad que vive en la población que lo integra. Tal como se ha visto, una de las formas de revertir esta situación es a través del mejoramiento de los canales de comunicación entre el ente y los ciudadanos. La necesidad de dar a conocer los beneficios del proceso integracional a la población es de vital importancia. Es necesario preparar estrategias comunicacionales e informativas coherentes, generar lazos entre instituciones y ciudadanía de modo que exista retroalimentación entre ambos intérpretes. Toda vez que seamos conscientes que por el solo hecho de la mera existencia, pertenecemos indefectiblemente a una región determinada, con reglas claras y beneficios tangibles desde nuestros más cotidianos actos, la profundización del proceso integracional será el resultado de una consciencia mercosureña desde las raíces de nuestra soberanía.

En este sentido, comprendemos que la construcción, el crecimiento, y el logro de los objetivos comunes planteados debe ser el punto de partida, y que la suma de historias individuales son las que en su extenso conjunto forman un conocimiento para su reconocimiento.

El Mercosur y sus políticas ya están en marcha. Donde referimos nuestras observaciones es a los déficits en el proceso de comunicación; es decir que sus logros y los progresos seguirán acumulándose, necesitando de su exteriorización eficiente, para que la adhesión a la idea de lo que es y hace el MERCOSUR, se legitime día tras día por la comunidad que lo integra.

Sí podemos advertir el desconocimiento de la comunidad sobre la existencia del MERCOSUR y en consecuencia, sobre los temas abordados en el presente, ya estamos encaminados hacia una solución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTELLINA, Luciana. *Europe Must Become Conscious of its Own Culture* [en línea]. Rosa Luxemburg Stiftung Brussels Office, 2011. Disponible en: <<https://www.rosalux.eu/en/article/114.europe-must-become-conscious-of-its-own-culture.html>>

ESTRADES, Carmen. "Opinión Pública y Mercosur: Conocimiento y Apoyo de los Uruguayos al proceso de Integración Regional". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 2006, n° 15. p. 107-127.

FERNANDEZ REYES, Jorge. "El orden jurídico del Mercosur". *Revista de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo*. 2006. n° 9, p. 27-51.

HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and Systems, a Critique of Functionalist Reason, Volume 2*. Oxford: Polity Press, 1981.

HERRERA, María. *Jürgen Habermas: Los usos pragmáticos, éticos y morales de la razón práctica en Moralidad, Ética y Política, Propuestas y críticas*.

México DF: Editorial Patria, 1993.

IZURIETA, Roberto; LEWIS, Ann F y GERGEN, David. *Cambiando la Escucha, Comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

LA PORTE, Teresa. *La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional*. Pamplona: EUNSA, 2007.

LASSWELL, Harold. *Propaganda Technique in the World War*. Eastford (CT): Martino Fine Books, 1927.

MANGAS MARTIN, Araceli; LIÑAN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Mc Graw - Hill, 1996.

MANGIAROTTI, Mariana Inés. *Argentina el mundo es tuyo: el auge de la diplomacia pública*. Buenos Aires: Lid Editorial Empresarial, 2019.

MERCOSUR. Decisión N° 06/12. Programa de Convergencia Estructural.

MERCOSUR. Decisión N° 11/07. Programa de Cohesión Social.

MERCOSUR. Decisión N° 30/12. Programa de Convergencia Estructural.

MERCOSUR. Decisión N° 45/12. Programa de Desarrollo de la Competitividad y Programa de Cohesión Social.

MERCOSUR. *Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR)*, firmado en Ouro Preto, Estado de Minas Gerais, República Federativa del Brasil, 17 de diciembre de 1994.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3ª ed. Madrid: Editorial Trivium, 1997.

MONTENEGRO CORREA, Sebastián N. "Algunas reflexiones en torno a la publicidad de los actos de gobierno". *Diario de Doctrina y Jurisprudencia el Derecho*. 2019, n° 14.562. p. 1 – 7.

NYE, Joseph. *Soft Power: The means to success in world politics*. New York: Ingram Publisher Services US, 2004.

PAPAGEORGIOU, Ioannis F.; NYMAN METCALF, Katrin. "La Legitimidad en los procesos de integración regional". *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2018, vol 6, n° 11, p. 12-28.

PIZZOLO, Calogero. *Derecho e integración regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea. 1era edición*. Buenos Aires: Ediar, 2010.

RENART, Emilio. "Los caminos de la creatividad". *Revista Arte en Acción*. 1998. n° 1, 20 – 45

SEPICH, Juan R. *La Filosofía de Ser y Tiempo de M. Heidegger*. Buenos Aires:

Editorial Nuestro Tiempo, 1954.

SHANNON, Claude Eldwood. *The Mathematical Theory of Communication*. Chicago (IL): University of Illinois Press, 1948.

SINNOT, Richard. *“European public opinion and the European Union: the knowledge gap”*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona; 1997. (Working Paper N° 126).

TERADA, Takashi. *The Birth and Growth of ASEAN+3. Regional Integration in East Asia and Europe. Convergence and divergence?* Londres: Routledge, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros vs República de Italia*, Sentencia del 19 de noviembre de 1991.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Flaminio Costa vs. Ente Nazionale Energia Elettrica*. Sentencia del 15 de julio de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *NV Algemene Transport- en Expeditie-Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*. Sentencia del 5 de febrero de 1963.

VELAZ, Iñaki. *Las tres etapas de la comunicación interna*. Pamplona: Cuadernos Empresa y Humanismo, 1998.



The importance of information in integration processes: useful tools for its effective development

Abstract: The goal of this work is to analyze the importance of information in the regional integration processes, and thus to exhibit how —regarding the differences that we understand fundamental between two integration systems: MERCOSUR and the European Union— the knowledge of the existence of the MERCOSUR can be spreaded among its population, aiming to consolidate even more this process, through out the use of effective messages, which will lead to a MERCOSUR conscience, generating adherence and common will in the region.

Keywords: MERCOSUR, regional integration, European Union, Knowledge, MERCOSUR Conscience.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Joaquín Gavalda es Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Interesado en los Procesos de Integración Regional por haber cursado sus asignaturas en la carrera de grado, lo que motivo que siguiera sus estudios en la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, España. Actualmente se desempeña en el sector privado.

Tomas Gaudio es Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Ha estudiado sobre Procesos de Integración Regional en la Universidad de Alcalá de Henares y sobre Protección Supranacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Perugia. Se desempeña en la Dirección de Empleo Público de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.

A inadequação das teorias integracionistas eurocêntricas para analisar o MERCOSUL

La inadecuación de las teorías integracionistas eurocéntricas para analizar el MERCOSUR

*Renato Obikawa Kyosen** 

Resumo: Cada projeto de integração regional possui um embasamento histórico, político e econômico muito específico. A experiência integracionista europeia é única. Do mesmo modo é o caso do MERCOSUL. As reflexões teóricas gestadas na ambiência do Bloco Europeu são de valia limitada para a análise do projeto de integração sul-americano. As teses eurocêntricas que propugnam a importância da supranacionalidade das instituições regionais, com o conseqüente compartilhamento de parcelas de soberania de seus respectivos países membros, não se compatibilizam com os sistemas de governo sul-americanos nem com o seu contexto político. Ademais, as distorções socioeconômicas existentes entre os países do MERCOSUL demandariam instrumentais políticos específicos e focalizados, próprios de medidas contingenciais tomadas por Estados soberanos. A arquitetura e o funcionamento intergovernamental do MERCOSUL podem ser criticados, evidentemente, porém, a utilização de categorias teóricas eurocêntricas para a sua análise exige certa cautela.

Resumen: Cada proyecto de integración regional posee un embasamiento histórico, político y económico muy específico. La experiencia integracionista europea es única. De lo mismo modo es el caso del MERCOSUR. Las reflexiones teóricas gestadas en el ambiente del Bloque Europeo son de valía limitada para el análisis del proyecto de integración sudamericano. Las tesis eurocéntricas que propugnan la importancia de la supranacionalidad de las instituciones regionales, con el conseqüente compartir de parcelas de la soberanía de sus respectivos países miembros, no son compatibles con los sistemas de gobiernos sudamericanos y tampoco con su contexto político. Además, las

* Centro de Estudos Superiores de Foz do Iguaçu, Brasil.
E-mail: r_kyosen@hotmail.com
Recibido: 14/02/2020. Aceptado: 07/07/2020.



distorsiones socioeconómicas existentes entre los países del MERCOSUR demandarían instrumentales políticos específicos y focalizados, propio de medidas de contingencia tomadas por Estados soberanos. La arquitectura y el funcionamiento intergubernamental del MERCOSUR pueden ser criticados, evidentemente, todavía, la utilización de categorías teóricas eurocéntricas para su análisis exige cierta cautela.

Palavras-chave: MERCOSUL, União Europeia, supranacionalidade, Intergovernamentalismo.

Palabras clave: MERCOSUR, Unión Europea, supranacionalidad, intergubernamentalismo.

1. INTRODUÇÃO

Há tempos a estrutura e o funcionamento do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL têm sido alvos de críticas por parte de autores de sólida formação eurocêntrica, como por exemplo, de pesquisadores como Malamud e Schmitter¹.

Ocorre que não se mostra adequado analisar o projeto de integração mercosulino, cujas características são únicas, utilizando-se de proposições e categorias teóricas gestadas a partir do modelo integracionista europeu, o qual, igualmente, possui um contexto singular.

O presente estudo tem como ponto de partida as variadas reflexões e críticas que foram, e ainda são, tecidas em relação à arquitetura, eficiência e operacionalização do MERCOSUL, críticas essas que, de regra, foram pautadas tendo como referência o processo integracionista da União Europeia.

Final, demandaria um mínimo de cautela a importação de teorias integracionistas estrangeiras, construídas sob circunstâncias político-econômicas e fatores sociais e culturais diversos daqueles presentes no contexto sul-americano, com vistas a explicar o funcionamento e a efetividade dos processos e instituições mercosulinos.

Por exemplo, no contexto europeu, distintamente da história sul-americana, de certa forma, concretizou-se um modelo de Estado Social, onde direitos mínimos para uma vida humana digna são verificados. Desse modo, as teorias integracionistas eurocêntricas tiveram como substrato um contexto econômico-social diverso e muito menos desigual do que a realidade sul-americana, a qual, historicamente, é caracterizada por profundas distorções e injustiças sociais.

Assim, o modelo europeu de integração, e, conseqüentemente, todo o arsenal teórico produzido em decorrência do funcionamento daquela

1 MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America". *IBEI Working Papers*. 2007. Disponível em: <<https://eulacfoundation.org/en/system/files/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf>>

estrutura integracionista, denotaria apenas relativa utilidade para análises acerca do processo de integração do MERCOSUL. Como exemplo, não se negaria a importância do modelo integracionista europeu para a realização de estudos comparativos de diferentes processos de integração regional.

Contudo, a suposição de que o processo de integração europeu figuraria como paradigma², e a presunção de que as teses científicas formuladas a partir dele seriam adequadas e pertinentes a todo e qualquer projeto integracionista, a princípio, ignoraria fatores, valores e causalidades ínsitos a distintos contextos e processos históricos e políticos.

E, por conseguinte, como no caso de tentativas de explicação da formação e funcionamento do MERCOSUL, a aplicação de teoria construída a partir de uma outra conjuntura comprometeria um resultado científico visando uma compreensão mais rigorosa de um objeto singular.

Logo, o entendimento do fenômeno mundial da integração regional entre países não é unívoco, estanque ou linear. Ademais, distintas óticas podem ser adotadas para a análise desse objeto, e sendo assim, as teorias construídas exogenamente, na maior parte dos casos, não se apresentariam como as mais compatíveis ao cenário integracionista sul-americano.

Por derradeiro, este trabalho visou demonstrar a presença de fortes discrepâncias sócioeconômicas entre os países membros do MERCOSUL e a vigência de regimes de governo predominantemente presidencialistas, e evidenciar um contexto histórico-político único no cenário sul-americano. E de efeito, buscou-se descortinar que, a utilização acrítica de modelos teóricos construídos com vistas ao modelo europeu de integração, por conseguinte, mostrar-se-ia inadequada e despropositada para responder aos mais variados questionamentos que pairam sobre o MERCOSUL.

2. AS REFLEXÕES TEÓRICAS GESTADAS A PARTIR DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

O conceito clássico de integração formulado por Ernst Haas³ já trazia a voluntariedade dos Estados participantes em abrir mão de

2 As análises do MERCOSUL, tomando como base a União Europeia, onde, correntemente, o modelo europeu seria tido como 'ideal', já teria se tornado uma espécie de clichê, afinal, de acordo com as ponderações de Wolf, "debe notarse que detrás de este tipo de análisis, por un lado, se produce una especie de naturalización de la idea de que existiría un único modelo de integración basado en una racionalidade económica estrictamente liberal. Por otro lado, la permanente comparación del MERCOSUR con la UE y con esa modalidad ideal de integración, propuesta desde el *institucionalismo liberal*, provoca el efecto de que "los resultados obtenidos son siempre de carácter sub-óptimo" (con relación al modelo UE). Esto es, en ningún caso, los elementos propios del bloque regional se ajustan a los criterios establecidos por la teoría", WOLF, Gabriel. "El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo". *Densidades*. 2012, n° 9, p. 63.

3 Para Haas, a integração regional é entendida como: "a process of how and why nation states voluntarily mingle, merge and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflicts among themselves" (apud MALAMUD, Andrés. "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". *EUI Working Paper RSCAS*, 2013, p. 2.

parcelas de sua soberania, com vistas à prevenção e à solução de conflitos interestatais. Ademais, é presente na proposta teórica de Haas a relevância da supranacionalidade das instituições regionais, às quais seriam atribuídas parcelas de atributos de soberania transferidos por outros Estados membros.

No entanto, tal elaboração teórica teve como assento fatores históricos que não encontram paralelo na realidade integracionista sul-americana. Afinal, conforme relembra Rogério Santos da Costa⁴, o viés funcionalista das instituições supranacionais europeias teve o intuito de prevenir novas conflagrações, e contou com o apoio da potência vencedora do último conflito mundial. Na mesma vertente é a opinião de Jose Briceño Ruiz⁵, para o qual, diante da beligerância entre franceses e alemães que perdurou décadas, em disputa sobre o controle do carvão e do aço, a ideia de autoridades supranacionais poderia ser um meio de prevenir novos conflitos.

De outro lado, observa Lewandowski⁶ que o desenvolvimento da noção de supranacionalidade deveu-se muito às decisões dos órgãos jurisdicionais europeus e ao Tribunal de Luxemburgo sobre as regras comunitárias. Para o referido autor, a supranacionalidade tem a ver com uma arquitetura institucional entre Estados da Europa, cujo relacionamento seria viabilizado através de organismos comunitários, aos quais foram atribuídas competências para o cumprimento de objetivos da comunidade. E explica que esse “relacionamento caracteriza-se pela submissão dos Estados aos comandos que emanam desses órgãos, situados fora e acima deles, sempre que resultantes do exercício das competências que lhes foram atribuídas”.

Portanto, a insistência em utilizar teses neofuncionalistas⁷ para analisar o MERCOSUL acarretaria em uma dissonância entre uma reflexão científica que, apesar de rigorosamente formulada e amplamente difundida, descreve

4 COSTA, Rogério Santos da. “O MERCOSUL e a integração da América do Sul”. In: CEPIK, Marco (Ed.). *América do Sul: Economia & Política da Integração Regional*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 38.

5 RUIZ, José Briceño. “El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional”. *Densidades*. 2012, nº 9, p. 252.

6 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 264.

7 Por exemplo, Malamud e Schmitter ressaltam que a abordagem neofuncionalista é a que melhor explicaria o MERCOSUL. Igualmente sublinham a importância dos atores não-estatais das organizações regionais envolvidas, associações de classe e movimentos sociais para a dinâmica viabilizar a integração. Contudo, explicam: “Member states, however, remain important actors in the process. They set the terms of the initial agreement, but they do not exclusively determine the direction and extent of subsequent change. Rather, regional bureaucrats in league with a shifting set of self-organized interests and passions seek to exploit the inevitable “spill-overs” and “unintended consequences” that occur when states agree to assign some degree of supranational responsibility for accomplishing a limited task and then discover that satisfying that function has external effects upon other of their interdependent activities. According to this theory, regional integration is an intrinsically sporadic and conflictual process, but one in which, under conditions of democracy and pluralistic representation, national governments will find themselves increasingly entangled in regional pressures and end up resolving their conflicts by conceding a wider scope and devolving more authority to the regional organizations they have created”. MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. Op. cit, p. 5.

uma realidade complexa diversa. Ou seja, inobstante a ampla aceitação e sustentação das bem concatenadas ideias neofuncionalistas, a realidade contextual sobre a qual foram pensadas tais formulações teóricas seria distinta daquela vivenciada no Cone Sul. Aliás, bem recorda Candeas⁸ que os expoentes do neofuncionalismo, como Haas, Schmitter, Nye e Keohane, quando sublinharam os interesses transnacionais e o papel das elites e das burocracias, o faziam com base na experiência europeia.

Então, as análises que afirmam que no MERCOSUL estariam ausentes instituições regionais supranacionais e condições de oferta e demanda relacionadas à interdependência econômica⁹, e que asseveram que tais fatores seriam essenciais para propiciar o fenômeno do *spill over*, conseqüentemente, apresentar-se-iam tais reflexões deslocadas e inadequadas para melhor descrever o processo integracionista verificado no MERCOSUL.

Aliás, a ideia de *spill over* faz sentido e buscou atender interesses relacionados, maiormente, ao panorama histórico e à realidade política e integracionista europeia. Ademais, a integração iniciada na Comunidade Europeia, conduzida por Jean Monnet e Robert Schumann, considerava fundamental dar início a uma cooperação em determinado setor estratégico, a qual, tenderia a espalhar-se para outros setores, demandando, posteriormente, meios e intervenções para a sua disciplina e coordenação pelo campo político¹⁰.

Então, importante lembrar que, sob a ótica neofuncionalista, os conflitos inerentes do processo de integração, aliado às condições democráticas que sustentam as representações e as exigências populares regionais, demandariam dos governos nacionais o aperfeiçoamento e o fortalecimento das instituições regionais criadas por eles, no intuito de atender àquelas demandas com as devidas e satisfatórias respostas. Desse modo, ainda através da percepção neofuncionalista, aquelas exigências iniciais em um setor específico seriam devidamente atendidas pelas organizações regionais competentes, propiciando, assim, um encadeamento dinâmico que se alastraria para outros setores¹¹.

Ademais, para Malamud, a integração do MERCOSUL seria protetora da soberania, ou seja, ali só os Estados teriam relevância, sendo, portanto, bem diversa do modelo europeu de *sovereignty-sharing*, onde atores transnacionais e instituições supranacionais impulsionariam um cenário de interdependência¹². E numa previsão pessimista, complementa esse autor que, caso o intuito seja desenvolver e aprofundar a integração, as debilidades

8 CANDEAS, Alessandro. *Integração Brasil-Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010, p. 42.

9 MALAMUD, Andrés. The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. JARAMILLO, Grace (Ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 115-132.

10 CANDEAS, Alessandro, Op. cit., p. 42.

11 MALAMUD, Andrés. "Latin American Regionalism and EU Studies". *Journal of European Integration*. 2010, vol. 32, nº, 6, 2010, p. 644.

12 Ibid., p. 650.

das instituições mercosulinas atuais não poderiam persistir por muito tempo.

Sem embargo, a análise neofuncionalista sobre os conflitos, demandas e expectativas regionais, pressuporiam uma suposta homogeneidade das exigências e anseios dos cidadãos, movimentos sociais, grupos empresariais, entre outros, dos distintos países componentes de um bloco regional. Ou seja, tal pensamento partiria da premissa de que todos os potenciais anseios pudessem ter a mesma característica, essência e natureza, e que fossem passíveis de serem atendidos por políticas públicas comuns. Mais uma vez, é possível afirmar que um cenário dessa ordem seria plenamente condizente à Europa pós-guerra, porém, bem diverso da conjuntura sul-americana.

Ademais, ignorar-se-iam através da abordagem neofuncionalista as atrozidades discrepâncias sociais e econômicas entre países profundamente assimétricos. Desse modo, a aplicação desse modelo teórico partiria da equalização de inexoráveis divergências de expectativas que permeiam a sociedade civil e outros grupos sociais interessados de países dotados de relevantes diferenças sócio-econômicas, como por exemplo, a Argentina e o Paraguai¹³, e, como proposta, focaria na necessidade de serem incrementadas autoridades regionais com atributos supranacionais.

3. O CONTEXTO SUL-AMERICANO E O PROJETO MERCOSULINO

Quando da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, o projeto de integração do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL foi concebido como um instrumento para uma melhor inserção internacional de países comercialmente menos competitivos. O ambiente econômico vivenciado por todos os países signatários do bloco sul-americano estava submetido a um cenário internacional de rápida transformação e concorrência, mudanças de paradigmas, e de formação e interconexões de espaços econômicos distintos.

A redemocratização¹⁴ vivenciada pela Argentina e pelo Brasil, nos anos 1980, impulsionou uma política externa de superação de rivalidades históricas, e proporcionou aos governos dos Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney a elaboração de um projeto conjunto de integração de unidades produtivas¹⁵ dos respectivos países. Então, com a derrocada dos regimes militares nesses dois países, oportunizou-se a idealização da construção de

13 Conforme o relatório de desenvolvimento humano de 2019, elaborado e publicado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, as colocações de Argentina e Paraguai foram, respectivamente, 48º (IDH 0.0830) e 98º (IDH 0.724). Disponível em: <<https://www.http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking>>

14 Sobre a relevância dos esforços empreendidos pelos governos argentino e brasileiro para que fosse viabilizado o MERCOSUL, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que, em virtude do ambiente de reabertura política que era vivenciado no Brasil e Argentina, “depois que se livraram dos respectivos regimes autocráticos, se sentiram estimulados para dilatar seus esforços econômicos e firmaram um protocolo de objetivos limitados até o ano 2000 (Alfonsín-Sarney) que, mesmo sem mencionar um mercado comum, é tido como base do Tratado de Assunção, que não teria amadurecido tão rapidamente sem essa iniciativa”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “MERCOSUL – minilateralismo e metaconstitucionalismo”. *Revista de Informação Legislativa*. 1995, vol. 32, nº 128, p. 215.

15 CANDEAS, Alessandro. Op. cit., p. 221.

uma região de cooperação, mesmo que, nesse espaço de interação, fossem ausentes as condições de interdependência econômica¹⁶.

Além do mais, a conjuntura econômico-social enfrentada por esses dois países nesse período, caracterizada por um esgotamento do modelo de desenvolvimento pautado em estratégias protecionistas¹⁷, demandou alternativa inovadora à política externa. Essa referida reaproximação entre Brasil e Argentina pode ser entendida, de acordo com as lições de Raúl Bernal-Meza, como o princípio sustentador do MERCOSUL¹⁸.

Logo, na esteira da criação de sucessivos blocos econômicos para uma eficaz inserção na economia mundial, em um contexto de pós-Guerra Fria e emergência da transnacionalização dos mercados, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, em 26 de março de 1991, firmaram o denominado Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Ou seja, o Tratado de Assunção apenas formalizou as agendas político-econômicas dos respectivos governos que aderiram a esse novo bloco, explicitando, desse modo, o propósito de inserção internacional com vistas a um multilateralismo, tendo como premissa um ambiente de formação de uma nova Ordem Econômica Mundial, a qual foi gestada a partir da implosão das economias planificadas e da prevalência do modelo liberal de economia de mercado¹⁹ ditado pelos países hegemônicos.

Ainda, conforme já mencionado, a redemocratização dos governos brasileiro e argentino foi um dos fatores que impulsionou o projeto do MERCOSUL. Entretanto, como os demais países-membros, Uruguai e Paraguai, igualmente, tinham recentemente superado regimes políticos autoritários, naquele contexto era presente o entendimento dos respectivos governos de que o aprofundamento da integração regional almejada exigiria que valores democráticos estivessem garantidos. Destarte, através da Declaração Presidencial de Las Leñas, em 26 e 27 de junho de 1992, propugnou-se como condição indispensável à viabilidade do MERCOSUL a plena vigência de instituições democráticas. Pouco tempo depois, na Declaração Presidencial da Província de San Luis, em 25 de junho de 1996, tal compromisso democrático

16 SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. "Integração Moderna". *OIKOS*. 2006, vol 5, n° 1, p. 8.

17 MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. "Leituras do MERCOSUL: Diferentes percepções acerca do bloco". *Século XXI*. 2013, vol 4, n° 2, p. 76.

18 BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianzadel Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *IBERO-ONLINE.DE*. 2013, p. 5.

19 Em análise feita logo após a assinatura do Tratado de Assunção, Bresser-Pereira e Vera Thorstensen asseveraram que o bloco recém fundado deveria ser visto como um meio de ser efetivada uma estratégia de inserção internacional. Para esses autores, "uma opção é a manutenção da estratégia do multilateralismo, onde o Brasil não defende alianças especiais com nenhum outro grande parceiro ou bloco comercial e mantém sua política de diversificação das exportações por produtos e por países de destino". BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THORSTENSEN, Vera. "Do MERCOSUL à Integração Americana". *Política Externa*. 1992, vol 1, n° 3, p. 123.

foi reafirmado²⁰.

Com esteio na visão política dominante àquela época, no sentido de que a democracia representativa liberal deveria ser assegurada para o regular e legítimo aprofundamento dos projetos integracionistas, asseverou-se com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 24 de julho de 1998, a imprescindibilidade da plena vigência de instituições democráticas para a integração dos Estados-Partes do MERCOSUL. Consolidou-se, assim, uma cláusula democrática para o bloco.

Ademais, com o Protocolo de Ushuaia, previu-se consequências politicamente relevantes para o Estado membro que afrontasse a ordem democrática, podendo, inclusive, conforme previsão do artigo 5 do referido Protocolo, acarretar em “suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

Por fim, é importante ressaltar que o MERCOSUL, em sua essência, com base no Tratado de Assunção, e, posteriormente, explicitado no Protocolo de Ouro Preto, possui natureza intergovernamental. E assim sendo, lembra Vazquez²¹, “tanto si se considera que los miembros que componen las instituciones representan a los Estados partes, como el hecho de que las decisiones se toman por consenso, manteniéndose el poder de veto de cada uno de ellos”.

Para Lewandowski²², no conceito de intergovernamentalismo estão presentes os seguintes aspectos relacionados à condução de um bloco regional: “a tomada de decisões ocorre por unanimidade ou por consenso, com a presença de todos os membros; depois, não há a criação de um direito autônomo e superior ao nacional”. E de efeito, não haveria a vinculação imediata dos Estados membros, nem de seus respectivos cidadãos, às deliberações tomadas pelas instâncias regionais.

4. O INTERGONVERNAMENTALISMO DO MERCOSUL E A INADEQUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS

Em que pese a crítica pela ausência de instituições supranacionais no Mercado Comum do Sul, tão clamada nos escritos apologistas das ideias neofuncionalistas, é de fundamental relevância recordar que, em todos os países membros do bloco sul-americano, há a prevalência do sistema presidencialista.

De modo que, no presidencialismo, irrogam-se a representação

20 Bressan vê que a causa política do referido compromisso democrático ter sido reafirmado está na tentativa de golpe de Estado por parte do General Lino Oviedo, em abril de 1996, no Paraguai. BRESSAN, Regiane Nitsch. “O desafio democrático para a integração latino-americana”. *3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 2011, São Paulo, p. 11.

21 VÁZQUEZ, Mariana. “Los escenarios de participación social en el MERCOSUR”. JARAMILLO, Grace (Ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 137-148.

22 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, Op. cit., p. 262.

do Estado e a administração do governo nacional na figura do Presidente da República, o qual é eleito para um termo fixo e pré-estabelecido. Assim, naturalmente, esse tipo de regime garantiria relativa estabilidade governamental e administrativa²³, em função, justamente, da menor responsabilidade e submissão política do Presidente em relação ao órgão legislativo, o que diversamente ocorre nos sistemas parlamentaristas europeus.

No sistema parlamentarista, os governos alçados ao poder estão propensos à queda abrupta pela perda de confiança da casa legislativa. De efeito, é natural que a estrutura de integração regional mais compatível a esse tipo de sistema político seja aquela em que atributos supranacionais sejam exponeciados.

Já no presidencialismo sul-americano, distintamente, a escolha direta do Presidente pelo povo o faz representante e responsável imediato dos anseios populares, cuja função exercida como chefe de Governo e de Estado perante o MERCOSUL, a princípio, seria melhor explicada através de uma abordagem intergovernamental²⁴.

Por outro lado, a corrente intergovernamentalista valorizaria o protagonismo do Estado no processo de integração regional, e sustentaria a manutenção dos atributos da soberania estatal nas interlocuções regionais. Logo, sob o viés intergovernamental, seria prioritária a atuação soberana do Estado em prol do interesse nacional, o qual atuaria, assim, em *issue areas*, substituindo-se, então, o processo acumulativo e gradual do *spill over*, tão valorizado nas proposições neofuncionalistas²⁵.

Assim, como bem observado por Miriam Gomes Saraiva²⁶, no intergovernamentalismo, também teriam voz os atores sociais relevantes, como aqueles detentores de poder econômico e político, contudo, as decisões mais fundamentais relacionadas à integração regional ficariam a encargo dos cálculos dos respectivos Estados membros e soberanos.

De outra banda, as nada desprezíveis distorções sócio-econômicas existentes entre as nações membros do bloco sul-americano obstaculizariam a cessão de parcelas da soberania estatal e a implementação de dinâmicas supranacionais na região.

Todavia, possui razão Peña²⁷ ao ressaltar as diversidades que

23 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 339.

24 COSTA, Rogério Santos da. "O MERCOSUL e a integração da América do Sul". CEPIK, Marco (Ed.). *América do Sul: Economia & Política da Integração Regional*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 36.

25 CANDEAS, Alessandro, Op. cit., p. 42.

26 SARAIVA, Miriam Gomes. "Integração Regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPSA*. 2010, nº 7, p. 3.

27 Aliás, Peña não vê incompatibilidade entre a condição de nação soberana, as identidades próprias e o reconhecimento de uma emergente identidade regional, e a associação estratégico-regional para trabalhar de forma organizada e sistemática. E lembra que, também como ocorreu na integração europeia, "es en base a lo nacional que se pretende construir la región organizada. El punto de partida son concretos intereses nacionales y no una hipotética nacionalidad supranacional". PEÑA, Felix. "Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro". In:

caracterizam cada país membro do MERCOSUL, de modo que, ao firmarem acordos e assumirem obrigações perante o Bloco, “é importante que cada país tenha uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional elaborada em função das suas próprias características internas e dos objetivos valorizados pela respectiva sociedade”.

Portanto, é possível afirmar que as análises que levam em conta o predomínio de uma visão eminentemente nacional no processo integracional sul-americano, por corolário, partem de postulados condizentes com o cenário regional, e não negam a interlocução entre projetos mercosulinos comuns com aqueles concebidos de acordo com os interesses especificamente nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a comparação da arquitetura institucional do MERCOSUL em relação àquela existente na União Europeia possa, dependendo da perspectiva adotada, denotar estar presente uma débil e ineficiente institucionalização no bloco sul-americano, a análise das estruturas vigentes nos dois modelos comporta várias óticas. Há muito Malamud²⁸ já tecia críticas à suposta irrelevância estrutural-institucional do MERCOSUL e à sua ausência de órgãos supranacionais.

No entanto, seguindo o argumento da lavra de Mallmann²⁹, é possível vislumbrar que a organização estrutural do Mercado Comum do Sul é dotada de maior flexibilidade e versatilidade de atuação em razão, justamente, de sua baixa institucionalização. E assim sendo, fatores internos de instabilidade política ou crises externas, tanto financeira como econômica, são, potencialmente, mais bem enfrentados pelo bloco, justamente, em vista de seu menor engessamento institucional, e, concomitantemente, maior discricionariedade de gerenciamento dos governos nacionais na tomada de medidas contingenciais.

Por isso, os impactos reais causados pelas possíveis flutuações dos preços dos produtos primários ou das taxas de juros incidentes sobre as dívidas públicas, pelas remessas de lucros aos países cênicos e pelas retiradas de capital especulativo em períodos de incerteza, além de outros fatores de grave repercussão na economia real e na ordem social dos países sul-americanos, por conseguinte, exigiriam para a sua mitigação contundente e focalizada atuação governamental.

E considerando as relevantes assimetrias existentes entre os países do Cone Sul, é perceptível que os reflexos provenientes das instabilidades políticas e econômicas são diversos e específicos em cada país, demandando, portanto, estratégias governamentais nacionais específicas.

HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Eds.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 283.

28 MALAMUD, Andrés. *Regional Integration in Latin America: Comparative theories and institutions*. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/376>>

29 MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider, Op. cit.

Desse modo, a autonomia de cada governo nacional para definir a sua política industrial, trabalhista, social, cambial, fiscal ou tributária, com vistas a um efetivo enfretamento à erosão do tecido social distintamente infligida em cada país membro, em tese, seria mais eficaz do que uma atuação via política comum regional e concebida por órgão supranacional.

Pois, as instituições e políticas de caráter supranacional, dificilmente, lograriam coerência nas suas medidas perante um cenário complexo e fragmentado, onde as crises econômicas e sociais, e seus desastrosos efeitos, são diversificadas entre os países atingidos.

Por outro lado, exemplos concretos observados em relação a crises sociais que assolam alguns países da União Europeia³⁰ demonstram que, em que pese o evidente esgarçamento do *welfare state* em algum desses países específicos, as medidas supranacionais tomadas são, na maior parte das vezes, de natureza monetária e focadas na austeridade fiscal, possuindo, assim, forte caráter recessivo, minando, conseqüentemente, a governabilidade³¹ desses países atingidos.

Destarte, a ausência de órgãos supranacionais na vigente estrutura institucional do MERCOSUL, diferentemente do que ocorre no modelo de integração europeu, manteve e garantiu a seus países membros as prerrogativas relacionadas à soberania nacional e aspectos referentes a uma política nacional autônoma. No entanto, a observação de maior relevância é no sentido que, levando em conta a vulnerabilidade a que estão potencialmente acometidos todos os países do Bloco, o funcionamento do desenho institucional do MERCOSUL³² apresenta-se, no mínimo, mais

30 Adverte Marco Aurélio Garcia sobre os problemas enfrentados atualmente pelo modelo de integração europeu: "O desequilíbrio entre soberania e supranacionalidade e as tendências hegemônicas que foram se desenvolvendo em seu interior, no entanto, ameaçam minar a União Europeia. O que se assiste é uma crescente e inquietante tendência a um nacionalismo estreito, fundado na xenofobia e no particularismo, com fortes componentes autoritários. Esses fenômenos não são alheios à crise econômica e as respostas ultraconservadoras que a maioria dos governos daquela região lhes deu, impondo políticas de austeridade que geraram dezenas de milhões de desempregados, compressão da renda dos trabalhadores e abandono das políticas de bem-estar, além do aprofundamento das assimetrias entre os países". (GARCIA, Marco Aurélio. "A política externa brasileira e a integração sul-americana". In: MARINGONI, Gilberto et al (Eds.). *Uma nova política externa - 2003-2013*. Tubarão: Copiart, 2014, p. 103).

31 No entender de José Eduardo Faria, "em termos conceituais, a noção de governabilidade tem sido associada à incapacidade de um governo ou de uma estrutura de poder formular e de tomar decisões no momento oportuno, sob a forma de programas econômicos, políticas públicas e planos administrativos, e de implementá-las de modo efetivo, em face de uma crescente sobrecarga de expectativas, de problemas institucionais, de clivagens políticas, de conflitos sociais e de demandas econômicas; nesse sentido, um sistema político se tornaria 'ingovernável' quando não conseguisse mais confirmar essas expectativas, filtrar, selecionar e dar uma resposta a essas demandas, solucionar esses problemas, neutralizar essas clivagens e dirimir esses conflitos de maneira eficaz e coerente". FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 118-119.

32 Segundo o Embaixador José Botafogo Gonçalves, a tradicional postura do governo brasileiro em não apoiar propostas de ampliação e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL tem uma razão principal: "a motivação fundamental da resistência brasileira é uma preocupação muito justificada com os riscos de que o estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no MERCOSUL limite a liberdade de atuação do país mais forte

apropriado para fazer frente a tais instabilidades conjunturais.

Por conseguinte, com base nas lições de Garcia³³, verifica-se que as assimetrias econômicas existentes entre os países integrantes do MERCOSUL constituem um dos mais relevantes óbices ao avanço da integração regional almejada. E assim o sendo, não se mostrando tão úteis ao cenário sul-americano as reflexões integracionistas embebidas por contextos diversos, as proposições teóricas sobre o MERCOSUL são mais sustentáveis quando gestadas levando em conta as referidas distorções socioeconômicas vigentes, tanto em relação aos países membros entre si, quanto sob a ótica intranacional.

Nesse panorama, ainda seguindo as lições de Garcia³⁴, “longe de uma *fuíte en avant*, as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul”. E nessa linha, como ponto de partida, é possível estabelecer melhor um critério para identificar as categorias analíticas inservíveis a uma melhor descrição do funcionamento e dos aspectos circundantes da dinâmica do MERCOSUL.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BERNAL-MEZA, Raúl. “Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica”. *IBERO-ONLINE.DE*. 2013. Disponível em: <https://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf>

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRESSAN, Regiane Nitsch. “O desafio democrático para a integração latino-americana”. *3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS* (2011, São Paulo). Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a38.pdf>>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THORSTENSEN, Vera. “Do MERCOSUL à Integração Americana”. *Política Externa*. 1992, vol 1, nº 3, p. 122-145.

CANDEAS, Alessandro. *Integração Brasil-Argentina*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

COSTA, Rogério Santos da. “O MERCOSUL e a integração da América do Sul”. In: CEPIK, Marco (ed.). *América do Sul: Economia & Política da Integração*

do bloco e o subordine a interesses e posições ditadas pelos países menores”. GONÇALVES, José Botafogo. MERCOSUL após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In: HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Eds.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 156). Contudo, Rogério Santos da Costa recorda também que essa flexibilidade institucional do MERCOSUL mostrou-se eficaz para enfrentar a grave crise econômica que assolou a Argentina, no início dos anos 2000, a qual foi possível ser mitigada em função da estrutura intergovernamental presente no Bloco (COSTA, Rogério Santos da, Op. cit., p. 36).

33 GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Interesse Nacional*. 2008, p. 22-28.

34 Ibid., p. 24.

Regional. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 31-43.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa brasileira e a integração sul-americana. MARINGONI, Gilberto et al (eds.) (2014). *Uma nova política externa - 2003-2013*. Tubarão: Copiart, 2014, p. 96-107.

GARCIA, Marco Aurélio. "A opção sul-americana". *Interesse Nacional*. 2008, nº 1, p. 22-28.

GONÇALVES, José Botafogo. "MERCOSUL após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal". In: HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (eds.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 147-162.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MALAMUD, Andrés. "Latin American Regionalism and EU Studies". *Journal of European Integration*. 2010, vol. 32, nº 6, p. 637-657.

MALAMUD, Andrés. "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". *EUI Working Paper RSCAS*. 2013. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America". *IBEI Working Papers*. 2007/6. Disponível em: <<https://eulacfoundation.org/en/system/files/The%20experience%20of%20European%20integration%20and%20the%20potential%20for%20integration%20in%20South%20America.pdf>>

MALAMUD, Andrés. *Regional Integration in Latin America: Comparative theories and institutions*. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/376>>

MALAMUD, Andrés. "The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization". In: JARAMILLO, Grace (ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 115-132.

MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. "Leituras do MERCOSUL: Diferentes percepções acerca do bloco". *Século XXI*. 2013, vol. 4, nº 2, p. 73-88.

MALLMANN, Maria Izabel. "Condições para a integração: qual é a contribuição do Brasil na América do Sul?" *Século XXI*. 2011, vol. 2, nº 2, p. 55-65.

MALLMANN, Maria Izabel. "Discurso e Política Externa Brasileira". In: 3ª

Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (2011, São Paulo). Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300020&lng=en&nrm=iso>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "MERCOSUL – minilateralismo e metaconstitucionalismo". *Revista de Informação Legislativa*. 1995, vol. 32, nº 128, p. 207-220.

RUIZ, Jose Briceño. "El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional". *Densidades*. 2012, nº 9, p. 229-252.

SARAIVA, Miriam Gomes. "Integração Regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPSA*. 2010, nº 7. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>

SOARES DE LIMA, Maria Regina. "Avanços, impasses e desafios da integração". In: MARINGONI, Gilberto et al (Eds.). *Uma nova política externa - 2003-2013*. Tubarão: Copiart, 2014, p. 81-94.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. "Integração Moderna". *OIKOS*. 2006, vol. 5, nº 1, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/112/79>>

VÁZQUEZ, Mariana. "Los escenarios de participación social en el MERCOSUR". In: JARAMILLO, Grace (ed.). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO, 2008, p. 137-148.

VÁZQUEZ, Mariana. "Los dilemas de nuestra integración regional en un mundo en transición". *Revista Horizontes del Sur*. 2015, vol. 2, p. 128-139.

WOLF, Gabriel. "El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo". *Densidades*. 2012, nº 9, p. 63-89.



The inadequacy of the eurocentric integrationists theories to analyse the MERCOSUL

Abstract: Each regional integration project has a very specific historical, political and economical support. The european integration experience is unique. Likewise is the MERCOSUR experience. The theoretical reflections gestated in the European Bloc ambience have limited worth to a south american integration project analysis. The eurocentric thesis that uphold the supranational importance of the regionals institutions, therefore with its sovereignty portion share among its countries-member, would not

be compatible with south american government sistem neither with its political context. Besides, the social and economical distortion existence among the Mercosur countries would demand specific and focal political instrument, proper contingency procedures taken by sovereignty states. The intergovernmental architechture and function of the MERCOSUR can be criticized, obviously, however, the use of eurocentric theoretical cathegories for its analysis demands certain prudence.

Keywords: MERCOSUR, European Union, supranationality, intergovernmentalism.

RESUMO BIOGRÁFICO

Renato Obikawa Kyosen é Professor de Direito Administrativo no Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu (CESUFOZ), Especialista em Direito Administrativo pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL), Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), e Delegado de Polícia Federal em Foz do Iguaçu, Brasil.

Permanencia de los sistemas democráticos en los Estados miembros del MERCOSUR y de la UNIÓN EUROPEA como condición para formar parte de la integración regional

Permanência de sistemas democráticos nos Estados membros do MERCOSUL e na UNIÃO EUROPEIA como condição para fazer parte da integração regional

*Leandro El Eter** 

Resumen: Tanto el MERCOSUR como la Unión Europea exigen a sus Estados miembros que poseen sistemas democráticos en sus derechos internos. Dicha práctica es una condición sine qua non la adhesión a los procesos de integración americanos y europeos. Lo mismo sucede con otros procesos tales como la Comunidad de Estados Caribeños (CARICOM) o la Organización de Estados Americanos (OEA). Empero, existen organismos tales como la Liga de Países de Árabes que no cumplen dicho requisito, lo que muestra que dicha exigencia no es extensiva a todas las regiones. La Organización de Naciones Unidas (ONU) y los tratados internacionales regulan la protección de los derechos humanos y la democracia como forma de gobierno. Dicha influencia jurídica fue tomada por la mayoría de los Estados (con excepciones) y existe una suerte de conciencia universal sumada a una convicción ética y moral.

Resumo: Tanto o MERCOSUL quanto a União Europeia exigem que seus Estados membros tenham sistemas democráticos em seus direitos internos. Tal prática é condição sine qua non para aderir aos processos de integração americano e europeu. O mesmo se aplica a outros processos, como a Comunidade dos Estados do Caribe (CARICOM) ou a Organização dos Estados Americanos (OEA). No entanto, existem organizações como a Liga dos Países Árabes que não atendem a esse requisito, o que mostra que esse requisito não é estendido a todas as regiões. As Nações Unidas (ONU) e os tratados internacionais regulam

* Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA), Argentina.
E-mail: leandroeleter@yahoo.com.ar
Recibido: 09/04/2020. Aceptado: 25/06/2020.



a proteção dos direitos humanos e da democracia como uma forma de governo. Essa influência legal foi tomada pela maioria dos Estados (com exceções) e há um tipo de consciência universal adicionada a uma convicção ética e moral.

Palavras-chave: MERCOSUL, União Europeia, valores, democracia.

Palabras clave: MERCOSUR, Unión Europea, valores, democracia.

1. INTRODUCCIÓN

Literalmente, democracia significa gobierno del pueblo. El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”) y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos existentes en algunas ciudades griegas.

El modelo político de la democracia directa en la Grecia Antigua ha estimulado la formación de sistemas asentados en la participación ciudadana. La reunión de los griegos antiguos en el *ágora* (plaza principal de Atenas) permitía la deliberación y toma de decisiones acerca de los asuntos públicos¹.

Dadas las dificultades geográficas y el número de habitantes de las distintas naciones actuales, el modelo de la democracia indirecta ha influenciado en las estructuras estatales contemporáneas.

Los orígenes etimológicos del término democracia insinúan ciertos problemas urgentes que trascienden las cuestiones semánticas. Si ha de establecerse un gobierno del pueblo o por el pueblo –un gobierno “popular”–, desde el principio deben considerarse por lo menos cinco preguntas fundamentales, y casi con seguridad se plantearán dos más si la democracia continúa existiendo durante un período prolongado².

La democracia es un ideal reconocido mundialmente y es uno de los valores básicos las Naciones Unidas. La democracia suministra un medio para la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Esos valores se han incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y han sido elaborados aún más en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra una multitud de derechos políticos y libertades civiles en los que se basan las democracias significativas³. Se requiere una estructura institucional que regule la manera en que se articulan preferencias políticas, deliberación pública, votos, poderes legislativos, políticas públicas y mecanismos de rendición de cuentas. Esta estructura está integrada por las instituciones formales, como las constituciones políticas, las leyes y los ordenamientos normativos o reglamentarios que están respaldados por la

1 VELAZQUEZ RAMIREZ, Ricardo. *La democracia en cuestión: ¿un modelo agotado?* Disponible en: <<http://repositorio.uigv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.11818/5144/Artículo%20ciudadania-politico%20Dr.%20Ricardo%20Vel%20c3%a1squez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

2 DAHL, Robert. *La democracia*.

3 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Democracia*. Disponible en: <<https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>>

autoridad gubernamental⁴.

La exaltación de los valores democráticos constituye una condición necesaria para la constitución de cualquier bloque de asociación dentro de la región americana y europea. El cambio de concientización y la consecuente transformación social y política han contribuido a la formación y permanencia de procesos de integración caracterizados por instituciones democráticas donde la participación ciudadana se encuentre garantizada por sistema normativos internos.

La conquista mencionada fue producto de un proceso histórico que ha significado una suerte de aprendizaje regional dado que existieron violaciones a los derechos humanos que no han posibilitado un fomento justo y equilibrado.

Tanto el origen del MERCOSUR como el de la UNIÓN EUROPEA coinciden en la unificación de criterios democráticos y de participación ciudadana. Sin embargo, existen otros organismos internacionales como es el caso de la UNASUR y de la OEA que mantienen un idéntico criterio acerca de la cuestión, demostrando una política que ha extendido sus límites hacia fronteras impensadas.

Ambos bloques regionales mantienen, en sus cuerpos normativos, una suerte de armonización del derecho interno con el comunitario. En términos de jerarquización, el derecho comunitario se encuentra por encima del derecho interno de los Estados Partes, lo que simboliza que las legislaciones estatales no pueden contradecir las normas supranacionales. Dado que dichos organismos regionales “levantan como bandera” a la democracia expresada en todas sus formas, los Estados, de forma preexistente a la formación del ente en cuestión, deben respetar valores equivalentes.

La democracia como valor es un derecho humano y su razón de ser estriba en la concreción de estructuras liberales tendientes a la garantía de derechos individuales y colectivos.

Los preceptos teóricos esgrimidos no pueden sustentarse en un fundamento lírico o utópico, sino que su cristalización demanda un pragmatismo y una motivación política para su implementación concreta.

Instituciones independientes y órganos de poder transparentes representan los cimientos de los sistemas republicanos cuyos principios fueron heredados por la Revolución Francesa de 1789 como el caso de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Paralelamente, la libertad, la igualdad, la fraternidad y la “teoría de los contrapesos” de Montesquieu conforman principios con una sustentabilidad y perdurabilidad en la medida que exista una auténtica voluntad política. No obstante, la república no es la única forma de gobierno que admite al sistema democrático, sino que también existen otros modelos que lo receptionan.

4 MONSIVAIS CARRILLO, Alejandro. *La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático*. Disponible en: <<https://journals.openedition.org/revestudsoc/7962>>

Si bien la fundación de la Unión Europea es anterior al MERCOSUR, existen similitudes en relación a sus derechos y valores. El sostenimiento y el fortalecimiento de la democracia como institución forman parte de una reafirmación constante. Los convenios suscriptos por las partes obligan al cumplimiento de cláusulas vinculadas con la preservación de la democracia como modelo político-jurídico.

No cabe duda que la Unión Europea ha madurado en términos de conquistas políticas, institucionales, sociales, culturales y económicas, superando al MERCOSUR por motivos históricos y de consensos. Empero, la sostenibilidad y permanencia de la creencia e instalación del sistema democrático como cimiento de la estructura política ha sido equivalente y similar en ambos procesos.

En cuanto a la democracia y su relación con la dignidad, la dignidad humana es el respeto que merece la persona humana por el mero hecho de serlo. La dignidad humana, en el Estado constitucional democrático, se afianza en la medida que se cumpla con el deber de promover, respetar, asegurar, garantizar y satisfacer los derechos fundamentales.

El goce efectivo de la democracia, en tanto derecho fundamental, está vinculado al derecho humano fundamental al desarrollo y es medio y fin para la promoción, respeto, garantía y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales porque tienen interrelación, son indivisibles, son interdependientes y se refuerzan mutuamente de acuerdo al enunciado normativo del párrafo 2 de la Resolución 2003/36 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre “La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos” y demás principios dogmáticos y normas aplicables en armonía con la Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993 .

La democracia es entendida, igualmente, como interdependiente e interrelacionado al logro de la paz, a la vigencia del Estado social de derecho, del derecho al desarrollo y del goce de los derechos humanos, sobre las bases del discurso configurador de un modelo normativo de democracia integral.

Se puede afirmar que existe un vínculo de interdependencia e interrelación entre democracia, dignidad humana –sustrato axiológico y antropológico de los derechos humanos- y Estado social de derecho.

La traducción del derecho a la democracia es la forma jurídica de un derecho subjetivo. Se demuestra la traducibilidad de la democracia como derecho fundamental conforme a la tipología deóntica, por cuanto su estructura tiene la forma de un derecho subjetivo, conformado por: beneficiario; destinatario u obligado y el contenido de la relación jurídica.

El beneficiario es el pueblo, integrado por la persona humana. El destinatario, por definición, es el Estado, sus órganos de poder público, sus agentes, los particulares en funciones de autoridades políticas y los asociados a la comunidad política. Ello, en aras de la convivencia armónica, la reducción o la gestión racional del conflicto y la administración legal de la violencia.

La democracia integral como contenido de la relación jurídica, tiene un núcleo esencial complejo integrado por un haz diverso de derechos fundamentales que se realizan de manera interrelacionada e interdependiente en la comunidad política regida por el Estado democrático constitucional⁵.

2. MARCO REGULATORIO DEL MEROSUR Y DE LA UNIÓN EUROPEA ACERCA DE LA DEMOCRACIA. ¿EXISTEN COINCIDEN ENTRE AMBOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN?

El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998 reafirma los principios y objetivos del Tratado de Asunción (creador del MERCOSUR) y sus Protocolos. Del mismo modo, reafirma la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de Las Leñas del 27 de junio de 1992⁶.

El artículo N° 1 del Protocolo de Ushuaia prescribe lo siguiente: “La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo”.

Dicho artículo reafirma los valores previsto en el Tratado de Asunción de 1991, que fue el acuerdo que motivó la fundación.

Por su parte, el artículo N° 3 prevé que: “Toda ruptura del orden democrático en unos de los Estados Partes del presente protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes”.

La importancia de dicho protocolo radica en la instauración de procedimiento de sanción ante situaciones de violación al sistema democrático de cualquiera de los Estados firmantes del acuerdo en cuestión.

El artículo N° 4 establece que: “En caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del presente protocolo, los demás Estados partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.

El artículo N° 5 regula que: “Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, en el ámbito específico de los Acuerdos de Integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”.

5 CALDERA YNFANTE, Jesús Enrique. *La democracia como derecho fundamental: consideraciones sobre su núcleo central*. Disponible en: <<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/>>

6 Los miembros permanentes eran Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Bolivia y Chile ratifican el tratado en calidad de miembros asociados. PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO DEL MERCOSUR. Ushuaia. 24 de julio de 1998 y DECLARACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO DE LAS LEÑAS. Las Leñas. 27 de julio de 1998. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>>

La letra literal de los artículos 4 y 5 establece un mecanismo de defensa del “Estado afectado”, recepcionando principios jurídicos sustentados en garantías y en la libertad de expresión. Derechos y valores propios de los sistemas democráticos.

En el año 2005, las Partes acuerdan el “Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR”⁷. Así, en su artículo N° 1, prevé que: “La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes”.

Dicho protocolo posee un contenido que trasciende a la democracia y contempla a los derechos humanos como género. En dicha normativa, se plantea una relación de género y especie, incorporando a la participación ciudadana dentro de una esfera universal y mostrando al modelo democrático como una realidad política incuestionable dentro de la órbita normativa, constituyendo la solución más sensata y acertada de organización social.

En 2019, los Presidentes de los Estados Partes ratifican la “Declaración Presidencial sobre el fortalecimiento de la democracia en el MERCOSUR”. Dicho instrumento reafirma las conquistas jurídicas realizadas.

En relación al organismo de contralor de los compromisos democráticos asumidos, el Observatorio de la Democracia del Parlamento (ODPM) fue creado con el propósito de contribuir con el fortalecimiento de los objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, en el Estado Plurinacional de Bolivia y en la República de Chile. Dicha institución, además, se encarga del cumplimiento y ejecución de las normas dictadas de forma posterior al Protocolo mencionado.

El rol del Observatorio consiste en acompañar los procesos electorales en los Estados Partes; coordinar acciones del Cuerpo de Observadores Electorales del MERCOSUR; realizar las actividades y proporcionar los Informes que sean solicitados por el Parlamento o al menos por el Consejo del Mercado Común (CMC), presentar un informe anual de sus actividades al Pleno, que será remitido al CMC y a la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM)⁸.

Por otro lado, la Unión Europea fomenta la promoción de la democracia y la observación de las elecciones en sus Estados miembros, aplicando procedimientos similares a los utilizados en el MERCOSUR.

El apoyo a la democracia en todo el mundo es una de las prioridades de la Unión Europea. La democracia sigue siendo el único sistema de gobierno

⁷ PROTOCOLO DE ASUNCIÓN SOBRE COMPROMISO CON LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR. Asunción. 2005. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_017-2005_ES_Protocolo%20DD-HH-MCS.pdf>

⁸ OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR (ODPM). *Democracia*. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15217/1/parlasur/observatorio-de-la-democracia.html>>

en el que las personas pueden ejercer plenamente los derechos humanos y es un factor determinante para el desarrollo y una estabilidad duradera. El Parlamento Europeo, única institución cuyos integrantes son directamente elegidos por los ciudadanos, está especialmente comprometido con la promoción de la democracia.

La base jurídica de dicho contenido, se encuentra prevista en los artículos N° 2 y N° 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo N° 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La posición de la asociación de integración en relación con la democracia complementa su labor en materia de derechos humanos. Se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras normas internacionales y regionales sobre derechos humanos, instituciones y elecciones democráticas. Desde 2015, el grupo regional fundamenta también su apoyo a la democracia en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular en el Objetivo 16, centrado en la construcción de instituciones responsables en materia de rendición de cuentas y la adopción de decisiones inclusivas y participativas, y el Objetivo 10, orientado a la reducción de las desigualdades.

El 17 de noviembre de 2009 el Consejo de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones sobre el apoyo a la democracia en las relaciones exteriores que perfilaban una nueva estrategia de apoyo a la democracia sobre la base de un enfoque diferenciado para cada país, una mayor coherencia y la participación de todas las partes interesadas⁹. Posteriormente, el Programa para el Cambio de 2011 de la Comisión destacó la importancia de apoyar los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza dentro de la política de desarrollo.

El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) tiene como principal cometido el apoyo a los derechos humanos, las reformas democráticas y la participación y representación políticas. Especialmente concebido para la consecución de estos objetivos, el IEDDH financia proyectos, programas y misiones de observación electoral y concede ayudas a organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y defensores de los derechos humanos.

El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) facilita ayuda financiera para la promoción del Estado de Derecho, el diálogo y las reformas políticas, la democratización, el pluralismo de los medios de comunicación y la observación electoral. Los representantes de la sociedad civil de los países de la vecindad meridional y oriental también pueden optar a financiación del Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil para proyectos, redes, formación e intercambio de buenas prácticas.

El Parlamento Europeo posee una política democrática firme y ha emitido resoluciones en dicho sentido. Dicho órgano legislativo aprueba

9 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones sobre el apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la Unión*. Bruselas, 2009. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/10/14/democracy-eu-adopts-conclusions/>>

todos los años una resolución sobre derechos humanos y la democracia en el mundo, en la que se analizan los principales retos y logros de la posición en relación con el apoyo a la democracia y se hacen recomendaciones para el futuro.

El Parlamento ha desarrollado una serie de instrumentos para comprometerse directamente con el apoyo a la democracia en todo el mundo. Dicha institución participa continuamente en actividades de observación electoral y trabaja para consolidar la legitimidad de los procesos electorales nacionales y reforzar la confianza de los ciudadanos en la protección de las elecciones y los derechos humanos.

Existe un “déficit democrático” en la Unión Europea porque el órgano ejecutivo tiene una presencia política más significativa que el órgano legislativo. También, sostiene que existe una separación entre las necesidades de los ciudadanos y la Unión Europea como organismo supranacional¹⁰. Los representantes de los Estados Partes no tienen una conciencia colectiva, sino que sólo representan sus intereses. En la medida que existan intereses supranacionales, existe una democracia legítima. Por el momento, dicha circunstancia es ilusoria¹¹.

Tanto el MERCOSUR como la Unión Europea protegen valores similares. Razones históricas y culturales han contribuido a una coincidencia en cuanto a la defensa del sistema democrático como modelo ideal. No puede obviarse la influencia de los tratados internacionales que tienen como objeto la protección de los derechos humanos dado que dichos acuerdos crean una convicción jurídica y moral. Ambos modelos supranacionales fomentan la participación ciudadana a nivel de instituciones del derecho interno y del comunitario. Empero, en la realidad práctica no existe el grado de desarrollo suficiente para la promoción de la participación, lo que denota la necesidad de una incorporación de canales de comunicación más idóneos. Todo ello, sin olvidar que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son herramientas para el fomento de la democracia como modelo participativo e integrador. Dichos instrumentos tecnológicos han generado una revolución tecnológica pero su implementación no es la adecuada a nivel mundial por las dificultades de su acceso y por la falta de conocimiento.

Desde la óptica empírica, se observa que los Estados miembros del MERCOSUR y los países latinoamericanos han mostrado dificultades en la consolidación de sus modelos democráticos.

En muchos Estados latinoamericanos, se produjeron golpes de estado. La variable que tienen en común es el uso de la violencia para reemplazar arbitrariamente del poder al gobernante de turno. La intervención de las fuerzas armadas forma una coincidencia en muchos de los casos. Dicho

¹⁰ WEILER, Joseph. *Una Europa no politizada no es una Europa democrática*. Disponible en: <<http://agendapublica.elpais.com/una-europa-no-politizada-no-es-una-europa-democratica/>>

¹¹ GANDARIAS, Alejandro. *El problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea*.

panorama regional no forma parte de la cultura política europea.

La Organización de Estados Americanos envía misiones para fomentar el diálogo entre las instituciones que forman parte de las crisis, así como enviar observadores para las nuevas elecciones. Prácticamente, todas las instituciones internacionales regionales coinciden en el mantenimiento de los sistemas democráticos y existe una conciencia de erradicación de los sistemas dictatoriales y autoritarios,

Se encuentra previsto dentro del ámbito de la Organización de Estados Americanos que cuando un Gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática¹².

Por último, las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea sólo pudieron configurarse en el marco de la comprensión democrática. Las coincidencias en las negociaciones entre ambos bloques regionales se entrelazaron como consecuencia de valores democráticos compartidos.

Las negociaciones para el acuerdo de asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea se construyen en torno al consenso y al entendimiento. Aunque las negociaciones comenzaron oficialmente cuando la Comisión Europea adoptó las Directivas de Negociación en 1999, el proceso se remonta al Acuerdo Marco Interregional de 1995, que se ubica dentro del mismo marco histórico neoliberal en el que se dieron otros tratados de libre comercio: la del ALCA (iniciadas en 1994) y el final de la Ronda Uruguay del GATT (1994) y el inicio de la OMC (1995). Otros tratados igualmente complejos tomaron solo unos pocos años para completar el proceso de negociación, firma y entrada en vigor, por ejemplo, la Asociación Transpacífica (TPP) que se negoció y firmó entre 2013 y 2016. Además, durante estos casi 25 años, el sistema internacional experimentó transformaciones, que inevitablemente tuvieron un impacto en el curso de las negociaciones. Primero, en 2003, la crisis en el sistema multilateral de comercio y la Ronda de negociaciones de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se hizo evidente. Desde entonces, no se ha podido generar ningún acuerdo multilateral relevante (excepto el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en 2015). En segundo lugar, la crisis internacional de 2008 provocó una disminución en el flujo internacional de bienes y tuvo un impacto sustancial en las exportaciones¹³.

12 ORTIZ, F. J. L. *La cláusula democrática de la OEA: el reto de defender (y definir) la democracia en América Latina*. Bogotá: Contextualizaciones Latinoamericanas, 2020, pp. 9-14.

13 GHIOTTO, Luciana y ECHAIDE, Javier. *El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Disponible en: <<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/>>

3. ¿LA DEMOCRACIA ES UN REQUISITO SINE QUA NON EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL?

La integración regional es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales¹⁴.

La constitución y el funcionamiento de un organismo regional poseen características específicas. La cercanía geográfica, la presencia de una concepción cultural similar y los objetivos en común constituyen los elementos tipificantes del ente supranacional. Tanto el caso del MERCOSUR como de la Unión Europea mantienen dichos caracteres. La aproximación geográfica se identifica con la regionalidad y los propósitos o fines comunes se asocian con la fundación de cualquier tipo de asociación de cualquier característica. Una empresa, una fundación, un club deportivo o un centro de estudiantes tienen un propósito y los integrantes del grupo se asocian en la medida que exista un acuerdo en común acerca de la finalidad. Desde estructuras pequeñas como las mencionadas hasta una superestructura como un organismo regional, poseen un objetivo o una meta en común para su fundación y funcionamiento. De hecho, en el Tratado de Asunción se regulan los objetivos del MERCOSUR y en el Tratado de Roma se regulan los objetivos de la Unión Europea.

Otro carácter del MERCOSUR y de la Unión Europea (que no es compartido con otros procesos de integración como es el caso de la Liga de Países Árabes) es la presencia de valores democráticos. Dicho aspecto denominado “democratización” no fue concebido en otros periodos históricos en zonas americanas, sino que forma parte de una etapa de maduración política atravesada por la incorporación de derechos de primera, segunda y tercera generación. La creación de la Organización de las Naciones Unidas (como consecuencia del fin de la Segunda Guerra Mundial) y los tratados que tienen como contenido elemental el fomento de los derechos humanos, representaron un esquema jurídico sustentado en la solidaridad y dignidad humana.

En la década del 70, en la región latinoamericana, existieron gobiernos dictatoriales de facto y las autoridades políticas diseñaron grupos regionales con fines económicos y militares. La existencia de la ONU y de tratados internacionales no pudieron evitar la violación a los sistemas democráticos. La fundación de la ONU en 1945 fue creada para el fomento de la paz mundial, no obstante, su presencia y sus esfuerzos políticos no fueron suficientes para contrarrestar las políticas contrarias a los derechos humanos.

El MERCOSUR fue creado en el marco de gobiernos democráticos. A partir de 1991, se reforzaron los mecanismos tendientes a eliminar toda injerencia de gobiernos de facto.

¹⁴ CEPAL. *Integración regional*. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>>

Es menester señalar que durante la vigencia del MERCOSUR, en fecha 29 de junio de 2012 por medio de la “Decisión sobre la Suspensión del Paraguay en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” resuelve suspender a la república del Paraguay por violación del orden democrático¹⁵.

El MERCOSUR en fecha 5 de Agosto de 2017 por medio de la “Decisión sobre la suspensión de Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” resuelve suspender a Venezuela por la violación al orden democrático¹⁶.

La suspensión de Paraguay obedeció a motivos políticos asociados con la destitución del Presidente Fernando Lugo por parte de la Cámara de Diputados por mal desempeño. Hubo una reacción internacional como rechazo a la inestabilidad del sistema democrático del país en cuestión y de la región. En el momento de nueva vigencia del sistema democrático del país, se permitió el levantamiento de la suspensión y la consiguiente adhesión.

En el caso de Venezuela, la decisión de su suspensión radica en una suerte de amenaza en contra de las instituciones democráticas por parte del Presidente Nicolás Maduro.

Ambos antecedentes, posibilitan la creación de una concientización regional acerca de la importancia de la democracia como sistema político. De forma complementaria, las decisiones del MERCOSUR tienen una fuerza jurídica y moral que posibilitan la formación de una “conciencia democrática de la región”. Ningún Estado puede subsistir individualmente en el sistema mundial y el “apartamiento” de cualquier Estado significa la “pérdida de su razón de ser”. Del mismo modo que las personas necesitan relacionarse para subsistir y para crecer, los Estados necesitan de otros Estados para su crecimiento político, cultural, económico y estratégico. Las medidas de suspensión superan lo meramente simbólico y se encuentran apoyadas por una comunidad internacional que mantiene valores idénticos.

Al margen de los casos expuestos, otros organismos internacionales tomaron medidas de suspensión en la región. En julio 2009, la Organización de Estados Americanos (OEA) suspendió a Honduras por haber violación el orden democrático. El Presidente democrático hondureño Manuel Zelaya fue depuesto por Roberto Micheletti, situación que generó la aplicación de los mecanismos regulados en la OEA ante violaciones a los sistemas democráticos.

La UNIÓN EUROPEA no tiene antecedentes en relación a la suspensión

15 DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DE PARAGUAY EN EL MERCOSUR EN APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO. Ushuaia. 29 de junio de 2012. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en-el-mercosur-en-aplicacion-del-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromiso-democratico/>>

16 DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DE VENEZUELA EN EL MERCOSUR EN APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO. San Pablo. 5 de agosto de 2017. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>>

de Estados Partes por razones de perturbación de los órdenes democráticos europeos. Sin embargo, el sistema normativo comunitario regula conductas contrarias a las estructuras democráticas. Dicho de otra manera, si se configura una conducta violatoria, los protocolos comunitarios europeos facilitan mecanismos de protección.

El continente americano posee numerosos procesos de integración atravesados por características similares. La Alianza del Pacífico, CARICOM, UNASUR y CELAC, entre otros, conforman verdaderos procesos de unificación regional y mantienen caracteres afines con la preeminencia de sistemas democráticos y de participación ciudadana.

La Unión Europea constituye la expresión política y económica de la vieja idea de una Europa integrada, pacífica y con valores compartidos, heredados de su cultura e historia antigua, medieval y moderna. Estos valores han permitido que haya vivido un prolongado periodo de paz ininterrumpido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el más largo desde hace quinientos años. La democracia, cuyo origen en la Grecia antigua le otorga la patente histórica a Europa, constituye uno de sus más importantes legados al mundo¹⁷.

La democracia es uno de los valores y principios básicos universales e indivisibles de las Naciones Unidas. Se basa en la voluntad libremente expresada por el pueblo y está estrechamente vinculada al imperio de la ley y al ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien la Carta de las Naciones Unidas no incluye ninguna mención de la palabra “democracia”, las palabras iniciales de la Carta, “Nosotros los Pueblos”, reflejan como principio fundamental que la voluntad del pueblo es la fuente de legitimidad de los Estados soberanos y, por consiguiente, de las Naciones Unidas en su totalidad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en 1948, proyectó claramente el concepto de democracia declarando “que la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno”.

La Declaración especifica los derechos que son esenciales para una participación política eficaz. Desde su aprobación, la Declaración ha inspirado la elaboración de constituciones en todo el mundo y ha contribuido notablemente a la aceptación mundial de la democracia como valor universal.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece la base jurídica de los principios de democracia con arreglo al derecho internacional, en particular:

- La libertad de expresión (Artículo N° 19);
- La libertad de reunión pacífica (Artículo N° 21);
- El derecho a la libertad de asociación con otras personas (Artículo N° 22);

¹⁷ SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *La impotencia democrática: Sobre la crisis política de España*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2020, pp. 10-45.

- El derecho y la oportunidad de tomar parte en la conducción de los asuntos públicos, directamente, o por conducto de representantes libremente elegidos (Artículo N° 25);
- El derecho al voto y a ser elegido en elecciones periódicas genuinas que se realizarán mediante el sufragio universal e igual y tendrán lugar por voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores. (Artículo N° 25).

El Pacto es vinculante para aquellos Estados que lo han ratificado. Hasta el 8 de julio de 2010, el número de partes del pacto era de 166, lo que constituye aproximadamente el 85% de los Miembros de las Naciones Unidas.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula que los 186 Estados Partes (julio 2010) deben garantizar a las mujeres, en las mismas condiciones que a los hombres, el derecho a votar en las elecciones y a ser elegidas, y la participación en la vida pública y toma de decisiones (artículo N° 7).

Las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la democracia y el buen gobierno son aplicadas por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), entre otros. Tales actividades son inseparables de la labor de las Naciones Unidas en la promoción de los derechos humanos, el desarrollo y la paz y la seguridad, e incluyen:

- Ayuda a los parlamentos y las estructuras de gobierno local descentralizadas para mejorar los frenos y contrapesos que permiten el florecimiento de la democracia;
- Promoción de los derechos humanos, el imperio de la ley y el acceso a la justicia, ayudando a fortalecer la imparcialidad y eficacia de los mecanismos nacionales de derechos humanos y de los sistemas judiciales;
- Garantía de la libertad de expresión y acceso a la información mediante el fortalecimiento de la legislación y de la capacidad de los medios de información;
- Asistencia electoral y apoyo a largo plazo para los órganos de gestión electoral y;
- Promoción de la participación de la mujer en la vida pública y política¹⁸.

La incidencia de la ONU en la difusión de la democracia en los procesos de integración regional ha posibilitado la incorporación de sistemas inclusivos

¹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *La democracia y las Naciones Unidas*. Disponible en: <<https://www.un.org/es/events/democracyday/pdf/presskit.pdf>>

fomentados en la diversidad y la tolerancia.

La realidad regional del MERCOSUR y de la UNIÓN EUROPEA no admite un Estado miembro que posea irregularidades y deficiencias democráticas. Es preciso resaltar que, dentro del ámbito de Sur América, se detecta maniobras tendientes a debilitar los sistemas democráticos. Así, las posturas adoptadas por los actores políticos que, con el fin de cumplir sus objetivos de política pública evaden los controles legislativos o intentan reformar la constitución, representan un aspecto de radicalización política que erosiona la democracia. Las tendencias ideológicas de los líderes, enmarcadas en determinadas condiciones estructurales, pueden afectar el rumbo democrático¹⁹.

Por último, dentro del ámbito del MERCOSUR, el término “Complejo de Seguridad Regional” contempla a la estabilidad democrática de los miembros de la integración regional. Lo que denota la trascendencia de la permanencia de los sistemas políticos participativos²⁰.

CONCLUSIÓN

En fin, la democracia forma parte de una exigencia mundial. La participación social y la vigencia y promoción de los derechos humanos se encuentran previstos en cuerpos normativos internacionales. Muchos Estados del mundo mantienen sistemas democráticos.

En el caso del MERCOSUR y la Unión Europea, desde la fundación de ambos, se establecieron normas tendientes a la protección de los sistemas democráticos. No sólo la protección sino también la permanencia y la continuidad de estructuras cívicas democráticas conformaron los contenidos de la integración.

Las prácticas democráticas se establecen por medio de los usos y costumbres y por medio de sistemas normativos internos y supranacionales. La Organización de las Naciones Unidas, como máxima expresión de la unión internacional, fomenta la presencia y difusión de la democracia. No obstante, ello, existen Estados Partes de la ONU que no poseen dichos modelos como el caso de Omán o Arabia Saudita.

A medida que los procesos de integración fueron madurando, aparecieron nuevas normas tendientes a reafirmar a la democracia como un derecho y se crearon protocolos tendientes a la aplicación de medidas sancionatorias a los infractores de las normas comunitarias. En el MERCOSUR, existen dos casos resonantes: tanto Paraguay como Venezuela fueron sancionados. La UNIÓN EUROPEA no posee casos específicos, lo que muestra una convicción moral más fuerte para el cumplimiento de las normas supranacionales.

19 RÍOS SALDARRIEGA, María Alejandra y ORDOÑEZ, Iván Andrés. *Las posturas ideológicas de los actores políticos y su influencia en la estabilidad democrática: el caso de Colombia y Uruguay*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020, pp. 11-43.

20 CUJABANTE VILLAMIL, X., RUEDA RODRIGUEZ, B.; PEREZ, L. *Mercosur: un análisis desde los Complejos de Seguridad Regional*. Disponible en: <<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/9450>>

En definitiva, el cumplimiento de los tratados y de los protocolos coincide con una política tendiente a la protección de los derechos humanos.

El desafío radica en establecer instituciones democráticas que faciliten la participación de los ciudadanos americanos y europeos. La economicidad de las formas burocráticas y el debido acceso a las instituciones comunitarias de una forma flexible constituyen demandas contemporáneas. El acceso a la información y la facilitación de canales de acercamiento de las normas comunitarias exigen medios de comunicación tradicionales y digitales con la suficiente eficacia para que exista una trascendencia de lo teórico a lo práctico. La existencia de un órgano ejecutivo, legislativo y judicial supranacional requiere no sólo su creación sino también su difusión conjuntamente con las maneras de concretar el cumplimiento de derechos por parte de los ciudadanos. Si bien la Unión Europea posee mayores progresos culturales, económicos y políticos que el MERCOSUR, es cierto que ambos entes necesitan “pulir y reafirmar” mecanismos de acceso al sistema democrático.

La coexistencia de aspectos similares entre los grupos regionales radica, entre otros motivos, en la herencia europea sobre la región latinoamericana. La noción de república y de división de poderes fue heredada del sistema político francés, conjuntamente con la noción de igualdad, libertad y fraternidad.

La cercanía geográfica, la cultura compartida, los objetivos en común y la existencia y mantenimiento del Estado de Derecho y de los sistemas democráticos de los miembros de los procesos de integración regional conforman las condiciones imprescindibles para la formación y perdurabilidad de grupos regionales. La ausencia de algunos de los requisitos señalados determina la falta de existencia o la finalización de los procesos mencionados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDERA YNFANTE, Jesús Enrique. *La democracia como derecho fundamental: consideraciones sobre su núcleo central*. Disponible en: <<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net>>

CEPAL. *Integración regional*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones sobre el apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la Unión*. Bruselas. 2009. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/10/14/democracy-eu-adopts-conclusions/>>

CUJABANTE VILLAMIL, X., RUEDA RODRIGUEZ, B., y PEREZ, L. (2020). *Mercosur: un análisis desde los Complejos de Seguridad Regional*. Disponible en <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/9450>

DAHL, Robert. *La democracia*. Disponible en: <<https://webs.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl.pdf>>

DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DE PARAGUAY EN EL MERCOSUR en

aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Ushuaia. 29 de junio de 2012. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en-el-mercosur-en-aplicacion-del-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromiso-democratico/>>

DECISIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN DE VENEZUELA EN EL MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. 5 de agosto de 2017. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>>

DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN. VIENA. 1993.

GANDARIAS, Alejandro. *El problema del déficit democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea*.

MONSIVAIS CARRILLO, Alejandro. *La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático*. Disponible en: <<https://journals.openedition.org/revestudsoc/7962>>

NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966.

NAVARRO, E. C. *La defensa del Estado de Derecho y la democracia en la Unión Europea*. Madrid: Universidad de Alcalá, 2020.

OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR (ODPM). *Democracia*. Disponible en: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15217/1/parlasur/observatorio-de-la-democracia.html>>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Democracia*. Disponible en: <<https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *La democracia y las Naciones Unidas*. Disponible en: <<https://www.un.org/es/events/democracyday/pdf/presskit.pdf>>

ORTIZ, F. J. L. *La cláusula democrática de la OEA: el reto de defender (y definir) la democracia en América Latina*. Bogotá: Contextualizaciones Latinoamericanas, 2020.

PROTOCOLO DE ASUNCIÓN SOBRE COMPROMISO CON LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR. Asunción. 2005. Disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_017-2005_ES_Protocolo%20DD-HH-MCS.pdf>

PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO DEL MERCOSUR. Ushuaia. 24 de julio de 1998 y DECLARACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO DE LAS LEÑAS. Las Leñas. 27 de julio de 1998. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>>

RÍOS SALDARRIAGA, María Alejandra; ORDOÑEZ, Iván Andrés. *Las posturas ideológicas de los actores políticos y su influencia en la estabilidad democrática:*

el caso de Colombia y Uruguay. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2020.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *La impotencia democrática: Sobre la crisis política de España.* Bogotá: Los Libros de la Catarata, 2020.

VELAZQUEZ RAMIREZ, Ricardo. *La democracia en cuestión: ¿un modelo agotado?* Disponible en: <<http://repositorio.uigv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.11818/5144/Artículo%20ciudadania-politico%20Dr.%20Ricardo%20Vel%c3%a1squez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

WEILER, Joseph. *Una Europa no politizada no es una Europa democrática.* Disponible en: <<http://agendapublica.elpais.com/una-europa-no-politizada-no-es-una-europa-democratica/>>



Permanence of democratic systems in the member states of MERCOSUR and the EUROPEAN UNION as a condition for being part of regional integration

Abstract: Both MERCOSUR and the European Union require their member states to have democratic systems in their internal rights. This practice is a condition for adhering to the American and European integration processes. The same is true of other processes such as the Community of Caribbean States (CARICOM) or the Organization of American States (OAS). However, there are organizations such as the League of Arab Countries that do not meet this requirement, which shows that this requirement is not extended to all regions. The United Nations (UN) and international treaties regulate the protection of human rights and democracy as a form of government. Said legal influence was taken by the majority of the States and there is a kind of universal conscience added to an ethical and moral conviction.

Keywords: MERCOSUR, European Union, values, democracy.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Leandro El Eter es Procurador. Abogado. Profesor de Derecho. UNSTA. Maestrando en Derecho Privado por la Universidad Nacional de Rosario. Doctotando en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica de Argentina. Profesor de Teorías Económicas y Economía Política, Microeconomía, Macroeconomía, Formulación y elaboración de proyectos y Derecho del Transporte de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA).

Democracia, institucionalidade e processos decisórios no MERCOSUL e na União Europeia

Democracia, institucionalidad y procesos decisorios en el MERCOSUR y la Unión Europea

*Guilherme Silva Rossi** 

Resumo: O presente artigo apresenta reflexões sobre os processos de decisão do MERCOSUL e da União Europeia, tendo em vista a correlação destes processos com a institucionalidade e a normativa em que se inserem. Neste contexto, a democracia se afirma como a via deliberativa de diversos casos de integração regional. Em uma primeira etapa, será discutido o suporte formal da democracia aos processos de integração regional. Em uma segunda etapa, identificam-se as particularidades da estrutura institucional de cada organismo. Como exemplo, ressalta-se o caráter intergovernamental do MERCOSUL e seus efeitos sobre as decisões formuladas neste âmbito. Por outro lado, em comparação, observa-se o formato organizacional da União Europeia, com destaque a algumas características próprias, como a supranacionalidade, a tecnocracia e o marco da cidadania regional. Por fim, a dinâmica proposta aponta ao objetivo de ressaltar a democracia como o regime político necessário aos processos regionais (ou até mesmo internacionais), considerando a demanda pela efetivação e validação das decisões elaboradas nestas instâncias.

Resumen: Este artículo presenta reflexiones sobre los procesos de toma de decisiones del MERCOSUR y la Unión Europea, teniendo en cuenta la correlación de estos procesos con la institucionalidad y la normativa en que se insertan. En este contexto, la democracia se afirma como la vía deliberativa de varios casos de integración regional. En una primera etapa, se discutirá el soporte formal de la democracia a los procesos de integración regional. En una segunda etapa, se identifican las particularidades de la estructura institucional de cada organismo. Como ejemplo, se destaca el carácter intergubernamental del MERCOSUR

* Universidad de La República (Udelar), Uruguay.
E-mail: gsrossi@gmail.com
Recibido: 14/05/2020. Aceptado: 06/07/2020.



y sus efectos en las decisiones formuladas en este ámbito. Por otro lado, en comparación, se observa el formato organizativo de la Unión Europea, con énfasis en algunas de sus características propias, como la supranacionalidad, la tecnocracia y el marco de la ciudadanía regional. Finalmente, la dinámica propuesta apunta al objetivo de enfatizar la democracia como el régimen político necesario a los procesos regionales (o incluso internacionales), considerando la demanda por la efectividad y validación de las decisiones tomadas en estas instancias.

Palavras-chave: democracia, integração regional, MERCOSUL, União Europeia, direito da integração regional, estado democrático de direito, institucionalidade, sistemas políticos.

Palabras clave: democracia, integración regional, MERCOSUR, Unión Europea, derecho de la integración regional, estado democrático de derecho, institucionalidad, sistemas políticos.

1. INTRODUÇÃO

A democracia é o regime político adotado pela maioria dos países na atualidade. No entanto, a ideia e forma da democracia é heterogênea, contingente e pode ser compreendida em distintas realizações organizacionais. Entre estas, está associada principalmente ao modelo da democracia liberal, a qual possui padrões como o sufrágio universal, a representatividade e a existência dos três poderes (executivo, legislativo e judicial). As formas de consolidar a legitimidade – um elemento base da democracia - são específicas em cada Estado-Nação, assim como a disposição das estruturas deliberativas¹. Para além das fronteiras do Estado-Nação, as decisões e os consensos internos podem alcançar diretrizes de política exterior. Neste marco de inserção, encontram-se os processos regionais, os quais utilizam como suporte o regime da democracia.

O vínculo democracia e integração regional pode ser também observado em bases empíricas, tendo em vista os diversos casos de desenvolvimento dos processos de integração, em conformação democrática entre os Estados Partes. A partir desta constatação, este artigo passará a dissertar sobre o vínculo entre a democracia interna e a institucionalidade do organismo regional. Neste nível de observação é fundamental a descrição do fenômeno em base à vigência do direito comunitário. No qual as competências exclusivas, apoiadas e compartilhadas são observadas como formas de exercício da soberania ante os processos de integração.

Deste modo, o MERCOSUL e a União Europeia (UE) apresentam diferentes definições quanto à suas competências jurídicas, expressando

1 HUQ, Aziz Z.; GINSBURG, Tom. "How to Lose a Constitutional Democracy". *UCLA Law Review*. 2017, vol. 65, Forthcoming: University of Chicago, Public Law Working Paper No. 642. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2901776> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776>>

distintas particularidades do vínculo entre democracia e integração regional. Sendo assim, a intergovernabilidade específica do MERCOSUL pode representar uma centralidade na deliberação dos poderes executivos e dos ministérios de relações exteriores. Esta centralidade pode representar o déficit democrático do MERCOSUL, ou também, uma assimetria entre sua arquitetura institucional e seu real formato decisório. Por outro lado, a UE também enfrenta a crítica a qual aponta um déficit democrático como limite de atuação deste organismo. As dificuldades da UE são observadas no campo da supranacionalidade, mais especificamente em relação a tecnocracia da sua própria institucionalidade, a qual pode absorver por demasiado alguns processos deliberativos do organismo².

Em continuidade, para a finalidade deste estudo, a institucionalidade do MERCOSUL foi separada entre os órgãos de suporte para a integração comercial e os demais órgãos, de exercício da cidadania em um campo multitemático. Tal divisão mostra-se pertinente para situar a organização do MERCOSUL, com seus mecanismos decisórios, ante seus objetivos e lógicas operativas.

Em uma etapa mais secundária, como uma espécie de contrapartida das competências externas do estado-nação, observa-se importantes aspectos da defesa da democracia na instancia do direito internacional e regional. Entre estes, está a condição e a cláusula democrática como requisito de ingresso e permanência de um Estado-Parte em organizações regionais e internacionais. Ademais, encontram-se nos organismos internacionais órgãos específicos para a tutela dos direitos humanos, nos quais são elaboradas normas e diretrizes para a proteção da democracia. A exemplo, órgãos de observação de processos eleitorais ou de recepção de denúncias sobre violações de direitos humanos. Em consequência, estes componentes constituem outra característica da tutela democrática a partir da ordem externa ou regional.

Finalmente, o foco deste artigo é dissertar sobre a aproximação entre a democracia e os processos de integração regional - desde uma perspectiva crítica, observar os déficits democráticos encontrados em cada processo e por outro lado, a capacidade destes em fortalecer a ordem democrática de seus Estados Partes³.

2. DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Os processos de integração regional possuem um forte vínculo com o contexto da democracia. Na organização democrática dos Estados, através da experiência histórica, apresentam-se os pactos políticos que constituíram os processos de integração regional. Este padrão permite uma ideia de continuidade, entre o Estado democrático de direito e a institucionalidade

2 SCHMIDT, Vivien A. *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?* Boston: Center for European Studies Working Paper No. 112, 2003.

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 2002.

dos organismos regionais. Ao comparar dois modelos de integração regional atuais, o europeu e o sul-americano, a partir da União Europeia e do MERCOSUL, respectivamente, são encontradas referências distintas de desdobramentos deliberativos e do exercício da soberania a nível externo. Nesta comparação específica, o caso do MERCOSUL não se mostra exatamente como um processo *sui generis*, mas sim como um exemplo particular entre tantos outros processos de integração regional⁴.

A situação da democracia em um país permite principalmente que os pactos estabelecidos a nível doméstico provoquem o melhor ou pior cumprimento dos compromissos regionais. No nível do regionalismo, a democracia interna do Estados Parte permite o auto reconhecimento necessário para a consolidação do marco de legitimidade em que se assenta o processo. É importante observar que a instância regional se posiciona em um lugar de proximidade às políticas públicas nacionais. Por tal razão, a legitimidade democrática interna do estado nacional é condição previa para a efetividade do processo regional.⁵ Também, deve-se buscar uma importante articulação deliberativa entre o nível nacional e o nível regional, para a incorporação de demandas políticas afirmativas ao processo.

O caso da União Europeia é paradigmático neste sentido, considerada a ordem democrática dos Estados Parte e como a supranacionalidade se constitui em um marco de legitimidade original em relação aos outros processos de integração regional. A integração europeia nos apresenta, portanto, uma projeção deliberativa e de consolidação de políticas públicas regionais que formulam um modelo padrão aos processos regionais posteriores. Por exemplo, o MERCOSUL, ao qual se identificam similitudes à arquitetura institucional europeia, em combinação com um propósito orientado a objetivos específicos de uma conjuntura da América do Sul⁶.

A integração europeia, em estudos comparados, apresenta um acúmulo de historicidade e um conseqüente desdobramento institucional. Por tal razão, a organização supranacional europeia se rege por um direito comunitário próprio, o qual buscou determinar as obrigações e as garantias para a cidadania neste continente. No entanto, o conjunto de normas que organizou a integração europeia é frequentemente criticado por dispor de uma margem limitada de instrumentos de participação e consulta à sociedade civil. Em resumo, a única disposição direta da democracia, com vínculo entre a cidadania e a representação, ocorre a partir do voto para o Parlamento Europeu. Por outro lado, em representação indireta, o Conselho Europeu e

4 HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. *Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul*. 2008. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200007>>

5 QUEIROZ, Lucia de Fatima Nascimento; CAPELARI Mauro Guilherme Maidana. “Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade”. *Revista De Administração Pública*. 2020, vol. 54, nº 3, 433-447.

6 SIERRA, Geronimo de. *El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

a Comissão Europeia possuem um vínculo deliberativo regulado pelo poder executivo de cada país membro. Assim, é comum o argumento de que reside um déficit democrático no sistema europeu, de forma que a superação deste déficit responderia a diversos problemas de decisão e legitimidade da União Europeia⁷.

Segundo Habermas⁸, novas formas de integração social determinam novas formas de legitimidade. A integração europeia vista como uma instância superior (regional) de integração social (referenciada na ordem interna de cada Estado-Nação) requer uma correspondente organização democrática com procedimentos deliberativos específicos. Em um primeiro momento, é importante reconhecer que os limites das legitimidades internas podem causar uma integração social insuficiente a nível regional. Outro aspecto importante é a convergência entre o interesse nacional e a posição geopolítica externa, na qual se inserem as estratégias regionalistas. Também como questionamento de geopolítica, é importante questionar qual estratégia do Estado-Nação leva a uma convergência de interesses com os países vizinhos (a ponto de constituir uma institucionalidade intergovernamental, e posteriormente, no caso europeu, a supranacionalidade⁹) com certa autonomia e concessão de soberania, além de mecanismos próprios de composição democrática, como é o caso específico do Parlamento Europeu.

Em termos de desdobramento institucional regional, as responsabilidades do Estado-Nação alcançam a institucionalidade externa, provocando demandas por um padrão de transparência e *accountability*. No caso europeu, o princípio da *accountability*¹⁰ aponta à noção de que a representação, direta (Parlamento Europeu) ou indireta (Conselho e Comissão), deverá responder por demandas cidadãos (*inputs*) e impulsioná-las até uma possível efetivação (*outputs*). Falhas nesta dinâmica deliberativa podem ser oriundas, entre outros motivos, de um déficit democrático e de uma falta de legitimidade. Além disso, cabe observar se entres tais instâncias (*input/output*) reside uma racionalidade operativa adequada às narrativas políticas que se apresentam previamente¹¹.

3. O VÍNCULO ENTRE DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL EM PROCESSO HISTÓRICO

Os processos de integração regional possuem como base o âmbito

7 MEDEIROS, Marcelo de Almeida, & CAMPO, Cinthia Regina. *União Europeia, reformas institucionais e déficit democrático*. São Paulo: Scielo, 2009.

8 HABERMAS, Jurgen. *Tres modelos de democracia*. *Revista Ágora*. 1994, n° 1.

9 A partir da Ata Única Europeia (1986) e efetivamente com o Tratado de Maastricht (1993), a União Europeia consolidou sua forma institucional para a supranacionalidade.

10 O princípio da *accountability*, “rendição de contas”, determina a responsabilidade objetiva da atividade representativa institucional, no caso dos organismos internacionais, para a sociedade civil vinculada com os processos deliberativos e decisórios. Ademais, como normativa, o princípio também se afirmar sobre una base ética para a atividade de governança.

11 RIGGIROZZI, Pia; GRUGEL, Jean. “Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado”. *Revista Pensamiento Propio*. 2016, vol 21, n° 43.

interno (regime político) em convergência com a inserção internacional (objetivos de política exterior). Em particular, cada processo demonstra prioridades distintas em sua concepção, as quais são estabelecidas por conjunturas diversas do momento histórico, político e econômico de cada região. O processo de integração europeu, pós segunda-guerra, afirmou-se no objetivo político de estabelecimento da paz entre os estados-partes. Deste modo, a convergência europeia encaminhou-se para configurar o marco econômico da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). O qual serviu de base ao desenvolvimento institucional europeu, no âmbito daquele direito comunitário, que posteriormente permitiu a configuração de outras vertentes de integração além do eixo comercial - como a social, a cidadã e a identitária¹².

Os antecedentes da integração europeia possuem suas características históricas particulares. No momento da conformação institucional da CECA (formada em sua origem por França, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo), os países membros, ao instruir a Declaração Schuman, precisaram também definir um organismo capaz de exercer a autoridade necessária para a administração do aço e do carvão, como modelo comunitário de gestão de um setor chave da economia regional. A partir de então, abriu-se caminho para um objetivo mais amplo da união econômica, junto com a política de segurança e preservação da paz a nível comunitário. Considerando que o aço e o carvão eram os principais insumos da indústria bélica, de forma que o monitoramento e a gestão conjunta destes insumos significariam também uma tutela da pacificação do continente. Neste sentido, a integração europeia foi impulsionada da esfera econômica para a política, segundo a questão de que a estabilidade institucional do organismo dependeria também do alinhamento entre os sistemas políticos dos Estados Partes, como forma de garantia¹³. Portanto, o desenvolvimento gradual, do atual regionalismo europeu, passou a organizar em seu processo de conformação institucional um marco conceitual de vigência democrática.

A caracterização da democracia como elemento fundamental do regionalismo europeu foi afirmada posteriormente, depois da reconstrução democrática dos países pós-guerra fria, com o status formal produzido pelo Tratado de Amsterdam em 1997. A democracia, no entanto, ainda não surgiria como regime político necessário para a institucionalidade europeia no Tratado de Amsterdam. É importante também contextualizar que a integração europeia se diferenciava do sistema político soviético, nesta separação, a democracia formal se afirmava como valor de oposição¹⁴. Portanto, de forma gradual a prática democrática, decisória e deliberativa foi

12 BIZZOZERO, Lincoln. *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: CRIES, 2016.

13 SCHMIDT, Vivien. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. Berlin: Freie Universität, 2010.

14 QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l'Union Européenne*. Paris: Montchrestien, 2001.

sendo estabelecida como elemento de construção legítima das decisões no marco deste direito comunitário (*input*). Possivelmente pela necessidade de assegurar e garantir o cumprimento das decisões, em resposta à absorção gradual das soberanias dispostas.

O processo de convergência e integração do MERCOSUL, em comparação histórica, possui como principal antecedente a conjuntura pós-ditaduras militar e a necessidade de recuperação econômica e institucional dos Estados. Sendo assim, o Tratado de Assunção (TA) tem o precedente comercial como uma característica fundamental. A integração do regionalismo latino-americano e do MERCOSUL, neste período, foi concebida em busca de uma inserção estratégica econômica, que priorizasse a competitividade em um contexto de globalização. O qual se define como regionalismo aberto¹⁵.

4. O DIREITO E A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O direito internacional e regional é outro eixo da tensão entre soberania e política externa (regional). O direito e as normas para a tutela da integração vão definir o alcance positivo da articulação entre os Estados. Apresenta-se, portanto, um complemento possível entre três instâncias diferentes: o direito interno, o direito regional e o direito internacional. Estes três conjuntos normativos relacionados mostram alguns questionamentos, por exemplo: o conflito de jurisdição e soberania; a efetividade da norma segundo a competência (exclusiva, compartilhada ou complementar); o enfrentamento entre assuntos do direito constitucional e do direito internacional; a matéria e a tutela adequada à demanda da integração regional. Neste sentido, o direito regional se adequa buscando definir princípios jurídicos e práticas hermenêuticas para o caso concreto, instituindo uma série de parâmetros que servem para a compreensão do fenômeno da integração regional, segundo a capacidade e a competência das instituições jurídicas relacionadas.

Para avançar sobre o campo jurídico da integração é importante definir quais são as fontes de direito comunitário e da integração. As fontes primárias do direito da integração são os tratados constitutivos e modificações, depois os princípios gerais do direito comunitário e os acordos internacionais. As fontes secundárias são os atos normativos legislativos e não legislativos (por exemplo as diretrizes, decisões, resoluções), além da jurisprudência no caso europeu e dos laudos arbitrais no caso do MERCOSUL. Finalmente, estão as fontes complementares, como as recomendações, os programas de ação, declarações, entre outros¹⁶.

15 BIZZOZERO, Lincoln. *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: CRIES, 2016.

16 No caso do MERCOSUL, tais definições se apresentam da seguinte maneira:

“Artigo 41. As fontes jurídicas do MERCOSUL são: I. O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;

II. Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III. As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.” (Protocolo de Ouro Preto 1994, Artículo 41).

As fontes primárias são os marcos constitutivos dos organismos regionais, que estabelecem as diretrizes principais que os países utilizam como referência na articulação da soberania à competência regional. Assim, os tratados também referenciam um compromisso mais constante no tempo político de cada processo regional, definindo a obra constitutiva do acordo regional que irá comunicar o marco constitucional de cada país¹⁷. Portanto, a integração regional frequentemente demanda o consenso positivo da política interna de cada Estado Parte, para representar a afirmação do caráter permanente e estratégico. Nesta dinâmica, o direito e a jurisdição comunitária possuem certa autonomia e vigência para domínios específicos nas competências compartilhadas, protegidas pela ingerência política unilateral de eventuais movimentos políticos de conjuntura.

Assim, sob a dinâmica da soberania compartilhada, os Estados-Nações passam a aceitar as decisões de cortes extra-jurisdicionais, situadas entre o direito internacional e o direito interno. O caso europeu, com sua corte específica, é o exemplo concreto da prática de concessão de jurisdição no marco regional. O sistema europeu adota as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) para a matéria específica do direito regional. As decisões do TJUE são aplicadas nos sistemas nacionais, constituindo uma base complementar de obrigações e garantias entre os Estados Parte. Por outro lado, o MERCOSUL, ao não adotar um modelo supranacional, utiliza o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) para a solução de controvérsias comerciais. Além disso, a prática demonstra que os países do MERCOSUL possuem autonomia jurisdicional¹⁸, podendo optar por outras Cortes do sistema internacional.

Em respeito ao conflito de competência relacionado com a prevalência da norma de direito regional sobre o direito nacional, para a matéria específica da instancia regional, é importante ressaltar que aquele ocorre somente para a exclusividade de competência. O direito positivo nacional, assim, serve como a sustentação da ordem regional. Em perspectiva, o princípio que determina a prevalência do direito regional na instância exclusiva de conflito com o direito nacional, para o caso concreto, relaciona-se com a ideia de uma matéria específica de inserção das regras regionais. Ao passo que estas podem, então, configurar com verticalidade algumas questões da ordem nacional. O direito regional pode demonstrar-se como uma expressão de tutela externa ao caso nacional, a qual irá ser definida por prática e distinção, na mesma proporção de soberania em que lhe é atribuída. Ainda que o

17 NEVES, Marcelo. *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*, 2010.

18 No período 2002-2005 foram instaladas duas grandes fábricas de celulose, a espanhola ENCE e a finlandesa BOTNIA, em território uruguaio fronteira com a Argentina nas margens do Rio Uruguai. Em 2006 a República da Nação Argentina, durante o governo de Nestor Kirchner, levou o litígio à Corte Internacional de Haya, em razão de uma cláusula estabelecida pelo Estatuto do Rio Uruguai. Deste modo, a utilização desta jurisdição internacional se sobrepôs imediatamente à instância regional como um mecanismo mais favorável à solução da controversa.

âmbito regional neste caso surja como um poder extraterritorial, de alcance superior ao do estado nacional, este poder é limitado por duas características materiais: sua capacidade limitada de controle e sanção e suas normas específicas de caráter regional.

A instância regional, em relação à sua efetividade e alcance, detém muitas vezes uma dupla referência – a particularidade da sua própria dinâmica institucional e jurídica do âmbito comunitário e a capacidade decisória e deliberativa do Estado Parte. No MERCOSUL, por exemplo, a efetividade da instância regional tem um largo caminho até seu cumprimento, ante a pluralidade jurídica e decisória dos Estados Partes, até que se afirme principalmente pela característica intergovernamental deste organismo.

Em relação à correção das assimetrias, o direito da integração propõe o princípio da subsidiariedade, para o qual o ente com mais capacidade de atuação faz concessões ao ente menor com menor possibilidade de garantias e ativação de direitos¹⁹. No direito regional, um Estado Parte cumpre com certas obrigações distintas entre si, adequando as capacidades ante o caso concreto, para que cada um possa realizar concessões em detrimento da afirmação dos acordos comuns. Assim, o direito se apresenta numa forma dinâmica e mais flexível, com possibilidade distributiva perante os conflitos e impasses no ordenamento compartilhado.

O tema em discussão também leva à noção da cidadania jurídica no âmbito regional, a qual converge e se afirma nos marcos da institucionalidade regional. O caso europeu surge como paradigma de integração ao conformar a cidadania supranacional, detalhada em matéria específica de obrigações e garantias. Conforma-se no caso europeu, então, uma cidadania complementar que permite a afirmação das demandas regionais em cooperação com instituições domésticas.

Outro aspecto importante que constitui os processos de integração regional é o princípio da progressividade, pelo qual os tratados estabelecem diretrizes e regras que devem ser consolidadas em etapas transitórias da convergência econômica e social bloco. Por exemplo, o MERCOSUL estabeleceu metas para seu período inicial, de 1991 a 1994, depois definiu as normas sobre o Regime Geral de Origem, definidas pela Decisão 01/94 do Conselho do Mercado Comum. O Regime é um elemento chave para a constituição jurídica do bloco, permitindo a formalização das regras de comércio necessárias para a construção da homogeneização das políticas tarifárias.

De toda maneira, os processos de integração possuem dois características, em um nível mais constitutivo, assemelha-se ao modelo federativo interno de um Estado por causa da sua descentralização, já em um nível supra-estatal, os organismos regionais, executam métodos similares ao

19 CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da Integração Regional*. Coleção Para Entender, Leonardo Brant (Ed.). Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

caráter coactivo, buscando certa centralização e uniformidade²⁰. Sendo assim, o modelo europeu construiu o marco de supranacionalidade e condensação institucional, para a aplicação jurídica em um status de prevalência. Por outro lado, afixou a partir do desdobramento do processo comunitário, uma convergência intergovernamental em base ao consenso e ao interesse comum. Esta segunda característica é a enfatizada pelo MERCOSUL, no qual o processo deliberativo é condicionado pela forma intergovernamental.

O processo de integração regional pode ser contextualizado a partir de seu vínculo com a democracia formal e o Estado de direito, de modo que possibilite identificar uma importante relação entre estes elementos, na qual ambos se fortalecem e se identificam. Ademais, o Estado-Nação, ao se afirmar como ente na composição das organizações internacionais e nos espaços de atuação das relações internacionais, aparece em programas de metas, catálogos de medidas e declarações da dinâmica institucional, no âmbito internacional (*soft law*). Além disso, o Estado de direito moderno é parte fundamental do direito dos tratados internacionais e na jurisprudência internacional (*hard law*)²¹.

Trata-se, portanto, da afirmação do *rule of law*²² no âmbito do direito internacional. A aplicação das normas e tendências jurídicas do direito internacional apresentam pontos de intersecção favoráveis ao Estado democrático de direito. É importante esclarecer o vínculo entre o conceito de democracia e Estado de direito, para poder procurar entendimento das premissas essenciais aqui defendidas, a exemplo, saber como estes elementos se inserem na integração sul-americana, no campo de atuação do MERCOSUL.

O conteúdo da democracia, segundo o constitucionalista mexicano Jorge Carpizo²³, é estabelecido em cinco aspectos principais. Um aspecto de caráter formal e elementar, que consiste na garantia de eleições periódicas, livres, equitativas e objetivas. Três aspectos de caráter material, como o respeito e proteção aos direitos fundamentais, o espaço político garantido para a oposição e a divisão dos poderes, assim como o equilíbrio entre as instituições. Um último aspecto de caráter social, referido à qualidade de vida dos habitantes, que está relacionado a assuntos como a alimentação, educação, saúde, trabalho e moradia.

20 DEL POZO, Carlos Molina. "Las Competencias de la Unión Europea: El principio de la jerarquía de las normas en el Tratado Constitucional Europeo". *Revista Universitaria Europea*. 2006, nº 5, 51-90.

21 GROTE, Rainer. *Democracia, Estado de Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

22 MIRANDA (1997:130) define o conceito de *rule of law* como "os princípios, as instituições e os processos que a tradição e a experiência dos juristas dos tribunais demonstram como essenciais para a salvaguarda da dignidade das pessoas frente ao Estado, a luz da ideia de que o Direito deve dar aos indivíduos a necessária proteção contra qualquer exercício arbitrário de poder."

23 CARPIZO, Jorge. *El contenido Material de la Democracia: Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

Estes elementos servem de plataforma para a defesa do princípio da democracia, mas não constituem uma norma jurídica própria do tema. É mais comum, por outro lado, encontrar o apoio e a proteção à democracia nos direitos humanos em escala internacional²⁴. De todos os modos, atualmente o princípio da democracia se encontra fortemente referenciado em uma série de sistemas regionais de integração e cooperação, sobre tudo na Europa e América. Pode-se constatar que na esfera do direito internacional, a democracia ganhou bastante espaço normativo nos mecanismos regionais. No sistema americano, nota-se a validade do princípio da democracia no Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL e na Carta Democrática da OEA, por exemplo. O que se pode afirmar é que por costume se estabelece um forte vínculo entre estes elementos do Direito Internacional e, por consequência, no direito regional. Portanto, a democracia e o estado de direito, com necessária influência do constitucionalismo, podem abrir espaço para a segurança jurídica nas decisões, sejam supranacionais ou intergovernamentais. Assim, aumenta o poder de incidência dos mecanismos regionais e permite-se a harmonização jurídica entre os membros²⁵.

Virgílio da Silva²⁶ assinala que o debate sobre a integração regional deve ser relacionado com duas indagações principais. A primeira tem a ver com o nível hierárquico dos tratados internacionais (regionais) sobre a ordem jurídica interna. A segunda se refere ao vínculo entre a jurisdição interna de cada país com as decisões dos tribunais internacionais ou regionais. Ambas abordam a relação e os efeitos objetivos que o direito internacional pode exercer sobre um Estado. Procuram, assim, saber a que ponto, tais normais, externas e internas, comunicam-se entre si e como ocorre o poder vinculante neste ensejo. O debate acerca da hierarquia dos tratados tem resposta na defesa da hierarquia constitucional ou infraconstitucional.

O autor também aponta dois possíveis vínculos: o institucional-legal e o argumentativo. Tal observação é relevante para definir o contexto no qual se insere o MERCOSUL que, possivelmente, em razão de suas práticas deliberativas, corresponde-se com o vínculo argumentativo em sua tomada e aplicação de decisões.

O vínculo institucional-legal se define pela criação de instituições comuns, que se comunicam através de uma legislação e jurisdição comum. O caso mais comum é o da União Europeia, que conta com instituições altamente desenvolvidas na sua supranacionalidade. O caso do MERCOSUL aponta certas diferenças quando comparado a este modelo. A ausência de

24 RAMOS, André de Carvalho. "Derechos Humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática?". *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*. 2015, vol 3, nº 6; pp. 48-68.

25 NEVES, Marcelo. *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*, 2010.

26 DA SILVA, Virgílio Afonso. *Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul*. In: Flavia Piovesan; Armin Von Bogdandy (Ed.), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

supranacionalidade para o regionalismo sul-americano pode ter entre seus motivos a dificuldade que os países da região possuem em consolidar as suas próprias instituições nacionais e por não existir neste continente o vínculo de identidade política.

Ademais, o MERCOSUL surge como uma organização internacional comprometida com o fortalecimento do comércio do cone sul, o que ainda é um processo em construção. Ainda em referência ao caso do MERCOSUL, nota-se que no momento de fundação do bloco não há referência ao princípio da democracia. Além disso, o Tratado de Assunção não se refere a nenhuma sanção concernente ao princípio da democracia. Tal sanção surgiria posteriormente com o Protocolo de Ushuaia, em 1998. Portanto, reforça-se o argumento de que a definição do MERCOSUL, em sua centralidade, esteja mais inclinada a uma narrativa de práticas comerciais do que a outras temáticas de caráter político e social²⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia se demonstra como um elemento comum aos processos de integração regional. Deste modo, é possível compreender que a integração regional necessita estabilidade institucional e política para que suas decisões se materializem. Além disso, o suporte democrático, do direito interno ao regional, é necessário para que o Estado-Parte reconheça como legítima a instância decisória regional, afirmando o vínculo deliberativo e incorporando as decisões²⁸.

Portanto, no processo de integração regional, a via deliberativa democrática permite estruturas institucionais mais aptas para incorporação de demandas regionais (*input*) e posteriormente para a concepção de políticas públicas correspondentes (*output*)²⁹. O caso europeu é o mais expressivo neste sentido, por organizar uma supranacionalidade com institucionalidade própria e autônoma. Por outro lado, o caso do MERCOSUL apresenta uma baixa densidade institucional, com pouca exclusividade de suas competências. O que se justifica pela grande centralidade da agenda comercial ante as demais temáticas de atuação do bloco. Sendo que para o desenvolvimento desta pauta comercial, um modelo intergovernamental tem se demonstrado o mais estratégico e dinâmico na formulação dos consensos.

A partir da importância da democracia como formato dos processos deliberativos dos organismos regionais, é possível evidenciar os déficits democráticos particulares ao MERCOSUL e à União Europeia. O déficit democrático europeu se evidencia na centralidade da tecnocracia em sua institucionalidade. Ou seja, encontra-se uma lacuna entre as demandas políticas e a efetivação das respostas institucionais. A qual se manifesta a

27 VENTURA, Deisy. *Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

28 HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós, 1994.

29 SCHMIDT, Vivien. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. Berlin: Freie Universität, 2010.

partir da questão burocrática do organismo e também da distância entre cidadania e representatividade – com destaque ao peso deliberativo nos órgãos executivos dos Estados Partes. Além disso, nota-se a assimetria disposta pelo peso decisório que detém cada Estado Parte em função das diferenças econômicas e políticas no continente.

Por outro lado, o MERCOSUL apresenta um déficit democrático representado em outros fatores. O modelo institucional intergovernamental disposto pelo Tratado de Assunção concentrou o peso deliberativo do organismo sobre as presidências e os ministérios de relações exteriores dos Estados Partes. Durante o processo histórico do desenvolvimento do MERCOSUL houve períodos de expansão institucional, como por exemplo o Tribunal de Revisão, FOCEM, IPPDH, UPS, Parlasul. No entanto, o surgimento destes diversos órgãos não alterou a estrutura deliberativa do organismo.

O MERCOSUL demonstrou, portanto, períodos de expansão institucional direcionado à integração social e política, a qual se relaciona à ideia de uma cidadania regional característica ao bloco. No entanto, permanece um problema de efetivação das decisões, em função da ausência de poder vinculante para os órgãos do MERCOSUL. Mesmo perante o peso consultivo das decisões oriundas do MERCOSUL, seria possível melhorar a estrutura institucional do organismo, no sentido de impulsionar maior efetivação de suas normas. Por exemplo, entre algumas propostas, pode-se apontar um aprimoramento plausível caso ocorresse o rastreamento comum das decisões, durante o processo de internalização destas pelos Estados Partes. Ou seja, que existisse um mesmo caminho de internalização das normas, comum a todos os Estados Parte³⁰.

Tendo em vista o vínculo integração regional e democracia, o MERCOSUL poderia impulsionar o seu próprio desenvolvimento institucional e aperfeiçoar sua forma organizacional, de maneira a distribuir suas competências deliberativas. Seria possível, por exemplo, promover participação decisória ao PARLASUL junto ao Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, dado que atualmente o órgão legislativo do MERCOSUL detém somente funções consultivas. Este formato se assemelharia ao mecanismo de co-decisão da União Europeia, no qual o Parlamento Europeu possui o mesmo status decisório que o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia.

Ademais, a democracia pode ser percebida como um valor em construção na tutela regional. As principais normativas para a proteção do regime democrático são as cláusulas democráticas, as quais se destacam como norma de suspensão ou exclusão de um Estado Parte. No caso do MERCOSUL, está disposta pelo Protocolo de Ushuaia. Outra característica da tutela da democracia a partir do organismo regional é a condicionalidade democrática. A partir deste critério, afirmado no direito internacional, um país

30 VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo et al. "Internalização das normas do MERCOSUL". *Série Pensando o Direito*. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

somente poderá aderir ao organismo regional, caso se confirme uma situação democrática em seu regime político interno. Deste modo, a democracia se estabelece como cláusula recorrente na associação e articulação formal entre países.

Finalmente, o objeto do presente estudo permitiu observar que a situação democrática entre os Estados-Nações se manifesta como um padrão de aproximação nos processos regionais. Deste modo, no cenário apresentado, a democracia é presumida no consenso regional tanto europeu, como sul-americano. Para tal, os países podem se articular questionando rupturas da ordem democrática na composição do bloco. Por outro lado, o padrão histórico e empírico, demonstra que tanto na Europa como no Cone Sul, os processos de integração atuais se concretizaram em uma conjuntura de afirmação da democracia. Assim, esta constante demanda pela consolidação do regime democrático pode encontrar respaldo e importância no processo de integração regional. No qual se reafirmaria a democracia, permitindo a constituição e proteção mútua do processo político de fortalecimento democrático. Por tal razão, na integração regional, os marcos de ampliação da democracia, na institucionalidade do organismo e nos procedimentos deliberativos, possibilitam afirmar também o desenvolvimento político dos Estados Partes.

REFÊRÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIZZOZERO, Lincoln. *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: CRIES, 2016.

CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da Integração Regional*. Coleção Para Entender, Leonardo Brant (Ed.). Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARPISO, Jorge. *El contenido Material de la Democracia: Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

DA SILVA, Virgílio Afonso. “Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul”. Em: PIOVESAN, Flavia; VON BOGDANDY, Armin (EDs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

DEL POZO, Carlos Molina. “Las Competencias de la Unión Europea: El principio de la jerarquía de las normas en el Tratado Constitucional Europeo”. *Revista Universitaria Europea*. 2006, nº 5, 51-90.

GROTE, Rainer. *Democracia, Estado de Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

HABERMAS, Jurgen. “Tres modelos de democracia”. *Revista Ágora*. 1994, nº 1.

HABERMAS, Jurgen. *La inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós, 1994.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina.

“Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2008, vol 51, n° 2. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200007>>

HUQ, Aziz Z.; GINSBURG, Tom, *How to Lose a Constitutional Democracy* (January 18, 2017). *UCLA Law Review*, vol 65. University of Chicago, Public Law Working Paper n° 642. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2901776> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776>>

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPO, Cinthia Regina. *União Européia, reformas institucionais e déficit democrático*. São Paulo, 2009.

MERCOSUR. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL – Protocolo de Ouro Preto, 1994. Ouro Preto. Disponível em: <http://www.Mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf>

NEVES, Marcelo. *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*, 2010.

ORTEGA, Manuel Medina. *El Problema de la Democracia en la Unión Europea: Difusión Jurídica*, 2014.

QUEIROZ, Lucia de Fatima Nascimento; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. “Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade”. *Revista De Administração Pública*. 2020, vol 54, n° 3, 433-447.

QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l’Union Européenne*. Paris: Montchrestien, 2001.

RAMOS, André de Carvalho. “Derechos Humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática?”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*. 2015, vol 3, n° 6, 48-68.

RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. “Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado”. *Revista Pensamiento Propio*. 2016, vol 21, n° 43.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Biblioteca Nacional, 2010.

SCHMIDT, Vivien A. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. Berlin: Freie Universität, 2010.

SCHMIDT, Vivien A. *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?* Boston: Center for European Studies Working Paper n° 112, 2003.

SIERRA, Gerónimo de. *El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

VENTURA, Deisy. *Las Asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo. “Internalização das normas do MERCOSUL”. En *Série Pensando o Direito*, vol 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.



Democracy, institutions and decision-making processes in MERCOSUR and the European Union

Abstract: This article presents reflections on the decision-making processes of the MERCOSUR and the European Union, in view of the correlation of these processes with the institutionality and the regulations in which they are inserted. In this context, democracy asserts itself as the deliberative path of several cases of regional integration. In a first step, the formal support of democracy to regional integration processes will be discussed. In a second stage, the particularities of the institutional structure of each organization are identified. As an example, the intergovernmental character of MERCOSUR and its effects on decisions formulated in this ambit are highlighted. On the other hand, in comparison, the organizational format of the European Union is observed, with emphasis on some of its own characteristics, such as supranationality, technocracy and the framework of regional citizenship. Finally, the proposed dynamic points to the objective of emphasizing democracy as the political regime necessary for regional (or even international) processes, considering the demand for the effectiveness and validation of decisions made in these instances.

Keywords: democracy, regional integration, MERCOSUR, European Union, regional integration law, rule of law, institutionality, political systems.

RESUMO BIOGRÁFICO

Guilherme Silva Rossi é Advogado, graduado em direito pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Ciências Sociais pela Universidad de La República (UDELAR – Uruguai). Professor Assistente em Direito Internacional e Direitos Humanos na UDELAR. Diretor Administrativo do Parlamento do MERCOSUL.

Unintentional power sources? Institutional setup and effects on bargaining in inter-regional negotiations – the EU and the MERCOSUR

¿Recursos de poder involuntarios? La configuración institucional y sus efectos en las negociaciones interregionales: La UE y el MERCOSUR

Helene Dötsch^{*}

Abstract: This research article takes one step to investigate bargaining in international politics and shows how institutional dynamics influence a regional institution's ability to realize the own set policy goals. The chosen case, the trade negotiations between the EU and MERCOSUR, presents a way to assess both institutions abilities and dynamical underpinnings in the interaction with each other. Based on a qualitative research design, the article examines the experiences of negotiators on both continents that have directly participated in the EU-MERCOSUR negotiations. The results show that while a high degree improves learning processes, expertise, and external legitimacy, it bears a high risk of rigidity and therefore, failure. The research article draws precise conclusions for the way we study regional institutions examining how their set-up influences strategic choices.

Resumen: Este artículo versa sobre las investigaciones de procesos de negociaciones internacionales y muestra cómo su dinámica institucional influye en la capacidad de las instituciones regionales para concretar sus propios objetivos. El caso elegido es el de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR, el cual permite evaluar tanto las capacidades de las instituciones como los fundamentos dinámicos de la interacción entre ellos. Con un diseño de investigación cualitativa, el proyecto examina las experiencias de los negociadores de ambos continentes que han participado directamente en las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR. Los resultados

* University of Maastricht, The Netherlands.
E-mail: l.dotsch@student.maastrichtuniversity.nl
Recibido: 24/05/2020. Aceptado: 18/07/2020.



muestran que, si bien un alto grado de institucionalización mejora los procesos de aprendizaje, la experiencia estratégica y la legitimidad externa, conlleva un alto riesgo de rigidez y, por lo tanto, de fracaso. En el artículo de investigación se sacan conclusiones precisas sobre la forma en que estudiamos las instituciones regionales y la manera en que su configuración influye en las opciones estratégicas de las partes involucradas.

Keywords: MERCOSUR, European Union, inter-regionalism, trade, bargaining, institutionalism.

Palabras clave: MERCOSUR, Unión Europea, inter-regionalismo, comercio, negociaciones, institucionalismo.

1. INTRODUCTION

Over the last two decades, international trade agreements as response to the insecurity globalization poses have proliferated. Those agreements are as much about compromise as they are about strategic bargaining, power sources and cost benefit calculations. What makes an actor in the arena of trade an effective negotiator able to advance the own benefits in negotiations? Researchers studying trade policy have rendered various angles and debate on the ability of actors to achieve their interests in the international environment¹. One contemporary example of a trade agreement, as the first completed agreement on inter-regional level, is the arrangement between the European Union (EU) and the Mercado Común del Sur (MERCOSUR). The agreement is a *sui generis* model of two regional institutions bargaining with each other both influenced by their institutional context.

This research paper takes one step to investigate bargaining in international politics and shows how institutional dynamics at hand influence an international actor's ability to realize own set policy goals. Understanding the policymaking process as practical tool for interest attainment, this policy paper draws important conclusions for the effects of various degrees of integration on interest attainment. Based on a qualitative research design, the study makes inferences connecting the institutional set up of the both regions

1 DOCTOR, Mahruk. "Brazil's Role in Institutions of Global Economic Governance: The WTO and G20". *Global Society*. 2015, vol 29, n°, 286–300. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1025041>>. CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia; MEUNIER, Sophie. "Speaking with a Single Voice: Internal Cohesiveness and External Effectiveness of the EU in Global Governance". *Journal of European Public Policy*. 2014, vol 1, n° 7, 961–79. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.913219>>. YOUNG, Alasdair R.; PETERSON, John. "The EU and the New Trade Politics". *Journal of European Public Policy*. vol 13, n° 6, 795–814. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501760600837104>>. YOUNG Alasdair R. "European Trade Policy in Interesting Times European Trade Policy in Interesting Times". *Journal of European Integration*. 2017, vol 39, n° 7, 909–23. Available in: <<https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1371705>>. CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia. "When Speaking with a Single Voice Isn't Enough: Bargaining Power (a)Symmetry and EU External Effectiveness in Global Trade Governance". *Journal of European Public Policy*. 2014, vol 21, n° 7, 980–95. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.912146>>.

and their strategic exploitation of bargaining mechanisms. By examining the experiences of thirteen individuals that have directly participated in the EU-MERCOSUR negotiations, findings are based on novel empirical data and firsthand experience.

The study demonstrates how giving the competences to negotiate to a supranational institution can cause internal conflict and an over-representation of peculiar economic interests in the bargaining process. However, the institutional dispersion and the shared legitimacy over trade policy in the EU, have served as leverage to the Commission in the negotiations. MERCOSUR faced difficulties to coordinate with the EU and to show strength as a bloc, as intergovernmental relations reign the policy process. Individually, the members could find compromises with their economic interest groups and stakeholders more quickly as their flexible institutionalization improved their accountability and legitimacy, supplementing them with additional resources.

The article proceeds as follows: Combining strands of literature on effectiveness, institutional theory, and EU trade power, the first part of this paper draws on the conceptual considerations of the relevant literature to set the outline for the subsequent empirical analysis. A second chapter outlines the research design of the study. The section that follows reflects upon the empirical mechanisms and draws important conclusions. In the final section, the article discusses the findings by highlighting the tensions between various degrees of integration.

2. ACADEMIC STATE OF THE ART

Regional institutions become an effective and legitimate actor in international trade if they can actively pursue their own interests in the world. How they achieve this ability has been discussed on a number of occasions. The European Union has received wide attention of scholars studying effectiveness in international trade. It is often assumed that the sheer size of Europe's single market combined with the collective character of European trade policy give the EU an advanced bargaining chip in trade negotiations². Arguably, a large domestic market to which other countries want access or are dependent upon gives a better position to make persuasive offers or coercive threats³.

Fewer authors have analyzed the potential internal determinants of its institutional architecture that increase its ability to realize goals in the international arena⁴. Analyzing under which conditions the EU faces difficulties in bargaining trade agreements and how it proceeds to solve those issues, much of the literature's attention has been devoted to connecting

2 MEUNIER, Sophie and NICOLAIDIS, Kalypto. "The European Union as a Conflicted Trade Power". *Journal of European Public Policy*. 2006, vol 13, n° 6, 906–25.

3 DÜR, Andreas; ZIMMERMANN, Hubert. "Introduction: The EU in International Trade Negotiations". *Journal of Common Market Studies*. 2007, vol 45, n° 4, 771–87. Available in: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00747.x>>

4 CONCEIÇÃO-HELDT, Op cit.

effectiveness with the institutional set-up. As Meunier and Nikolaidis find, the EU is a 'conflicted trade power' as it has to balance national and regional policy goals at the same time, and simultaneously negotiates within a third level, the external partner.

These insights draw on the game analogy by Putnam, who was the first to demonstrate that the foreign policy of countries can be best described as two-level game⁵. Chief negotiators must deal simultaneously with actors at the international level and the domestic level. An agreement at the international level is only possible when the win sets of involved actors overlap on both levels. Camroux adds to these assumptions that an inter-regional negotiation process becomes a four-level game, as it entails four negotiation stages⁶. While this game analogy helps to understand the complexity of trade policy and renders the framework of analysis, it sheds little light on the deductible conclusions for the interactions on the fourth level. It remains to ask, what influences the effectiveness of actors on inter-regional level.

Driven by the particular interest to analyze external effectiveness, EU scholars have studied internal cohesion and external effectiveness, testing whether cohesion is what determines success⁷. Studies conclude that whether the Commission can act independently from its member states positively influences its power position in negotiations⁸. Meunier analyzes how different institutional rules to aggregate divergent member state preferences into one common position affect the bargaining capabilities of the EU in international trade negotiations⁹. Her insights are contributing significantly to negotiation theory by shedding light on the linkage between domestic institutional structures and external effectiveness in international negotiations. On the basis of trade negotiations between the EU and Mexico and the EU in multilateral negotiations, her study posits that cohesion is not the explanatory factor for successful negotiations, but again the bargaining

5 PUTNAM, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*. 1988, vol 42, n° 3.

6 CAMROUX, David. "Interregionalism or Merely a Fourth-Level Game? An Examination of the EU-ASEAN Relationship". *East Asia* 27. 2010, n° 1, 57–77. Available in: <<https://doi.org/10.1007/s12140-009-9096-x>>

7 GEHRING, Thomas; URBANSKI, Kevin; OBERTHÜR, Sebastian. "The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis". *Journal of Common Market Studies*. 2017; vol 55, n° 4, 727–43. Available in: <<https://doi.org/10.1111/jcms.12530>>

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugenia. "Variation in EU Member States' Preferences and the Commission's Discretion in the Doha Round Variation in EU Member States' Preferences and the Commission's Discretion in the Doha Round".

8 WOOLCOCK, Stephen. "EU Trade and Investment Policymaking After The". 2010, 22–25. Available in: <<https://doi.org/10.1007/s10272-010-0321-z>>; NUTTALL, S. *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

9 MEUNIER, Sophie. "A Faustian Bargain or Just a Good Bargain? Chinese Foreign Direct Investment and Politics in Europe". *Asia Eur Journal*. 2014, 143–58. Available in: <<https://doi.org/10.1007/s10308-014-0382-x>>; MEUNIER, Sophie. "Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations". *Journal of Common Market Studies*. 2007. vol 45, n° 4, 905–26. Available in: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00753.x>>

power position of the EU vis-à-vis the third subject¹⁰.

On another case, Conceição-Heldt shows through a systematic analysis of EU member states and the Commission's preferences concerning agricultural trade negotiations in the Doha round, how the divergence of preferences among the member states have increased the EU's ability to pursue its preferred policies¹¹. Also, Meunier demonstrates that internal conflict can be the ultimate source of power. As Schelling argues, "the power of a negotiator often rests on a manifest inability to make concessions and to meet demands"¹². Do those assumptions from the literature hold true for the case with MERCOSUR? If it is the institutional set-up of the EU united through the collective representation requirement that enabled the EU to increase its achievements in international trade negotiations, the same effect should occur with MERCOSUR.

By comparing both regions' strategies and how negotiations were managed on interregional level, those findings can shed light on the postulated mechanisms. Beyond this mechanism they can show the power sources of a flexible institution such as MERCOSUR. The supranational body legitimized to negotiate terms of agreements independently is absent in the set-up of MERCOSUR. So far, the strategic interaction of both on the sphere of inter-regional bargaining and how the institutional set up of the bargaining process has restricted or enhanced their position has received little academic attention. The vast majority of EU-MERCOSUR research analyzed inter-regional negotiations with an 'actor-lens' on the EU, analyzing its ability to shape the international system¹³. Only a few exceptions compared specific dimensions of the institutional set-up of both¹⁴, while no recent study has

10 CONCEIÇÃO-HELDT, Op. cit.

11 CONCEIÇÃO-HELDT, Op. cit.

12 SCHELLING, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA:Harvard University Press, 1960, p.19.

13 GARCÍA, María. "The European Union and Latin America: 'Transformative Power Europe' versus the Realities of Economic Interests". *Cambridge Review of International Affairs*. 2015, vol 28, n° , 621–40. Available in: <<https://doi.org/10.1080/09557571.2011.647762>>; SÖDERBAUM, Fredrik, STALGREN, Patrik; VAN LANGENHOVE, Luk. "The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis". *Journal of European Integration*. vol 27, n° 3, 365–80. Available in: <<https://doi.org/10.1080/07036330500190297>>; MATTHEIS, Frank; WUNDERLICH, Uwe. "Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and MERCOSUR". *Journal of European Integration*. 2017, vol 39, n° 6, 723–38. Available in: <<https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1333503>>; MALAMUD, Andrés. "La Unión Europea, Del Interregionalismo Con América Latina a La Asociación Estratégica Con Brasil". *Revista CIDOB d'afers Internacionals*. 2012, 219–30; RÜLAND, Jürgen. "Balancers, Multilateral Utilities or Regional Identity Builders? International Relations and the Study of Interregionalism". *Journal of European Public Policy*. 2010, vol 17, n° 8, 1271–83. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2010.513586>>

14 GRUGEL, Jean. "New Regionalism and Modes of Governance - Comparing US and EU Strategies in Latin America". *European Journal of International Relations*. 2004, vol 10, n° 4, 603–26. Available in: <<https://doi.org/10.1177/1354066104047850>>; MALAMUD, Andrés. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review*. 2005, vol 40, n° 1; 138–64; DESIDERÁ, Neto; WALTER, Antonio. "The Evolution of MERCOSUR Behaving as an International Coalition, 1991-2012". *Contexto Internacional*. 2016, vol 28, n° 2, 593–620. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1135866>>

been conducted on the techniques and strategies of negotiations on inter-regional level in interaction with each other yet.

This analysis is aimed at filling the identified gaps by testing the assumptions and limitations of the previous literature and against empirical evidence. The article aims to enhance our knowledge on the policy process by incorporating first-hand observations and original insights. The empirical examination is focused on the perspective of the MERCOSUR negotiators on the EU and on the negotiators perceived differences between the set-up of MERCOSUR and the set-up of the European Union.

3. RESEARCH DESIGN

The analysis ought to use a 'conceptual framework', where the researcher understands analytical tools that help make conceptual distinctions, thereby bringing structure and coherence to a case-driven empirical research¹⁵. The phenomenon in question is how the institutional architecture and strategy between the EU and the MERCOSUR shapes their interaction. The inter-regional negotiating process is understood as a social learning sphere, in which the actors from both regions come together bargaining for their respective interests. They act as agents representing stakeholders and political interests as they are managing their internal bargaining at the same time as their external. It entails that the difference in the institutional set up and the perception of negotiators about the setup of the other party influences the effectiveness of their own strategy to require the other party for concessions or adjusting to own set procedures, goals and anticipated outcomes.

Overall, the research is driven by the interest to experimentally and empirically explore the perception of policymakers about the dynamics and factors that have been present in the process¹⁶. Empirical conclusions are drawn from a qualitative content analysis of observations gained from semi-structured interviews. Thirteen interviewees were chosen because of their expertise as they have directly participated in the negotiation process. It included high-level officials that have participated in the negotiations from Argentina, Uruguay and Brazil and from the European Union. Respondents were asked which institutional arrangements were influencing the negotiating

org/10.1590/s0102-8529.2016380200004>; KRAPOHL Sebastian. "New Institutionalism Meets International Political Economy: A New Approach to the Study of Regional Integration Dynamics In- and Outside of Europe". *Working Paper Prepared for Presentation at the GARNET Conference 'The European Union in International Affairs'*. 2008, n° 24.

15 DAMRO, Chad. "Market Power Europe: Exploring a Dynamic Conceptual Framework Market Power Europe: Exploring a Dynamic Conceptual Framework". *Journal of European Public Policy*. 2015, 1–19. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1046903>>

16 SHANNON, Sarah; HSIEH, Hsiu-Fang. "Three Approache to Qualitative Content Analysis". *Qualitative Health Research*. 2005, vol 15, n° 9, 1277–88. Available in: <<https://doi.org/10.1177/1049732305276687>>; BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. *Process Tracing Methods – Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press. University of Michigan Press, 2012.

process, whose actions eased the process, and how they would describe the process in general.

Furthermore, negotiators were asked how they perceive the other region's institutional architecture. The interviews were conducted under the Chatham House Rule, anonymous transcripts can be made available upon request. The analysis is focused on the time frame between 2016 and 2019. The next section sheds light on the empirical results of the study. Effect of the institutional set-up delete the 'in' are discussed in direct comparison addressing issues of *legitimation, expertise, experience, institutional strategic engagement, and accountability*.

4. RESULTS

4.1. The representation element

The first factor at play is the capability of each region to represent itself as one bloc. With the supranational Commission leading trade negotiations, the EU can be easily perceived as one entity, representing the interest of many, but speaking with a "single voice"¹⁷. To enhance the EU's ability to negotiate external trade, its member states have delegated the policy-making authority to the supranational level, the European Commission. As soon as the framework for negotiating is agreed by the Council, this intergovernmental institution delegates negotiating authority to the supranational Commission. Hence, the European Commission and particularly and the Directorate General Trade and Agriculture have been the backbone and central actor of the EU's external trade policy towards MERCOSUR¹⁸. For the trade agreement with MERCOSUR the mandate has been given in 1999 and updated at the relaunch of negotiations in 2010. This mandate given by the Council was broad enough to expand the Commissions' power and flexibility when balancing with the MERCOSUR members¹⁹. During the twenty years of negotiations, a EU Committee frequently discussed the margins of the Commission's work²⁰. This Committee is seated with officials from individual EU member states and national ministers and meets frequently to discuss the conditions offered on

17 CONCEIÇÃO-HELDT, Eugenia and MEUNIER, Sophie. Op. cit., p. 1.

18 GOLDTHAU, Andreas and SITTER, Nick. "A Liberal Actor in a Realist World? The Commission and the External Dimension of the Single Market for Energy". *Journal of European Public Policy*. 2014, vol 21, n° 10, 1452–72. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.912251>>; MEUNIER, Sophie and NICOLAIDIS, Kalypso. "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU". *Journal of Common Market Studies*. 1999, vol 37, n° 3, 477–501. Available in: <<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00174>>; CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia. "Do Agents 'Run Amok'? A Comparison of Agency Slack in the EU and US Trade Policy in the Doha". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2013, vol 15, n° 1, 20–36. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2012.754152>>; MORIN JEAN, Frédéric and CARTA, Caterina. "Overlapping and Evolving European Discourses on Market Liberalization". *British Journal of Politics and International Relations*. 2014, vol 16, n° 1, 117–32. Available in: <<https://doi.org/10.1111/1467-856X.12021>>

19 Interview 11, Directorate General for Trade, 04.02.2019, Brussels.

20 GOMEZ ARANTZA, Arana. "European Union Policy-Making towards MERCOSUR". In *The European Union's Policy towards MERCOSUR*, 2018. Available in: <<https://doi.org/10.7765/9781526108401.00009>>

market access and soft, negotiable, requirements by the EU.

The Commission is composed of different Directorate Generals dealing with specific policy issues, such as DG Agriculture or DG Trade, that both played a key role in the internal negotiation process. Even though all actors are supposed to work in the interest of the Commission and the EU, this does not exclude potential conflict between the DG's action based on which interest they represent and national interest groups intertwining with those²¹. With MERCOSUR, every meeting round with the bloc was led and accompanied by the specific Commissioner of the Directorate division according to the specific issue discussed²². The legal basis allows the Commission to negotiate in direct dialogue with interest groups²³. The individual Directorates and negotiators rely on information received by frequent consultation with stakeholders, interest groups and civil society actors²⁴.

MERCOSUR negotiators perceived the EU on interregional level as capable actor that is following its goal to achieve the best deal for the EU as a whole. While the EU internally negotiated the soft requirements of the agreement, on bi-regional level with MERCOSUR, the Commission only spoke with a single voice, representing European interests and defending a common position on behalf of the EU. Even though nation states officials and ministers have met regularly with South American leaders, when it came to specific terms of the agreement, the Commission and the Chief negotiator of the Commission have always played the central role²⁵.

An overview over the MERCOSUR institutions and how negotiations were handled in this intergovernmental environment sheds light on the trajectories of its negotiating position. MERCOSUR exists of four member countries, the two 'major' states, Brazil and Argentina and two smaller states, Paraguay and Uruguay. The institutional design of MERCOSUR is characterized as follows: The main decision-making bodies are the Common Market Council (CMC upper decision body), the executive Common Market Group (CMG) and the Trade Commission (TC)²⁶. The CMG is the body that negotiates with third parties, the TC supports the CMG and proposes legislative directives²⁷. The Trade Commission is composed of officials from each member state, while the CMG are ministers of foreign affairs, economy and central banks that

21 CONCEIÇÃO-HELDT, Eugenia. Op. cit.; ELSIG, Manfred. "The EU's Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power?". *Journal of Common Market Studies*. 2007, vol 45, n° 4, 927–48. Available in: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00754.x>>; MEUNIER, Sophie; NICOLAIDIS, Kalypso. Op. cit.

22 Interviews 1-13.

23 Interviews 1-13.

24 Interviews 1-13.

25 Interviews 1-13.

26 BOUZAS Roberto, DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. *In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*. 2002, 1–530. Available in: <<http://www.opalc.org/images/INRE/in-depth-analysis-of-mercosur-integration.pdf>>; GOMEZ, Arana. Op. cit.

27 BOUZAS Roberto, DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. Op. cit.; MALAMUD, Andrés. Op. cit.

enforce decisions and resolutions²⁸.

Despite the number of bodies, MERCOSUR relies on presidential diplomacy and government-led definition of priorities²⁹. Malamud concludes that in Latin America, regional integration is “sovereignty protective rather than sovereignty sharing”³⁰. In fact, the institutional process in trade negotiations with the EU remained an intergovernmental decision-making process. The absence of regional institutions or a regional bureaucracy also means that policy-makers and their technocratic teams operate at the national level and can be held accountable for decisions through elections³¹. Hence, social demands coming from entrepreneurs, civil society or transnational actors are accustomed to the chief executives³².

In the negotiations on market offers the countries defined their position in a two- up to three-stage process: domestically, on regional level and then on bi-regional level with the EU. Often, issues at hand addressed specific realms that have not been agreed on regional level yet or circulated around goods of interest of the individual nations. Here the EU directly negotiated with the national government, as for example on Geographical Indications or on Government Procurement³³. Regarding other substantial parts of the agreement, after the countries negotiated internally the outcome was taken to the EU and represented by the chief negotiator of the country inhabiting the Pro Tempore presidency. This presidency rotates biannually between the member states. While the presidency does not allocate power over decisions, it can impact the strategy in negotiations with the European Union. The president can build upon experience and/or expertise, sometimes even representing country-specific preferences³⁴.

4.2. Legal complexity as legitimizing resource

A deep level of integration, representing legitimacy gained by a legal structure, has a positive effect on a region’s strength in negotiations. In 2010, the European Union demanded a set of laws, regulations and trade chapters that have not been included in the first rounds of negotiations that ebbed out in 2004. As those regulations have become part of the legal structure of EU trade policy, MERCOSUR was expected to apply the standards and requirements. Those rules and standard procedures, for example on sanitary

28 BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. “MERCOSUR: Integración y Crecimiento”, *Programa MERCOSUR*, 2001; MALAMUD, Andrés. Op. cit.

29 LUÍZA, Patricia; KEGEL, Mohamed. “MERCOSUR and Its Current Relationship to the European Union,” *Zentrum Für Europäische Integrationsforschung Rheinische Friedrich Wilhelms Universität Bonn*, 2012; MALAMUD, Andrés., Op. cit.

30 MALAMUD, Andrés. “MERCOSUR Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement”. *Cambridge Review of International Affairs*. 2005, vol 18, n° 3, 421–36. Available in: <<https://doi.org/10.1080/09557570500238068>, p. 526>

31 Idem.

32 Idem.

33 Interviews 1-13.

34 Interviews 1-13.

and phytosanitary measurements, have become an integrative part of how the EU performs trade internally as well as internationally, as it has become a global exporter of regulations³⁵. The majority of chapters the EU demands to include in negotiations are templates that the EU created, enriched and secured over time. This binding law has proved itself useful internally as well as externally, an argument that gives legitimizing leverage to the EU when negotiating with MERCOSUR.

In MERCOSUR, issues are solved between four nations, with sometimes loosely integrated legally binding agreements and many exclusions and complicated exemptions as well as short-term instruments to suspend clauses³⁶. A strong and stable integration clearly lacks in the intergovernmental structured MERCOSUR, where law and regulations have remained highly flexible to ensure that the national governments did not lose sovereignty over policymaking. Thus, this factor of legally acquired legitimacy gave additional power resources to the EU. However, it must be acknowledged that only because of the asymmetric constellation of institutionalization between the EU and MERCOSUR, the EU could demand flexibility from MERCOSUR and negotiations have remained lively.

4.3. Expertise and experience

The third factor interviewees agreed on to have had improved the EU's leverage in the negotiations, was the expertise of technical staff growing with a highly institutionalized architecture. As the European Union's negotiations are led by the Commission, and even though the commissioners are elected every five years, the negotiating teams are composed of staff highly experienced with negotiations because they are rotating inside the Commission. Furthermore, during 2016 and 2019, the same commissioners, negotiators and assisting teams were constantly and jointly working on the chapters and trade conditions which increased their expertise from round to round. Additional to expertise, this configuration creates a strong social network, where personal contacts can decrease the likelihood of conflicts³⁷.

DG Trade argued that because the Commission works with such an experienced team, its perception of strength, reliability, and trustworthiness with internal and external partners is increased³⁸. This perceived advance of expertise and the social network attached to it pushed the Commission to conclude the trade deal with MERCOSUR before summer 2019. Both sides feared the changes the European Union's elections and the new Commission

35 BRADFORD, Anu. "Exporting Standards: The Externalization of the EU's Regulatory Power via Markets". *International Review of Law and Economics*. 2012, vol 42, n° 3, 158–73. Available in: <<https://doi.org/10.1016/j.irle.2014.09.004>>

36 GÓMEZ-MERA, Laura. "Domestic Constraints on Regional Cooperation: Explaining Trade Conflict in MERCOSUR". *Review of International Political Economy*. 2009, vol 16, n° 5, 746–77. Available in: <<https://doi.org/10.1080/09692290802454216>>

37 Interviews 1-13.

38 Interview 11.

could pose. Simultaneously, electoral processes in the EU are not as likely to disrupt a common external trade approach as much as national elections. External trade on EU level is usually approached by the commissioners independently of national and political-ideological interests. Further, because staff rotates among the Directorates, within the daily exercise of bargaining, their capability of learning is fueled. Internationally, after concluding more than twenty free trade agreements, an even larger number of preference regimes and association agreements, the knowledge at hand bound within the institution is unprecedented.

MERCOSUR on the other hand does not have a supranational institution that binds thousands of officials working in an independent policy agenda over such a long period. Many negotiators dealing with issues of bi-regional interest have changed with national elections. Much of the technical staff negotiating internally with sectorial interests as well as on inter-regional level rotated within the respective ministries and fluidity remained low. This way MERCOSUR members can bind expertise as the staff know how to deal with their own stakeholders and domestic players.

However, after national elections, the ministers of agriculture, industries and trade and other relevant ministries have changed, which ultimately sets out a different policy agenda. Within EU-MERCOSUR negotiations, political decisions and the closeness of executing politicians to economic sectors laid out the potential concessions and it influenced the depth of desired international trade integration (for example on Government Procurement). Furthermore, the making of external trade policy was altered with the executive's decisions to reform the structure of the ministries. This happened for example in Argentina in 2018 and in Brazil in 2019/2020. Those reforms have considerably altered the relationship between the economic sectors of the country, on the case it has improved the policymakers leverage to make concessions to the EU. It follows that changes in the political agenda lead to loss of knowledge and experience. The fluidity of staff is much higher compared with a supranational institution following a politically independent integration goal such as the Commission.

One element has shown stability and improved strategic bargaining potentials: The Pro Tempore president. Interestingly, the Pro Tempore presidency can create an important stable mechanism for the direction of negotiations. The president can spoon out the role by becoming proactive, particularly discussing chapters and stipulations were the four do not talk with the EU individually. The Pro Tempore president, as 'face of MERCOSUR', can represent the group of four as a whole and accommodate on inter-regional level as one voice³⁹.

Even though MERCOSUR has not set-up a supranational institution, it has a useful tool at hand to bring expertise and experience to the table. However, the chief elected for the presidency of each country is bound to

³⁹ Interview 1, Embassy of Argentina to the European Union, Brussels, 03.05.2019.

the executive governing the member states. For example, because of the government governing for many legislative periods, the Uruguayan negotiator was in contact with the EU for more than 10 years, which improved the effectiveness of MERCOSUR during negotiations⁴⁰. Therefore, a high level of continuity improves expertise and strategic leverage, but it remains highly dependent on the executives and therefore, on politics.

4.4. Institutional strategic engagement

A factor that has played out differently between MERCOSUR and the EU was the institutional and actor-based employment of strategic learning depending on the degree of institutionalization. In the time frame analyzed, the European Union demonstrated a learning effect between the Council and the Commission. First, specifically knowing the issues between agricultural opposition and industrial and service sectors at hand, the Council decided to give a broad mandate. A non-detailed mandate is issued to give the Commission substantial power over trade, the capacity to change issue occurring with challenges and a larger margin to manage internal interests⁴¹.

Second, the Commission implemented a defensive-offensive strategy. For sensitive products, quotas have become the Commissions instrument of choice, as those have shown to be more easily negotiated with the member states and simultaneously leverage the negotiations on inter-regional level. In fact, quota create symmetries that can be defined and measured, giving the perception of substantial progress. A quota itself is not negotiable, it is an offer whose depth can be negotiated. Despite learning internally how to define the terms of an external agreement, the Commission was also able to strategically exploit the intergovernmental dynamics of MERCOSUR. In fact, demanding concessions from the four countries played out well for the EU. The responsiveness of the four countries grew when the MERCOSUR members were (on political level) highly willing to conclude the trade deal rapidly (such as in 2019)⁴².

On the other hand, the Commission deals with many issues and a high number of external negotiations. This instance discouraged the EU's sensitivity for the specifics of the negotiation partner and blocked progress when small issues occurred⁴³. As DG Trade argued, it had difficulties to understand the specificity of MERCOSUR, their inter-governmental nature and the problems the members faced integrating their sectors within the economic area. "We don't know how they play by themselves. It is not visible for us if they are represented as one group if they are four countries with different procedures"⁴⁴.

The institutional learning on strategic bargaining played out differently

40 Interview 9, Embassy of Uruguay to the European Union, 9.05.2019, Brussels.

41 Interview 11.

42 Interview 4, Chief Negotiator Regional Relations, 30.01.2020, Itamaraty Brasília.

43 Interviews 1-13.

44 Interview 11.

among MERCOSUR, whose inter-governmental nature affected the learning curve. A so-called spillover effect stemmed from the agreement at hand: “It is a learning process”, many negotiators stated. In fact, the European Union has learned bargaining over a long-time by engaging with many, but not particularly with MERCOSUR. The MERCOSUR members have learned how to imitate or exploit the EU and their negotiators’ strategies. For example, MERCOSUR states copied the EU’s behavior by applying the systematic use of bargaining power during negotiations with other partners⁴⁵. Any new exchange of offers in other negotiations was adjusted from offering all to excluding the main products and presenting those in quota. This altered the level of liberalization substantive to negotiations. On the EU agreement the Brazilian foreign ministry highlighted,

The EU always asks for something, if we give a finger it wants the hand, if we give a hand it wants the arm. It was a never-ending story, so we realized this and stopped offering. It didn’t matter what we gave, the deal would have not closed in 2018, as the final factors to justify the conclusions were not reached on EU level yet⁴⁶.

The advantage of MERCOSUR to react abruptly, to take a rapid decision and decrease transparency, was a strategic advantage vis-à-vis the European Union. Instead of continuing to negotiate the hard terms, communicators chose to remain silent and decrease transparency, an instance that is impossible for the Commission who has to be transparent and demonstrate action to its various stakeholders. The governments of MERCOSUR were able to balance with strategic elements that only intergovernmental structures offer to increase pressure on the EU in the final phase of negotiations.

4.5. Cohesion and accountability

The cohesion of the EU in the negotiations considerably influenced the policymaking process and their progress over time. The Commission’s main aim was firstly to balance between the internal interests and secondly with MERCOSUR. The Commission’s main goal is to advance trade integration worldwide and achieving this goal rather rapidly. However, to conclude any agreement, the EU has to incorporate many sectorial and domestic interests. This automatically requires incorporating the positions from all member states and finding an advantage for every state in order to present a legitimate agreement in the end.

This policy process is highly complex. Some industries within countries favor protectionism, others favor free trade. These instances tie the hands of commission. On the agreement with MERCOSUR, all member states showed interest in the distributive consequences due to its size and scope. A nation

45 Interview 9.

46 Interview 4.

alone has a clear win and lose set⁴⁷. Over the dispersion of many nation states and because interests can be bound on national and regional level, a lose set is most likely to be over-represented within the EU.

Its institutional overlap requires the Commission to balance the most sensitive issues, such as agriculture, the rules of origins, trade facilitation, and the protection of EU geographical indications. The Commission had to consult the member states and sectorial stakeholders after every round of negotiations, waiting for them to respond with their expectations, opinions, and comments to then take those into account. This process is very likely to lead to conflicts and delays and is a costly and resource intensive procedure.

The empirical observations have shown two simultaneously active dynamics, one limiting the effectiveness of negotiations and one where institutional fragmentation eases up the process, because cohesion is not always required. First, because of the Commissions mandate, direct cohesion was not required to make offers or negotiate with MERCOSUR on bi-regional level, and the broad mandate allowed the policymakers to balance between internal and external interests. Hence, legitimacy is mostly received through output, and less with throughput, also determined as 'procedural legitimacy'⁴⁸.

However, during the negotiations with MERCOSUR, the EU faced un-cohesiveness between domestic sectors and national governments. While some member states, including Spain, Germany and the Netherlands preferred to negotiate a large free trade area on industrial products and services with MERCOSUR, agricultural hubs such as France, Ireland, Austria and Eastern European countries, such as Poland and Lithuania opposed the idea of liberalizing the Common Agricultural Policy of the EU (CAP).

Particularly on agricultural issues, member states had such different positions on the specifications of the trade agreement, that throughout several moments they conflicted with the common position and undermined the authority of the European Commission by publicly criticizing its approach⁴⁹. Particularly among producers of beef, wine and rice contestation was high. As an EU Delegate argued, the EU could have reached a better deal in 2019, if national parliamentarians had not used polemic debates and stimulated public discussions. "We could have exported more industrial goods within a shorter time period of five years - a sector whose growth is important and future oriented"⁵⁰.

The cohesion between the member states and their approval of the international trade area was tested once again after completing negotiations.

47 CAMROUX, David., Op. cit.

48 MORAVCSIK, Andrew. "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*. 2002, vol 40, n° 4, 603–24. Available in: <<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>>

49 AGENCE EUROPE PRESS. *Talks for EU-MERCOSUR Free Trade Agreement Nearing Finishing Line*, 2017.

50 Interview 12, European Delegation to Argentina, 8.10.2019, Buenos Aires.

After June 2019, the upheaval of contestation of France, Ireland and Austria on the conditions of agricultural terms was immense. Threatening the overall agreement and its approval by national parliaments was a strong instrument of the public and the nation state in EU politics⁵¹, also negatively affecting the recognition and authority of the Commission in the negotiation process.

In fact, the contestation of the agreement raised fears among policymakers in South America. While during the negotiations, MERCOSUR was often viewed as the stumbling factor due to the difficulties the four member states faced in finding a common position, this last contestation on EU side was perceived as the one factor that could ultimately require to shuffle the deck of cards entirely new. Particularly difficult for the European Union is the fact that the more politicized issues occur, this instance ultimately threatens the overall legitimacy of the institution, not of the member states governments. Hence, from the European perspective, the limitations stemming from the institutional complexity and shared competences on trade have restricted the ability of the EU to advance European interests internationally.

Cohesion in MERCOSUR follows a distinct rule. On the case, the mutual willingness to advance negotiations has mostly depended on the two largest countries, Brazil and Argentina, but the intergovernmental nature of the process requires all four states equally to be willing to negotiate. As the examination has shown, at times when all four member states and particularly Argentina and Brazil were aligned with the interest to seriously negotiate an agreement, their cohesion was strong and the ability to mobilize resources and capital rapid. However, without the four member states aligned, their common approach was overly difficult and resource intense.

In services and public procurement, the four countries separately engaging in talks with the EU has made the coordination a lot easier⁵². The aspects such as market access, where the EU sees MERCOSUR as a whole, challenged the cooperation of the four as they first had to domestically coordinate, then regionally and then on inter-regional level. Similar to the EU, as the interests and sensitive areas of all four overlapped on many substantive issues, the four had to make concessions towards each other to be able to make a concession towards the European Union, which increases the demand for solidarity. As a negotiator argued: “We always have the worst offers, the lowest common denominator which makes us inflexible and weak. We need more coordination especially compared to the EU, to match information that we have and represent us as one entity”⁵³.

Further, making a concession to the EU, state actors had to directly balance losses internally, by reimbursing actors for what they loose on interregional level. This instance requires a strong balancing act of economic

51 YOUNG, Alasdair R. *Trade Policy in a Changing EU and an Uncertain World*, 2017.

52 Interview 1.

53 Interview 9.

adjustment costs, which was for example achieved with taxation reforms or budget plans in Brazil and Argentina. After all, the agreement's conditions had direct political repercussions on the elected executive, as domestic economic policies were most often intertwined with the inter-regional market liberalization with the EU.

Generally, when the willingness to negotiate was present, the bloc was able to more rapidly and effectively present offers and respond to the EU than the other way around. Particularly in the final rounds, even though the negotiations faced internal contestation from certain sectors on domestic level (wines, dairy, auto parts, steel, vehicle sectors, rice and olives), they were able to mobilize relevant resources and political capital. Furthermore, after concluding the agreement in 2019, policymakers perceived a low potential risk of their national parliaments to not ratify the agreement⁵⁴. Additionally, by legally allowing the agreement to enter in vigor, any government's decision will be automatically bound. Hence, because the intergovernmental cohesion of the four countries was very high at the point of closure of the deal, it made the final decision stronger and more conclusive than the one of the European Union, who was negotiating coordinated with one institution, but faced problematics within.

4.6. Flexibility as power, rigidity as threat?

A last dynamic on EU side played a key role in the bi-regional negotiations process. Despite the disadvantages demonstrated, its institutional fragmentation and overlapping of competences were not necessarily only restricting the EU's strategic effectiveness. In fact, there has been a hidden power at play which improved the EU's bargaining position. For example, in 2019, France discussed the agricultural concessions required with its parliament and even though a rapid conclusion was desired, the Commission chose to not push France further. Instead, the Commission came back to the table with MERCOSUR arguing "there was not more to achieve"⁵⁵.

This confirms what Nicolaidis pointed out "tying one's hands internally, for instance through inflexible negotiating instructions and divisions highly visible to the opposite party, can confer strength in negotiations"⁵⁶. Divided internally but united through the collective representation, the "EU has been able to obtain more in international trade negotiations than it might have if all decisions had been made through strict majority voting and with a lot of flexibility granted to European negotiators"⁵⁷.

Countries and sectors agree to a certain chapter or quota by making internal concessions towards each other. If one concession on inter-regional level changes, it changes the internal structure and the yet agreed terms,

54 Interview 1, Interview 2, Directory of International Trade Negotiations Ministry of Foreign Affairs, 10.10.2019, Buenos Aires and Interview 4.

55 Interview 1.

56 MEUNIER, Sophie and NICOLAIDIS, Kalypso, Op. cit.

57 Idem.

which makes the negotiations on bi-regional level reluctant to change - and therefore, highly rigid. The analogy of a *mosaic of interests* helps to clarify this institutional dynamic: By changing one position of the mosaic, the whole environment is affected, and negative domino-effects are likely to occur. As one interviewee pointed out: "If you have a position of only four, with a big conglomerate of countries such as the EU, it is impossible to change the mind on the other side"⁵⁸.

Often, being rigid can be perceived as disadvantage because compromises are harder to match. But in the case with MERCOSUR, the EU's rigidity demonstrated strength and served as hidden power resource. Once a position by the EU was found, often MERCOSUR had to take it or leave it. It follows, that as integrated regional group the EU has shown the ability to be inflexible, but to justify this inflexibility externally. This interplay offers an advantage vis-à-vis the intergovernmental MERCOSUR (though it also inherits certain risks in case the bargaining partner demonstrates rigidity as well).

In fact, the final conclusion of the agreement in 2019 can be accredited to the MERCOSUR countries, an internal move and political decision from every member to open their markets. The willingness of the four countries was necessary to realize the agreement rather rapidly. In the end, the margin of Brazil and Argentina was the margin discussed on inter-regional level. Flexibility lies at the heart of its intergovernmental nature and the lower level of political integration among the MERCOSUR members: "We are ad-hoc coalitions"⁵⁹. MERCOSUR negotiators agreed that their flexibility was crucial in the negotiations, as this degree of flexibility can only be shown by state actors able to immediately balance with their own interest groups and veto players.

CONCLUSION

One might think that in trade, the power of a country or a regional group is above all a function of its sheer economic strength. However, it is not sufficient to have a large bargaining power to successfully negotiate the terms of a deal, there is also the need for strategic engagement and the internal and external balancing of interests. To match the own goals with the outcome, inter-regional bargaining was used in a very different way by MERCOSUR members than by the European Union. This distinct process is explicable with the degree of institutionalization stemming from the institutional set-up of trade policy. Supranational or not, both institutions faced advantages and disadvantages because of their institutional nature.

⁵⁸ Interview 1, Interview 8, Ministry of External Relations, 22.10.2019, Montevideo and Interview 9.

⁵⁹ Interview 1.

Table 1. Typology of integration of external trade policy; the author suspects it as spectrum

Low Degree of Institutionalization	High Degree of Institutionalization
Flexibility	Rigidity
Fast decision making	Slow decision making
Resource-reducing	Resource-increasing
Dependent on cohesion	Dependent on compromise
Fast Learning	Sustainable learning
Low Expertise	High Expertise
Politicization	Over-representation of lose set
High accountability of policymakers	Low accountability of policymakers

What has been proved, is that an independent institution carrying out trade policy improves a regional group’s external recognition, enhances its authority and, with the perception as being one actor with many interests, increase its leverage in negotiations. However, as competences in trade remained shared and the member states still have to carry out economic and financial policies on national level, interest remain connected to nation states. Within this configuration, the nationalization of EU policies is inevitable. Paradoxically, this simultaneously increased the ability of the Commission to require concession from the MERCOSUR bloc. Because of its flexibility, MERCOSUR showed high time and cost efficiency: As the main actors are the national governments, the internal negotiation process is less conflictual which ultimately makes substantive concessions faster and more durable. As the four were able to choose to implement the agreement in vigor, the deal itself was sealed and strengthened.

This article has shed light on the intended and unintended consequences of the institutional set up of regional groups on their performance in negotiating trade agreements. From those results, direct implications for policy practice and institutional reform can be drawn. While high institutionalization and shared competences over policy issues between states and supranational actors decreases flexibility and increases complexity, it is a source of power in negotiations. On the other hand, talking with four voices and deciding every step of integration intergovernmentally increases an institutions ability to negotiate effectively. All in all, the results implicate that improving coordination and integration has more advantages than to remain flexible. The building of strong and solidary-based institutions as response to the insecurity globalization poses, has proved to be an overly effective tool to enhance the own bargaining position.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

AGENCE EUROPE PRESS. *Talks for EU-Mercosur Free Trade Agreement Nearing Finishing Line*, 2017.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. *Process Tracing Methods – Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press. University of Michigan Press, 2012.

BOUZAS Roberto, DA MOTTA VEIGA, Pedro; TORRENT, Ramon. *In-Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*. 2002, 1–530. Available in: <<http://www.opalc.org/images/INRE/in-depth-analysis-of-mercosur-integration.pdf>>

BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. “MERCOSUR: Integración y Crecimiento”, *Programa MERCOSUR*, 2001.

BRADFORD, Anu. “Exporting Standards: The Externalization of the EU’s Regulatory Power via Markets”. *International Review of Law and Economics*. 2012, vol 42, n° 3, 158–73. Available in: <<https://doi.org/10.1016/j.irl.2014.09.004>>

CAMROUX, David. “Interregionalism or Merely a Fourth-Level Game? An Examination of the EU-ASEAN Relationship”. *East Asia* 27. 2010, n° 1, 57–77. Available in: <<https://doi.org/10.1007/s12140-009-9096-x>>

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia. “Do Agents ‘Run Amok’? A Comparison of Agency Slack in the EU and US Trade Policy in the Doha”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2013, vol 15, n° 1, 20–36. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2012.754152>>

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugenia. “Variation in EU Member States’ Preferences and the Commission’s Discretion in the Doha Round Variation in EU Member States’ Preferences and the Commission’s Discretion in the Doha Round”.

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia; MEUNIER, Sophie. “Speaking with a Single Voice: Internal Cohesiveness and External Effectiveness of the EU in Global Governance”. *Journal of European Public Policy*. 2014, vol 1, n° 7, 961–79. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.913219>>

CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia; MEUNIER, Sophie. “When Speaking with a Single Voice Isn’t Enough: Bargaining Power (a)Symmetry and EU External Effectiveness in Global Trade Governance”. *Journal of European Public Policy*. 2014, vol 21, n° 7, 980–95. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.912146>>

DESIDERÁ, Neto; WALTER, Antonio. “The Evolution of MERCOSUR Behaving as an International Coalition, 1991-2012”. *Contexto Internacional*. 2016, vol 28, n° 2, 593–620. Available in: <<https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2016380200004>>

DOCTOR, Mahruk. "Brazil's Role in Institutions of Global Economic Governance: The WTO and G20". *Global Society*. 2015, vol 29, nº, 286–300. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1025041>>

DÜR, Andreas; ZIMMERMANN, Hubert. "Introduction: The EU in International Trade Negotiations". *Journal of Common Market Studies*. 2007, vol 45, nº 4, 771–87. Available in: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00747.x>>

ELSIG, Manfred. "The EU's Choice of Regulatory Venues for Trade Negotiations: A Tale of Agency Power?". *Journal of Common Market Studies*. 2007, vol 45, nº 4, 927–48. Available in: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00754.x>>

GARCÍA, María. "The European Union and Latin America: 'Transformative Power Europe' versus the Realities of Economic Interests". *Cambridge Review of International Affairs*. 2015, vol 28, nº, 621–40. Available in: <<https://doi.org/10.1080/09557571.2011.647762>>

GEHRING, Thomas; URBANSKI, Kevin; OBERTHÜR, Sebastian. "The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis". *Journal of Common Market Studies*. 2017; vol 55, nº 4, 727–43. Available in: <<https://doi.org/10.1111/jcms.12530>>

GOLDTHAU, Andreas and SITTER, Nick. "A Liberal Actor in a Realist World? The Commission and the External Dimension of the Single Market for Energy". *Journal of European Public Policy*. 2014, vol 21, nº 10, 1452–72. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.912251>>

GOMEZ ARANTZA, Arana. "European Union Policy-Making towards MERCOSUR". In *The European Union's Policy towards Mercosur*, 2018. Available in: <<https://doi.org/10.7765/9781526108401.00009>>

GÓMEZ-MERA, Laura. "Domestic Constraints on Regional Cooperation: Explaining Trade Conflict in MERCOSUR". *Review of International Political Economy*. 2009, vol 16, nº 5, 746–77. Available in: <<https://doi.org/10.1080/09692290802454216>>

GRUGEL, Jean. "New Regionalism and Modes of Governance - Comparing US and EU Strategies in Latin America". *European Journal of International Relations*. 2004, vol 10, nº 4, 603–26. Available in: <<https://doi.org/10.1177/1354066104047850>>

HSIEH, Hsiu-Fang. "Three Approache to Qualitative Content Analysis". *Qualitative Health Research*. 2005, vol 15, nº 9, 1277–88. Available in: <<https://doi.org/10.1177/1049732305276687>>

KRAPOHL Sebastian. "New Institutionalism Meets International Political Economy: A New Approach to the Study of Regional Integration Dynamics In- and Outside of Europe". *Working Paper Prepared for Presentation at the GARNET Conference 'The European Union in International Affairs'*. 2008, nº 24.

LUÍZA, Patricia; KEGEL, Mohamed. "MERCOSUR and Its Current Relationship to the European Union," *Zentrum Für Europäische Integrationsforschung Rheinische Friedrich Wilhelms Universität Bonn*, 2012.

MALAMUD, Andrés. "La Unión Europea, Del Interregionalismo Con América Latina a La Asociación Estratégica Con Brasil". *Revista CIDOB d'afers Internacionals*. 2012, 219–30.

MALAMUD, Andrés. "MERCOSUR Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement". *Cambridge Review of International Affairs*. 2005, vol 18, n° 3, 421–36. Available in: <<https://doi.org/10.1080/09557570500238068>, p. 526>

MALAMUD, Andrés. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review*. 2005, vol 40, n° 1, 138–64.

MATTHEIS, Frank; WUNDERLICH, Uwe. "Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and MERCOSUR". *Journal of European Integration*. 2017, vol 39, n° 6, 723–38. Available in: <<https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1333503>>

MEUNIER, Sophie and NICOLAIDIS, Kalypso. "The European Union as a Conflicted Trade Power". *Journal of European Public Policy*. 2006, vol 13, n° 6, 906–25.

MEUNIER, Sophie and NICOLAIDIS, Kalypso. "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU". *Journal of Common Market Studies*. 1999, vol 37, n° 3, 477–501. Available in: <<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00174>>

MEUNIER, Sophie. "A Faustian Bargain or Just a Good Bargain? Chinese Foreign Direct Investment and Politics in Europe". *Asia Eur Journal*. 2014, 143–58. Available in: <<https://doi.org/10.1007/s10308-014-0382-x>>

MEUNIER, Sophie. "Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations". *Journal of Common Market Studies*. 2007. vol 45, n° 4, 905–26. Available in: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00753.x>>

MORAVCSIK, Andrew. "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union". *Journal of Common Market Studies*. 2002, vol 40, n° 4, 603–24. Available in: <<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>>

MORIN JEAN, Frédéric and CARTA, Caterina. "Overlapping and Evolving European Discourses on Market Liberalization". *British Journal of Politics and International Relations*. 2014, vol 16, n° 1, 117–32. Available in: <<https://doi.org/10.1111/1467-856X.12021>>

NUTTALL, S. *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PUTNAM, Robert. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*. 1988, vol 42, nº 3.

RÜLAND, Jürgen. “Balancers, Multilateral Utilities or Regional Identity Builders? International Relations and the Study of Interregionalism”. *Journal of European Public Policy*. 2010, vol 17, nº 8, 1271–83. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2010.513586>>

SCHELLING, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

SHANNON, Sarah; DAMRO, Chad. “Market Power Europe: Exploring a Dynamic Conceptual Framework Market Power Europe: Exploring a Dynamic Conceptual Framework”. *Journal of European Public Policy*. 2015, 1–19. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1046903>>

SÖDERBAUM, Fredrik, STALGREN, Patrik; VAN LANGENHOVE, Luk. “The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: A Comparative Analysis”. *Journal of European Integration*. vol 27, nº 3, 365–80. Available in: <<https://doi.org/10.1080/07036330500190297>>

WOOLCOCK, Stephen. “EU Trade and Investment Policymaking After The”. 2010, 22–25. Available in: <<https://doi.org/10.1007/s10272-010-0321-z>>

YOUNG Alasdair R. “European Trade Policy in Interesting Times European Trade Policy in Interesting Times”. *Journal of European Integration*. 2017, vol 39, nº 7, 909–23. Available in: <<https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1371705>>.

YOUNG, Alasdair R. *Trade Policy in a Changing EU and an Uncertain World*, 2017.

YOUNG, Alasdair R.; PETERSON, John. “The EU and the New Trade Politics”. *Journal of European Public Policy*. vol 13, nº 6, 795–814. Available in: <<https://doi.org/10.1080/13501760600837104>>



Fontes de poder involuntários? A Configuração institucional e os efeitos nas negociações inter-regionais: A UE e o MERCOSUL

Resumo: Esse artigo de pesquisa propõe-se a investigar a negociação no campo da política internacional e apresentar como as dinâmicas institucionais influenciam nas habilidades das instituições regionais em realizar suas próprias metas políticas. O caso escolhido, as negociações comerciais entre a União Europeia e o MERCOSUL, possibilita a avaliação das habilidades e dinâmicas sustentadas por ambas as instituições na interação entre elas. Com

base em um desenho de pesquisa qualitativa, o artigo examina as experiências de negociadores dos dois continentes que participaram diretamente das negociações UE-MERCOSUL. Os resultados mostram que embora um alto grau de integração melhore os processos de aprendizado, a experiência e a legitimidade externa, apresenta também um alto risco de rigidez e, portanto, falha. Dessa maneira, esse artigo de pesquisa tira conclusões precisas sobre a maneira como estudamos as instituições regionais e como suas estruturas influenciam escolhas estratégicas.

Palavras-chave: MERCOSUL, União Europeia, inter-regionalismo, comercio, negociações, institucionalismo.

BIOGRAPHIC SUMMARY

Helene Dötsch is Postgraduate student in European Studies (MSc) at the University of Maastricht, The Netherlands.

Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, un análisis de las medidas comerciales establecidas en el sector agroalimentario

Acordo de associação entre a UE e o MERCOSUL, uma análise das medidas comerciais estabelecidas no setor agro-alimentar

*Fabrizio De Angelis** 

*Lourdes Medina Perez** 

Resumen: El 28 de junio de 2019 la UE y el MERCOSUR llegaron a un compromiso para la firma de un Acuerdo de Asociación Comercial. En el ámbito agroalimentario, el Acuerdo de Asociación establece una serie de instrumentos para impulsar el intercambio de productos entre los dos bloques regionales. Entre las medidas negociadas para impulsar el comercio entre las dos regiones está la disminución programada de las tarifas y el uso transparente de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Aunque las negociaciones tomaron un plazo muy largo debido, entre otros motivos, al desacuerdo sobre temas como las cuotas de exportación hacia la UE de carne bovina del MERCOSUR y la protección en los países del MERCOSUR de las Indicaciones Geográficas registradas en la UE, el Acuerdo de Asociación resulta ser un logro mayor por abarcar un mercado de casi 780 millones de consumidores. Los beneficios a largo plazo del acuerdo para el sector agroalimentario son todavía dudosos, sin embargo, la asociación comercial entre los dos bloques regionales es vista también como un impulso hacia una mayor integración económica y una diversificación de los procesos productivos de los países del MERCOSUR y para que la UE tome medidas para reformar su política agrícola.

Resumo: Em 28 de junho de 2019, a UE e o MERCOSUL chegaram a um Acordo de Princípios para a assinatura de um Acordo de Associação Comercial. No setor agroalimentar, o Acordo de Associação estabelece uma série de instrumentos para promover o intercâmbio de produtos entre os dois blocos regionais.

* Fratini Vergano European Lawyers, Bruselas, Bélgica.
E-mail: fabrizio.deangelis@dlaw.eu
Recibido: 09/04/2020. Aceptado: 25/06/2020.



Entre as medidas negociadas para impulsar o comércio entre as duas regiões está a redução programada de tarifas e o uso transparente de medidas sanitárias e fitossanitárias. Embora as negociações tenham demorado muito, devido, entre outros motivos, a divergências sobre questões como as cotas de exportação para a UE da carne bovina do MERCOSUL e a proteção nos países do MERCOSUL das indicações geográficas registradas na UE, o Acordo a Parceria acaba sendo uma conquista importante para cobrir um mercado de quase 780 milhões de consumidores. Os benefícios de longo prazo do acordo para o setor agroalimentar ainda são duvidosos; no entanto, a associação comercial entre os dois blocos regionais também é vista como um impulso para uma maior integração econômica e diversificação dos processos produtivos dos países do MERCOSUL e para a UE tomar medidas para reformar sua política agrícola.

Palabras clave: medidas sanitarias y fitosanitarias, tarifas arancelarias, indicaciones geográficas, MERCOSUR, Unión Europea.

Palavras-chave: medidas sanitárias e fitossanitárias, tarifas, indicações geográficas, MERCOSUL, União Europeia.

1. INTRODUCCIÓN

El sector agroalimentario es históricamente uno de los sectores más regulados en todos los ordenamientos jurídicos por dos razones principales: 1) Proteger la salud humana; y 2) Facilitar el intercambio de productos agrícolas y alimentarios. A nivel internacional, la Unión Europea (en adelante, UE) se ha caracterizado por su afán de promocionar el comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), impulsando, en ese ámbito, la disminución de aranceles y la utilización de medidas no tarifarias de acuerdo con las reglas establecidas por la OMC. A lo largo del tiempo, con la crisis de los órganos multilaterales, la UE ha ido negociando tratados bilaterales con varios países¹. Algunos ejemplos son los acuerdos de asociación comercial entre la UE y Perú/Colombia/Ecuador, entre la UE y México y el Acuerdo de Asociación entre la UE y los países integrantes el Mercado Común del Sur, (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en adelante MERCOSUR). En todos esos acuerdos, la UE y sus socios comerciales establecen términos preferenciales; entre otros, en el sector agroalimentario y en el capítulo específico sobre el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias (en adelante, MSF). En este trabajo se pretende llevar a cabo un análisis de los mecanismos establecidos por el Acuerdo de Principio entre la UE y el MERCOSUR (en adelante Acuerdo de Principio) para facilitar el gradual desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el intercambio de productos agroalimentarios. Entendiéndose por barreras no arancelarias, no solo las medidas de alcance

¹ COPENHAGEN ECONOMICS AND EUROPEAN COMMISSION. *Impacts of EU trade agreements on the agri-cultural sector*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/bilateral-trade-agreements-2016-exec-sum_en.pdf>

técnico, sino también cualquier complicación administrativa y regulatoria no necesaria para un intercambio seguro y rentable de dichos bienes. Se analizará también de que manera los medios jurídicos que pone a disposición el Acuerdo de Principio, en sectores comerciales que las partes consideran claves, como las indicaciones geográficas y el sector de la carne bovina, protegen los intereses comerciales de las partes. El análisis se realizará mayoritariamente a través del estudio de los documentos relacionados con las negociaciones que hasta la fecha han sido publicados por la Comisión Europea².

2. ANTECEDENTES

Las negociaciones para la firma de un acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR empezaron en el año 2000, y a lo largo de dos décadas han vivido diferentes fases³. Para dar una idea de la difícil trayectoria que siguieron las negociaciones, hay que mencionar que el diálogo entre las dos delegaciones se suspendió varias veces por motivos políticos y por la discrepancia de las respectivas ofertas de acceso al mercado. Las negociaciones, iniciadas en el año 2000, se suspendieron en 2004 y tras haberse reanudado en 2010, se volvieron a suspender en 2012 a causa de diferencias en los sectores agroalimentario e industrial y en el área de contratación pública. Por un lado, las delegaciones de los países del MERCOSUR consideraron que las concesiones arancelarias ofrecidas por la UE para la exportación de su producción de carne bovina y azúcar no eran satisfactorias. Por otro lado, la UE consideró insatisfactorias las concesiones ofrecidas por el MERCOSUR en el sector de contratación pública, en temas de cuotas comerciales para sus vinos y productos espirituosos, en el sector automóvil y en la protección de sus indicaciones geográficas en los territorios de los países del MERCOSUR.

Las negociaciones tomaron nuevo impulso con la entrada, en los mercados globales, de fuerzas políticas contrarias al desarrollo multilateral del comercio internacional, las cuales replantearon las prioridades de ambos bloques⁴. La mejora de las concesiones puestas en la mesa de negociación y una coyuntura política favorable en ambas partes, llevaron en junio de 2019, a la firma de un Acuerdo de Principio⁵. El acontecimiento supone un gran paso adelante hacia la formación de una zona de libre comercio de casi 780 millones de consumidores. El Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR (en adelante Acuerdo de Asociación) no establece solo normas que regulen el intercambio de bienes. El documento pactado entre las dos delegaciones ministeriales constituye un acuerdo comercial de última generación, que vincula los beneficios comerciales de las partes con el respeto de estándares en los ámbitos laboral y medioambiental, introduciendo mecanismos de resolución de conflictos en

2 EUROPEAN COMMISSION. *EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts*. Disponible en: <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>>

3 SANAHUJA, José Antonio y RODRIGUEZ, Jorge Damián. Veinte años de negociaciones, Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización, p. 3.

4 *Ibid.*, p. 2.

5 EUROPEAN COMMISSION., *Op. cit.*

caso de incumplimiento. El acuerdo alcanzado entre la UE y el MERCOSUR es descrito por las partes como un acuerdo estratégico y equilibrado, como un gran logro por el importante alcance económico, por las oportunidades en el ámbito agrícola e industrial, y por el significado político en una época de proteccionismo y tensiones comerciales de alcance global⁶. Sin embargo, algunos estudiosos escépticos han declarado que las ganancias cuantificables serán pequeñas tanto para el MERCOSUR como para la UE, argumentando que el acuerdo solo ha logrado un alcance modesto en términos de liberación de comercio en productos sensibles como la carne bovina, el azúcar y otros productos agrícolas⁷.

Por el lado del MERCOSUR el Acuerdo de Asociación tendrá que ser ratificado por cada uno de los cuatro países integrantes del bloque, según sus respectivas normas internas. Por el lado de la UE, siendo el Acuerdo de Asociación un acuerdo que no cubre solamente aspectos de política comercial, los cuales caen bajo las competencias de la UE, sino también aspectos de competencia de los Estados Miembros, el instrumento jurídico, antes de ser adoptado por el Consejo Europeo, será sometido no solo a la aprobación del Parlamento Europeo, sino también a cada uno de los Estados Miembros de la UE, para que sea ratificado con base en sus respectivas normas internas.

3. INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS Y APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

La UE es el segundo socio comercial del MERCOSUR después de China, con un valor de mercancías exportadas en 2018 por la UE hacia los países del MERCOSUR de € 45,000 millones y de los países del MERCOSUR hacia la UE de € 42,600 millones⁸. Los países del MERCOSUR exportan hacia la UE, mayoritariamente productos alimentarios: bebidas y tabaco, productos vegetales, carnes y otros productos animales.

Por otro lado, la UE exporta hacia el MERCOSUR mayoritariamente maquinarias, equipos de transporte, productos químicos y farmacéuticos. En 2019 los productos agrícolas (alimentos y materias primas incluidas) exportados por la UE hacia el MERCOSUR correspondieron al 5.8% del total de las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR, por un total de € 2.40 billones⁹.

6 COMISION EUROPEA. *La UE y el MERCOSUR llegan a un acuerdo en materia de comercio*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3396>

7 BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri. *The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks*. Disponible en: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/PC-11_2019.pdf>, p. 2.

8 EUROPEAN COMMISSION. *Countries and Regions: MERCOSUR*. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>>

9 EUROPEAN COMMISSION. *European Union, Trade with MERCOSUR 4*. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf>

Tabla 1. Productos mayoritariamente exportados por el MERCOSUR hacia la UE

Producto	2018	2019
Productos alimentarios, bebidas y tabaco	20.5%	21.2%
Productos vegetales	16.3	17.4
Carnes y otros productos animales	6.1%	6.5%

Fuente: Dirección General para el Comercio, Comisión Europea¹⁰.

De acuerdo con los datos oficialmente emitidos, con la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, la UE liberalizará de forma graduada el 99% de las importaciones agroalimentarias procedentes del MERCOSUR. Para el 81.7% de esos productos la UE eliminará los aranceles de importación y para el 17.7% restante ofrecerá cuotas o preferencias fijas¹¹. Por otro lado, los países del MERCOSUR eliminarán las tarifas para una serie de productos gravados por aranceles muy altos. Para un pequeño número de productos importantes procedentes de la UE que no estarán plenamente liberalizados por el Acuerdo de Asociación, el MERCOSUR abrirá cuotas libres de tarifas arancelarias.

Algunos ejemplos:

Tabla 2. Ejemplos de productos procedentes de la UE gravados por aranceles en el MERCOSUR

Producto	Comercio existente	Arancel actual
Aceite de oliva	€ 300 millones	10%
Malta	€ 50 millones	14%
Vino	€ 160 millones	27%
Melocotones en lata	€ 3-5 millones	55%
Licores	€ 180 millones	20%-35%
Chocolate	€ 65 millones	20%

Fuente: Dirección General para el Comercio, Comisión Europea¹².

10 EUROPEAN COMMISSION. *European Union, Trade with MERCOSUR* 4. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf>

11 MERCOSUR. *Acuerdo de asociación económica MERCOSUR-UE*. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/mercosur-ue/>>

12 EUROPEAN COMMISSION. *Better Export Opportunities for European Farmers and Food Producers*. Disponible en: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158059.htm>>

Tabla 3. Ejemplos de productos que recibirán cuotas de importación libres de tarifas arancelarias

Producto	Cuotas anuales libre de tarifas arancelarias	Arancel actual
Queso	30.000 toneladas	28%
Leche en polvo	10.000 toneladas	28%
Fórmula infantil	5.000 toneladas	18%

Fuente: Dirección General para el Comercio, Comisión Europea¹³.

Con el fin de proteger la salud humana, animal y vegetal en el territorio de las partes, y al mismo tiempo facilitar el intercambio de bienes entre ellas¹⁴, el Artículo 6 del capítulo de MSF del Acuerdo de Asociación establece que

las partes se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias se apliquen de manera proporcional y no discriminen de manera arbitraria o injustificada entre los Estados Miembros de la UE o los Estados Miembros del MERCOSUR donde prevalezcan condiciones idénticas o similares, incluso entre su propio territorio y el de la otra Parte. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta al comercio internacional¹⁵.

El Artículo 6 del capítulo de MSF establece también un principio de territorialidad con base en que todo producto exportado por una de las partes tiene que cumplir con las MSF en vigor en el territorio de la parte importadora, y los requisitos sanitarios y fitosanitarios impuestos por la parte importadora se aplicarán de manera uniforme en todo el territorio de la parte exportadora. La única derogación a este principio de territorialidad es establecida por el Artículo 10 del capítulo de MSF, el cual afirma que

las partes reconocerán el concepto de zonificación y compartimentación, incluidas las áreas libres de plagas o enfermedades y el área de baja prevalencia de plagas o enfermedades, y acordarán aplicarlo en el comercio entre las partes, de conformidad con el Acuerdo sobre la

¹³ Idem.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION. Chapter Sanitary and Phytosanitary Measures, Article 1. Disponible en: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158155.htm>>

¹⁵ Ibid. Article 6(2). Original text translated by the authors: [The Parties shall ensure that their SPS measures are applied in a proportionate manner and do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members of the EU or MERCOSUR Member States where identical or similar conditions prevail including between its own territory and that of the other Party. SPS measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade].

aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC¹⁶.

Con base en este principio, las exportaciones procedentes de zonas no afectadas por enfermedades o plagas podrán continuar a pesar de la presencia de enfermedades o plagas en otras regiones o áreas de cada una de las partes. El Artículo 6 del capítulo de MSF establece también que, una vez en vigor, las medidas negociadas en el Acuerdo de Asociación con respeto a las normas de seguridad alimentaria facilitarán a las empresas exportadoras de ambas partes, estableciendo procedimientos rápidos y sencillos con reglas de auditoria claras y transparentes. Además, con el fin de mantener los productos no seguros fuera de los mercados de las dos partes, el Acuerdo de Principio establece mecanismos de intercambio de información entre las administraciones de las dos partes.

Por lo que se refiere a las medidas de facilitación a la exportación, las dos partes se obligan a aplicar los procedimientos establecidos por el capítulo de MSF sin demoras indebidas y de manera transparente, y en limitar la información solicitada a lo que sea necesario para los propósitos de aprobación, control, inspección y verificación¹⁷. Además, las partes se asegurarán de que el pago de cualquier tarifa impuesta sobre los productos importados sea equitativo en relación con las tarifas impuestas sobre productos nacionales similares o productos originarios de cualquier otro miembro de la OMC y no serán superiores al costo real del servicio¹⁸. El Artículo 7 del capítulo de MSF establece procedimientos simplificados para: 1) la aprobación de establecimientos para la importación de animales, productos animales, productos de origen y subproductos animales; 2) las importaciones sanitarias y fitosanitarias en los puntos de control establecidos. También introduce una cláusula que compromete a los países del MERCOSUR a hacer esfuerzos para armonizar de manera gradual sus requisitos de importación, de certificaciones y de los puntos de control para la exportación¹⁹.

Con relación al intercambio de información, las dos partes se comprometen a intercambiar, en un plazo de 15 días, información sobre: 1) los procedimientos de aprobación de productos; 2) la evolución de las plagas con el fin de apoyar la aprobación de MSF específicas; 3) la situación de los procedimientos para aprobar la importación de productos específicos; 4) la relación entre las MSF y los estándares internacionales, líneas directrices y recomendaciones; y 5) los datos científicos sobre los que se basa la no conformidad de la medida y la motivación que ha llevado a la aprobación de dicha medida, en caso de MSF no basadas en estándares internacionales. En los casos en que la evidencia científica sea insuficiente, la parte que adopte

16 Ibid. Article 10(1). Original text translated by the authors: [*The Parties shall recognise concept of zoning and compartmentalization, including pests or disease free areas and low pest or disease prevalence area and agree to apply it in the trade between the Parties, in accordance with the WTO SPS Agreement...*].

17 Ibid. Article 6(3).

18 Ibid. Article 6(4).

19 Ibid. Article 7.

una MSF provisional proporcionará la información pertinente disponible en la que se basa la medida y, cuando esté disponible, la información adicional para una evaluación más objetiva del riesgo, y revisará la MSF de acuerdo con la nueva evaluación, en un período de tiempo razonable²⁰. Además, las dos partes se comprometen a publicar información actualizada sobre: 1) sus requisitos de importación y procedimientos de autorización que caigan bajo el capítulo de MSF del Acuerdo de Asociación; y 2) su lista de plagas reguladas. Las partes se comprometen también a intercambiar información mutuamente sobre: 1) cada cambio de situación sanitaria y fitosanitaria que pueda afectar el intercambio de bienes entre las partes; 2) todo problema relacionado con el desarrollo y la aplicación de MSF que puedan afectar el comercio entre las partes; y 3) cualquier información oportuna para una adecuada implementación del capítulo sobre MSF del Acuerdo de Asociación.

Los diferentes niveles de integración regional alcanzados por ambos bloques pueden ser un obstáculo a la implementación de las medidas de facilitación comercial. Por ejemplo, el simple hecho de que cada uno de los países del MERCOSUR tiene diferentes certificados y listas de establecimientos aprobados para la importación de productos animales, multiplicaría el trabajo de las empresas exportadoras y de las autoridades de control de la UE que tendrán que adaptar sus procedimientos en función de las diferentes normas administrativas de cada país del MERCOSUR.

4. ELIMINACIÓN Y REDUCCIÓN DE TARIFAS O INTRODUCCIÓN DE CUOTAS ARANCELARIAS EN SECTORES CLAVES

Con respecto a la liberalización del comercio de mercancías, el MERCOSUR eliminaría la mayoría de los aranceles aplicados a las exportaciones de la UE a la región. Según el Acuerdo de Principio, el MERCOSUR liberalizaría los aranceles sobre el 91% de sus importaciones procedentes de la UE durante un período de transición de diez años.²¹ Para ciertos productos sensibles, se prevé un período de transición de 15 años. Con respecto a los principales sectores ofensivos de la UE, como automóviles, piezas de automóviles, maquinaria, productos químicos y productos farmacéuticos, el MERCOSUR eliminaría por completo los aranceles en un periodo de transición de hasta 10 años para la mayoría de los productos²².

En el sector agrícola, el MERCOSUR eliminaría gradualmente el 93% de las líneas arancelarias relativas a las exportaciones agroalimentarias de la UE al MERCOSUR, que cubren el 95% del valor actual de las exportaciones de los productos agrícolas de la UE. La UE liberalizaría el 82% de las importaciones agrícolas, mientras que las importaciones restantes estarían sujetas a una liberalización parcial, por ejemplo, bajo un contingente arancelario (TRQ por

20 Ibid. Article 11.

21 EUROPEAN COMMISSION. New EU-Mercosur Trade Agreement: The Agreement in Principle, Disponible: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf>

22 Idem.

sus siglas en inglés).

Las concesiones relativas al comercio de carne bovina han sido una cuestión particularmente controvertida. En octubre de 2017, la UE había propuesto conceder al MERCOSUR un contingente arancelario de 70,000 toneladas métricas de carne bovina al año. Sin embargo, la propuesta de la UE no fue bien recibida por el MERCOSUR, habiendo solicitado inicialmente un contingente arancelario de 400,000 toneladas métricas al año. Al final de 2017, la Comisión Europea incrementó su propuesta a 99,000 toneladas métricas al año, lo que causó preocupación entre varios Estados Miembros de la UE con una importante producción de carne bovina, en particular Francia e Irlanda²³. Es importante destacar que, según el Acuerdo de Principio, con respecto a la carne bovina, a los países del MERCOSUR se les permitiría exportar a la UE 99,000 toneladas métricas de peso en canal equivalente (esto es, el peso después del sacrificio, en lo sucesivo, PCE) de carne bovina, que se subdividiría en un 55% de carne fresca y un 45% de carne congelada con una tasa arancelaria interna (esto es, el arancel aplicado a las importaciones dentro de un contingente arancelario) del 7.5%, dividida en seis partes iguales. Adicionalmente, el Acuerdo de Asociación eliminará la cuota arancelaria interna en el ya asignado contingente arancelario de *carne fresca, refrigerada o congelada de animales bovinos* a los países del MERCOSUR.

Actualmente, la UE proporciona un contingente arancelario de 66,750 toneladas métricas para *carne fresca, refrigerada o congelada de alta calidad de bovinos*²⁴. Esta cuota se asigna en una base de país por país y tiene una tasa arancelaria interna del 20%. El Acuerdo de Principio no aumenta el contingente arancelario, pero eliminará la tasa arancelaria interna del 20% para los países del MERCOSUR cuando el acuerdo entre en vigor. El Acuerdo de Asociación abrirá la oportunidad para los países del MERCOSUR de exportar una mayor cantidad de carne bovina. Sin embargo, dicho incremento en las importaciones no ocurrirá de un día a otro. La tasa arancelaria se reducirá a cero en un período de cinco años a partir del día en que el acuerdo entre en vigor. Este período permitirá a los productores ganaderos, en la UE y en el MERCOSUR, a prepararse para la competencia que traerá la liberación parcial del mercado en dicho sector.

El etanol y el azúcar fueron otros dos productos sensibles. En octubre de 2017, la UE había ofrecido una cuota de 600,000 toneladas métricas de etanol, incluidas 200,000 toneladas métricas para su uso como combustible

23 BLENKINSOP Philip. UE propone más apertura al ingreso de carne bovina para acelerar charlas con MERCOSUR. Disponible en: <<https://lta.reuters.com/articulo/comercio-ue-mercosur-idLTAKBN1FK1QF-OU5LT>>

24 DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. Reglamento de Ejecución (UE) No. 593/2013 de la Comisión, de 21 de junio de 2013, relativo a la apertura y el modo de gestión de los contingentes arancelarios de carnes de vacuno de calidad superior fresca, refrigerada o congelada, y de carne de búfalo congelada, Artículo 1. [En línea]. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0593>>

de transporte. En el Acuerdo de Principio la UE acordó conceder al MERCOSUR un contingente arancelario de 450,000 toneladas métricas a un arancel cero para el etanol de uso químico, y un contingente arancelario de 200,000 toneladas métricas de etanol para todos los usos, incluido el combustible, con una tasa arancelaria interna de un tercio del derecho MFN. De esta forma, la oferta final de la UE aumentó el contingente arancelario para el etanol de usos químicos por 50,000 toneladas métricas²⁵.

Con respecto al azúcar, la UE no se comprometió a ninguna reducción arancelaria, sino que sólo introducirá un nuevo contingente arancelario para el Paraguay y eliminará la tasa arancelaria interna a una parte del contingente arancelario existente concedido a Brasil. Al entrar en vigor el Acuerdo de Asociación, la UE otorgará a Paraguay un contingente arancelario de 10,000 toneladas métricas de azúcar. Actualmente Paraguay no cuenta con un contingente arancelario para la exportación de azúcar a la UE. Además, la UE reducirá a cero la tasa arancelaria interna para una porción de 180,000 toneladas métricas de azúcar para refinar, del total actualmente asignado a Brasil bajo el *Reglamento (CE) No. 891/2009 de la Comisión, de 25 de septiembre de 2009, relativo a la apertura y modo de gestión de determinados contingentes arancelarios comunitarios en el sector del azúcar*, al momento en que el acuerdo entre en vigor. Los azúcares especiales, como la *azúcar morena*, el *azúcar glas* y el *azúcar orgánico*, quedarían excluidos del acuerdo.

La UE también acordó, a través del Acuerdo de Principio, conceder al MERCOSUR contingentes arancelarios a una tasa arancelaria cero para: 1) *Aves de corral* (180,000 toneladas métricas de PCE); 2) *Arroz* (60,000 toneladas métricas); 3) *Miel* (45,000 toneladas métricas); y 4) *Maíz dulce* (1,000 toneladas métricas).

5. PROTECCIÓN DE INDICACIONES GEOGRÁFICAS

De acuerdo con el Artículo 22 del *Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (ADPIC), las indicaciones geográficas se definen como:

las que identifican un producto como originario del territorio de un Miembro, o de una región o localidad en ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico²⁶.

El sistema de indicaciones geográficas garantiza que los productos se han fabricado realmente en su región de origen o área geográfica específica,

25 EUROPEAN COMMISSION. New EU-Mercosur Trade Agreement: The Agreement in Principle. Op. cit., p.3.

26 OMC. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, Parte II — Normas relativas a la existencia, alcance y ejercicio de los derechos de propiedad intelectual Artículo 22. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_04b_s.htm#3>

utilizando técnicas y conocimientos ancestrales. De ratificarse el Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR, la UE se beneficiaría con el reconocimiento y protección contra la imitación de alrededor de 350 de sus indicaciones geográficas en cada uno de los países del MERCOSUR. Entre ellas están vinos, licores, cervezas, y productos regionales de los Estados Miembros de la UE como *Prosciutto di Parma*, *Münchener Bier* y *Tiroler Speck* y *Champagne*. Por otra parte, la UE se obliga a reconocer y proteger en su propio territorio alrededor de 220 indicaciones geográficas de los países del MERCOSUR. Algunos ejemplos de nombres protegidos por los países del MERCOSUR son los de vinos argentinos como *Mendoza* y *La Rioja Argentina*, del licor brasileño *Paraty* y de la *Naranja de Itapúa* del Paraguay²⁷.

Según el Artículo X.35 del capítulo sobre propiedad intelectual del Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR (en adelante capítulo sobre propiedad intelectual), las partes se obligan a proporcionar los medios legales, de acuerdo con su propia legislación, para que las partes interesadas

eviten cualquier uso comercial directo o indirecto de un nombre protegido para productos comparables que no cumplan con la especificación del producto del nombre protegido, o que explote la reputación de una Indicación Geográfica²⁸.

El Artículo X.35 del capítulo sobre propiedad intelectual establece también que las partes se obligan a evitar el uso de una indicación geográfica en productos que no se originen en el lugar definido por la indicación geográfica, incluido cuando se declare el verdadero origen de las mercancías o cuando la indicación geográfica se utilice en traducción o acompañada de expresiones como, *tipo*, *estilo*, *imitación* o similares. Entre los instrumentos proporcionados por el Acuerdo de Asociación para la protección de las indicaciones geográficas, se prevén niveles específicos de protección para casos específicos. Por ejemplo, con respecto a la relación entre marcas comerciales e indicaciones geográficas o con respecto a indicaciones geográficas homónimas, el Acuerdo prevé que las partes proporcionen los medios jurídicos para

evitar el uso de cualquier medio en la designación o presentación de un bien que indique o sugiera que el bien en cuestión se origina en un área geográfica distinta del verdadero lugar de origen, de una manera

27 EUROPEAN COMMISSION. Annex II of the Annexes to Intellectual Property Chapter. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158330.pdf>

28 EUROPEAN COMMISSION. Chapter [XX] Intellectual Property, Article X35(2)a, Original text translated by the authors: [*Any direct or indirect commercial use of a protected name for comparable products not complying with the product specification of the protected name, or that exploits the reputation of a geographical indication*]. Disponible en: <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158329.htm>>

que engaña al público en cuanto al origen geográfico del bien²⁹.

El mismo trato se garantiza a los usuarios de indicaciones geográficas que, habiendo utilizado los términos de buena fe y de manera continua durante los cinco años anteriores a la publicación de las indicaciones geográficas protegidas, estén autorizados por el Acuerdo de Asociación a utilizar estos términos, a condición que estos productos no se comercialicen utilizando referencias a las indicaciones geográficas europeas protegidas y siempre que el término se muestre con un tipo de letra sustancialmente más pequeño, pero legible, que el nombre de la marca y se diferencie de él de manera no ambigua en cuanto al origen y la composición del producto³⁰. Estos términos son: 1) *Ginebra* en el territorio de Argentina, 2) *Queso manchego, grappamiel o grapamiel, gruyero o gruyere* en el territorio de Uruguay, 3) *Steinhäger, grana, gorgonzola y parmesão* en el territorio de Brasil, 4) *Parmesano y reggianito* en los territorios de Argentina, Paraguay y Uruguay, 5) *Fontina y gruyère o gruyere* en los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esa cláusula es fruto de las negociaciones entre los dos bloques que, aún estableciendo reglas para la protección de las indicaciones geográficas de la UE, han tenido en cuenta que hay productos que se han producido en los países del MERCOSUR durante décadas, a menudo originalmente iniciados por inmigrantes de países europeos. Esos nombres podrán seguir siendo utilizados solo por usuarios que estarán incluidos en una lista de antiguos usuarios específicos para cada país. Además, el Acuerdo de Asociación permitirá a ambos bloques añadir nuevas indicaciones geográficas después de la entrada en vigor del Acuerdo. En este sentido, el Artículo X.59 del capítulo sobre propiedad intelectual establece un *Sub-Comité de Propiedad Intelectual* que se encargará, entre otras cosas, de *tomar decisiones con relación a la modificación de la lista de Indicaciones Geográficas reconocidas por las partes y detalladas en el Anexo II al capítulo sobre Propiedad Intelectual*³¹.

La protección de las indicaciones geográficas se fortalecerá ulteriormente en los territorios de las dos partes con base en el Artículo X.37 del capítulo sobre propiedad intelectual, que asegura que la aplicación de las medidas de protección establecidas por el Artículo X.35 del mismo capítulo será asegurada por las partes a través de medidas administrativas y acciones judiciales en el marco del sistema legal de cada país parte del Acuerdo de Asociación³².

El sector de las indicaciones geográficas ha tenido un papel muy importante a lo largo de todo el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación. La reglamentación tan extensa y detallada, negociada en el capítulo de propiedad intelectual, que ofrece diferentes niveles de protección, y toma

29 Ibid. Article X35(1)a.

30 Ibid. Article X.35(9).

31 EUROPEAN COMMISSION. Annex II of the Annexes to Intellectual Property Chapter. Op. cit.

32 EUROPEAN COMMISSION. Chapter [XX] Intellectual Property. Op. cit. Article X.37.

en cuenta casos específicos, refleja la importancia que este sector tiene para la UE. Los diferentes esquemas de indicaciones geográficas que protegen productos en los 28 Estados Miembros³³ de la UE desarrollan un valor de venta estimado en € 74.8 billones³⁴. De éstos, un quinto es el resultado de exportaciones afuera de la UE, lo que hace de las indicaciones geográficas un área clave en la negociación de los acuerdos de libre comercio pactados por la UE. Con respecto a este tema, el Comisario Europeo responsable para la Agricultura Janusz Wojciechowski ha declarado en abril de 2020 que, protegiendo los productos a nivel global, se previene el uso fraudulento de los nombres de los productos y se mantiene la buena reputación de los productos agroalimentarios y bebidas de la UE. Las indicaciones geográficas protegen el valor local a nivel global³⁵. Datos oficiales estiman que el valor de venta de productos cuyo nombre está protegido por uno de los esquemas de indicación geográfica, es aproximadamente el doble con respecto a un producto similar que no está registrado por alguno de esos esquemas. En la UE, Estados Miembros como Alemania, España, Francia e Italia se benefician de un valor de venta, resultante de los productos registrados bajo los varios esquemas de indicaciones geográficas³⁶, de más de € 5 billones cada uno. Por ese motivo, es fácil entender por qué en 2018, los miembros del Parlamento Europeo expresaban su preocupación por un área comercial que algunos de los Estados Miembros de la UE consideran de gran valor añadido, a través de una clara solicitud a la Comisión Europea de informar sobre los progresos realizados en las negociaciones entre la Comisión Europea y las delegaciones de los países del MERCOSUR, con vista a garantizar la protección de las indicaciones geográficas registradas en la UE, en el marco del Acuerdo de Asociación³⁷.

CONCLUSIÓN

Por lo analizado previamente, es evidente la importancia del Acuerdo de Asociación para ambos bloques y la apertura hacia sus mercados. La simplificación de procesos para las exportaciones e importaciones y el aumento en la transparencia para las medidas sanitarias y fitosanitarias,

33 Con base en el “Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica” el Reino Unido será considerado Estado Miembro de la UE hasta el 31 de diciembre de 2020.

34 AND-INTERNATIONAL DIRECTORATE-GENERAL for Agriculture and Rural Development (European Commission) and ECORYS. Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed (TSGs), p.1. Disponible en: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a7281794-7ebe-11ea-aea8-01aa75ed71a1>>

35 FOOTE Natasha. Geographical indications found to double value of agri-food products. Disponible en: <<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/geographical-indications-found-to-double-value-of-agri-food-products/>>

36 AND-INTERNATIONAL, et al. p.17

37 HERRANZ GARCÍA Esther, et al. Indicaciones geográficas y denominaciones de origen protegidas — Acuerdo MERCOSUR. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-005667_ES.html>

proporcionarán certidumbre y reducirán costos a las empresas productoras y exportadoras. Así como también la liberación arancelaria reducirá costos, no solo para exportadores e importadores sino también para los consumidores. Sin embargo, es importante notar que la elaboración de este artículo concluye en un momento en el que la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación es incierta, por lo que hasta la fecha no es claro que tan grandes o pequeños serán, en la práctica, los beneficios del acuerdo para ambas partes.

Es importante tomar en consideración que el día 1 de julio de 2020 Alemania asumirá la presidencia de turno de la UE y que junto con Portugal y Eslovenia formarán el llamado *Trio de Presidencia*³⁸, desde julio de 2020 hasta diciembre de 2021. En preparación de sus respectivas presidencias, los gobiernos de esos tres países están diseñando actualmente, un programa conjunto. El borrador indica que estos tres Estados Miembros de la UE planean avanzar en el acuerdo comercial con el MERCOSUR y según se informa, el Gobierno de Alemania tiene la intención de que el Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR sea ratificado para el final de su presidencia, al terminar el año 2020. Sin embargo, parece poco probable que esta expectativa pueda alcanzarse, dados los tiempos necesarios para terminar la revisión legal y la traducción del texto del Acuerdo, y la oposición al mismo, expresada por varios Estados Miembros de la UE, como Austria, Francia e Irlanda³⁹.

En virtud de que no existe un tiempo determinado para su ratificación, no es posible realizar, en este momento, un análisis mucho más profundo que cuantifique el impacto del acuerdo más allá de la liberación de aranceles. No obstante, a pesar de las dudas que acompañan su proceso de ratificación, el Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR tiene el valor político de reafirmar la importancia del libre comercio en una época de tensiones comerciales. Aunque sus efectos reales se podrán evaluar solamente unos años después de su entrada en vigor, el Acuerdo de Asociación también puede ser visto como una ventaja para el MERCOSUR en términos de transferencia de know-how para sus empresas y de diversificación de sus procesos de producción que actualmente están centrados mayoritariamente en la industria agroalimentaria. El Acuerdo de Asociación también puede representar para el MERCOSUR una ocasión para avanzar en el proceso de integración económica y política. Mientras que para la UE el Acuerdo de Asociación puede ser visto como una herramienta para avanzar en la reforma

38 La presidencia del consejo de la UE es asumida por turnos de seis meses por los distintos Estados Miembros de la UE. *“Los Estados miembros que ejercen la Presidencia colaboran estrechamente en grupos de tres, denominados «tríos». Este sistema fue instaurado por el Tratado de Lisboa en 2009. El trío fija los objetivos a largo plazo y elabora un programa común con los temas y principales asuntos que abordará el Consejo en un periodo de 18 meses. Con arreglo a este programa, cada uno de los tres países elabora su programa semestral con mayor detalle”*. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu/>>

39 BBC. *Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America*. Disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-49753210>>

de su Política Agrícola Común hacia un sistema más sostenible.

Este artículo debe ser considerado como un preámbulo a un estudio más profundo, ya que este trabajo representa solo un punto de partida para una investigación más amplia de las implicaciones comerciales y políticas que este acuerdo tendrá en las relaciones entre los dos bloques regionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America” [en línea]. *BBC News*. 19/09/2019. [consultado 28/05/2020]. Disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-49753210>>

AND-INTERNATIONAL DIRECTORATE-GENERAL for Agriculture and Rural Development (European Commission) and ECORYS. Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed (TSGs). Final report. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 08/04/2020. Disponible en: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a7281794-7ebe-11ea-aea8-01aa75ed71a1>>

BALTENSPERGER Michael and DADUSH Uri. “The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks”. *Policy Contribution*. 2019. nº 11 p. 1-16. Disponible en: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/PC-11_2019.pdf>

BLINKINSOP Philip. “UE propone más apertura al ingreso de carne bovina para acelerar charlas con Mercosur” [en línea]. *Reuters*. 31/01/2018. [Consultado 28/05/2020]. Disponible en: <<https://lta.reuters.com/articulo/comercio-ue-mercursosur-idLTAKBN1FK1QF-OU5LT>>

COMISIÓN EUROPEA. “La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio” [en línea]. *Comunicado de prensa*. 28 de junio de 2019 [Consultado 4/05/2020] Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3396>

COPENHAGEN ECONOMICS AND EUROPEAN COMMISSION. *Impacts of EU trade agreements on the agri-cultural sector*. December 2016. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/bilateral-trade-agreements-2016-exec-sum_en.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Anexes to Intellectual property Chapter EU-Mercosur trade agreement - The agreement in principle* [en línea] July 2019 [Consultado 11/05/2020]. Disponible en: <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158330.htm>>

EUROPEAN COMMISSION. *Better exports opportunities for european farmers and food producers*. [en línea]. July 2019. [Consultado 6/05/2020]. Disponible en: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158059.htm>>

EUROPEAN COMMISSION. *Chapter Intellectual property EU-Mercosur trade agreement*

- *The agreement in principle* [en línea]. July 2019. [Consultado 8/05/2020]. Disponible en: <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158329.htm>>

EUROPEAN COMMISSION. *Chapter Sanitary and phytosanitary measures. EU-Mercosur trade agreement - The agreement in principle* [en línea]. July 2019. [Consultado 7/05/2020]. Disponible en: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158155.htm>>

EUROPEAN COMMISSION. *EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts* [en línea]. News archive 12/07/2019. [Consultado 4/05/2020]. Disponible en: <<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>>

EUROPEAN COMMISSION. *European Union, Trade in goods with MERCOSUR 4.* [en línea]. Directorate-General for Trade 22/04/2020. [Consultado 5/05/2020]. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *New EU-Mercosur trade agreement - The agreement in principle* [en línea]. July 2019. [Consultado 8/05/2020]. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Countries and Regions: MERCOSUR* [en línea] 11/05/2020. [Consultado 28/05/2020]. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>>

FOOTE, Natasha. "Geographical indications found to double value of agri-food products." [en línea]. *Euractiv.com* 21/04/2020. [Consultado 22/04/2020] Disponible en: <<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/geographical-indications-found-to-double-value-of-agri-food-products/>>

HERRANZ GARCÍA Esther, MATO, Gabriel; VÁLCAREL SISO, Ramón Luis. "Indicaciones geográficas y denominaciones de origen protegidas — Acuerdo MERCOSUR [en línea]. *Preguntas parlamentarias*, 7/11/2018. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-005667_ES.html>

MERCOSUR. *Acuerdo de asociación económica MERCOSUR-UE*. 28 de junio de 2019. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/mercosur-ue/>>

OMC. Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Marrakech, Marruecos 15 de abril de 1994. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_04b_s.htm#3>

SANAHUJA, José Antonio; RODRIGUEZ, Jorge Damián. "Veinte años de negociaciones, Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización". *Documentos de Trabajo* 13 / 2019. Fundación Carolina.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento de Ejecución (UE) No. 593/2013 de la Comisión, de 21 de junio de 2013, relativo a la apertura y el modo de gestión de los contingentes arancelarios de carnes de vacuno de calidad superior fresca, refrigerada o congelada, y de carne de búfalo congelada. *Diario Oficial de la*

Unión Europea. 22 junio 2013, 170 p 32-42. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0593>>



Association agreement between the eu and the MERCOSUR, an analysis of the trade measures established in the agro-food sector

Abstract: On 28 June 2019, the EU and the MERCOSUR reached consensus for the signature of a Trade Agreement. In the agro-food sector, the agreement provides a series of instruments aimed at increasing the volumes of exchange between the two regional blocks. Among the tools negotiated to boost bilateral trade is a scheduled reduction of tariffs and the means for the transparent application of the sanitary and phytosanitary measures. Although the negotiations have taken an exceptionally long time, inter alia, for the discordant positions on the quotas of beef imported in the EU from the MERCOSUR and on the protection in the MERCOSUR of the Geographical Indications registered in the EU, the Trade Agreement is considered a major achievement for encompassing a market of almost 780 million of consumers. The long-term benefits of the agreement in the agro-food sector are still unknown, however, the trade association between the two partners should also be seen as a driver towards a greater economic integration and the diversification of the production processes in the MERCOSUR and as an opportunity for the EU to reform its agricultural policy.

Keywords: sanitary and phytosanitary measures, tariff rates, geographical indications, MERCOSUR, European Union.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Fabrizio De Angelis es Abogado especialista en seguridad alimentaria y agricultura en Bruselas. Ha desempeñado durante 8 años la actividad de jurista en la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea y actualmente es consultor en asuntos regulatorios relacionados con la seguridad alimentaria y el comercio internacional de productos agrícolas y alimentos. Es miembro del colegio de abogados de Roma (Italia).

Lourdes Medina Pérez es abogada en Bruselas para la firma FratiniVergano-European Lawyers. Su experiencia se centra en el análisis legal de las normas comerciales internacionales y los acuerdos comerciales preferenciales, su negociación, su contenido y su implementación. Así como también el análisis legal de las normas de la UE y la OMC.

La cooperación científica y tecnológica entre el MERCOSUR y la Unión Europea

Cooperação científica e tecnológica entre o MERCOSUL e a União Europeia

*Agustina Bianca Velo** 

*Daniela Vanesa Perrotta*** 

Resumen: Este trabajo presenta un estudio descriptivo y analítico de la cooperación interregional en materia de ciencia y tecnología entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Se realizan dos estudios de casos: la conformación de la Plataforma Biotecsur y las participaciones de Estados Parte en los Programas Marco. El trabajo parte de la hipótesis de que es posible rastrear un interés de la Unión Europea para fomentar el desarrollo de la política científica en el MERCOSUR orientada al desarrollo agrícola, en detrimento de otras potenciales áreas. Lo que se traduce en un fomento a la biotecnología, y desarrollos relacionados con un modelo económico ligado al agronegocios. No obstante ello, se argumenta que, aún con todos esos recaudos (o alertas), la gestión de la cooperación interregional permitió fortalecer procesos institucionales domésticos y promover una mayor articulación intrarregional que buscó orientar la ciencia hacia metas más cercanas a las realidades nacionales.

Resumo: Este trabalho apresenta um estudo descritivo e analítico da cooperação inter-regional em ciência e tecnologia entre a União Européia e o MERCOSUL. Dois estudos de caso são realizados: a formação da Plataforma Biotecsur e a participação dos Estados Partes nos Programas-Quadro. O trabalho parte da hipótese de que é possível traçar um interesse da União Européia em promover o desenvolvimento de políticas científicas no MERCOSUL voltadas para o desenvolvimento agrícola. O que se traduz em promoção da biotecnologia e desenvolvimentos relacionados a um modelo econômico vinculado ao agronegócio. Não obstante, argumenta-se que, mesmo com todos esses requisitos (ou alertas), o gerenciamento da cooperação inter-

* Universidad de Buenos Aires, Argentina.

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Argentina.

E-mail: danielaperrotta@gmail.com

Recibido: 30/05/2020. Aceptado: 10/07/2020.



regional permitiu fortalecer os processos institucionais nacionais e promover uma maior articulação intra-regional que buscava orientar a ciência em direção a objetivos mais próximos das realidades nacionais.

Palabras clave: MERCOSUR, Unión Europea, cooperación internacional, ciencia y tecnología, biotecnología.

Palavras-chave: MERCOSUL, União Europeia, cooperação internacional, ciência e tecnologia, biotecnologia.

1. INTRODUCCIÓN

Los nexos colaborativos en ciencia y tecnología entre los sistemas de ciencia, tecnología e innovación de los Estados del MERCOSUR y los de la Unión Europea (UE) tienen, en muchos casos una tradición histórica, que precede a la conformación de los bloques regionales y que también se sedimenta en relaciones bilaterales y multilaterales nutridas. En efecto, institutos de investigación argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos participan activamente en los programas de financiamiento de la UE. En el marco del proceso de negociación y aprobación un acuerdo entre el MERCOSUR y la UE, que comprende no solamente la liberalización del comercio, sino que también, el diálogo político y la cooperación técnica (interinstitucional), resulta pertinente abordar cómo opera la cooperación científica y tecnológica (CyT) entre los dos bloques.

El acercamiento a este interrogante pude abordarse desde dos miradas: por un lado, desde los diferentes enfoques de la integración europea, el regionalismo y su difusión que colocan el acento en cómo la UE disemina su manera peculiar de construir región a otros acuerdos de integración¹. En este sentido, la cooperación en CyT entre ambos bloques se analiza, mayoritariamente, desde el punto de vista de cómo la UE deja “lecciones” y “moldea” la forma de encaminar la integración; justificado no solamente por erigirse como modelo de acuerdo regional “exitoso” dadas sus características

1 BÖRZEL, T.; RISSE, T. Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration”. *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*. 2009, vol 26. BÖRZEL, T.; RISSE, T. “When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory”. *West European Politics*. 2011, vol 35, nº 1, 192-207. GARDINI, G. L.; MALAMUD, A. “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique—With a Pan-Atlantic Focus”. *Interregionalism across the Atlantic space*, 2018. Springer. pp. 15-31. JETSCHKE, A.; LENZ, T. “Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the study of Regional Organizations”. *Journal of European Public Policy*. 2013, vol 20, nº 4, 626-637. LENZ, T. “Frame diffusion and institutional choice in regional economic cooperation”. *International Theory*. 2017, vol 10, nº 1, 31-70, LENZ, T. EU normative power and regionalism: Ideational diffusion and its limits. *Cooperation and Conflict*. 2013, vol 48, nº 2, 211-228, LENZ, T. Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in MERCOSUR and SADC. *West European Politics*. 2011, vol 35, nº 1, 155-173. RISSE, T.; SIKKINK, K. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. *Cambridge Studies in International Relations*. 1999, vol 66, 1-38, SANAHUJA, J. A. La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance. *Investigación & Desarrollo*. 2013, vol 21, nº 1, 156-184.

desarrolladas a lo largo del tiempo sino que, en especial, por la construcción de una narrativa de poder normativo². Así, la UE defendería globalmente valores como el respeto por la democracia y el Estado de Derecho, los derechos humanos y la paz.

Por otro lado, desde de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, la relación puede abordarse desde las categorías de colaboraciones científicas internacionales y sus efectos asimétricos y desiguales en relación con el tipo de país cooperante. Buena parte de esta literatura argumenta que la cooperación científica internacional se institucionalizó como práctica de contratación de investigación extranjera desde el “Norte”, bajo la modalidad de “asistencia técnica”, consistente en capacitar u otorgar becas para investigación en el extranjero. Luego, la noción de cooperación o colaboración internacional se volvió más relevante en los años ochenta a partir de aceptar un nuevo tipo de cooperación basado en la “teoría del beneficio mutuo”³. De esta manera, los países latinoamericanos se unieron a una tendencia ya existente a nivel global respecto del papel y las modalidades de cooperación⁴. En América Latina, la literatura ha tendido a observar la relación tanto con una división “Norte-Sur” como con un marco de “centro-periferia”⁵. Uno de los estudios más recientes e influyentes revisa el concepto de “integración subordinada” al observar tendencias recientes de participación de grupos de investigación latinoamericanos en proyectos internacionales de “mega ciencia”⁶. Por su parte, Beigel introduce el concepto de “dependencia académica” para cuestionar las simplificaciones del enfoque “centro”-“periferia” en tanto reducen las asimetrías en las relaciones de colaboración⁷. En un trabajo reciente, se ha argumentado que la integración subordinada de las regiones (geopolíticas) periféricas a los centros hegemónicos de producción y difusión de conocimiento no siempre se les impone a los grupos de investigación: por supuesto, hay una investigación periférica *mainstream*, pero también existe una investigación periférica que se inserta (formal o informalmente) en estas redes centrales tradicionales, donde dicha integración tiene un valor instrumental para esos académicos. Esto se evidencia al observar los procesos de construcción de sentido de los propios investigadores, sus motivaciones e intereses⁸.

2 PERROTTA, D. “La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos”. *Paper presented at the IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Santa Fe, 2009.

3 ARVANITIS, R.; GAILLARD, J. *Research collaboration between Europe and Latin America: mapping and understanding partnership*: Archives contemporaines, 2014, VESSURI, H. “Science for the south in the south exploring the role of local leadership as a catalyst of scientific development”. *Science and technology in a developing world*. Springer, 1997, 299-321.

4 GAILLARD; JOSSELIN, Op. cit.

5 VESSURI, H. *La ciencia periférica*. Caracas: Monte Avila, 1983.

6 KREIMER, P. “¿Dependientes o integrados?: La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo”. *Nómadas*. 2006, vol 24, 199-212.

7 BEIGEL, F. Introduction: Current tensions and trends in the World Scientific System. *Current Sociology*. 2014, vol 62, n° 5, 617-625.

8 PERROTTA, D.; ALONSO, M. (2020). “Cross-National Research Partnerships in International

En este trabajo buscamos realizar una mirada integral que tome elementos de ambos campos de estudio: del primero, observar las incidencias de la UE en el MERCOSUR y cómo impacta en la construcción de región; del segundo, las posibilidades de agencia en la relación de cooperación científica. Este trabajo es un primer acercamiento a la temática y que contó con trabajo de campo en dos etapas: por un lado, se recogen entrevistas realizadas por una de las autoras durante la primera fase de uno de los proyectos revisitados (BIOTECH); por el otro, análisis documental de actas de reuniones y otros documentos MERCOSUR y de la Unión Europea. Así, analizamos la cooperación entre los dos bloques (y no la cooperación de las instituciones de los Estados Parte), a nivel político y a nivel temático a los fines de considerar los impactos institucionales dentro de los sistemas científico-tecnológicos de ambos bloques. Se busca identificar capacidad de agencia y procesos de construcción de región con cierto margen de autonomía. En este sentido, se parte desde una reflexión crítica de la cooperación con la UE, en la cual se la considera un actor no neutral a la hora de brindar financiamientos los cuales se orientan y se ligan a sus objetivos de política de desarrollo y de política exterior; y su posicionamiento a nivel global. De esta lógica no escapan los financiamientos en Ciencia, Tecnología e Innovación, así como tampoco la cooperación para el desarrollo a la cual nos referimos en los apartados de este trabajo. En particular, se parte de la hipótesis de que es posible rastrear un interés de la UE para fomentar el desarrollo de la política científica en el MERCOSUR orientada al desarrollo agrícola. Lo que se traduce en un fomento a la biotecnología, y desarrollos relacionados con un modelo económico ligado al agronegocios. No obstante ello, argumentamos que, aún con todos esos recaudos (o alertas), la gestión de la cooperación interregional permitió fortalecer procesos institucionales domésticos y promover una mayor articulación intrarregional que buscó orientar la ciencia hacia metas más cercanas a las realidades nacionales. Las preguntas que recorren, de manera transversal, todo el trabajo, pero que no pretendemos responder totalmente aquí, son: ¿hasta qué punto esta colaboración no genera marcos de dependencia y entorpece otros desarrollos?, ¿cuáles son o han sido los límites y las posibilidades para la construcción de un relacionamiento más simétrico, solidario, basado en el mutuo respeto?, ¿es posible que la región – en tanto actor y como arena política– permita apuntalar procesos nacionales de construcción de soberanía científica?

El trabajo se divide en tres secciones: una inicial para contextualizar la agenda temática para la ciencia y la tecnología en el MERCOSUR; la segunda presenta dos casos de estudio: la cooperación interregional UE-MERCOSUR a partir de BIOTECH I y II –en pos de la conformación de la Plataforma Biotecsur como resultado de más largo aliento–; la tercera, a modo de discusión, resalta

las conclusiones que se arrojan a partir de los casos y luego nos permitimos una reflexión a partir del fenómeno global que atravesamos en el marco de la pandemia de la Covid-19.

2. LA AGENDA TEMÁTICA REGIONAL PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA: LA RECYT

Debido a que nos centramos en la cooperación científica a nivel del bloque regional, es preciso referirnos brevemente al marco político-institucional del MERCOSUR que establece las reglas de juego para la cooperación y/o coordinación regional en ciencia y tecnología. La agenda temática de Ciencia y Tecnología el MERCOSUR cuenta en su estructura institucional con la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (en adelante RECYT). La RECYT es de carácter intergubernamental, articula posiciones entre los Estados Parte y no cuenta con capacidad decisoria. Es posible definirla como una instancia técnica que emite recomendaciones de política a los órganos decisorios del bloque. Entre sus líneas de acción se encuentran: la promoción y el incentivo a la investigación en todos los niveles, apuntando a la búsqueda de soluciones a problemas comunes contribuyendo al proceso de integración y la difusión de información sobre avances en el campo científico y tecnológico hacia todos los Estados Parte y Asociados. También tiene como competencia la definición de áreas temáticas y sectores prioritarios a nivel regional.

La necesidad de crear la RECYT fue acordada durante la VI Reunión del Grupo del Mercado Común (GMC), a través de la resolución N° 24 de 1992 en Las Leñas (Argentina). Guiaron esta decisión la búsqueda por integrar las instituciones de investigación y así formular los lineamientos básicos para las políticas científicas y tecnológicas del MERCOSUR, siendo la cooperación regional el principal instrumento. Siguiendo a Do Santos⁹, este hito de creación puede ser considerado como un imperativo diplomático para reafirmar la voluntad política de ampliar el proceso de cooperación científica y tecnológica que se había iniciado en la década de 1980 entre Argentina y Brasil, y cuyo el objetivo prioritario fue controlar las resistencias determinadas por la brecha comercial que separan a la región de los países del Norte¹⁰. En este marco, el autor enfatiza que más allá de las declaraciones formales, la creación de la RECYT representó la adopción de un nuevo marco conceptual e institucional para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con la ciencia y la tecnología; en el cual integración es vista de modo funcionalista a los efectos de complementar las políticas locales de flexibilización de las fronteras en relación con los flujos de bienes de capital internacionales¹¹. A esta mirada funcionalista, podemos incorporar una lectura constructivista del proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil que limó las hipótesis

9 DOS SANTOS, 2000.

10 Ibid, p. 10.

11 Ibid., p. 58.

de conflicto y se buscaron focalizar los elementos comunes que dieron lugar a una identidad específica. En este sentido, el acercamiento entre estos dos países tuvo un componente científico a partir de los acuerdos nucleares y biotecnológicos.

Retomando la presentación del andamiaje institucional de la agenda temática y comprender sus dinámicas internas, debemos reflexionar en torno al lugar que ocupa la reunión especializada (RECYT) dentro del bloque regional. En primer lugar, es pertinente hacer una breve mención a la estructura institucional del MERCOSUR. A grandes rasgos y de manera simplificada, el andamiaje institucional se compone de dos grupos de órganos, uno de tipo decisorio y otro de tipo consultivo que incluye foros técnicos que asesoran y preparan los trabajos necesarios que contribuyan a cumplir con los objetivos de integración del MERCOSUR. De acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto 1994 (POP), que termina de consolidar la estructura decisoria, establece en su primer artículo que tres órganos concentran la toma de decisiones, a saber: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)¹². En el caso de los Foros Técnicos, su función es realizar recomendaciones al GMC para su resolución. Las Reuniones Especializadas entran en esta categoría de organismos. Como se mencionó, la RECYT es un órgano de carácter intergubernamental. Su coordinación se encuentra a cargo de las agencias responsables de los Estados Parte. En este sentido, el devenir de la cooperación en el marco de la RECYT ha estado vinculado a las dinámicas domésticas de promoción (o no) de la ciencia y tecnología¹³ y de cómo se concibe la importancia del espacio regional.

La participación en los encuentros RECYT se componen de representantes de los respectivos órganos encargados de ciencia y tecnología y miembros de los ministerios de relaciones exteriores. La RECYT se encuentra abierta a la participación de miembros de los sistemas científicos nacionales tales como: institutos de investigación, agencias de financiamiento, instituciones académicas entre otras. En cuanto a la aprobación y selección de temas, en general son encarados por comisiones temáticas para ser debatidos y negociados; las comisiones también se componen manteniendo equilibrios de los diferentes países (Figura 1).

A pesar de su carácter eminentemente técnico, la RECYT como organismo receptor del subsidio de la UE en el marco del Programa BIOTECH I y BIOTECH II, modificó su configuración institucional y los impactos del

12 Para información sobre cada órgano, se puede consultar el sitio web de la Secretaría del MERCOSUR: <<https://www.mercosur.int/>> [acceso 27/05/20]. Un análisis crítico se encuentra en: Caetano, Vazquez, y Ventura (2009)

13 CORDER, S.; COSTA, M. C. d.; GOMES, E.; VELHO, P. E. (2002). "MERCOSUR: cooperación en ciencia y tecnología". Nueva Antropología. 2002, vol 18, n° 60; KERN, A. "Elementos y reflexión sobre la cooperación científica y tecnológica Norte-Sur". *Cuadernos Iberoamericanos para la Integración*. 2010, vol 12, 35-58, VELHO, L. "Redes regionales de cooperación en CyT y el MERCOSUR". *Redes*. 2000, vol 7, n° 15, 112-130.

Programa influenciaron cursos de acción en las instituciones y los agentes científico-tecnológicos de los Estados. Este es uno de los puntos salientes de nuestro argumento para matizar la hipótesis de la asimilación acrítica de la cooperación por parte de los oferentes de países más desarrollados, o la mera integración subordinada sin capacidad de agencia¹⁴.

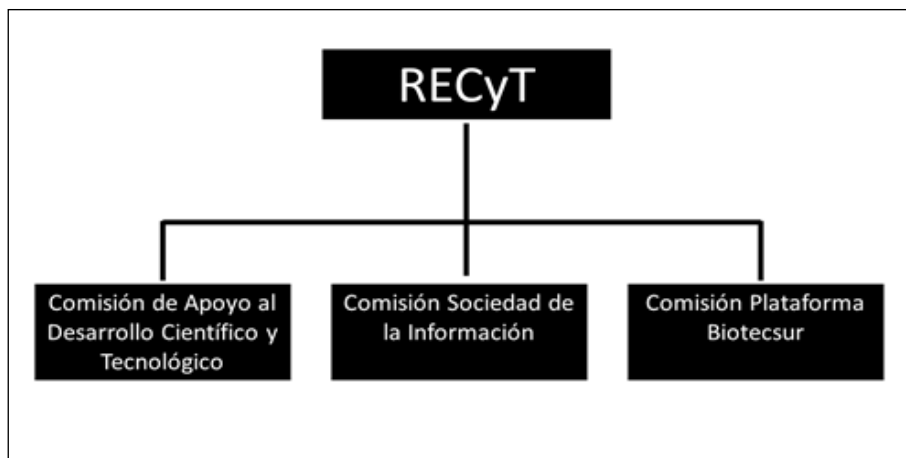


Figura 1. Estructura de la RECYT.

Fuente: Elaboración propia

3. LOS CASOS DE BIOTECH SUR EN SUS DOS FASES Y DE LA PARTICIPACIÓN MERCOSURIANA EN LOS PROGRAMAS MARCO

A los efectos de dar respuesta al interrogante general sobre cómo opera la cooperación científica y tecnológica entre los dos bloques, analizamos, en primer lugar, el Programa BIOTECH Sur (en sus dos fases de ejecución) y la participación de instituciones de ciencia y tecnología en los Programas Marco (PM) de la UE¹⁵. Este recorte se debe a que es posible rastrear en los países del bloque una estrategia de cooperación “ofertista”; es decir, posicionándose en el campo científico y tecnológico internacional, amoldando sus temas de investigación a aquellos que son de interés para el financiador, proceso que Kreimer denomina “integración subordinada”, si bien esta integración no es en todos los casos simplemente acrítica y los actores cuentan con capacidad de agencia en la definición de esas colaboraciones

¹⁴ En un trabajo anterior se explicitan algunas debilidades estructurales durante la negociación regional, dadas las asimetrías de los socios. Puntualmente, el único país que al inicio de las negociaciones no contaba con agentes de gobiernos especializados en CyT fue Paraguay (Perrotta, 2009). Esto se ha ido resolviendo a lo largo del tiempo.

¹⁵ El desarrollo de la CyT en la UE se financia a través de las convocatorias vigentes en los Programas Marco. Estos son Programas Plurianuales que estructuran el financiamiento en las diferentes áreas.

internacionales¹⁶. En segundo lugar, en este trabajo se intentan rastrear los impactos y condicionamientos que generan esta modalidad de colaboración científica internacional (delimitado desde las acciones de interregionales) en la articulación e implementación del desarrollo de programas y proyectos a nivel MERCOSUR, así como también un potencial desarrollo de una potencial agenda simétrica entre la UE y el MERCOSUR en temáticas de interés mutuo, de manera de encuadrar la internacionalización de la ciencia en un paradigma solidario.

Como punto de partida es importante destacar que en ambos casos de estudio, si bien el financiamiento es aportado de manera mayoritaria por fondos comunitarios, éstos requieren de una pequeña contraparte de los socios locales (ya sea en financiamiento o en especies de los terceros países colaboradores, “receptores”). Vale destacar también que en este trabajo no analizamos el contenido de las investigaciones de los diferentes grupos de investigación que revisitamos del mapeo de la red de colaboraciones científicas interregionales, sino que, en el intento de rastrear políticas públicas intra bloque, nos enfocamos en los impactos políticos de esta modalidad de cooperación en el MERCOSUR.

Asimismo, el área temática de las biotecnologías permite colocar un conjunto adicional de interrogantes para guiar el análisis con un componente específico sobre la geopolítica del conocimiento y la dinámica de las colaboraciones científicas internacionales: ¿Quiénes determinaron el área temática? ¿Por qué surge el Programa? ¿Hasta qué punto se encuentra ligado a las estrategias de la UE para la región? ¿Cómo se vincula con las cadenas de valor globales del agronegocio? ¿Cómo influyeron las capacidades regionales instaladas en biotecnología? Mientras que en el caso de las participaciones en los PM nos permite problematizar en torno a lo que en la literatura se conoce como agente federalizador (que permite aglutinar posiciones regionalmente) y el poder normativo de la UE en la difusión de su modelo de integración: ¿ante la ausencia de subsidios explícitos interregionales, se dan armados de consorcios mercosureños? En este sentido, el análisis de políticas públicas regionales siempre tiene un componente de articulación con lo nacional (políticas públicas domésticas) y lo global (las acciones en el marco multilateral). Por supuesto, todo esto atravesado por las diferentes reglas de juego institucionales, normas, intereses, valores e identidades de las diferentes partes que participan directa o indirectamente en la construcción de las políticas regionales y las actividades interregionales.

3.1. El Programa al Desarrollo de las Biotecnologías en el MERCOSUR (BIOTECH I y BIOTECH II)

A modo de punto de partida, es menester resaltar que la temática de este programa no se encuentra únicamente ligado al interés europeo de la promoción de un área afín a sus intereses comerciales. En este sentido, el

¹⁶ KREIMER, P. Op. cit.

impulso al desarrollo de las biotecnologías encuentra una trayectoria propia local, que precede al proyecto con la UE. En particular, es preciso destacar que el gran antecedente de cooperación científica y tecnológica entre los países del MERCOSUR se sitúa en la década de los años ochenta, a través del Acuerdo de Cooperación Científico Tecnológico entre Argentina y Brasil, que dio lugar al Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO) en 1986. La existencia del CABBIO -con todas sus capacidades acumuladas a lo largo del tiempo- permitió el tratamiento de las temáticas “bio” en el marco de la RECYT mucho antes de contar con el financiamiento europeo; sentando así las bases para poder implementar las dos fases de BIOTECH cuando los fondos estuvieron disponibles. Específicamente, el tratamiento de las biotecnologías como prioridad de las políticas públicas regionales en CyT data del año 2001 y se instala con más presencia en el año 2003.

En efecto, la iniciativa de contar con un proyecto que apunte a lograr el desarrollo de la biotecnología agroindustrial en el MERCOSUR fue colocada a principios del 2003 por la Argentina. En realidad, el proyecto se empezó a gestionar a modo de un bilateral entre Argentina y Europa, fue ésta última quien convino en regionalizarlo. Se produjo, de esta manera, una primera reunión en Buenos Aires, donde también se contó con la presencia de Chile; sin embargo, dado que este país ya contaba con presencia en el Proyecto Genoma, se decidió su no participación en el de apoyo a las biotecnologías (la prioridad chilena era el proyecto citado).

En dicha reunión (MERCOSUR/RECYT/Acta Nº 01/03, Anexo VI) se propone realizar el programa de desarrollo e integración en biotecnología MERCOSUR+2 y el desarrollo de un mecanismo ágil y efectivo para el establecimiento de vinculaciones entre investigadores de la región y de la UE, a los efectos de acceder al financiamiento del Programa Marco Europeo del momento. En la reunión posterior MERCOSUR/RECYT/Acta Nº 02/03, Anexo V) se avanzó con la preparación de un proyecto para constituir un mecanismo de facilitación de la cooperación científica entre las regiones UE-MERCOSUR y de integración regional para las redes temáticas de Biotecnología del MERCOSUR. De esta acta se extrae que la convocatoria para consolidar la iniciativa fue de la Unión Europea. El proceso de negociación llevó dos años. Recién en el 2005 se logró la firma del Acuerdo de Cooperación: el 3 de noviembre de 2005 se produce la firma del Convenio ALA/2005/017-350 (lo firmaron el GMC y la CE). Esta fecha marca el ritmo de trabajo.

Así, BIOTECH I surge al calor de los acontecimientos internacionales, regionales y nacionales, donde la biotecnología se erige como una tecnología de punta y encuentra eco en regiones y países (y, atravesando a todos ellos, en grandes grupos económicos) como los que componen el MERCOSUR; es decir, dedicado a la industria agropecuaria y agro negocios, contar con un Programa de Apoyo a este tipo de tecnología agrícola estaba latente. Adicionalmente, o mejor dicho, como cabal expresión de esta necesidad de coordinar acciones en el área de la biotecnología, debemos tomar en

consideración el antecedente de la CABBIO, entre Argentina y Brasil (tal como se afirmó antes).

El objetivo estratégico del Programa BIOTECH I consistió en apoyar el desarrollo y la consolidación de una Plataforma de Biotecnología a nivel de los Estados Parte del MERCOSUR. Donde se definió como *plataforma tecnológica* a un mecanismo institucional integrado por todos los actores públicos y privados vinculados a la biotecnología, en general, y agroindustrial, en particular, en los países del MERCOSUR. Apuntó a lograr el desarrollo y mejor aprovechamiento de las capacidades de I+D existentes, para fortalecer la competitividad de los sectores productivos de la región.

Para llevar adelante este objetivo estratégico, se plantearon tres ejes de trabajo, a saber: 1) Desarrollar un estudio de Inventario y Diagnóstico de las capacidades, políticas e instrumentos en biotecnologías en los países del MERCOSUR.; 2) Establecer estrategias de coordinación para el MERCOSUR en Transferencia de Tecnologías a través de la Plataforma regional; 3) Subvencionar Proyectos Integrados en el MERCOSUR. En suma, los resultados que esperaban obtener fueron: i) la Plataforma de Biotecnología del MERCOSUR; ii) una serie de Indicadores en biotecnología Estadísticos Comparables a la UE; iii) lograr una Visión Común para la biotecnología en la región; iv) consensuar una Estrategia regional para promocionar el sector biotecnológico en el MERCOSUR; v) un Plan de Acción sobre la visión y la estrategia adoptada; vi) y un Sistema de Subvención para financiar Proyectos Integrados MERCOSUR. Cabe destacar, también, que del análisis de la iniciativa se vislumbra también que se persigue armonizar las regulaciones en materia de biotecnología en los países del MERCOSUR, en una visión de más a largo plazo.

Del objetivo estratégico se desprendieron objetivos particulares y resultados esperados. Respecto de los primeros, crear un mecanismo institucional integrado por actores del sector público, de la academia y del sector privado vinculados a la biotecnología agrícola que apunte a lograr el desarrollo y mejor aprovechamiento de las capacidades de los sectores productivos de la región; nuclear a los actores regionales de investigación, producción, políticas y regulación (en aras del objetivo de más largo plazo de crear una visión común para el sector); establecer una “ventanilla MERCOSUR” para proyectos de biotecnología de interés regional y acciones de apoyo al desarrollo de parques tecnológicos e incubadoras de empresas en biotecnología. Se esperaba obtener una Plataforma de Biotecnología del MERCOSUR; Indicadores en biotecnología Estadísticos Comparables a la UE; Visión común para la biotecnología en la región; Estrategia regional para promocionar el sector biotecnológico en el MERCOSUR; Plan de Acción sobre la visión y la estrategia adoptada; Sistema de Subvención para financiar Proyectos Integrados MERCOSUR.

El proyecto fue financiado en más de un 83 % por la Comisión Europea (CE), la contraparte mercosureña aportó los 17 % restantes. A continuación

se presenta un cuadro resumen con los recursos del Programa, con una ejecución desde el 8/12/2005 al 7/12/2011: costo total: 7 300 000 euros; contribución de la CE: 6 000 000 euros; contribución MERCOSUR: 1 300 000 euros; mínimo a invertir en financiamiento de proyectos integrados: 400 000 euros¹⁷.

Gracias los mapeos realizados por el proyecto, se realizó una determinación de la demanda para las distintas cadenas productivas. Esto puso en marcha una convocatoria para proyectos a ser presentados por consorcios de los 4 países de la región. Se destinaron 3.000.000 de euros a fin de subvencionar los 5 (cinco) proyectos seleccionados, uno por las cadenas aviar, forestal y oleaginosa y dos de la cadena bovina (véase Tabla 1).

Tabla 1. Proyectos y consorcios seleccionados en BIOTECH I

Proyecto	Consorcio
Fortalecimiento del Status Sanitario Avícola Regional mediante la Aplicación de Herramientas Biotecnológicas en el Desarrollo de Metodología Diagnóstica y Generación de Información Epidemiológica, Aplicados al Control de Patógenos Aviares de Importancia Comercial y con Incidencia en Salud Pública	INTA (Argentina), Universidad de la República de Uruguay (Uruguay), Universidad Federal de Río Grande do Sul (Brasil), Instituto de Higiene-Facultad de Medicina de la Universidad de la República de Uruguay (Uruguay), Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Paraguay), Delamer SRL (Argentina), Administración Nacional de laboratorios e Institutos de Salud Anlis (Argentina), Wildlife Conservation Society (Representación Argentina), Instituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (Italia).
Aplicación de la genómica funcional y otras herramientas biotecnológicas para el desarrollo y control de vacunas contra el virus de la fiebre aftosa	Universidad de la República (Uruguay), Fundación Instituto Leloir (Argentina), Inmunova SA (PYME Argentina), Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Biogénesis Bagó SA (Argentina), Universidad Federal de Rio de Janeiro (Brasil), Institut des Hautes Etudes Scientifiques & Institut de Recherche Interdisciplinaire (Francia).

¹⁷ En las entrevistas realizadas durante el año 2008 por una de las autoras, algunos actores del sector privado señalaron que el monto destinado a la financiación de proyectos es mínimo y no constituye un incentivo económico a participar de la Plataforma.

Estrategias biotecnológicas para el control de enfermedades bacterianas, virales y por protozoarios intracelulares en el ganado bovino del MERCOSUR	INTA (Argentina) Centro de Biotecnología, Universidad Federal de Pelotas (Brasil), Laboratorios Colón (PYME Argentina), Facultad de Ciencias Veterinarias: Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Facultad de Cs. Veterinarias Universidad de la República (Uruguay).
---	---

Desarrollo de una plataforma integrada de genotipificación para la bioprospección de genes candidatos de interés en germoplasma de Eucalyptus del MERCOSUR.	INTA (Centro de Biotecnología cautelar, Estación Experimental Concordia) (Argentina) Desarrollo Madereros SA. (Paraguay), Mundial Forestación SA.(Uruguay), Facultad de Ciencias Agrarias: Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Dirección General de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Universidad de Asunción (Paraguay), EMBRAPA (Brasil), Garruchos SA (Argentina).
---	---

Aproximación genómica integrada en el MERCOSUR para la prospección de genes útiles al mejoramiento de la soja frente a estrés biótico y abiótico.	Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (Argentina), Instituto de Agrobiotecnología de Rosario (PYME Argentina), Facultad de Ciencias Exactas y Naturales UBA (Argentina), CONICET (Argentina), INTA (Argentina), Universidade Federal Do Rio Grande do Sul (Brasil), Facultad de Ciencias Químicas, Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), Dirección de Investigación Agrícola (DIA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Paraguay), Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO). (Paraguay), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Uruguay), Instituto de Investigación Biológicas-Clemente Estable (Uruguay), EMBRAPA Soja (Brasil), Universidad de la República de Uruguay (Uruguay), Nidera SA (Argentina).
---	--

Fuente: Tomado de Corley (2016).

Uno de los resultados más importantes del proyecto BIOTECH I consiste en la expansión institucional de la RECyT a partir de la creación de la Comisión de Apoyo al Desarrollo de las Biotecnologías (CADB), conformada por representantes del sector público, privado y académico de los cuatro países, bajo cuya supervisión funciona una Unidad de Gestión que se ocupa de llevar adelante las actividades en forma flexible y efectiva (Corley, 2016). Esto implicó un fortalecimiento institucional para la agenda científica y

tecnológica del MERCOSUR: tanto la CADB como la propia RECyT aumentaron su visibilidad y su capacidad efectiva para llevar adelante acciones de política pública regional. A nivel nacional, el caso paradigmático es, quizás, Argentina ya que con la jerarquización del a CyT a nivel ministerial, también se constituyó como la Unidad de Gestión de todo el proyecto BIOTECH (Perrotta, 2009)¹⁸. Consecuentemente, todo ello apunta a la conformación de la *Plataforma*, es decir, de un mecanismo institucional integrado por todos los actores públicos y privados vinculados a la biotecnología, en general, y agroindustrial, en particular, en los países del MERCOSUR, que busca lograr el desarrollo y el mejor aprovechamiento de las capacidades de I+D existentes, para fortalecer la competitividad de los sectores productivos de la región.

Con todo, la estrategia central de BIOTECH I fue el establecimiento de un ámbito de coordinación entre los actores relevantes para la promoción de un mayor nivel de transferencia de tecnología desde el sector académico al sector productivo de la región. En este sentido, las actividades realizadas tales como mapeos, talleres, y financiación de proyectos se pensaron en términos de fortalecimiento de estructuras ya existentes. Los impactos de BIOTECH I no están exentos de críticas ya que anclado en experiencias anteriores el Programa terminó financiando—mayoritariamente— redes preexistentes cuyo impacto sobre la creación de nuevas capacidades de investigación, desarrollo e innovación en los países del MERCOSUR es cuestionable. Primero, porque las redes preexistentes ya contaban con esas capacidades y se beneficiaron de recursos para profundizar sus intercambios. Segundo, porque las cláusulas de armado de los consorcios reprodujeron las asimetrías intra-regionales en materia de desarrollo científico y tecnológico. Tercero, porque los investigadores participantes ya se encontraban internacionalizados y las empresas privadas, transnacionalizadas. Además, los términos del acuerdo no salvaguardaban los derechos de propiedad intelectual y/o patentamiento de los resultados de esas investigaciones —en efecto, era posible que las patentes no quedaran en socios mercosureños—¹⁹.

Como anticipamos, existió una segunda fase de este programa, conocida como BIOTECH II, y que también fue financiada por la UE. Sus objetivos consisten en continuar con el fortalecimiento de la Plataforma de Biotecnologías BIOTECSUR y consolidar y posicionar las biotecnologías del

18 Tanto a nivel nacional como regional, se ha podido sentar en una misma mesa de negociación a tres actores clave: articulación de actores. En el caso uruguayo, se logró reunir (en una cadena productiva en particular) a los representantes de gobierno, la academia y empresarios por primera vez. En el caso brasileño, la negociación regional imprimió a la dinámica nacional una lógica más proclive a aumentar la competitividad del sector productivo. En el caso argentino, el beneficio sobre lo nacional fue priorizar las áreas de interés para este país, y lograr tejer redes, en algunos casos, o bien hacer más densas, en otros, las conexiones y relaciones de los tres sectores a nivel doméstico así como, principalmente, a nivel regional (AUTOR, 2009a).

19 PERROTTA, D. "La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos". Paper presented at the IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 2009.

MERCOSUR a nivel internacional²⁰. El nuevo acuerdo de Subvención entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y la Unión Europea propone consolidar las bases de integración científica creadas y posicionar la biotecnología como un área clave de progreso para el desarrollo productivo, entendiendo que ésto contribuye a la generación de conocimiento, la creación de empleo y el crecimiento económico.

El análisis de estos objetivos a la luz de la fase previa arroja la conclusión de que BIOTECH I no termino consolidando “la plataforma biotecnológica”; o por lo menos no lo realizó de manera cabal (y no necesitar una segunda fase de financiamiento). Ahora bien: ¿en términos de quién dicha plataforma no se encuentra consolidada? ¿Acaso no podríamos pensar como exitoso el financiamiento de los proyectos mencionados? ¿Por qué no existió desde el MERCOSUR una definición de agenda en esta área sin intervención de la UE, considerando que existían antecedentes intrarregionales? Un análisis de los proyectos financiados y los objetivos de BIOTECH I evidencia un interés más marcado en fomentar el desarrollo científico tecnológico en articulación con el mercado e inserto internacionalmente (con la UE) tanto a desde el nivel científico como económico.

Sobre esta base, BIOTECH II presenta tres desafíos a afrontar: para comenzar, la limitada transferencia de tecnología desde el sector académico al sector productiva; luego, la subutilización y concentración en pocos países de las capacidades científicas y, finalmente, la inexistencia de una “cultura empresarial innovadora” (o su presencia débil). En línea con este último propósito busca promover una mayor articulación, así como capacitación en herramientas del gerenciamiento innovador. Además, sobre esta base, se plantean sus objetivos con respecto a su relacionamiento con la UE, para avanzar sobre prácticas de vinculación y transferencia tecnológica de proyectos consorciados entre ambos bloques. En otras palabras, la cooperación científica se alcanzaría a partir de la transferencia al sector productivo.

Ahora bien, al concentrarnos en la ejecución plurianual (desde 2014 hasta 2018) del proyecto, éste contó con una subvención de tres millones de euros, que en su mayoría fue aportada por la UE pero tuvo una contraparte de los países del MERCOSUR. Asimismo, en el marco de BIOECH II y sobre la base de la experiencia de la anterior comisión (CADB), se formaliza institucionalmente la Comisión Plataforma Biotechur (CPB) dentro de la estructura de la RECyT. La misma propone actuar como el organismo rector de la Plataforma, promoviendo acciones y facilitando el proceso de integración. El análisis de esta comisión a través de sus actas permite esbozar algunas conclusiones interesantes (véase más adelante).

La convocatoria a proyectos de investigación lanzada en el marco de BIOTECH II se apoyó en las subvenciones de cooperación para el desarrollo

20 Tomado de su sitio web: <<http://www.biotechur.org/programas.php>> [Último acceso 25 de mayo de 2020].

vigentes por parte de la UE a través de la “Convocatoria para proyectos regionales de innovación biotecnológica”²¹. De este proceso resultaron seleccionados dos proyectos, todos consorciados (con socios del MERCOSUR y de la UE). La escasez de proyectos en el marco de esta segunda subvención puede deberse a que, por un lado, a que el tamaño de la subvención de la segunda fase es menor y, por otra parte, la incidencia de la apertura del 7PM que tuvo una componente de subvenciones a países latinoamericanos (véase en el apartado a continuación).

Tabla 2. Proyectos y consorcios seleccionados en BIOTECH II

Proyecto	Consorcio
Desarrollo y validación de pruebas diagnósticas e inmunógenos para el control de las micobacterias que afectan humanos y cerdos.	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina); Universidad Nacional de Asunción (Paraguay) Instituto Vasco de Investigación y Desarrollo Agrario (España); Universidad Nacional de Pelotas (Brasil); Facultad Veterinaria, Universidad de La República (Uruguay).
Selección acelerada de eucalyptus para bioenergía de los programas de mejoramiento forestal del MERCOSUR.	Universidad Nacional de Santiago del Estero (Argentina); Instituto Superior De Agronomía (Portugal).

Fuente: Elaboración propia.

Resulta pertinente destacar en este punto una consideración acerca de los interrogantes planteados más arriba, en lo que respecta a la definición de la agenda y la estrategia del MERCOSUR en CyT: la propia UE reconoce al referirse al programa que “la orientación estratégica y operativa es definida por la Comisión [Europea] para el apoyo al desarrollo biotecnológico dentro de RECyT”²². En este sentido, la vinculación con esta modalidad de cooperación con la UE, más aún si se agrega la discusión en torno al patentamiento, genera una situación de dependencia tecnológica. Situación que no es nueva en países semiperiféricos como los del MERCOSUR²³. (Hurtado, 2011).

21 Es posible consultar la convocatoria en el siguiente portal: <<https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?do=publi.welcome&nbPubliList=15&orderBy=upd&orderbyad=Desc&searchtype=RS&aofr=136457>>

22 CLAR, G.; SCHMIDT-LAINÉ, C. *Review of S&T Cooperation between the European Union and the Republic of Argentina 2006-2010: Directorate-General for Research and Innovation*. International cooperation, 2011. p. 82.

23 HURTADO, D. “Surgimiento, alienación y retorno: el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo”. *Voces en el Fénix*. 2011, vol 8, 20-27.

El análisis de este tipo de cooperación bajo el prisma de la cooperación para el desarrollo, siguiendo a Kern, implica visibilizar tres elementos de la relación interregional: la asimetría de las partes, la finalidad de alcanzar el desarrollo y la creencia que esto es posible a partir de la transferencia de recursos desde los países más ricos a los más pobres²⁴. En este sentido, la noción de desarrollo económico juega un papel de legitimación que encubren los intereses que persiguen los países donantes como parte de su política exterior. Esta argumentación permite, además, referirnos a la estrategia de la UE para América Latina, que, por un lado, posibilita visualizar los impactos de las oportunidades de colaboración en CyT para las instituciones de los países miembros del MERCOSUR y, por otro, permite reflexionar acerca de los impactos de Biotecsur. Respecto del primer impacto, nos referimos en el apartado subsiguiente, dedicado a la participación de las instituciones de CyT de los países del MERCOSUR en los PM de la UE. En lo que compete al segundo punto, cabe preguntarnos cómo impacta la estrategia de cooperación científica y tecnológica de la UE con el MERCOSUR en clave birregional (Biotecsur).

Para dar respuesta a esta pregunta, es dable recordar, a modo de punto de partida, que la estrategia europea para la región, se formaliza a partir de la I Cumbre Euro-latinoamericana celebrada los días 28 y 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro, a partir de la adopción de una “Asociación Estratégica Birregional” y con su correspondiente Declaración Conjunta y un Plan de Acción que dejaban sentadas, en amplio número, prioridades referidas al diálogo político, las relaciones económicas y financieras y la cooperación. A partir de las Cumbres se estructura el diálogo político en CyT, que tiene como mojón de formalización a la Cumbre de 2010, donde se institucionaliza la Reunión de Altos Funcionarios entre ambas regiones²⁵. En este marco se propicia la discusión de las prioridades comunes de la Iniciativa de Investigación Conjunta, también adoptada en la misma Cumbre.

La temporalidad de la instrumentación (léase, en toda América Latina y el Caribe y en el MERCOSUR en paralelo) podría sugerir un viraje en lo que se refiere a la cooperación CyT: con esta estrategia la UE se posicionaría como un actor global fomentando el desarrollo de grupos de investigación en toda la región (no solamente en el MERCOSUR) y, además, continuaría con el fomento del área de biotecnología –ya que entre las áreas prioritarias definidas birregionalmente se encontraban Energía, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Bio-economía, Biodiversidad y Cambio Climático, Salud y Buenas Prácticas y Financiamiento–. El concepto de bioeconomía, por su parte, engloba muchas de las temáticas que se manejan desde el área biotecnológica y, asimismo, con el área de Salud y

24 KERN, A. “Elementos y reflexión sobre la cooperación científica y tecnológica Norte-Sur”. *Cuadernos Iberoamericanos para la Integración*. 2010, vol 12, 35-58.

25 Declaración de Madrid VI Cumbre de ALC-UE: <https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/vi_18_5_2010_madrid_es.pdf>

Cambio climático se cubrirían otros desarrollos por fuera del agro(negocios) con la misma tecnología. La incidencia sobre el escenario birregional (léase, en el marco de la relación UE – América Latina, que con la creación de la CELAC se configuró como UE-CELAC) podría explicar la reducción del financiamiento para BIOTECH II (en relación con BIOTECH I) ya que evitaría la duplicación de financiamiento en el mismo sector temático mientras centraliza la mayor parte del financiamiento (y su gestión técnica) a través del instrumento de los PM.

En línea con este argumento, decidimos incorporar el análisis de los proyectos presentados a los PM para ver si, efectivamente, la región MERCOSUR era un componente en el armado de los consorcios.

a) La participación mercosureña en los Programas Marco de la UE

Los Programas Marco son la principal iniciativa comunitaria de fomento y apoyo a la I+D+I en la Unión Europea. Su principal objetivo es la mejora de la competitividad europea mediante la financiación de actividades de investigación, desarrollo tecnológico, demostración e innovación, a partir de un régimen de colaboración transnacional entre empresas e instituciones de investigación pertenecientes tanto a los países de la UE y sus Estados Asociados, así como de terceros países. Explicitados de esta manera, la cooperación internacional es el componente básico de estos Programas. Sin embargo, la apertura a terceros países (categoría en la que se engloban a todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales participantes de América Latina y el Caribe) y cómo estos participan, permite identificar algunas consideraciones interesantes para repensar la relación MERCOSUR - UE en esta agenda temática. En este sentido, en este apartado analizamos la participación de instituciones de I+D del MERCOSUR en los Programas Marco Sexto (6PM), Séptimo (7PM) y Horizonte 2020 (H2020). Esto permite complementar lo señalado en el apartado anterior, ya que se amplía la mirada a los diferentes instrumentos de financiación de colaboración científica internacional para ver si las instituciones de la región (en particular el MERCOSUR) es gravitante para el armado de consorcios. El foco del análisis se coloca en el 7PM (2007-2013) y H2020 (2014-2020), para poder dar cuenta de: la estrategia de la UE para la región, el impacto del financiamiento y las estrategias del MERCOSUR para cooperar en CyT con la UE.

Para comenzar, es preciso referirnos al proceso de postulación para recibir los financiamientos disponibles en dichos programas, ya que la observación a las temáticas y la modalidad de aplicación en las convocatorias, posibilita la interpretación de los impactos de los subsidios en las instituciones científicas y tecnológicas latinoamericanas. En este sentido, a pesar de haber sufrido actualizaciones con el devenir de los distintos instrumentos PM, las convocatorias de dichos programas pueden ser divididas en dos grandes grupos: por un lado, aquellas de modalidad “*bottom up*” donde la temática es definida por el consorcio (estas convocatorias son en general para proyectos de movilidad²⁶

²⁶ Acciones Marie Skłodowska-Curie en Programa H2020, y acciones “People FP7 Programme”.

y para subvenciones del Consejo Europeo de Investigación²⁷). Por el otro, “top down”, donde las acciones se encuentran definidas por la UE a través de convocatorias temáticas específicas: en este tipo de acciones, la convocatoria explicita cuáles deberán ser los impactos esperados, el objetivo específico en cualquiera de los tópicos. Esto genera que, para poder resultar seleccionado, el consorcio debe estar trabajando en la temática y orientar el proyecto a los límites establecidos por la convocatoria o bien, en algunos casos, adaptar los trabajos a estos condicionamientos. Es decir, orientar la agenda de investigación a la letra de la convocatoria y no a necesidades de desarrollo científico propio (soberano y/o autónomo).

Sobre esta base, presentamos resultados de nuestro estudio bajo el interrogante: ¿existieron proyectos de cooperación con la temática MERCOSUR – UE, o bien que aluda directamente al MERCOSUR? Si comenzamos desde el programa marco vigente (H2020), una consulta en el portal CORDIS²⁸, que nuclea los resultados de todos los PM, arroja que no existieron proyectos que analicen ningún aspecto de la relación MERCOSUR – UE o del MERCOSUR por sí solo²⁹. Si se encuentran referencias a América Latina a partir del Proyecto *EU LAC FOCUS*³⁰, pero éste se centra en un marco más amplio de análisis, al referirse a las relaciones entre ambas regiones (América Latina y el Caribe y la UE). El 7PM, por su parte, cuenta entre sus subvenciones con dos proyectos que se refieren al MERCOSUR: en nanotecnologías y migraciones³¹. Por último, el 6PM cuenta con dos proyectos acerca del MERCOSUR, ambos referidos a la liberalización comercial sobre el sector agrícola³².

Tabla 3. Proyectos temáticamente orientados al MERCOSUR: distribución por Programa Marco

Programa Marco	Cantidad de proyectos	Temática
Sexto Programa Marco	2	Liberalización comercial sector agrícola
Séptimo Programa Marco	2	Migración (1). Nanotecnologías
Horizonte 2020	0	-

Fuente CORDIS. En la búsqueda se aplicó como filtro que en los títulos se encuentre la palabra MERCOSUR. No se analizan proyectos de países, aunque sean Estados Partes o Asociados del MERCOSUR.

27 Las subvenciones del Consejo Europeo de Investigación si bien se encuentran abiertas para la participación de investigadores de cualquier nacionalidad, la subvención solo pueden recibirlas instituciones europeas.

28 <<https://cordis.europa.eu/es>>

29 Consulta CORDIS 24/05/2020: Filtros: Mercosur/ H2020.

30 Consulta CORDIS 24/05/2020- Reporte EU LAC FOCUS: <[https://cordis.europa.eu/search/es?q=\(%27Mercosur%27\)%20AND%20\(programme%2Fcode%3D%27H2020%27\)&p=1&num=10&srt=Relevance:decreasing](https://cordis.europa.eu/search/es?q=(%27Mercosur%27)%20AND%20(programme%2Fcode%3D%27H2020%27)&p=1&num=10&srt=Relevance:decreasing)>

31 Consulta CORDIS 24/05/2020: Filtros Mercosur/ FP7.

32 Consulta CORDIS 24/05/2020: Filtros Mercosur/ FP6.

Debido a que la cooperación es institucional y, consecuentemente, no existieron acciones orientadas al MERCOSUR en su conjunto, más que en el caso de algunos proyectos temáticamente orientados (como se verá más adelante, no necesariamente con participación de instituciones del bloque), es preciso referirnos de manera breve acerca del marco jurídico-político que orienta la cooperación científico y tecnológica a nivel bilateral entre la UE y los países de América Latina y el Caribe. Actualmente, la UE mantiene acuerdos de cooperación científica y tecnológica (ACT) con cuatro países de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile y México. Asimismo, éstos han sido los principales participantes de la región en los PM. Para cada ACT firmado se conforma una Comisión Asesora bilateral que es la encargada de establecer las hojas de ruta plurianuales –siempre tomando en consideración los lineamientos generales de la UE y los documentos de estrategia país en los períodos temporales delimitados–. El soporte para este tipo de acuerdos lo brindaron los proyectos BILAT del 6PM y 7PM, los cuales han ido concluyendo en 2015. Como resultado de estos proyectos se crearon espacios institucionales para encaminar la cooperación científica y tecnológica y configuraron estructuras institucionales que se orientaron esencialmente a promover la participación de estos países en los PM, a partir de una intensa labor de difusión de convocatorias y apoyo a la generación de contactos entre grupos de investigación³³.

Como anticipamos, por cuestiones de recorte temporal nos referimos únicamente al desarrollo del 7PM y de H2020. La promoción y difusión de las convocatorias de la UE en los países del MERCOSUR (y en particular aquellos con Oficinas de Enlace) generó una colaboración robusta dentro de estos programas. El primero de ellos se implementó entre 2007-2013 y tuvo una fuerte participación de los países de la región. Es importante destacar que ninguna institución paraguaya recibió subvenciones durante el desarrollo de este programa. La distribución del presupuesto se concentró principalmente en Brasil y Argentina, centralizando, en el caso argentino, una alta tasa de éxito en las propuestas presentadas. La Tabla 4 presenta la distribución de presupuesto de la contribución europea.

Tabla 4. Distribución de las contribuciones europeas del 7PM por país del MERCOSUR

País	Contribución Europea (millones de euros)
Argentina	14.49
Brasil	32.25
Uruguay	4.38

Elaboración propia en base a datos: Dashboard FP7.

³³ AUTOR, 2015.

La participación de Argentina y Brasil en el 7PM conllevó a más de 200 acuerdos de subvención suscriptos. Sin embargo, considerando las características de las subvenciones, al observar las temáticas donde efectivamente se otorgaron los subsidios permiten mapear el interés del financiador a la hora de desarrollar las capacidades en las instituciones de la región. En particular, la prioridad temática que obtuvo mayor cantidad de subvenciones fue el área de agricultura, alimentos y biotecnología. La Figura 2 a continuación detalla la distribución del subsidio por área temática.

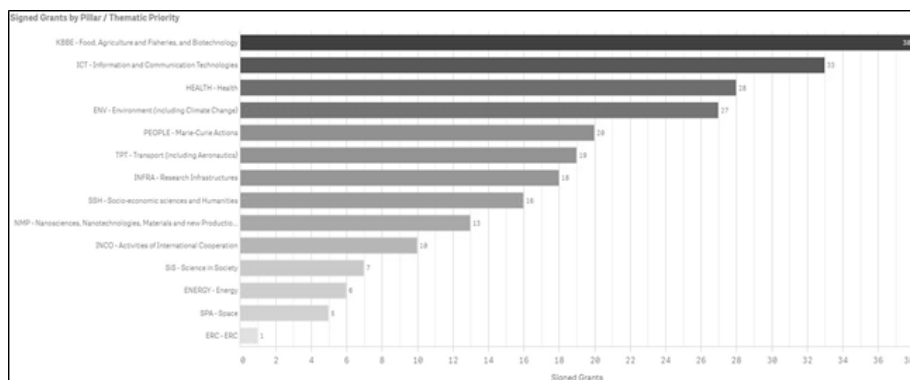


Figura 2. Subvenciones por prioridad temática.

Fuente: H2020 Dashboard: FP7: Filtros: Arg/Br/Uru/ Desglose prioridad temática.

Si bien en este trabajo nos concentramos en la RECyT, al observar la segunda prioridad temática de proyectos subsidiados de Figura 2, es menester recordar que en los mismos años el MERCOSUR contó con un proyecto con la UE en el campo de tecnologías de la información y comunicación, especialmente en cuestiones atinentes a gobierno y comercio digital³⁴.

El fomento a estas prioridades temáticas posibilitó el desarrollo de grupos específicos y la formación de redes. Sin embargo, ¿hasta qué punto el fomento de estas áreas temáticas no condiciona el desarrollo de una matriz productiva? El hecho de que el mayor volumen esté en el área de agricultura, alimentos y biotecnología, marca un claro énfasis del financiador en este fomento. Ahora bien, en el caso del segundo grupo de prioridades temáticas, aquí podría sostenerse una hipótesis tentativa bifronte: por un lado, el desarrollo de estas capacidades de los grupos involucrados, y por el otro, frente a la disponibilidad por parte europea de tecnología para vender o utilizar en la región. Por motivos de espacio de este trabajo, estos planteos quedarán abiertos.

El análisis de los resultados de los años de ejecución de H2020³⁵,

34 Proyecto de Apoyo a la Sociedad de la Información UE-MERCOSUR – a lo que se destinaron seis millones de euros.

35 Consulta H2020 dashboard 24/05/2020: Filtros: Arg/Br/Par/Uru.

arroja que los Estados Parte del MERCOSUR en su conjunto, recibieron más de 20 millones de euros para subvencionar la participación de instituciones mercosureñas en estas iniciativas, lo que representó un total del 0,81%³⁶ de las subvenciones disponibles. A diferencia de lo que sucedió en el programa precedente, instituciones paraguayas recibieron financiamiento durante H2020. La tabla 5 a continuación muestra la distribución de las subvenciones:

Tabla 5. Cantidad de participaciones en proyectos y contribuciones netas de la UE por país-región, H2020

País	Contribuciones netas de la UE (H2020)	Participaciones en H2020
Brasil	11.631.140 €	193
Argentina	7.525.231 €	170
Uruguay	3.142.826 €	22
Paraguay	264.594 €	6
Total	22.563.790 €	391

Fuente: Dashboard H2020 con filtros por país. Consultada 24/05/2020.

Al igual que en el instrumento anterior, los mayores receptores de las subvenciones europeas son Argentina y Brasil. El caso brasileño es interesante ya que, a diferencia del resto de los países del MERCOSUR, no recibe financiamiento directo de la UE³⁷, a menos que se encuentre específicamente mencionado en el texto de la convocatoria. En este sentido, el hecho de que la UE destinara el mayor presupuesto de la región para Brasil sugiere un interés estratégico en fomentar algunas áreas específicas de dicho país. En el análisis de los primeros resultados de H2020, tanto Argentina como Brasil se encontraban entre los 10 terceros países que recibían mayor aporte comunitario.

La mayor recepción de subvenciones en estos dos países puede explicarse por sus condiciones estructurales y regulatorias: son los países del MERCOSUR (y de América del Sur) que tienen las mayores capacidades instaladas de infraestructura para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como un conjunto de regulaciones de apoyo por medio de instrumentos de política de promoción, foros de competitividad, etc. Estos dos aspectos replican un elemento ya señalado: la profundización de

36 Búsqueda H2020 dashboard: <<https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/93297a69-09fd-4ef5-889f-b83c4e21d33e/sheet/a879124b-bfc3-493f-93a9-34f0e7fba124/state/analysis>>. Filtros: Arg/Br/Par/Ur. Consultada el 24/05/2020. El motor de búsqueda no permite en H2020 filtrar por área temática específica.

37 En Horizonte 2020, las entidades brasileñas ya no son elegibles automáticamente para recibir financiamiento y, por lo tanto, deben determinar las fuentes de financiamiento y recursos para su parte del proyecto. <<https://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=brazil#policydialogue>>

las asimetrías intra-regionales. Respecto del interés que suscita Brasil como receptor de este tipo de financiamiento (aunque el país deba determinar las fuentes nacionales complementarias a las europeas), podemos argumentar que se trata de una “zanahoria” para destrabar negociaciones en otros campos (como el comercial); así como el hecho de que las capacidades instaladas y el desarrollo de estas temáticas se vinculan a redes empresariales fuertes (transnacionales e interregionales); la percepción de este país como líder regional y global (especialmente porque por estos años los BRICS eran un actor gravitante de la política internacional); y además, porque coincide con la creación y apogeo de la política “Ciencia sin fronteras”.

3. DISCUSIÓN

3.1. Más allá de los Programas Marco

Ahora bien, más allá de la erogación de presupuesto hacia los países de la región que permite suplir la escasez de presupuesto en CyT, un análisis crítico debe hacerse en torno a los condicionamientos de recibir dicho financiamiento y la potencial sustentabilidad de los proyectos una vez que el apoyo externo se acaba.

Como se mencionó anteriormente, los tópicos de las convocatorias y la modalidad de participación en los PM están definida por la UE. La UE, en sus diferentes portales, presenta convocatorias con un detalle específico acerca del monto por proyecto, el impacto que deberá tener la acción y los potenciales desarrollos esperados, dónde deben ser publicados los resultados y, en algunos casos, el salto tecnológico que deberá darse. Cooperar en estos términos, y pensar en clave nacional o incluso regional, amerita colocar un conjunto de preguntas alarmantes: ¿hasta qué punto dichas exigencias coinciden con las propias?; ¿hasta qué punto la “promoción de la participación de grupos nacionales en PM” (objetivo principal de las Oficinas de Enlace) no genera una dependencia de las estructuras a un nivel de financiamiento poco sustentable, o lo que es peor, una fuga de cerebros hacia el lugar donde se encuentran los recursos? Desde una perspectiva pesimista podríamos llegar a la conclusión de que una cooperación en con este nivel de asimetría retrasa o deja trunco un potencial desarrollo autónomo y soberano de una política nacional y regional en ciencia y tecnología. Sumado a lo anterior, el recorte presupuestario en la cartera de Ciencia y Tecnología de los últimos 4 años, en el caso argentino, parecería alinear aún más los argumentos en ese sentido: frente a la falta se recurre hacia la órbita externa que condiciona y focaliza en agendas que no son las propias. Sin embargo, una reflexión crítica de la Comisión Plataforma Biotecsur en el apartado siguiente posibilitará replantarnos esta perspectiva.

3.2. La Comisión Plataforma Biotecsur: una maduración en términos sustentables

Como mencionamos en el apartado de análisis del proyecto Biotecsur,

el Programa contaba entre sus objetivos la institucionalización de la Comisión Plataforma Biotecsur dentro de la estructura de la RECYT. Sería a través de ella que se llevarían a cabo los objetivos del proyecto y terminaría la consolidación de la plataforma biotecnológica en el MERCOSUR. Siguiendo este lineamiento del subsidio, la RECYT se expande y crea en 2011 la Comisión Plataforma Biotecsur. Ésta emerge como un resultado de la primera fase de BIOTECH I, y comienza a tener autonomía dentro de la Reunión Especializada para poder manejar sus reuniones de manera independiente con expertos nominados por cada una de las delegaciones participantes.

En sus primeras reuniones, gran parte de las discusiones se centraron en el cumplimiento de las tareas propuestas en el convenio de subvención, el monitoreo del nivel de avance de las mismas y las consideraciones de cómo los proyectos regionales logran hacer sinergia con iniciativas del exterior³⁸. No obstante, también desde las primeras reuniones, se abordó la cuestión en torno a la sustentabilidad de las acciones. Por un lado, se consideró el marco del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para dar continuidad a proyectos que están finalizando su subvención europea; por otro, se comienzan a explorar mecanismos europeos de bajo costo (de conformación de redes) tipo “*twininings*” para el marco regional³⁹. Esta idea se recupera en reuniones subsiguientes a los efectos de crear “Centros de Biotecnología MERCOSUR” (ACTA 2013/02 COMISIÓN PLATAFORMA BIOTECSUR).

La emergencia de temáticas como la “Plataforma Regional de Métodos Alternativos al uso de animales experimentales”, la “Red de Neurociencias del Mercosur”, y el “Centro Regional de Ingeniería en Proteínas del MERCOSUR”, por fuera de las exigencias del Proyecto con la UE permiten ver una maduración de las delegaciones a la hora de proponer temas y líneas de acción, sumado a la consideración del FOCEM como medio de apoyo financiera a las iniciativas. La única mención que se ve acerca de cooperar con la UE se da en la última reunión con la idea de plantear la Plataforma Regional de Métodos Alternativos al Uso de Animales del MERCOSUR como un proyecto colaborativo a nivel interbloques⁴⁰.

En este sentido, el breve recorrido por las temáticas que se presentan en las actas de la CPB de la RECYT, plasma una maduración de la temática en términos regionales, sostenida por la acumulación de capacidades organizacionales y de recursos a lo largo del tiempo. El abordaje de la temática se hace en términos regionales y considerando las oportunidades disponibles dentro de la región: podría marcarse aquí la consolidación de una agenda propia y el aprovechamiento del marco institucional creado por una subvención europea que posibilitó repensar las formas de abordar una temática que ya contaba con un desarrollo previo. En particular, hay

38 MERCOSUR/RECYT/COMISION PLATAFORMA BIOTECSUR/ACTA 01/12.

39 ACTA 2012/01. COMISIÓN PLATAFORMA BIOTECSUR. BRASILIA, BRASIL.

40 MERCOSUL/RECYT/COMISSÃO PLATAFORMA BIOTECSUL (CPB)IATA 02/19.

un claro foco en el desarrollo regional, y no una lógica dependiente de las subvenciones disponibles. La CPB de la RECyT se desarrolló aprovechando las limitaciones propias y sin considerar el financiamiento externo: en este sentido, desde sus orígenes plantea acciones pequeñas y de formación de redes que posibiliten robustecer las capacidades existentes. Esta experiencia permitiría repensar la perspectiva pesimista que planteamos en el acápite anterior, en términos de ver qué capacidades se encuentran creadas a nivel institucional en los cuatro países del MERCOSUR, para poder plantear una cooperación en CyT entre los dos bloques.

En línea con este análisis, es posible colocar como desafío la posibilidad de repensar el rol de las Oficinas de Enlace de los Estados Parte del MERCOSUR. Este ejercicio nacional y regional permitiría discutir nuevos marcos de cooperación entre las dos regiones; que contemple los diferentes aprendizajes y que se sostenga en el reconocimiento mutuo y la búsqueda de simetría.

CONCLUSIONES

Analizar la relación del MERCOSUR con la UE en lo que compete a la cooperación científica interregional no solamente es pertinente en el marco del Acuerdo alcanzado en 2019, especialmente, como plantea Paikin (2019) sobre la capacidad de adaptación del MERCOSUR y la recuperación de su centralidad. A pesar de que el foco del acuerdo se coloca en sus capítulos comerciales, los detalles de lo acordado presentan potenciales espacios donde trabajar. Por este motivo consideramos que sería el momento adecuado, teniendo en cuenta las conclusiones presentadas, para abordar y gestionar las asimetrías a nivel intra-bloque en el área de desarrollo científico y tecnológico e identificar cursos de acción con la UE, que sigan no sólo los mandatos europeos sino que logren darle una impronta mercosureña. El recupero de la centralidad a través del Acuerdo UE-MERCOSUR podría llegar a ser un marco propicio para posicionarse desde la defensa del bloque MERCOSUR y debatir desde allí las diferentes líneas de agenda de cooperación desde el principio del respeto mutuo, interés recíproco y búsqueda de simetría.

Los dos casos analizados nos permiten destacar que pese a las dinámicas que constriñen al MERCOSUR, incluyendo la persuasión, disuasión y socialización de experiencias, el bloque suramericano ha contado con posibilidad de agenda (al menos limitada) para comenzar a gestionar la cooperación intrarregional en ciencia y tecnología; cooperación que se sedimenta en la relación bilateral pre-existente entre Argentina y Brasil; y que se nutre de proyectos políticos que han erogado recursos para esta función. Los cambios institucionales en la RECyT y la propia creación de la plataforma permiten la articulación tripartita entre el Estado, el sector de investigación y los privados. En este sentido, el abordaje de la participación de los países en los programa marco, también nos indica cómo la región es una capacidad más para traccionar recursos; así como habilita la discusión sobre las oficinas

regionales de enlace con la UE, para poder reconvertirlas de meras ventanillas a actores con pensamiento estratégico y visión política para negociar en pos de metas autonómicas. Esto permitiría ampliar las temáticas y los resultados a obtener; pero especialmente, “popularizar” la participación en este tipo de proyectos, ya que el acceso a la información (sobre las convocatorias, cómo llenar las aplicaciones y cómo armar los consorcios, por ejemplo) es un recurso de poder de las redes de gestores-académicos-privados que tradicionalmente han participado de estos intercambios.

Finalmente, al momento de terminar con la elaboración de este artículo, nos encontramos transitando las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio en el marco de la pandemia de la Covid-19. Por lo tanto, pensamos que es un marco propicio para repensar aspectos de la relación interregional, desde una política más activa y recuperando lo que el MERCOSUR ha realizado. Si colocamos una mirada comparativa, el espacio mercosureño tuvo una reacción más rápida a partir de activar presupuesto del FOCEM. En marzo 2020 el MERCOSUR aprobó un fondo de emergencia de 16 millones de dólares que serán destinados en su totalidad al combate coordinado contra la Covid-19 en el marco del proyecto plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud” (se trata de recursos no reembolsables y sin intereses financieros): una primera partida de 5.800.000 dólares se utilizó para fortalecer la capacidad de diagnóstico del virus, compra de equipamiento, insumos, materiales para la protección de los operadores y kits de rápida detección. Los fondos buscan el desarrollo de la técnica de serodiagnóstico que detecta la respuesta de anticuerpos de los pacientes, ya sea sintomáticos o asintomáticos, de manera de conocer el grado de penetración que ha tenido la epidemia en la población⁴¹.

En el caso europeo, la reacción fue más tardía, ya que recién en marzo⁴² se adjudica el financiamiento para proyectos de investigación y desarrollo en la temática. En principio el monto fue de 10 millones de euro; pero luego se incrementó. Sin embargo, la temporalidad en términos comparativos sigue dando un balance positivo a la respuesta del MERCOSUR, recordemos que en marzo el brote se encontraba en su punto más álgido en los diferentes países europeos⁴³, mientras que recién ingresaba en la región a partir de personas que habían estado en esos países. En mayo, la UE lanzó una campaña para juntar fondos (*pledge*)⁴⁴ donde se invitó a los países a participar comprometiendo recursos. De América Latina, Argentina y México los únicos

41 <<https://www.mercosur.int/esfuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>>

42 Acciones de la UE frente al COVID-19 <https://ec.europa.eu/info/files/new-research-actions-coronavirus_en>

43 La OMS declara a Europa como el epicentro del COVID-19 <<https://cnnespanol.cnn.com/video/oms-europa-epicentro-covid19-coronavirus-crisis-economia-adriano-bosoni-intv-arduino-dinero/>>

44 European Commission’s global pledging marathon steps up to the next phase and marks the beginning of a new campaign. <https://global-response.europa.eu/index_en>

dos países que donaron⁴⁵.

Con todo, las diferentes respuestas, más allá de las asimetrías entre los dos bloques, brindan un panorama optimista para la construcción de políticas regionales en CyT en el MERCOSUR; ya que la emergencia del Covid-19 y su tratamiento urgente lograron articular un proceso de integración que está transitando por un momento de reconfiguración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARVANITIS, R.; GAILLARD, J. *Research collaboration between Europe and Latin America: mapping and understanding partnership: Archives contemporaines*, 2014.

BEIGEL, F. Introduction: Current tensions and trends in the World Scientific System. *Current Sociology*. 2014, vol 62, n° 5, 617-625.

BÖRZEL, T.; RISSE, T. "When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory". *West European Politics*. 2011, vol 35, n° 1, 192-207.

BÖRZEL, T.; RISSE, T. Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration". *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*. 2009, vol 26.

CAETANO, G.; VAZQUEZ, M.; VENTURA, D. "Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto". En CAETANO, G. (Ed.). *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: Trilce, 2009, 21-77.

CLAR, G.; SCHMIDT-LAINÉ, C. *Review of S&T Cooperation between the European Union and the Republic of Argentina 2006-2010*: Directorate-General for Research and Innovation. International cooperation, 2011.

CORDER, S.; COSTA, M. C. d.; GOMES, E.; VELHO, P. E. "MERCOSUR: cooperación en ciencia y tecnología". *Nueva Antropología*. 2002, vol 18, n° 60.

CORLEY, E. "BIOTECSUR: la plataforma de biotecnología del MERCOSUR". *Revista Industrial y Agrícola de Tucumán*. 2016, vol 93, n° 1, 43.

GAILLARD, J.; JOSSELIN, C. *La coopération scientifique et technique avec les pays du Sud: peut-on partager la science?* Paris: Karthala, collection "Hommes et Sociétés", 1999.

GARDINI, G. L.; MALAMUD, A. "Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique—With a Pan-Atlantic Focus". *Interregionalism across the Atlantic space*, 2018. Springer. pp. 15-31

HURTADO, D. "Surgimiento, alienación y retorno: el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo". *Voces en el Fénix*. 2011, vol 8, 20-27.

45 Where the pledges come from <https://global-response.europa.eu/pledge_en>

JETSCHKE, A.; LENZ, T. "Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the study of Regional Organizations". *Journal of European Public Policy*. 2013, vol 20, n° 4, 626-637.

KERN, A. "Elementos y reflexión sobre la cooperación científica y tecnológica Norte-Sur". *Cuadernos Iberoamericanos para la Integración*. 2010, vol 12, 35-58.

KREIMER, P. "¿Dependientes o integrados?: La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo". *Nómadas*. 2006, vol 24, 199-212.

LENZ, T. "Frame diffusion and institutional choice in regional economic cooperation". *International Theory*. 2017, vol 10, n° 1, 31-70.

LENZ, T. EU normative power and regionalism: Ideational diffusion and its limits. *Cooperation and Conflict*. 2011, vol 48, n° 2, 211-228.

LENZ, T. Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in Mercosur and SADC. *West European Politics*. 2011, vol 35, n° 1, 155-173.

PAIKIN, D. "El Acuerdo MERCOSUR – UE y el cambio en las relaciones comerciales con Brasil ¿El fin de la industria automotriz en la región?". 2019, Disponible en: <<https://www.diagonales.com/contenido/el-acuerdo-mercosur--ue-y-el-cambio-en-las-relaciones-comerciales-con-brasil-el-fin-de-la-industria-automotriz-en-la-regin/15334>>

PERROTTA, D. "La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos". *Paper presented at the IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Santa Fe, 2009.

PERROTTA, D.; ALONSO, M. "Cross-National Research Partnerships in International Relations: A Study of Research Groups' Practices of MERCOSUR—Re-Envisioning Scholarly Activities Beyond the Global North—Global South Divide". *Journal of Studies in International Education*. 2020, vol 24, n° 1, 79-96. doi: <10.1177/1028315319887390>

RISSE, T.; SIKKINK, K. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. *Cambridge Studies in International Relations*. 1999, vol 66, 1-38.

SANAHUJA, J. A. La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance. *Investigación & Desarrollo*. 2013, vol 21, n° 1, 156-184.

VELHO, L. "Redes regionales de cooperación en CyT y el MERCOSUR". *Redes*. 2000, vol 7, n° 15, 112-130.

VESSURI, H. "Science for the south in the south exploring the role of local leadership as a catalyst of scientific development". *Science and technology in a developing world*. 1997, 299-321.

VESSURI, H. *La ciencia periférica*. Caracas: Monte Avila, 1983.



Scientific and technological cooperation between MERCOSUR and the European Union

Abstract: This paper presents a descriptive and analytical study of interregional cooperation in science and technology between the European Union and MERCOSUR. Two case studies are carried out: the formation of the BioteSUR Platform and the participation of MERCOSUR countries in the Framework Programs. The work starts from the hypothesis that it is possible to trace an interest of the European Union to promote the development of scientific policy in MERCOSUR oriented to agricultural development. Which translates into a promotion of biotechnology, and developments related to an economic model linked to agribusiness. Notwithstanding this, it is argued that, even with all these requirements (or alerts), the management of interregional cooperation allowed strengthening domestic institutional processes and promoting greater intraregional articulation that sought to guide science towards goals closer to national realities.

Keywords: MERCOSUR, European Union, international cooperation, science and technology, biotechnology.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Agustina Bianca Velo es Licenciada en Ciencia Política y Maestranda en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Daniela Vanesa Perrotta es Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Coordinadora de Identidad MERCOSUR

O Direito dos Investimentos no MERCOSUL e o novo Protocolo de Facilitação e Cooperação em Investimentos

Derecho de Inversiones del MERCOSUR y el nuevo Protocolo de Facilitación y Cooperación en Materia de Inversiones

Leonardo Vieira de Oliveira ^{*}

Resumo: Este trabalho tem por objetivo traçar um breve panorama histórico do Direito dos Investimentos no Brasil e nos seus parceiros regionais do Cone Sul, com vistas a contextualizar a criação do novo Protocolo de Facilitação e Cooperação em Matéria de Investimentos (PCFI) do MERCOSUL, promulgado no ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 10.027 de 25 de setembro de 2019. Fruto em âmbito regional do novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação em Investimentos (ACFI), o PCFI diverge em diversos aspectos das minutas de tratados bilaterais de investimento (BITs, em inglês), que privilegiam a proteção ao investidor ao invés de prestigiar primariamente o desenvolvimento do país estrangeiro. Dessa forma, este breve artigo analisará primeiramente a evolução do Direito de Investimentos no contexto do Brasil e do MERCOSUL, enfatizando as principais mudanças regulatórias na questão da abertura ao capital estrangeiro. Em seguida, serão delineadas as principais inovações e características do novo PCFI do MERCOSUL, destinado aos investimentos intra-zona.

Resumen: El propósito de este trabajo es ofrecer una breve reseña histórica de la legislación en materia de inversiones en el Brasil y sus asociados regionales del Cono Sur, con miras a contextualizar la creación del nuevo Protocolo de Facilitación y Cooperación en materia de Inversiones del MERCOSUR (PCFI), promulgado en el ordenamiento jurídico brasileño por el Decreto N° 10.027, de 25 de septiembre de 2019. Como resultado del nuevo modelo regional del

* Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: leo21vieira@gmail.com
Recibido: 31/05/2020. Aceptado: 27/07/2020.



Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI), el PCFI difiere en varios aspectos de los proyectos de tratados bilaterales de inversión (TBI), que se centran en la protección de los inversores más que en el desarrollo del país extranjero. Así, este breve artículo analizará primero la evolución del Derecho de las Inversiones en el contexto de Brasil y del MERCOSUR, destacando los principales cambios regulatorios en la cuestión de la apertura al capital extranjero. A continuación, se esbozarán las principales innovaciones y características del nuevo PCFI del MERCOSUR, destinado a las inversiones intrazona.

Palavras-chave: MERCOSUL, investimentos, soberania.

Palabras clave: MERCOSUR, inversiones, soberanía.

1. INTRODUÇÃO

Não seria exagero assentar que as relações entre a Europa e a América Latina e o Caribe talvez sejam as mais longevas e intensas da era moderna do sistema internacional vestfaliano, baseado em interações entre Estados soberanos. Desde as grandes navegações, passando pelo período das independências e ao longo dos séculos XX e XXI, europeus e latino-americanos mantêm intercâmbio não apenas econômico-comercial, mas também político e cultural, eis que instituições, filosofias e ideias atravessam o Atlântico nos dois sentidos em um fluxo contínuo e rico de trocas.

É nesse contexto que a Europa se consolida como a maior investidora direta na América Latina e o Caribe. Seja na conjuntura colonial, seja no período pós-independências, empresas e investidores europeus são dominantes nos ativos estrangeiros mantidos em solo latino-americano, a despeito da marcante presença dos Estados Unidos que, desde a Doutrina Monroe de 1823, buscam consolidar sua hegemonia ao Sul do Rio Grande. Ao longo dos séculos XIX e XX, tanto Washington quanto os principais países europeus competirão pela predominância na exportação de capitais e importação de bens das nações latino-americanas, conjuntura essa que apenas recentemente vem sofrendo alterações significativas, a partir da entrada da China e de outros países asiáticos na corrida.

De acordo com o mais recente relatório da CEPAL, cerca de 20% montante total das fusões e aquisições concretizadas em 2018 na região devem-se a empresas asiáticas, sobretudo chinesas¹. Por outro lado, a Europa ainda detém cerca de 40% dos ativos acumulados de Investimento Estrangeiro Direto (IED), sendo esta presença particularmente marcante na América do Sul, ao passo que as inversões dos Estados Unidos têm maior

1 Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). *O investimento direto na América Latina e no Caribe 2019*. Santiago: NU Publications, 2019. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44706-o-investimento-estrangeiro-direto-america-latina-caribe-2019-resumo-executivo>>

presença principalmente nos países da América Central e Caribe. Analisando-se os investimentos por país, percebe-se que o IED europeu é dominado principalmente pela Espanha, que representou 29% dos investimentos europeus em projetos novos na região e 29% do valor das fusões e aquisições europeias no período 2005-2017. Alemanha (16%), Reino Unido (13%), Itália (12%) e França (11%) são os outros países investidores mais destacados em projetos novos na região.

Nessa relação Centro-Periferia, em que a América Latina insere-se primordialmente como Estado hospedeiro, o Direito dos Investimentos evoluiu de forma não linear, tendo em vista a sensível dicotomia entre soberania e capitais estrangeiros. Nesse sentido, é seguro afirmar que a predominância de uma posição mais protecionista e defensiva ante os ativos externos intercalou-se com momentos de maior abertura e liberalização da regulação do setor.

Mais recentemente, em 7 de abril de 2017, os quatro Estados-membros originais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) concluíram o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL (PCFI)², entrando em vigor no plano mercosulino em 30 de julho de 2019. Inspirado no formato brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), o novo texto assumiu caráter eminentemente defensivo ante a presença massiva de capitais estrangeiros, focando, por exemplo, na prevenção de controvérsias e em arbitragens ao formato Estado-Estado, além de excluir qualquer previsão sobre desapropriação indireta.

Tal postura refletiu-se também na conclusão, em 28 de junho de 2019, do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Europeia, que prevê o livre-comércio para uma série de setores econômicos, bem como a instituição de normas comuns como regras de origem, compras governamentais e medidas sanitárias e fitossanitárias³. Conquanto o texto final ainda dependa da aprovação dos 27 parlamentos nacionais da União Europeia e dos quatro Estados-membros do MERCOSUL, podendo ser modificado neste período, é notória a ausência de um capítulo destinado ao setor de investimentos, o que poderia indicar posições contrastantes entre os países sul-americanos e seus congêneres europeus acerca do Direito dos Investimentos.

² Promulgado pelo Decreto n° 10.027 de 25 de setembro de 2019.

³ “Se interpreta de los documentos, dados a publicidad a nivel oficial, que se trata de un acuerdo de gran amplitud: liberaliza fuertemente tanto al comercio de bienes como el de servicios y, a la vez, contendrá un avanzado régimen de normas y disciplinas comunes. Sin embargo, hasta tanto no se conozca la redacción definitiva, no se podrá determinar el alcance de la armonización requerida para cada sector y cuáles son los requerimientos convenidos y aceptados por ambas partes. Es el primer acuerdo birregional entre dos esquemas de integración regional de desigual nivel de desarrollo, pero que, de entrar en vigencia, alcanzaría a aproximadamente 800 millones de personas y cubriría gran amplitud de materias. Cabe destacar que, entre las mismas, se encuentra el binomio comercio-desarrollo sostenible, ámbito en el cual hay posiciones muy diversas entre los países y entre los sectores involucrados en el mencionado Acuerdo. NEGRO, Sandra C. “El Acuerdo UE-Mercosur y la comercialización de alimentos”. IN NEGRO, Sandra C. (Ed.) *Acuerdo Unión Europea-Mercosur: la comercialización de alimentos en la Unión Europea y el Mercosur*. Buenos Aires: Euro Editores S.L.R., 2020, pp. 13-14.

Este trabalho, portanto, reconstituirá um breve histórico da inserção da América Latina na conformação do Direito Internacional dos Investimentos, a fim de melhor contextualizar o quadro em que se deu a conclusão do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL. Em seguida, analisar-se-ão as peculiaridades do PCFI *vis-à-vis* do padrão médio dos acordos bilaterais de investimentos (BITs, em inglês) assinados pelos Estados mercosulinos ao longo dos anos 1980 e 1990 - com exceção do Brasil -, buscando-se compreender a *ratio* das novas normas de investimentos.

2. A EVOLUÇÃO DO DIREITO DOS INVESTIMENTOS ENTRE EUROPA E AMÉRICA LATINA E CARIBE

O fluxo de investimentos entre Europa e América Latina e Caribe é tão antigo quanto as próprias relações econômicas entre os continentes, inauguradas ainda com as grandes navegações. Ao longo do período das colônias, predominaram as trocas comerciais, organizadas de acordo com o padrão dos monopólios coloniais na produção e comercialização de produtos primários destinados aos principais mercados da Europa. Nesse sentido, a presença econômica Europeia fazia-se sentir muito mais no intercâmbio de bens, não se verificando ainda a presença de ativos estrangeiros que se aproximassem do conceito moderno de investimentos.

Esse panorama começa a alterar-se com a emergência das primeiras independências nacionais na América Latina e no Caribe, no alvorecer do século XIX. A partir do surgimento de novos ordenamentos jurídicos soberanos no Novo Mundo, a presença econômica europeia teve de readaptar-se: os antigos monopólios deram lugar a privilégios alfandegários e tratados comerciais desiguais entre os novos Estados americanos e suas antigas metrópoles. Mais ainda, a Revolução Industrial abriu espaço para a exportação de capitais europeus na forma de ativos como a construção de ferrovias, ligação de linhas de telégrafos e até a instalação das primeiras oficinas de produtos manufaturados.

Tem-se início, portanto, ao fluxo dos investimentos, na acepção moderna do conceito, entre as duas margens do Atlântico. Nesse intercâmbio, praticamente de via única, a Europa posicionava-se como exportadora de capitais, ao passo que as novas nações da América Latina e Caribe perfaziam típicos Estados hospedeiros receptores de ativos estrangeiros. E numa época de notória corrida imperialista das potências europeias por mercados promissores na “periferia”, não raros eram os tratados desiguais que asseguravam amplos direitos e garantias aos investidores, como a imunidade perante tribunais internos do Estado hospedeiro, deslocando os julgamentos para tribunais mistos ou até cortes arbitrais, bem como meios ágeis de execução de dívidas e indenizações em caso de inadimplementos obrigacionais do país onde estão localizados os investimentos. Por fim, caso ainda não houvesse uma solução satisfativa, recorria-se legitimamente à força⁴.

4 “Mais l’opération de protection peut revêtir, au XIXème siècle deux modalités distinctes: elle peut être mise en oeuvre en ayant recours à la force armée pour contraindre manu militari un

Nesse contexto, ainda que não houvesse qualquer instrumento convencional que garantisse esses privilégios e imunidades, o investidor também poderia socorrer-se por meio do secular instituto da proteção diplomática, pelo qual seu Estado nacional se sub-roga de seus direitos para litigar, em causa própria, em face do Estado hospedeiro suposto violador. À luz do Direito Internacional clássico, a proteção internacional justifica-se em razão de o indivíduo não possuir personalidade jurídica na esfera internacional, carecendo, portanto, de capacidade postulatória para demandar internacionalmente outro Estado.

Contudo, a despeito dos questionamentos jurídicos em torno deste instituto - como a dúvida acerca da legitimidade ordinária ou extraordinária do Estado em litigar, além da suposta obrigação deste mesmo Estado em reverter as indenizações ao seu nacional -, o fato é que a proteção diplomática permitia às potências europeias o exercício de todo seu poder econômico e militar na imposição de sua vontade em caso de controvérsia com Estados hospedeiros em torno da temática dos investimentos.

Não à toa, ao longo da segunda metade do século XIX, juristas e pensadores latino-americanos começam a lapidar doutrinas jurídicas destinadas a limitar as excessivas garantias prestadas ao investidor estrangeiro, na tentativa de restabelecer a paridade de armas entre ambas as partes. A primeira e talvez mais conhecida delas é a Doutrina Calvo, elaborada pelo jurisconsulto uruguaio Carlos Calvo, que condicionava a recepção de investimentos estrangeiros à renúncia ao instituto da proteção diplomática, vinculando o investidor à jurisdição interna do Estado hospedeiro⁵.

Já a Doutrina Drago, construída pelo chanceler argentino Luís María Drago, vedava em absoluto o uso da força para a resolução de controvérsias relativas a cobranças de dívidas. Impressionado com o bombardeio de potências europeias aos portos da Venezuela, em 1902, como forma de

État à exécuter ses obligations (ce qu'on a appelé la <<diplomatie de la canonnière>> ou elle peut être pacifique et conduire, en cas d'échec des pourparlers, à un recours à des tribunaux arbitraux ou permanents. Ceux-ci sont alors amenés à trancher, en droit international, le litige entre deux États, dont l'un invoque la responsabilité internationale de l'autre. Les deux modalités ont fait l'objet, au tournant des XIXème et XXème siècles, de critiques souvent virulentes des États d'Amérique latine et de la doctrine de ces États". LEBEN, Charles. *Droit International des Investissements: un survol historique*. IN. LEBEN, Charles. *Droit international des investissements et de l'arbitrage transnational*. Paris: Pedone, 2015.

5 "In a famous study first published in 1868, the Argentine jurist Carlos Calvo for the first time presented a new perspective of this paradigm and asserted that the international rule should in effect be understood as allowing the host state to reduce protection of alien property whilst also reducing the guarantees for property held by nationals. Calvo's view would have left room for all the vagaries of domestic law, (p. 2) allowing both strong guarantees, but also a complete lack of protection. In addition, the Calvo doctrine is based on the view that foreigners must assert their rights before domestic courts and that they have no right of diplomatic protection by their home state or access to international tribunals. Calvo's theory was conceived against the background of gunboat diplomacy by capital-exporting countries and other practices through which these countries imposed their view of international law on foreign governments." DOLZER, Rudolf; SCHREUER, Christoph. *Principles of International Investment Law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 27

indução ao pagamento da dívida soberana venezuelana, Drago logrou êxito em aprovar sua doutrina por ocasião da III Conferência Panamericana do Rio de Janeiro, em 1906⁶.

A Doutrina Calvo e a Doutrina Drago forneciam subsídios jurídicos para que Estados hospedeiros questionassem o excesso de direitos e garantias exigidos por investidores estrangeiros ao longo do século XX, multiplicando as controvérsias em torno de investimentos. A partir da década de 1930, a nacionalização de empresas estado-unidenses e europeias por governos nacionalistas na América Latina, em especial o México, atraiu a atenção para o direito das expropriações de ativos estrangeiros e para a indenização “justa” e “efetiva”. Em outras palavras, não havia consenso acerca da aplicabilidade e extensão dessas normas jurídicas, mormente na questão de nacionalizações nas áreas exploração de recursos naturais, como óleo e gás.

Essa oposição crescente entre países exportadores de capital e Estados hospedeiros, reproduzindo arranjo “Centro-Periferia”, acentuou-se com as descolonizações na África e Ásia, eis que os novos Estados egressos desses processos consideraram-se como detentores do direito ao desenvolvimento e não participantes de um suposto direito costumeiro de proteção ao investimento. Símbolo desse novo momento foi a aprovação, na Assembleia Geral da ONU, da Declaração das Nações Unidas Sobre a Soberania Permanente Sobre os Recursos Naturais de 1962, que garantia amplamente o direito de expropriação de ativos.

Fruto do pensamento “periférico” daquele momento, os Estados-membros do Pacto Andino⁷ celebraram, em 1970, um código comum de investimentos recíproco e externo, consubstanciado na Decisão n. 24 da Comissão do Acordo de Cartagena. A *mens legis* do texto indicava que os países do bloco buscavam equilibrar a recepção dos investimentos estrangeiros com a manutenção de sua autonomia política e principalmente econômica. Dessa forma, por exemplo, o código reconhecia expressamente a preferência pelas empresas nacionais, impunha limites na remessa de lucros e determinava inclusive a obrigação de participação de capital nacional nas sociedades estrangeiras que ali se instalassem⁸.

6 “A nota de Drago, que a rigor se inspirava em pronunciamento anterior de Carlos Calvo, teve grande repercussão e passou a ser conhecida como Doutrina Drago. Drago não negava a obrigação da nação devedora de reconhecer as respectivas dívidas e procurar liquidá-las, mas condenava sua cobrança coercitiva, como capaz de conduzir as nações mais fracas à ruína e até a absorção dos respectivos governos pelos das nações mais poderosas. Querendo, de certa forma, lugar sua tese à Doutrina Monroe, Drago pretendeu fosse reconhecido o princípio de que ‘a dívida pública não pode motivar a intervenção armada e, ainda menos, a ocupação material do solo das nações americanas por uma potência europeia.’ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borda. *Manual de Direito Internacional Público*. 21a. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 362.

7 Naquele momento, o Pacto Andino era composto por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

8 CUNHA, Ricardo Thomazinho da. *Proteção e promoção de investimentos no MERCOSUL*. IN. CASELLA, Paulo Borba. (Ed.). *Contratos internacionais e Direito Econômico no MERCOSUL*. São Paulo: LTr, 1996, pp. 214-215.

Tal protecionismo não foi bem recebido pelos Estados emissores do “Centro”, havendo inclusive dissensos internos. Após o golpe que instalara a ditadura neoliberal do general Augusto Pinochet, o Chile empreendeu esforços para revisar a Decisão n. 24. Contudo, diante da irredutibilidade dos demais membros, o governo chileno decidiu retirar-se do Pacto Andino. Não obstante, com o passar dos anos, o código de investimentos foi progressivamente flexibilizado, primeiro pela Decisão n. 220 de 1987 e, sem seguida, pela Decisão n. 291 de 1991, que contemplou a entrada irrestrita de investimentos estrangeiros, bem como a não-discriminação e a ausência de limites na remessa de lucros⁹.

De outra ponta, uma coalizão composta majoritariamente de países desenvolvidos reuniu-se no âmbito no Banco Mundial (BIRD) para elaborar multilateralmente uma convenção que finalmente regulamentasse as regras de investimentos estrangeiros. Apesar de não ser necessariamente uma ideia inovadora, a turbulência no cenário internacional serviu como catalisador de vontades, resultando na Convenção sobre Resolução de Conflitos relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de outros Estados, assinada em Washington em 18 de março de 1965.

Tal instrumento, que entrou em vigor logo no ano seguinte de sua assinatura, inova radicalmente ao criar o Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (CIRCI-ICSID), responsável por resolver controvérsias diretamente entre investidor e Estado hospedeiro por meio de arbitragem própria. Esse mecanismo peculiar de resolução de controvérsias acabou por representar um nicho de negócios fechado e altamente especializado em que advogados de bancas internacionais de advocacia privada revezam-se como árbitros, em um círculo vicioso¹⁰.

A Convenção de Washington, em conjunto com seu mecanismo arbitral de resolução de disputas, atraiu inicialmente a ratificação em peso dos países desenvolvidos, eis que seu foco era justamente a proteção ao investimento estrangeiro. Importantes nações do mundo em desenvolvimento, principalmente na América Latina e no Caribe, não aderiram ao tratado, vinculando-se aos preceitos da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e do G-77.

Contudo, com o fim da Guerra Fria e a derrocada do bloco socialista-

9 Para uma boa referência para o estudo do Direito dos Investimentos no Pacto Andino, ver MAHIOU, Ahmed. *Le Pacte Andin*. Recueil de Cours de l'Academie de Droit International de la Haye, 1993, v. IV, tome 241.

10 “The alleged neutrality of arbitration is however a myth. A small group of elite arbitrators emerged promising to be neutral ‘judges’ in whom, as arbitrator William Park said, “people could entrust their wealth and welfare”. But, instead, they have used their power and influence to secure government-hostile rules and a steady flow of multimilliondollar lawsuits. A number of global law firms are also involved, multiplying arbitrations against countries. Investment funds are increasingly consolidating the investment arbitration market, bringing speculative claims.” EBERHARDT, Pia; OLIVET, Cecilia. *Profiting from injustice*. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Bruxelas/ Amsterdã: Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, November 2012, p. 71.

soviético, a doutrina do liberalismo econômico, representada pelo “Consenso de Washington”, impeliu países em desenvolvimento a ratificarem a Convenção do ICSID de forma a criar ambientes seguros e receptivos para investimentos estrangeiros, que contribuiriam para a prosperidade econômica. Nessa toada, a grande maioria das nações latino-americanas e caribenhas aderiu à Convenção de Washington ao longo das décadas de 1980 e 1990, com exceção, apenas, de Bolívia, Brasil, Cuba, Equador, Suriname e Venezuela¹¹.

Logo de início, a América Latina e o Caribe configurou-se como um dos blocos regionais mais ativos no ICSID, não apenas nas propostas de aperfeiçoamento da Convenção de Washington, como também através das arbitragens instauradas por investidores estrangeiros. Atualmente, em âmbito global, 155 Estados já ratificaram e, portanto, são partes deste tratado, representando um dos instrumentos multilaterais de Direito Internacional Econômico com mais ratificações na História.

3. A PECULIAR POSIÇÃO DO BRASIL EM MATÉRIA DE INVESTIMENTOS

Notória exceção, nesse contexto, é o Brasil, não apenas por seu peso na produção bruta mundial, mas sobretudo por sua posição peculiar frente à temática dos investimentos estrangeiros. Tendo a maior economia da América Latina e do Caribe, naturalmente o país recebe a maior quantidade de Investimento Estrangeiro Direto da região, ainda que não se ajuste aos preceitos liberais da Convenção de Washington. Mais ainda, no auge da tensão Centro-Periferia, o país notabilizou-se por famosos casos de expropriação de ativos estrangeiros, como os casos da *Bond and Share* e da *ITT*, ambos no Rio Grande do Sul.

Nesse contexto, em parecer que subsidiou a posição brasileira quando elaboração da Convenção de Washington, o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, Augusto de Rezende Rocha, considerou o novo mecanismo como uma indevida interferência do “*imperialismo econômico e financeiro*”, não sendo crível que um Estado soberano com instituições jurídicas sólidas tenha de ceder competências para tribunais internacionais, mormente em matéria regulatória de âmbito estritamente interno¹².

¹¹ Em verdade, a Bolívia, Equador e Venezuela chegaram a ratificar a Convenção de Washington e participaram ativamente das arbitragens no âmbito do ICSID (67 casos, ao todo). Contudo, diante da insatisfação com esse mecanismo de solução de controvérsias, acusado de parcialidade pró-investidor, essas três nações optaram por denunciar o tratado.

¹² “[...] seria a consagração do imperialismo econômico e financeiro, ainda que disfarçada. (...) não é crível que qualquer Estado normalmente organizado, apresentando instituições asseguradoras de uma ordem jurídica primária, concorde de boa mente em sub-rogar funções públicas essenciais a um tribunal internacional, que na sua organização e funcionamento será passível de sofrer influências prejudiciais à própria soberania desse Estado. (...) nunca o Governo brasileiro, em qualquer época, deixou de acolher, diplomática ou judicialmente, as reivindicações de *meritorious cases* de estrangeiros que lhe fossem apresentadas”. SOARES, Guido. Órgãos das soluções extrajudiciárias de litígios. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1985, pp. 80-82

Contudo, conforme apontam Ely Caetano Xavier Júnior e Fábio Morosini, nos últimos 40 anos, a posição brasileira em relação à regulação dos investimentos oscilou entre uma posição mais conservadora e reticente, dominada pela lógica Norte-Sul e pela predominância do Brasil enquanto Estado receptor, seguida de um protagonismo na formulação de normas para o setor, em que a economia brasileira assumiu a condição de Estado exportador de capitais a partir do eixo Sul-Sul¹³.

Na primeira “onda”, segundo os autores, o contexto liberalizante do final da Guerra Fria contribuiu para que o governo brasileiro cedesse parcialmente sua resistência e assinasse 14 tratados bilaterais de investimento com importantes países exportadores de capital ao longo da década de 1990¹⁴. Esses instrumentos previam dispositivos típicos dos principais BITs daquele período, como uma definição ampla de investimentos, favorável ao investidor, cláusulas abertas prevendo o “padrão justo e equitativo” e até arbitragem *ad hoc* ou no âmbito do ICSID (tratados assinados com Itália e Portugal), ainda que não houvesse referências à possibilidade de utilização de seu mecanismo suplementar.

O Congresso Nacional, entretanto, atrasou o processo de aprovação desses instrumentos, impedindo-os de serem ratificados e de produzir efeitos. Por fim, com a troca democrática de governo no início do século XXI, tais tratados não foram considerados mais politicamente interessantes à economia nacional¹⁵, o que sepultou de vez a chance de o Brasil ser parte em um BIT. O conteúdo demasiado liberalizante, segundo Ely Xavier Júnior e Fábio Tomasini, foi determinante para o malogro desses tratados¹⁶.

O retorno à histórica posição reticente brasileira em matéria de investimentos, contudo, durou relativamente pouco, eis que, em razão de seu expressivo crescimento econômico, capitaneado pelo boom das commodities, o Brasil passou à condição de notório exportador de capitais, principalmente no contexto da América Latina e do Caribe. Dessa forma, a postura defensiva frente aos investimentos estrangeiros deveria naturalmente mudar, passando para uma posição mais assertiva e receptiva às inversões, já que boa parte delas, agora, seria de empresas brasileiras.

13 MOROSINI, Fabio; JÚNIOR, Ely Caetano Xavier. Regulação do investimento estrangeiro direto no Brasil: da resistência aos tratados bilaterais de investimento à emergência de um novo modelo regulatório. *Revista de Direito Internacional, Brasília*, v. 12, n. 2, 2015 p. 420-447

14 Foram eles: Alemanha (1995), Bélgica/Luxemburgo (1999), Chile (1994), Coreia do Sul (1995), Cuba (1997), Dinamarca (1995), Finlândia (1995), França (1995), Itália (1995), Países Baixos (1998), Portugal (1994), Reino Unido (1994), Suíça (1994) e Venezuela (1995).

15 Em 2002, na transição democrática do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo do presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva, houve acordo político de retirada de votação de todos os BITs assinados pelo Brasil na década passada,

16 “Dentre os aspectos controversos, é possível destacar (a) a preocupação com a limitação da soberania nacional, (b) a incompatibilidade entre o regime de expropriação previsto nos acordos e as disposições constitucionais sobre desapropriação, (c) a utilização de uma definição bastante ampla de investimento, (d) a previsão absoluta da livre transferência de recursos e (e) a possibilidade de escolha pelo investidor estrangeiro de mecanismo de arbitragem internacional envolvendo o Estado brasileiro”. MOROSINI, Fabio; JÚNIOR, Ely Caetano Xavier, Op. cit., p. 431.

Essa “virada” ganhou concretude, em 2015, com a formulação original da minuta de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), modelo de tratado de investimentos elaborado por uma força tarefa interministerial composta pelo Itamaraty, pelo Ministério da Fazenda, pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Conforme destacam Erica Capella Fernandes e Jete Jane Fiorati, em vez de visar à proteção irrestrita do investimento estrangeiro, mesmo que através de arbitragem investidor-Estado, o ACFI brasileiro é mais equilibrado, contendo três pilares: a) mitigação de riscos; b) governança institucional; c) agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos¹⁷.

Comparado aos BITs assinados pelo próprio Brasil ao longo da década de 1990, o modelo de ACFI notabiliza-se por prever (i) maior autonomia regulatória do Estado hospedeiro; (ii) maior transparência, ressaltada, inclusive, nos preâmbulos; (iii) definição mais estrita de investimento e de investidor, de forma a minimizar abusos; (iv) cláusula de nação mais favorecida e tratamento nacional, sem qualquer referência a cláusulas de proteção e segurança jurídica ao investidor e ao “padrão mínimo internacional” de “tratamento justo e equitativo”, seja como garantia autônoma, seja como *standard* de norma costumeira internacional; (v) criação de “pontos focais” (*Ombusmen*), representados por agências governamentais escolhidas por cada país imbuídas da missão de facilitar a promoção de investimentos nos respectivos ordenamentos nacionais e de prevenir eventuais conflitos; (vi) direito à expropriação lastreada no interesse nacional, sem referências à “pronta indenização” e à indenização indireta; e (vi) arbitragem Estado-Estado, apenas.

Dado o novo status de país exportador de capital, o Brasil tratou de assinar os primeiros ACFIs com países que representam importantes espaços de atuação de empresas brasileiras, especialmente na África e na América Latina e no Caribe. Até a conclusão deste trabalho, o Brasil já havia assinado, no total, 13 ACFIs bilaterais com países integrantes do eixo Sul-Sul, embora boa parte desses instrumentos ainda dependa de ratificação no Parlamento brasileiro¹⁸. Além disso, ainda que a conjuntura política-econômica tenha alterado-se com a inauguração do novo governo em janeiro de 2019, os primeiros movimentos indicam não apenas a manutenção do modelo de ACFI, como também sua expansão para países como a Índia¹⁹.

17 FERNANDES, Érika Capella; FIORATI, Jete Jane. Os ACFIs e os BITs assinados pelo Brasil: uma análise comparada. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 52. n. 208. out/dez. 2015, pp. 247-276.

18 São eles: Índia (2020); Equador (2019); Marrocos (2019); Emirados Árabes Unidos (2019); Guiana (2019); Suriname (2018); Etiópia (2018); Chile (2015); Colômbia (2015); Angola (2015); Malauí (2015); Moçambique (2015); e México (2015). Para conferir a íntegra dos acordos, acessar: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>.

19 Nesse sentido, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21257-assinatura-de-acordo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-entre-o-brasil-e-a-india> (visitado em 19/07/2020).

4. A EVOLUÇÃO DA NORMATIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO MERCOSUL

Pensado e arquitetado originalmente como um bloco regional de livre-comércio que visava a alcançar o mercado comum, no contexto da liberalização econômica da década de 1990, o MERCOSUL tratou desde logo de regulamentar os investimentos estrangeiros tanto no nível intra-zona quanto no nível extra-zona. Nesse sentido, em 1993, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a Decisão n. 11/93, que continha o Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL, focando nos investimentos recíprocos entre os quatro membros originais do bloco (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Fruto de seu tempo, sendo influenciado pelos preceitos do Consenso de Washington²⁰, o Protocolo de Colônia previa um conceito amplo e aberto de investimento, abarcando o controle acionário, dívidas soberanas e títulos de crédito²¹. O texto também regulamentava favoravelmente ao investidor os temas de expropriação e de indenização “pronta e efetiva”²², permitindo ainda a livre transferência de ativos, lucros e sub-rogações, de modo análogo ao início da experiência andina. Além disso, inspirando-se no exemplo do NAFTA, o Protocolo de Colônia também previa três vias de solução de controvérsias: (i) recurso aos tribunais internos do Estado hospedeiro; (ii) recurso ao mecanismo de solução de controvérsias próprio do MERCOSUL, nos termos do então Protocolo de Brasília de 1991; e (iii) instauração de arbitragem organizada ou sob os auspícios do ICSID, para o qual os Estados ainda não partes da Convenção de Washington dariam consentimento instantâneo, ou por meio de tribunal arbitral *ad hoc* regido pelas normas da UNCITRAL.

20 “Os protocolos do MERCOSUL adotam posição mais liberal em relação ao capital estrangeiro, deixando de lado as resistências à sua utilização, fundadas sob o temor de redução da autonomia e soberania frente aos países investidores. Os investimentos são vistos como necessários e essenciais ao financiamento do desenvolvimento. Os preâmbulos dos tratados demonstram essa posição, quando afirmam que a promoção e proteção dos investimentos ‘contribuirão para estimular a iniciativa econômica individual e promover a prosperidade econômica nos quatro Estados-Partes’. Ao adotar um sistema de incentivo de capital externo, ao invés de um sistema restritivo, o MERCOSUL aproxima-se do modelo existente no NAFTA, distanciando-se das primeiras regulamentações existentes no Pacto Andino.” CUNHA, Ricardo Thomazinho da. *Proteção e promoção de investimentos no MERCOSUL*. IN. CASELA, Op.cit., pp. 219-220.

21 El término “inversión” designa todo tipo de activo invertido directa o indirectamente por inversores de una de las Partes Contratantes en el territorio de otra Parte Contratante, de acuerdo con las leyes y reglamentación de esta última. Incluye en particular, aunque no exclusivamente:

- a) la propiedad de bienes muebles e inmuebles, así como los de más derechos reales tales como hipotecas, cauciones y derechos de prenda;
- b) acciones, cuotas societarias y cualquier otro tipo de participación en sociedades;
- c) títulos de crédito y derechos a prestaciones que tengan un valor económico; los préstamos estarán incluidos solamente cuando estén directamente vinculados a una inversión específica;
- d) derechos de propiedad intelectual o inmaterial, incluyendo derechos de autor y de propiedad industrial, tales como patentes, diseños industriales, marcas, nombres comerciales, procedimientos técnicos, know-how y valor llave;
- e) concesiones económicas de derecho público conferidas conforme a la ley, incluyendo las concesiones para la búsqueda, cultivo, extracción o explotación de recursos naturales.

22 Nesta rubrica estão incluídos também os danos emergentes e os lucros cessantes.

Na opinião de Natasha Suñé e de Raphael Vasconcelos²³, tal mecanismo de solução de controvérsias, ao prever uma espécie de *forum shopping* com alternativas exteriores às normas do MERCOSUL, não apenas enfraquecia o processo de consolidação das normas do próprio bloco, como também entrava em choque com a própria posição histórica do Brasil de distância frente ao ICSID. Por essas e outras razões, o Protocolo de Colônia nunca entrou em vigor, sendo ratificado apenas pela Argentina²⁴.

Para regulamentar os investimentos extrazona, o Conselho do Mercado Comum (“CMC”) adotou, no início de 1994, a Decisão n. 11/94, que aprovou o Protocolo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos Provenientes de Estados Não Partes do MERCOSUL, mais conhecido como Protocolo de Buenos Aires. Analogicamente ao Protocolo de Colônia, tal texto buscou harmonizar as regras dos quatro Estados-membros do bloco de recepção de investimentos estrangeiros, evitando-se eventuais distorções nos fluxos de capitais e tratamento mais favorável a investidor de fora do MERCOSUL²⁵.

No que tange à solução de controvérsias, o Protocolo de Buenos Aires vai além, possibilitando não somente as três vias já previstas no Protocolo de Colônia, como também arranjos alternativos de composição de tribunal arbitral. Por isso, tal instrumento não foi ratificado pelo Brasil, o que a produção de seus efeitos para os demais membros da união aduaneira²⁶.

Desse modo, diante do impasse, os Estado-membros do MERCOSUL adotaram a Decisão CMC n.º 30/2010, que, a um só tempo, revogou as decisões que previam o Protocolo de Colônia e o Protocolo de Buenos Aires e estabeleceu as diretrizes para um novo acordo de investimentos que regulamentasse o setor no bloco. Frise-se que este documento já evidenciava certa “correção de rumos”, tendo em vista a definição de diretrizes como a solução de controvérsia Estado-Estado, em consonância com o Protocolo de Olivos, e a liberalização conforme “as restrições em lista”.²⁷

23 VASCONCELOS, Raphael Carvalho de; SUÑÉ, Natasha. *O direito dos investimentos no MERCOSUL: realidade e possibilidades*. IN. RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Direito Internacional dos Investimentos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

24 Lei 24.891 de 1997.

25 Não custa lembrar que, a esse tempo, Argentina, Paraguai e Uruguai já haviam celebrado dezenas de acordos bilaterais de investimentos, o que poderia influenciar a atração de capitais no bloco. Nesse aspecto, a previsão aberta das cláusulas de nação mais favorecida e tratamento nacional cumpriram o papel não somente de estimular o investimento estrangeiro, como também proteger o investidor nacional dos quatro Estados-membros, que poderiam ser preteridos nas negociações de condições mais vantajosas.

26 Por outro lado, ratificaram o texto a Argentina (Lei n. 24.554), o Paraguai (Lei n. 593) e Uruguai (Lei n. 17.593).

27 Decisão CMC n.º 30/2010 - Anexo: DIRETRIZES PARA A CELEBRAÇÃO DE UM ACORDO DE INVESTIMENTOS NO MERCOSUL 1. Âmbito de aplicação: investimento estrangeiro direto em bens. 2. Obrigações principais: tratamento nacional, transparência, regulamentação doméstica, pessoal-chave. 3. Disciplinas de proteção: determinar-se-á o alcance de disciplinas relativas à proteção em matéria de expropriação. 4. Modalidade de consignação de compromissos: definir-se-á o tipo de modalidade para a consignação de compromissos. 5. Liberalização: definir-se-á uma modalidade de liberalização das restrições consignadas em lista. 6.

Assim, sem desviar-se das metas previstas na Decisão CMC n.º 30/2010, os quatro Estados-membros finalmente aprovam, em 07 de abril de 2017, o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL, destinado a suprir a lacuna dos investimentos intrazona e a atualizar a normativa regulatória de investimentos para adequá-la ao espírito do modelo brasileiro de ACFI.

5. O PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS DO MERCOSUL

Criado para substituir o findo Protocolo de Colônia, regulando os investimentos intra-zona²⁸, o PCFI do MERCOSUL difere substancialmente de seu predecessor em vários aspectos. Logo em seu preâmbulo, nota-se a correção de rumos e o caráter manifestamente defensivo do novo texto. Se o Protocolo de Colônia almejava laconicamente, da perspectiva do investidor, a *“promoción y la protección de tales inversiones sobre la base de un acuerdo contribuirá a estimular la iniciativa económica individual e incrementará la prosperidade en los cuatro Estados”*, o PCFI reconhece o *“papel fundamental do investimento na promoção do desenvolvimento sustentável, do crescimento econômico, da redução da pobreza, da criação de empregos, da expansão da capacidade produtiva e do desenvolvimento humano”*. Ou seja, os benefícios puramente econômicos dos investimentos dão lugar, agora, a sua função social, instrumentalizando-os para o desenvolvimento humano e sustentável das nações, com objetivos de redução da pobreza e criação de emprego.

A definição de investimento, por sua vez, sofre considerável redução, mormente pela inovação trazida pelo art. 3º (3.1) do PCFI, que exclui categoricamente deste conceito jurídico os (i) títulos de dívida pública; (ii) os investimento em carteira e portfólio; (iii) as reclamações pecuniárias decorrentes exclusivamente de contratos comerciais para a venda de bens ou serviços; (iv) qualquer custo ou outras obrigações econômicas assumidas pelo investidor ou por seu investimento antes do estabelecimento do investimento.

Da mesma forma, visando à exclusão da incidência de normas costumeiras internacionais relativas ao *“standard mínimo”* geralmente invocadas por países desenvolvidos em arbitragens internacionais de investimentos, o art. 4º (3) do Protocolo especifica que *“os padrões de ‘tratamento justo e equitativo’, de ‘plena segurança e proteção’ e a fase de pré-estabelecimento não são cobertos pelo presente Protocolo”*. Tal

Classificação: acordar-se-á uma classificação comum para a consignação de compromissos. 7. Solução de controvérsias: Estado – Estado, com base no Protocolo de Olivos. 8. Transferência de capitais: acordar-se-ão as condições para a livre transferência de capitais. 9. Entrada em vigor: prever-se-á a vigência bilateral. 10. Revogar as Decisões CMC N° 11/93 e N° 11/94 e seus respectivos Acordos.

28 Percebe-se inclusive que o âmbito de aplicação do PCFI retroage em relação a sua entrada em vigor, conforme o disposto no art. 2 (1): *“O presente Protocolo aplicar-se-á a todos os investimentos realizados antes ou depois de sua entrada em vigor por investidores de um Estado Parte no território de outro Estado Parte.”*

dispositivo representa uma “virada de 180 graus” em relação ao art. 3º (1) do Protocolo de Colônia, que assegurava “*en todo momento un tratamiento justo y equitativo a las inversiones de inversores de otra Parte Contratante y no perjudicará sugestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatórias*”. Dessa forma, o novo instrumento afasta a aplicação de normas costumeiras internacionais sobre investimentos, normas estas que poderiam ser aplicadas para resolução de controvérsias no bojo do Protocolo de Colônia²⁹.

Nesse sentido, o art. 4º (1) do PCFI garante apenas ao investidor um tratamento “*em conformidade com o devido processo legal*”. Já quanto à não discriminação, o art. 5º (1) diz que “*um tratamento é menos favorável se alterar as condições de concorrência em favor dos seus próprios investidores e seus investimentos, em comparação com os investidores de outros Estados Partes e seus investimentos*”.

Além disso, de modo análogo aos ACFIs bilaterais ratificados pelo Brasil, o PCFI somente prevê a desapropriação direta em seu art. 6º, que poderá ser realizada (i) por utilidade pública, interesse público ou interesse social; (ii) de forma não discriminatória; (iii) mediante o pagamento de uma indenização efetiva; e (iv) em conformidade com o devido processo legal. Apesar de este dispositivo não ser claro, a melhor exegese recomenda que todos estes requisitos sejam cumulativos.

Já a expropriação indireta, bastante invocada por países desenvolvidos em face de países latino-americanos e caribenhos no âmbito do ICSID, foi expressamente excluída do texto, nos termos do art. 6º (6), que definiu apenas o conceito de expropriação direta: “*Para maior certeza, o presente Protocolo prevê somente a desapropriação direta, em que um investimento é desapropriado diretamente mediante a transferência formal do título ou do direito de domínio, e não cobre a desapropriação indireta*”.

Ainda nesse ponto, cumpre ressaltar que as regras para indenização dispostas no PCFI conservam maior cautela e respeito ao ordenamento nacional do Estado hospedeiro. Nesse sentido caminha o art. 6º (1) (a), que preconiza que a indenização deverá “*ser paga sem demora indevida, em conformidade com o ordenamento jurídico do Estado Parte Anfitrião*”. Ou seja, a indenização “pronta” e proporcional prevista em normas materiais

²⁹ “A decisão do órgão arbitral tomará por base o Protocolo de Investimentos entre os Estados-Membros (Protocolo de Colônia), ou o acordo existente entre o Estado-Membro e um terceiro Estado, no direito do Estado-Membro envolvido na controvérsia, nas regras de eventuais acordos particulares concluídos com relação ao investimento e nos princípios de direito internacional relativos à matéria. É interessante notar a adoção dos princípios de direito internacional relativos aos investimentos como fonte para solução de controvérsias. Os países em desenvolvimento mostraram-se sempre reticentes a aceitar esses princípios, pois consideravam que seriam determinados pelos países desenvolvidos, representando seus interesses contra os interesses dos Estados receptores. Seria, assim, uma forma de restrição da independência política dos Estados em desenvolvimento, cujas decisões sobre investimentos estariam sujeitas a princípios externos, produzidos pelos países desenvolvidos.” CUNHA, Ricardo Thomazinho da. *Proteção e promoção de investimentos no MERCOSUL*. IN. CASELA, Op. cit., pp. 232.233.

na grande maioria dos BITs dá lugar a uma compensação mais ajustada à soberania do Estado.

Quanto às transferências de capital, chama a atenção o disposto no art. 9º (4), pelo qual é permitido aos Estados-membros criar medidas regulatórias restritivas às remessas externas durante crises no balanço de pagamentos, desde que em consonância com o Artigos do Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional. Para efeitos de comparação, o art. 5º (2) Protocolo de Colônia não apenas consagrava a absoluta liberdade de transferências, como chegava ao ponto de fixar os parâmetros para a taxa de câmbio da operação³⁰.

A maior margem de manobra ao exercício das soberanias também é verificada no art. 11 do PCFI, que permite aos Estados-membros adotar “medidas prudenciais” para resguardar a estabilidade de seus respectivos setores financeiros. Assim, quando um Estado adotar medidas restritivas ou incompatíveis com o Protocolo, este deverá assegurar aos demais Estados-membros que as políticas “*não serão utilizadas como um meio de contornar os compromissos ou obrigações ao amparo do presente Protocolo*”.

Mas a grande novidade do PCFI, contudo, fica por conta da criação de pontos focais (“*Ombudsman*”), que terão como objetivo a facilitação e promoção de investimentos por meio de assistência técnica e jurídica ao investidor. De acordo com o texto, cada Estado-parte designa uma agência estatal nacional para servir como ponto focal, tendo o Brasil elegido o Ombudsman de Investimentos Diretos no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão este que já funcionava como ponto focal dos ACFIs bilaterais assinados por Brasília.

Ainda nos termos do art. 18 (3), os pontos focais terão, entre outras responsabilidades: (i) Interagir com os Pontos Focais Nacionais dos outros Estados Partes, em conformidade com o presente Protocolo; (ii) avaliar, em diálogo com as autoridades governamentais competentes do Estado Parte Anfitrião, eventuais sugestões e demandas de outro Estado Parte em matéria de investimentos ou de investidores deste Estado Parte e recomendará, quando seja pertinente, ações para melhorar o ambiente de investimentos; (iii) prevenir controvérsias em matéria de investimentos em coordenação com as autoridades governamentais competentes; (iv) fornecer informação sobre normas de alcance geral em matéria de investimentos; e (v) informar a Comissão (Comissão de Monitoramento do PCFI) sobre suas atividades e ações, quando o entenda necessário e se esforçará para atender às orientações da mesma.

Por fim, dada a inclinação à prevenção de controvérsias por meio de pontos focais e do diálogo intergovernamental (art. 23), o PCFI prevê

30 “O Protocolo de Colônia é mais específico e menciona que a taxa de câmbio a ser utilizada será a vigente no mercado na data de transferência e que a regulamentação legal das transferências é de competência do Estado receptor do investimento, respeitando os princípios do Protocolo relativo à matéria.” *Ibidem*, p. 227.

somente a arbitragem no formato Estado-Estado, em uma reedição do antigo instituto da proteção diplomática e de modo análogo ao mecanismo de solução de controvérsias do Protocolo de Olivos de 2002 do MERCOSUL no que tange a matérias comerciais (art. 24). Saem, portanto, as vias alternativas de instauração de arbitragem por meio das regras do ICSID e da UNCITRAL, previstas no então Protocolo de Colônia.

Em suma, o PCFI conserva espírito defensivo, da perspectiva do Estado hospedeiro, em contraposição ao viés liberalizante e pró-investidor mantido não apenas pela Convenção de Washington de 1965, como também pelos inúmeros BITs concluídos entre as nações da América Latina e países desenvolvidos.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, pode-se concluir que o Direito Internacional dos Investimentos desenvolveu-se de forma não linear na América Latina, oscilando entre momentos de protecionismo e períodos de maior liberalização, como ocorrido nas décadas de 1980 e 1990. O exercício da soberania sobre recursos naturais e outros setores sensíveis das economias nacionais surge como principal explicação para a tensão constante entre o capital estrangeiro e sua regulação nos Estados hospedeiros.

No capítulo mais recente deste contexto mais amplo, o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL (PCFI), em vigência no plano externo desde 30 de julho de 2019, representa a nova expressão da abordagem Sul-Sul, no tocante aos investimentos, empreendida desde o início do século XXI pelos países integrantes do Cone Sul, uma verdadeira “virada” em relação aos principais BITs assinados nas décadas precedentes. Dentre as principais características do novo PCFI do MERCOSUL, estão a cristalização de um conceito restrito de investimento, com exclusões expressas a temas polêmicos como instrumentos de dívidas públicas, bem como o afastamento da possibilidade de desapropriação indireta e da arbitragem investidor-Estado.

Ainda que tenha como escopo de aplicação apenas os investimentos intra-zona, o PCFI tem potencial para reconfigurar de maneira substancial o modo como são regulados os investimentos estrangeiros nos países do MERCOSUL. Além disso, no Brasil, nem mesmo a conjuntura política interna alterou a estratégia maior de assinar ACFIs, o que pode indicar a perenidade do novo modelo de regulação do setor, principalmente nas relações Sul-Sul. A conferir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borda. *Manual de Direito Internacional Público*. 21a. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ANDRADE Jr, Attila de Souza Leão. *O capital estrangeiro no sistema jurídico brasileiro*. 3a. ed. São Paulo: Os Melhores Livros, 2009.

BEHN, Daniel. *Legitimacy, Evolution and Growth in Investment Treaty Arbitration: Empirically Evaluating the State-of-the-Art*, Georgetown Journal of International Law, vol. 46, 2015, pp. 363-415.

BUNGENBER, Marc. *et al.* (eds.). *International investment Law*, Baden-Baden: Beck, 2015.

CASELA, Paulo Borba. (coord.) *Contratos internacionais e Direito Econômico no MERCOSUL*. São Paulo: LTr, 1996.

DOLZER, Rudolf; SCHREUER, Christoph. *Principles of International Investment Law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

EBERHARDT, Pia; OLIVET, Cecília. *Profiting from injustice*. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Bruxelas/ Amsterdã: Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, November 2012.

FEKL, Matthias. *Les contestations de l'arbitrage d'investissement et les négociations commerciales internationales contemporaines*. Les Cahiers de l'Arbitrage, 2018, pp. 413-435.

FERNANDES, Érika Capella; FIORATI, Jete Jane. «Os ACFIs e os BITs assinados pelo Brasil: uma análise comparada». *Revista de Informação Legislativa*. 2015, vol 52, n° 208, 247-276.

LEBEN, Charles (Ed.) *Droit international des investissements et de l'arbitrage transnational*. Paris: Pedone, 2015.

MOROSINI, Fabio; JÚNIOR, Ely Caetano Xavier. “Regulação do investimento estrangeiro direto no Brasil: da resistência aos tratados bilaterais de investimento à emergência de um novo modelo regulatório”. *Revista de Direito Internacional*. 2015, vol 12, n° 2, 420-447.

NEGRO, Sandra C. (Ed.). *Acuerdo Unión Europea-Mercosur: la comercialización de alimentos en la Unión Europea y el MERCOSUR*. Buenos Aires: Euro Editores S.L.R., 2020.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (Ed.). *Direito do Petróleo*. 3a. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (Ed.). *Direito Internacional dos Investimentos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

SOARES, Guido. Órgãos das soluções extrajudiciárias de litígios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, pp. 80-82.

TIBÚRCIO, Carmen (Ed.). *Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015.



MERCOSUR Investment Law and the new Protocol on Facilitation and Cooperation in Investment

Abstract: The purpose of this paper is to provide a brief historical overview of Investment Law in Brazil and its regional partners in the Southern Cone, with a view to contextualizing the creation of the new MERCOSUR Investment Facilitation and Cooperation Protocol (PCFI), enacted in the Brazilian legal system by Decree No. 10,027 of September 25, 2019. As a result of the new regional model of the Investment Cooperation and Facilitation Agreement (ACFI), the PCFI differs in several aspects from the draft bilateral investment treaties (BITs), which focus on investor protection rather than primarily on the development of the foreign country. Thus, this brief article will first analyze the evolution of Investment Law in the context of Brazil and MERCOSUR, emphasizing the main regulatory changes in the issue of opening to foreign capital. Next, the main innovations and characteristics of the new PCFI of Mercosur will be outlined, destined solely for intra-zone investments.

Keywords: MERCOSUR, investments, sovereignty.

RESUMO BIOGRÁFICO

Leonardo Vieira de Oliveira é Mestrando em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Formação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Comercio agrícola en el tratado de asociación estratégica entre Unión Europea y MERCOSUR: ¿el talón de Aquiles del acuerdo o la razón de la unión?

Comércio agrário no acordo de associação estratégica entre o MERCOSUL e a União Europeia: o tendão de aquiles ou a razão de união?

*Laurita Botero Botero**^{ORCID}

*María Florencia Guzmán**^{ORCID}

Resumen: La firma del Tratado de Asociación entre Unión Europea y MERCOSUR cerraría décadas de negociaciones discontinuas entre ambos bloques. Se trata de un acuerdo de asociación multitemático que incluye negociaciones comerciales como también compromisos políticos y de cooperación. Sin embargo, existe un conflicto de intereses entre los bloques, específicamente el comercio agrícola, que sigue siendo el talón de Aquiles de la consecución del Tratado y la limitante de una ratificación completa del acuerdo. Este artículo pretende explicar los compromisos adquiridos por la UE y el MERCOSUR sobre comercio agrícola en el Acuerdo, además de analizar las ventajas y desventajas que suponen la implementación del mismo para el bloque europeo y el sudamericano. Por último, exponer el posicionamiento de cada uno de los bloques en lo referente a la ratificación e implementación de este tratado de integración económica.

Resumo: A assinatura do Acordo de Associação Estratégica entre o MERCOSUL e a União Europeia fecha décadas de negociações descontínuas entre os blocos. O mesmo é um acordó de associação multi-temático que inclui negociações comerciais, compromissos políticos e de cooperação.

Contudo, a diferença de interesses, especificamente no comércio agrícola continua sendo o tendão de Aquiles para o fechamento do acordó e sua limitante para uma ratificação total do mesmo. Este artigo quer explicar os compromissos

* Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: laurita.botero.25@hotmail.com

Recibido: 31/05/2020. Aceptado: 27/07/2020.



assumidos entre o MERCOSUL e a União Europeia em comércio agrícola, e fazer um análise das ventagem y desvantagem que ter a implementação do mesmo para os blocos. Finalmente, expor o posicionamento dos blocos em relação ao fechamento do acordó.

Palavras-chave: : comercio agrícola, integración económica, Unión Europea, MERCOSUR, acuerdo comercial.

Palabras clave: comércio agrícola, integração económica, União Europeia, MERCOSUL, acordo comercial.

1. INTRODUCCIÓN

La relación entre la Unión Europea y el MERCOSUR no es un acontecimiento reciente que se inicia con la posible firma del Tratado de Asociación de junio del 2019, sino que la misma data desde hace décadas, inclusive previo a la conformación del proceso de integración latinoamericano. Esto se debe a que la Unión Europea fue siempre un socio de gran relevancia para cada uno de los miembros del MERCOSUR, y, a su vez, el proceso europeo siempre consideró de vital importancia a los países del bloque Sudamericano.

El bloque europeo apoyó desde sus inicios el proceso de integración regional del MERCOSUR. En el año 1992, durante la etapa de transición del MERCOSUR, la Comisión de la Comunidad Europea concretó un acuerdo de cooperación inter-institucional, por el cual se canalizaron recursos en determinadas áreas para apoyar al proceso¹.

Sin embargo, si se restringe exclusivamente a las relaciones entre ambos bloques regionales una vez que el MERCOSUR fue conformado, debemos tomar como antecedente del Tratado de Asociación, a la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación MERCOSUR-Unión Europea (AMIC) del 15 de diciembre de 1995, ratificado en el año 1999. Este tenía como objetivos promover y acrecentar los vínculos ya existentes entre ambos bloques, haciendo hincapié en el dialogo político, la cooperación y el comercio².

El AMIC, es considerado como el punto de inflexión que da origen a las negociaciones birregionales en el año 2000, que tenía como fin la conformación de una zona de libre comercio entre ambos bloques.

Desde ese entonces, se ha dificultado la posibilidad de avanzar en este tipo de acuerdos, debido a que es muy posible dar cuenta de las grandes diferencias existentes entre ambos bloques, teniendo en consideración tanto el desarrollo económico, como también los objetivos e intereses que tenían

1 BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. “Negociaciones Mercosur-Unión Europea, articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial”, p. 10.

2 Ídem.

cada uno con respecto a la conformación de la zona de libre comercio.

Por una parte, el MERCOSUR siempre anheló el libre acceso a la Unión Europea de sus productos de origen agropecuario, con la progresiva eliminación de medidas proteccionistas tanto directas como indirectas impuestas en el bloque europeo. Esta cuestión, trae aparejado indudablemente, conflictos a la Unión con aquellos miembros que poseen una oferta de productos similares. Adicionalmente, los países que conforman el MERCOSUR, en el caso de que aquella zona de libre comercio se concretara, debían cuidarse de los efectos negativos que traería como consecuencia la apertura del mercado indiscriminada a los bienes industriales y de mayor valor agregado de origen europeo.

Por otra parte, la Unión Europea, si bien no estaba dispuesta a eliminar el proteccionismo en el sector agrícola y ceder en cuestiones de apertura de su mercado a los bienes de origen agropecuarios provenientes del MERCOSUR, pretendía con el potencial Acuerdo del año 2000, que las empresas europeas participen en condición de igualdad en el mercado de compras gubernamentales, además del libre acceso de sus bienes industriales y servicios en el bloque sudamericano.

Empero, esta falta de compatibilidad de los objetivos e intereses, junto con la poca flexibilidad de ambos bloques en ceder en ciertas cuestiones consideradas esenciales para cada uno, primando así la intención de hacer cumplir la totalidad de sus respectivos objetivos, incidieron en un estancamiento de las negociaciones que comenzó en el año 2004³.

A pesar del estancamiento en las negociaciones birregionales para la conformación de una zona de libre comercio, los contactos de tipo político continuaron con el propósito de reafirmar el interés en proseguir con los objetivos de llegar a un acuerdo de tipo comercial entre ambos bloques. Tal es así que, en 2010, se planteó la posibilidad de continuar con las negociaciones con un esquema de dos velocidades, en donde por un lado se abarcaría la temática de elaboración de marcos normativos, y por otra parte, la preparación de ofertas desde ambos bloques. Sin embargo, en el 2012 vuelven a presentarse signos de estancamientos⁴.

De todas formas, estos ciclos de estancamiento y de retomar las negociaciones continuaron, dado que en 2016 las conversaciones birregionales se iniciaron nuevamente, dándose avances en las negociaciones de temas de agenda no tradicional y, “en junio de 2019, tras un proceso discontinuo de veinte años de negociación, la Unión Europea y Mercosur anunciaron la conclusión del capítulo comercial de su Acuerdo de Asociación Estratégica.”⁵

Para este artículo cuando se hace referencia al comercio agropecuario o agrícola, en él se incluyen no solo los productos alimenticios y materias primas

3 *Ibíd.* p. 12.

4 MAKUK, Adrián, DUHALDE, Gabriela y ROZEMBERG, Ricardo. *Op. cit.*, p. 28.

5 SANAHUJA, José Antonio y DAMIÁN RODRÍGUEZ, Jorge. “Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización”, p. 1.

agropecuarias sino también las manufacturas de origen agropecuario⁶. En general, el tema agrícola tiene un carácter sensible en cualquier negociación comercial y ámbito de integración, no sólo porque es parte de las necesidades alimentarias de la población mundial, sino también porque cada país busca proteger su sector agropecuario de las injerencias del comercio internacional y de los competidores externos. Normalmente los países desarrollados cuentan con sectores agrícolas propios, o en caso de no poder desarrollarlo de forma óptima, tienen quien les suministre lo que necesitan, por lo que no siempre es prioridad la liberalización comercial de este sector.

Por otro lado, los países latinoamericanos desde hace décadas tienen una gran dependencia económica al sector agropecuario y mineral, y, además, no todos poseen un gran desarrollo industrial y de valor agregado, lo que genera como consecuencia que este tema sea un interés esencial en la negociación de acuerdos comerciales, dado que los países persiguen el acceso de sus exportaciones agropecuarias a mercados extranjeros.

Teniendo en consideración estos antecedentes en las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, el presente trabajo de investigación parte de la hipótesis de que, considerando las diferencias de intereses existentes desde un principio entre ambos bloques en materia de comercio agropecuario, la implementación total del Tratado de Asociación del año 2019 será casi imposible de lograr por la ausencia de voluntad política europea, sumado a sus medidas proteccionistas en dicho sector, junto con la falta de presión efectiva que puede generar el MERCOSUR para la adopción del acuerdo, resulta inevitable plantear una posible implementación parcial del acuerdo en la sección comercial dado la confrontación de intereses en el tema de comercio agropecuario.

A partir de esto, los objetivos del artículo académico serán: explicar el acuerdo de asociación estratégica entre la Unión Europea y MERCOSUR en materia de comercio agrícola; Exponer las posturas tomadas en ambos bloques frente al mismo; Y, finalmente, plantear algunas reflexiones sobre la ratificación y puesta en marcha del acuerdo de asociación regional.

2. ACUERDO MERCOSUR Y UE, Y LA CLÁUSULA AGRÍCOLA

En primer lugar, se debe destacar que la firma de este tratado es histórica y relevante por diversas razones, una de ellas por ser un acuerdo comercial entre dos procesos de integración regional. Asimismo, es de gran importancia, considerando a las cifras que lo respaldan, ya que se crea un mercado de 778 millones de habitantes (que se calcula representar el 10% de la población mundial), las economías de los bloques en conjunto representan el 25% del PBI global, el 37% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios, y hace una desgravación del 91% del universo arancelario⁷.

6 DE VILLALOBOS, Ruy. "El comercio agropecuario en el MERCOSUR veinte años después del Tratado de Asunción", p. 8.

7 DE AZEVEDO, Belisario; DE ANGELIS, Jesica; MICHALCZEWSKY, Kathia; TOSCANI, Verónica.

En segundo lugar, debe aclararse que, como el acuerdo está en proceso de ratificación por parte del MERCOSUR y la Unión Europea, el texto completo ha sido publicado en algunos documentos oficiales, pero puede estar sujeto a modificaciones en los procesos de revisión legal, por lo que sólo se tendrá el texto definitivo cuando se haya completado los procesos de incorporación de las normas en ambos bloques.

El acuerdo de asociación entre el bloque europeo y el bloque sudamericano, se puede dividir en dos grandes secciones, una de carácter político y otra de carácter económico o comercial. La primera, contiene obligaciones relacionadas al diálogo político para avanzar en temas de democracia, derechos humanos, medio ambiente, entre otros. Adicionalmente, el MERCOSUR y la UE se comprometieron a establecer mecanismos de cooperación en áreas de ciencia, tecnología e innovación, educación, entre otras. De igual manera, se estipula que este acuerdo puede propiciar un mayor acceso del MERCOSUR a fondos y asistencia técnica de la UE⁸. Por otro lado, este acuerdo busca que los países integrantes del MERCOSUR sean un destino atractivo de inversión extranjera directa (IED) para los europeos.

La segunda sección contiene lo relacionado a lo comercial, en ella se regulan los siguientes temas: aranceles, reglas de origen, barreras técnicas (con un anexo especial para el sector automotor), medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial, antifraude, salvaguardias bilaterales, defensa de la competencia, cooperación aduanera, facilitación de comercio, servicios, temas de frontera como las disciplinas regulatorias para sectores específicos de servicios (postal, courier, telecomunicaciones y servicios financieros), compras gubernamentales, solución de controversias, empresas estatales, subsidios y anexos sobre vinos y destilados, temas institucionales legales y horizontales, desarrollo sustentable y PyMEs (darles garantías y capacitación técnica para que puedan integrarse a las cadenas de valor y mejorar su productividad)⁹.

Principalmente, en materia arancelaria sobre el comercio bienes, la UE se compromete a liberalizar plenamente el 92% de las importaciones provenientes del MERCOSUR, de este porcentaje el 85% será liberalizado al momento de entrada en vigor del acuerdo, un 4% será liberalizado en un plazo de 4 a 7 años desde la vigencia del acuerdo y otro 3% será liberalizado en un plazo de hasta 10 años desde la vigencia del acuerdo. Adicionalmente hay una liberalización parcial por cuotas sin arancel o con arancel reducido de un 7%, que incluye los siguientes bienes agrícolas¹⁰.

Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea, pp.2-3

8 ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. Acuerdo de Asociación de MERCOSUR y Unión Europea.

9 ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. "Resumen Informativo del Acuerdo de Asociación Estratégica de MERCOSUR y Unión Europea", pp.2-3

10 DE AZEVEDO, Belisario; DE ANGELIS, Jesica; MICHALCZEWSKY, Kathia y TOSCANI, Verónica.

Mientras que, MERCOSUR se comprometió con una liberalización total del 91% de las importaciones europeas, pero esto se hará de forma gradual, un 6% será liberalizado en la entrada en vigor del acuerdo, otro 25% será liberalizado en un plazo de 4 a 8 años desde la vigencia del acuerdo y el 60% restante en un plazo entre 10 a 15 años desde la vigencia¹¹. Además, se comprometió a una liberalización parcial o por cuotas sin o con arancel reducido de un 0,1% que corresponde a quesos, leche en polvo y leche en formula.

La distinción de plazos se da por la existencia de las heterogeneidades estructurales y las asimetrías entre ambos bloques regionales, para ambos hay desgravación gradual, pero la UE cuenta con plazos más cortos, ya que, el bloque sudamericano requiere un mayor tiempo para adaptarse a las nuevas reglas de productividad y hacer frente a la competencia externa.

En materia agrícola, el bloque europeo brindara un acceso preferencial en el 99% del comercio con el MERCOSUR, eliminando aranceles para el 84% de las importaciones y para el resto a través de cuotas o preferencias fijas¹². En tanto, el MERCOSUR liberalizará el 88% del comercio de este tipo de productos, pero para ciertos casos ofrece contingentes arancelarios (leche en polvo, quesos y ajos), donde la apertura está limitada al volumen ofrecido¹³.

Igualmente se destacan algunos de los productos con los que MERCOSUR obtendrá una ventaja en el acceso al mercado de la UE, estos se dividen en dos grupos, un primer grupo que ampara los bienes que tendrán un arancel del 0% al momento en el acuerdo entre en vigor, los cuales son:

Harina de soja y poroto de soja, aceites para uso industrial (soja, girasol, maíz), despojos comestibles de especie bovina, porcina, ovina; algunos productos de la pesca, como merluza; otros productos de origen animal (menudencias, grasas, semen bovino); manzanas, peras, duraznos, cerezas, ciruelas, legumbres, frutos secos, pasas de uvas, uvas de mesa, maní; infusiones (café, mate y té), especias, bebidas (agua mineral, cervezas, espirituosas), productos de la pesca: merluza, vieiras y calamares¹⁴.

El segundo grupo recoge los productos que tienen plazo de desgravación de 4 a 10 años, estos son:

Productos de la pesca (por ejemplo, langostinos) y conservas de pescado, hortalizas, plantas y tubérculos alimenticios; frutas cítricas (limones, naranjas y mandarinas), frutas finas (arándanos, frutillas),

Op. cit., p.6.

11 Ídem.

12 Íbid., pp. 4-5.

13 Ídem.

14 ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. "Resumen de Contenidos del Pilar Comercial del Acuerdo de Asociación Estratégica del MERCOSUR-Unión Europea".

harina de maíz, almidón, arroz partido, aceites vegetales (soja, girasol y maíz), biodiesel, preparaciones alimenticias y pastas, golosinas, mermeladas, jaleas y otras preparaciones en base a frutas, hortalizas en conserva, helados, alimento para mascotas¹⁵.

Dentro del sector agrícola se pactó un régimen de acceso preferencial por medio de cuotas de exportaciones y desgravación arancelaria parcial. Este sistema de administración de cuotas es de carácter mixto y es un gran logro para el MERCOSUR, dado que puede intervenir en la asignación de las cuotas otorgadas a través de la emisión de un certificado de cuota (algo que la UE no acepta con todos sus socios comerciales).

Estas cuotas incluyen varios bienes agrícolas, entre ellos: las carnes vacunas (MERCOSUR tiene en favor una cuota 99.000 toneladas de carne vacuna pesada con carcasa con un arancel de ingreso a Europa del 7,5%), carne aviar, arroz, azúcar, etanol y miel¹⁶. Lo anterior igual genera beneficios económicos para el bloque sudamericano, aunque no sea un comercio plenamente liberalizado porque tienen muchas exportaciones de estos productos y además en comparación con otros países socios de la UE, el MERCOSUR es el que recibió las cuotas más altas que los otros¹⁷.

Aunado a lo anterior, se destaca que MERCOSUR es el principal proveedor de carne bovina de origen no europeo, por lo que el acuerdo permite fortalecer la presencia comercial dentro de la UE¹⁸. Además, el bloque europeo eliminó el sistema de precios de entrada para algunas frutas cítricas en favor del bloque mercosureño. Y en lo que respecta a los vinos, como ambos bloques tienen una industria desarrollada sobre estos productos, se establecieron requisitos para la comercialización de vinos en los ambos territorios junto con la eliminación de barreras arancelarias¹⁹. También se reconocen las prácticas enológicas, las regulaciones en materia de etiquetado, embotellado, contenido de azúcar, entre otros aspectos.

Por último, para los países europeos, el acuerdo es altamente positivo porque podrán ingresar sus productos sin ningún tipo de restricción, como es el caso de los productos agroalimentarios sofisticados, tales como: vinos, chocolates, quesos, frutas, gaseosas y aceite de oliva²⁰.

3. UNA MIRADA AL SECTOR AGRÍCOLA DESDE EUROPA

Como consecuencia de la reanudación de las conversaciones, es

15 Idem.

16 Idem.

17 FRENKEL, Alejandro; GHIOTTO, Luciana. *Los perdedores de siempre: apuntes sobre el Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur*.

18 Idem.

19 ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. "Resumen Informativo del Acuerdo de Asociación Estratégica de MERCOSUR y Unión Europea", p. 7.

20 DE AZEVEDO, Belisario; DE ANGELIS, Jessica; MICHALCZEWSKY, Kathia y TOSCANI, Verónica. Op. cit., pp.8-9

posible vislumbrar una fracción interna dentro la Unión Europea a partir de las posiciones tomadas respecto a las implicancias que tendría el Tratado con el MERCOSUR, especialmente, en las cuestiones que abarcan al sector agrícola.

Por un lado, se encuentran los sectores favorables al Acuerdo, quienes remarcan que el mismo es un proyecto ambicioso, que traería grandes beneficios para ambos bloques, no solo por el gran tamaño de población que alcanzaría, sino también por el significado que tendría respecto a estrechar lazos políticos y económico entre ambos, sumado a los importantes flujos comerciales que supondría. Esta fractura es caracterizada por ser más liberal y pronunciarse a favor de la reapertura agrícola. Dentro de la misma se encuentran países como Alemania y España²¹.

A su vez, entre los partidarios al mismo, se destaca el ex presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, quien expresó lo siguiente: “se trata de una gran noticia para las empresas, los trabajadores y la economía a ambos lados del Atlántico, que supone un ahorro de más de 4 000 millones de euros anuales en concepto de derechos de aduana”²². Continuando con la misma línea, Cecilia Malmström, ex comisaria de comercio afirmó que: “creará un mercado de 780 millones de personas que brindará enormes oportunidades a empresas y trabajadores de la UE en países con los que tenemos fuertes vínculos históricos y cuyos mercados han estado relativamente cerrados hasta ahora”²³.

No obstante, al haber opiniones encontradas respecto al posible Acuerdo, es preciso destacar las opiniones de quienes no son partidarios a la consecución del mismo. Por su parte, el Parlamento Europeo expresó su preocupación respecto a cómo podría afectar a los sectores más sensibles de la Unión Europea, específicamente el agrícola. Adicionalmente, mostraron su inquietud respecto a los incendios amazónicos en Brasil y la ineficiente respuesta que su actual presidente, Jair Bolsonaro dio sobre los mismos. Resulta pertinente destacar que en la Unión Europea consideran relevante el cumplimiento de los Acuerdos de París respecto al cambio climático, hecho que se encuentra presente dentro del Acuerdo con el Mercosur, y que puede frenar su conclusión dado a las escasas políticas ambientales que Brasil ejecuta²⁴.

Asimismo, es pertinente remarcar el hecho que estas posiciones contrarias al posible Acuerdo con el MERCOSUR se encuentran mayoritariamente condicionadas por intereses sectoriales - en el presente caso por el agrícola ganadero -, es decir, por la presión ejercida por ciertos intereses materiales. En palabras de Álvarez y Zelicovich: “éstos corresponden

21 SANAHUJA, José Antonio; DAMIÁN RODRÍGUEZ, Jorge; Op. cit., pp 12.

22 COMISIÓN EUROPEA. “La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio”.

23 Idem.

24 PARLAMENTO EUROPEO. “The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement” (documento en inglés).

a una configuración doméstica de actores que pujan por la política exterior. Responden a las movilizaciones de los sectores privados y elites políticas, fundamentalmente”²⁵. Por su parte Milward expone que, “para la UE, el sector agrícola es un sector tradicionalmente protegido, y constituye no sólo la política común más exitosa sino también uno de los símbolos más prominentes del proyecto de integración europeo”²⁶.

Tal es así que las organizaciones COPA -european farmers- y COGECA -european agri cooperatives- emitieron un comunicado conjunto en junio del 2019, a fin de informar su posición respecto al Acuerdo. En el mismo se mostraron completamente en contra de las concesiones que se hace al MERCOSUR en productos que son históricamente sensibles para la Unión, como por ejemplo carne, azúcar, arroz entre otros. Y, además, acusan al MERCOSUR de no ser verdaderamente un bloque único, y que imponen barreras proteccionistas de distinta índole a productos europeos²⁷.

Los intereses de este sector se hicieron presentes en aquellos países en donde lo agrícola posee un rol fundamental. Claro ejemplo de ello es el caso de Francia, que, si bien en un primer momento el presidente Macron se mostraba favorable al Acuerdo, luego de que su partido perdiera en las elecciones municipales contra el partido Europa Ecologista los Verdes, afirmó que no avanzaría con aquellos países que no respeten el Acuerdo de París, reafirmando su compromiso con el cambio climático, y mostrándose en contra de los sucesos ocurridos en Brasil con los incendios amazónicos²⁸. Además, otro hecho que pone en riesgo la conclusión del Acuerdo es que el parlamento francés rechazó al mismo, no solo por las protestas y presiones del sector agrícola, sino también por la cuestión medioambiental. Hay que remarcar que Francia es un actor clave en la negociación del Acuerdo.

Continuando con la línea de oposición, en Austria los partidos políticos en su mayoría votaron en contra del acuerdo en el parlamento nacional. A su vez, se pudieron observar diferentes manifestaciones en Irlanda. Por otra parte, los 13 países miembros, producto de la ampliación hacia el Este, tampoco se encuentran conformes con el posible Acuerdo, dado que se caracterizan por tener ventajas comparativas en la agricultura, y presentan un “patrón de especialización más parecido a los 4 países fundadores del MERCOSUR que los de Europa Occidental”²⁹. Estos países corresponden a la coalición agrícola-ganadera, cuyo líder es Francia. Entre los que conforman a esta fracción se pueden destacar “países como Austria, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo o Polonia, junto a organizaciones de ese sector

25 ALVAREZ, María Victoria, y ZELICOVICH, Julieta. “El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, pp.110.

26 Ibidem. pp.114.

27 COPA -european farmers- y COGECA -european agri cooperatives. “EU-Mercosur – Exiting Commission opens Pandora’s box of double standards in agricultura” (documento en inglés).

28 SORIA GUADALUPE, Alan. “La derrota electoral de Macron pone en riesgo el avance del acuerdo Mercosur-Unión Europea”.

29 GAYA, Romina. ““La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del acuerdo marco de cooperación: Quo vadis?”.

productivo”³⁰.

Por otra parte, en cuanto a la Política Agrícola Común (PAC), fue creada en 1962, y “representa una asociación entre la agricultura y la sociedad, entre Europa y sus agricultores”³¹. La misma es la máxima expresión del proteccionismo de la Unión Europea en el sector agrícola, que fue evolucionando y modificándose a lo largo de las décadas con el fin de ayudar a los agricultores europeos a enfrentar los diferentes desafíos que se presentaban, como, por ejemplo, a las adversas circunstancias económicas, entre otros.

Lógicamente, aquellos países que poseen un lobby agrícola fuerte y bien constituido, no quieren ceder los privilegios adquiridos a través de los años en el proceso de integración. Además, como es de suponer, tampoco desean competir libremente con las materias primas provenientes del sector agroalimentario de los Estados Miembros del MERCOSUR, ya que conocen las desventajas económicas que esto conllevaría.

Sin embargo, hay que tener presente que la desgravación de aranceles con la consecuente firma del Tratado de Asociación, con la posible eliminación progresiva de la PAC, no implicaría un acceso libre y directo al mercado europeo por parte los productos con origen en el MERCOSUR, dado que las posibles exportaciones deberán cumplir también con una serie de requisitos para arancelarios, como, por ejemplo, exigencias fitosanitarias, que corresponden a medidas de tipo proteccionistas también.

5. UNA MIRADA AL SECTOR AGRÍCOLA DEL MERCOSUR

En el transcurso de la primera década de funcionamiento del MERCOSUR, en plena vigencia del regionalismo abierto, se establecieron dos organismos especializados para discutir la normativa agrícola con la idea de regular una política común, estos fueron: (i) el Subgrupo de Trabajo No. 8 (SGT8), creado en el tratado de Asunción, como un órgano técnico asesor del Grupo de Mercado Común (GMC) que buscaba regular en el bloque las actividades agropecuarias y agroindustriales (lineamientos en Decisión GMC No.11/92); y (ii) la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA) institucionalizada en 1992 (Declaración CMC No. 11/92), la cual tenía como objetivo armonizar las políticas agrícolas de los Estados Parte elevando propuestas al Consejo de Mercado Común, reuniéndose esporádicamente desde 1994³².

Posteriormente, en el año 2004 se instituyó (Resolución GMC No. 11/04) la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF), como órgano asesor del GMC, que tiene como fin la emisión de recomendaciones en materia de política públicas del sector agrícola regional y además

30 SANAHUJA, José Antonio; DAMIÁN RODRÍGUEZ, Jorge; Op. cit., pp. 12.

31 COMISIÓN EUROPEA. “La Política Agrícola Común en pocas palabras”.

32 GONZÁLEZ, Leticia. *Abordajes del Sector Agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de dos modelos en disputa*.

promover el comercio de los productos de la agricultura familiar y facilitar su comercialización en la región³³. Lo anterior se dio por la importancia del modelo de agricultura familiar para los países integrantes del MERCOSUR y por el giro a la integración social y político del regionalismo postliberal desde el 2001 en adelante dentro del bloque³⁴.

En la actualidad coexisten estos tres espacios institucionales en materia agrícola, persistiendo el desacuerdo sobre qué modelo debería imponerse en el bloque. La RMA y SGT No. 8 promueven la agricultura industrial, mientras que la REAF está a favor de la agricultura familiar. Empero, estos organismos no tienen capacidad decisoria, solo prestan labores de asesoría especializada, por lo que sus avances están sujetos a la aprobación de los órganos principales (CMC y GMC).

Por otro lado, en lo referente al comportamiento del comercio agropecuario intrazona, la creación del MERCOSUR sirvió para consolidar los vínculos comerciales ya existentes entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el caso de Brasil se debe precisar que el establecimiento del proceso de integración sirvió para la industrialización y consolidación del sector agroindustrial de Brasil que por las políticas proteccionistas no había tenido tanto desarrollo antes del MERCOSUR, además la apertura comercial del mercado brasileiro.

Previo a la existencia ya existía un comercio agropecuario entre los países que conformarían en un futuro el bloque, sin embargo, con la institución del proceso de integración del MERCOSUR hubo un aumento de las exportaciones agropecuarias intrazona y sirvió para mantener la posición agroexportadora del bloque sudamericano en el comercio mundial (representaron el 45% del total de las exportaciones del bloque para 1992 a 2011), aunque descendió la incidencia del comercio agropecuario intrabloque porque el crecimiento comercial intra-MERCOSUR de productos no agropecuarios³⁵.

El comercio agropecuario intrazona del bloque ha estado representado en alimentos y luego en manufacturas de origen agroindustrial, y ocupa una más de la cuarta parte del valor total del comercio de bienes intrabloque³⁶. Lo anterior ha generado una mejora en el grado de autosuficiencia agropecuaria del bloque sudamericano, al punto de que ya no es tan necesario hacer ciertas importaciones extrazona.

En la negociación comercial con la UE, para el MERCOSUR fue imprescindible que se incluyera el acceso de bienes agrícolas al mercado europeo, debido a que es un sector estratégico para el bloque sudamericano, y en el que tienen mayor oportunidad de competir con su oferta exportadora, aunado a que el mismo en el interior de la UE cuenta con crestas arancelarias, aranceles específicos, cuotas y contingentes.

33 REUNIÓN ESPECIALIZADA EN AGRICULTURA FAMILIAR. "Sobre REAF".

34 GONZÁLEZ, Leticia. Op. cit.

35 DE VILLALOBOS, Ruy. Op. cit., pp.19-21.

36 Ídem.

El acuerdo no solo beneficia al MERCOSUR para ampliar flujos existentes, sino también para diversificar la exportación al mercado europeo en diferentes productos tales como: otros derivados de la soja, aceites, frutas, jugos, mermeladas, legumbre, infusiones, entre otros. Es decir, en general, este acuerdo mejora el acceso por parte del MERCOSUR al mercado europeo, dado que no sólo hay desgravación arancelaria total y parcial, sino que también se busca la eliminación de otras barreras no arancelarias.

Adicionalmente, la desgravación arancelaria total y parcial generará un impacto positivo comercial para los países del MERCOSUR (salvo Brasil) recuperando beneficios previos y obteniendo unos nuevos, ya que, desde 2014 perdieron su acceso al sistema generalizado de preferencias europeo (SGP)³⁷ por lo que tuvieron repercusiones negativas comerciales en sus exportaciones al territorio europeo³⁸.

Para Argentina, ratificar el acuerdo sería realmente beneficioso, no solo en las exportaciones de la soja y sus derivados, sino también en otros productos agropecuarios que ya se comerciaban previo al posible Tratado de Asociación. Otros productos favorecidos serían, en primer lugar, el de las carnes, dado que para los cortes de alta calidad comercial que se encontraban amparados en la cuota Hilton (corresponden a 29.500 toneladas de carne) pasarían de un arancel del 20% al 0%³⁹. En segundo lugar, en lo referente a la pesca, la UE es uno de los principales destinos de exportación y con la desgravación arancelaria serían más competitivos, y tendrían libre acceso productos como: merluza Hubbsi congelada entera y filetes⁴⁰. En tercer lugar, respecto de los vinos, es el socio mercosureño más beneficiado de las cláusulas negociadas, debido a que, no solo obtendría la eliminación de barreras arancelarias, sino que también tendría el reconocimiento de 140 indicaciones geográficas argentinas, y de las expresiones tradiciones (como “reserva” o “gran reserva”), que hace mucho tiempo esperaban que fueran autorizados por la UE⁴¹.

Para Brasil también resulta necesaria la ratificación de este acuerdo

37 El Sistema Generalizado de Preferencias es un sistema de aranceles más bajos o de preferencias arancelarias otorgados por la Unión Europea a países de menor desarrollo, actualmente está consagrado en el Reglamento (UE) n.º 978/2012 que está en vigor desde el 1 de enero de 2014. Este sistema está compuesto a tres regímenes: el régimen general del SPG, el régimen de estímulo “SPG+” y el régimen “Todo menos armas” (TMA). El sistema europeo es el más antiguo y amplio de los 10 restantes existentes, se empezó a aplicar desde 1971, siendo una excepción permitida al principio de Nación Más Favorecida (NMF) del GATT de 1947, por la cláusula de habilitación en 1979, y además dejó de ser temporal y se volvió permanente. En: COMISIÓN EUROPEA. “Sistema Generalizado de Preferencias”.

38 MOLLE, Graciela; ZAMORANO, Ana Laura. *Argentina y el sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea*, p.2-4.

39 MOLLE, Graciela; ZAMORANO, Ana Laura. *Argentina y el sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea*. Y DE AZEVEDO, Belisario; DE ANGELIS, Jessica; MICHALCZEWSKY, Kathia y TOSCANI, Verónica. Op. cit., pp. 8-9

40 ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. “Resumen Informativo del Acuerdo de Asociación Estratégica de MERCOSUR y Unión Europea”, p. 7.

41 Ídem.

comercial, puesto que sin acuerdo sólo el 24% de las exportaciones entraban sin arancel, mientras que con el Tratado más del 90% de las exportaciones se encontrarían liberalizadas plenamente. Entre los productos de exportación que serían más favorecidos se encuentran los siguientes: jugo de naranja, frutas café soluble, pescado, crustáceos y aceites vegetales. Además, obtendrán el acceso preferencial de carne bovina, de cerdo y pollo, azúcar, etanol, arroz, huevos y miel⁴².

A su vez, se estima un impacto favorable en el PIB. Estipulan que el mismo pasará de 23 mil millones de dólares en 15 años, pudiendo llegar a 32 mil millones de dólares, teniendo en cuenta las reducciones de las barreras no arancelarias y el incremento esperado en la productividad total de los factores de producción⁴³; así como también un aumento de las inversiones en Brasil como del comercio bilateral de Brasil con la UE.

Pasando a Paraguay, desde el 1 de enero de 2019 dejó de estar beneficiado por las preferencias del SGP de UE, debiendo pagar aranceles en más de 30 productos, pero, con el acuerdo volvería a estar encaminada a la desgravación arancelaria. Seguirán aprovechando sus exportaciones de soja, jugos de fruta y aceites, pero esperan obtener ganancias de acceso a mercado en las cuotas de carnes y azúcar⁴⁴.

Por último, Uruguay resultaría muy favorecido con la desgravación arancelaria y las cuotas de exportación de carnes bovinas (principal producto de exportación a la UE), y además, lograría el posicionamiento de este sector exportador en territorio europeo. También sería beneficioso la llegada del Tratado para los siguientes productos: el sector de lácteos y subproductos cárnicos, frutas cítricas, arroz, miel, pescados, cuero, lanas, y tejidos⁴⁵.

Finalmente, la firma del acuerdo resultaría beneficiosa para las economías de los países integrantes del MERCOSUR, porque se fortalecería la especialización productiva en el sector de commodities, en especial los del sector agropecuario y mineral, con el objetivo de percibir mayores ingresos. No obstante, hay un sector crítico, ya que se puede considerar contraproducente puesto que esta especialización productiva agropecuaria contribuye a que se mantenga y aumente la reprimarización de la economía del MERCOSUR, lo que desde principios de este siglo ha sido un factor controversial en los modelos de desarrollo implementados en la región.

6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RATIFICACIÓN Y PUESTA EN VIGENCIA DEL ACUERDO

La suscripción del acuerdo 2019 se logró principalmente por dos factores, el primero un cambio en la dimensión política del MERCOSUR que consiguió el consenso de los cuatro estados parte para aprobar la firma del

42 DE AZEVEDO, Belisario; DE ANGELIS, Jesica; MICHALCZEWSKY, Kathia y TOSCANI, Verónica. Op. cit., pp.17-18.

43 Ídem.

44 Ibíd, pp.19-20.

45 Ibíd, pp.21-22.

acuerdo comercial, todo esto por una coincidencia política e ideológica de los gobiernos de los cuatro estados partes del MERCOSUR (con los presidentes Mauricio Macri, Jair Bolsonaro, Mario Abdó y Tabaré Vázquez), ya que preferían optar por modelos de desarrollo neoliberales que favorecen la globalización y la integración económica⁴⁶.

En segundo lugar, está el cambio en el entorno político internacional y la vuelta de gobiernos de carácter nacionalista al poder y de la instauración de medidas proteccionistas en sus economías, cuestionando la globalización y dejando a un lado los foros multilaterales económicos y los procesos de integración regional, especialmente por el caso de Estados Unidos y el gobierno de Donald Trump⁴⁷. Lo que generó que la UE en busca de un liderazgo internacional del multilateralismo, integración y de la economía neoliberal decidiera firmar el acuerdo con MERCOSUR después de 20 años, además de reafirmar su posicionamiento económico y de cooperación en la región latinoamericana dado que ya había firmado con varios estados de la región acuerdos comerciales y/o de cooperación⁴⁸.

Por lo anterior si la UE opta por una estrategia de posicionamiento como un actor relevante en el comercio internacional que compite contra China y Estados Unidos y que además promueve la integración económica regional y el multilateralismo, le conviene ratificar este acuerdo para asentar su posición en la región de América Latina y asegurar su propia permanencia como bloque de integración regional.

En general la puesta en marcha del acuerdo comercial entre MERCOSUR y UE permitirá aumentar la producción y su eficiencia, y además generará ganancias relativas para ambos bloques, pero es complejo determinar quien o quienes serán los mayores ganadores y perdedores de este acuerdo comercial. Resulta primordial que exista una estrategia coordinada al interior de cada bloque regional para compensar a los perdedores y permitirles readaptarse para ser más competitivos.

Ante las dificultades y problemáticas que surjan durante la ratificación e implementación de este acuerdo de asociación, debido al conflicto de intereses políticos entre los gobiernos de cada estado, las mismas deben superarse ya que la existencia de un acuerdo de integración económica de este tipo refuerza la importancia y continuidad del sistema económico liberal y globalizado en el escenario internacional, además contribuye al posicionamiento de la UE como un actor relevante de la economía internacional y permite que el bloque sudamericano pueda obtener un mayor desarrollo.

Por tal motivo, se sugiere una aplicación provisional entre la UE y los

46 ALVAREZ, María Victoria y ZELICOVICH, Julieta; Op. cit., pp. 114-115. SANAHUJA, José Antonio; DAMIÁN RODRÍGUEZ, Jorge; Op. Cit., pp 16-18.

47 MALAMUD, Andrés; y STEINBERG, Federico; "El Acuerdo UE-MERCOSUR: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?".

48 MALAMUD, Andrés; y STEINBERG, Federico; Op.Cit. ALVAREZ, María Victoria y ZELICOVICH, Julieta; Op. Cit. y SANAHUJA, José Antonio; DAMIÁN RODRÍGUEZ, Jorge; Op. Cit., pp. 5-6

estados parte del MERCOSUR que ya lo hayan ratificado, lo que podría llegar a representar un incentivo para acelerar la aprobación de los otros miembros. Esta modalidad, la Unión Europea ya la ha implementado con diferentes países como Perú y Colombia, e incluso Argentina con el Tratado de Libre Comercio negociado con Israel.

Otra modalidad de implementación idónea puede ser la llevada a cabo entre UE y Japón en el Acuerdo de Asociación Estratégica, que consiste en una implementación gradual, en donde en un primer momento entró en vigor lo relacionado a la materia económica (febrero de 2019), mientras que, la segunda parte que contiene el tema de política y cooperación internacional, se encuentra a la espera de la aprobación de los parlamentos nacionales europeos.

Estas alternativas podrían resultar viables para la implementación del Tratado, dado que, la firma de este en todos sus aspectos, es decir, abarcando los objetivos de cada uno de los sectores, por el momento, resulta muy poco probable, sobre todo teniendo en cuenta la ya mencionada presión ejercida por el sector agrícola dentro la Unión Europea, dejando entrever la falta de acuerdo entre sus miembros, dificultando así la consecuente firma del Tratado.

CONCLUSIONES

Pese a ciertos resquemores por parte de los países del MERCOSUR respecto al sector industrial, podría acceder a un mercado exigente y entrar a cadenas regionales y globales de valor, como también mejorar su competitividad en ciertos nichos de mercado como artículos de cuero, indumentaria de diseño o biotecnología. Y por el lado de la Unión Europea, se tendría un mejor acceso en lo que respecta a productos médicos, manufacturas industriales, textiles, automóviles y autopartes. Además, en el tema de servicios, el acuerdo busca estimular el desarrollo de sectores como servicios basados en conocimiento, donde el MERCOSUR ya es un exportador competitivo.

Sin embargo, la falta de acuerdo se encuentra en el sector agrícola, talón de Aquiles del Tratado. Respecto al MERCOSUR, el Tratado abriría oportunidades para mejorar el acceso al cerrado mercado europeo de bienes agrícolas, generando un crecimiento en las economías sudamericanas y promoviendo la productividad de estos empresarios. En este contexto, sería clave que los países del bloque sudamericano actúen de manera decidida para implementar políticas que les permitan maximizar las oportunidades del acuerdo y afrontar con éxito los desafíos que éste implica⁴⁹.

Empero, los países de la Unión Europea, sobre todo aquellos con un sector agrícola sensible, rechazan firmemente la consecución del Tratado, temen a las consecuencias de la apertura al MERCOSUR. Por tal motivo, se generó una fracción al interior del bloque, encontrándose dividido entre

49 SANAHUJA, José Antonio y RODRÍGUEZ, Jorge Damián. Op. cit. Pp. 22-23.

quienes desean avanzar en el Tratado y quienes no, demorando la firma del mismo, y haciéndonos cuestionar si realmente en algún momento esto sucederá.

El Acuerdo aún debe ser ratificado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y los respectivos congresos de los Estados Miembros del Bloque. No obstante, a partir de la fracción interna generada como consecuencia de la posición tomada frente a la variante agrícola del Acuerdo, resulta difícil imaginar una posible conclusión de este, al menos en el corto plazo. De todas maneras, resulta pertinente destacar que, el Acuerdo debe ser analizado en las diferentes aristas y temáticas que lo conforman.

Por último, se cree esencial para el desarrollo de los bloques en cuestión y de sus economías, como así también para la promoción y supervivencia del multilateralismo, que la UE y el MERCOSUR ratifiquen e implementen el acuerdo de asociación, ya sea de forma total o gradual, disminuyendo compromisos en materia de comercio agrícola.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, María Victoria y ZELICOVICH, Julieta. “El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador” [en línea]. Madrid, Revista Relaciones Internacionales, nº 44, 2020, pp. 107-125.

ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. “Acuerdo de Asociación MERCOSUR-Unión Europea”. [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020]. Disponible: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>>

ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. “Resumen de Contenidos del Pilar Comercial del Acuerdo de Asociación Estratégica del MERCOSUR-Unión Europea”. [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020]. Disponible: <<https://cancilleria.gob.ar/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>>

ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. “Resumen Informativo del Acuerdo de Asociación Estratégica de MERCOSUR y Unión Europea”. [En línea]. Elaborado en julio de 2019 [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020] Disponible en: <http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Res_Inf_MER_EU_TLC_s.pdf>

BIZZOZERO, Lincoln. “El acuerdo marco interregional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica”. En: DE SIERRA, Gerónimo. *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. *Negociaciones Mercosur-Unión Europea, articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial*. Valencia: Cuadernos de Integración Europea, 2006, vol 5, 1885-1754.

COMISIÓN EUROPEA. “La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio”. [En línea]. Comunicado de prensa 28 de junio de 2019. [Fecha de consulta: 2 de julio 2020] Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3396>

COMISIÓN EUROPEA. “La Política Agrícola Común en pocas palabras”. [En línea]. [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.] Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_es>

COMISIÓN EUROPEA. “Sistema de preferencias Generalizadas” [En línea] [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020] Disponible en: <<https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/es/sistema-de-preferencias-generalizadas-spg>>

COPA-european farmers- y COGECA-european agri cooperatives. “EU-Mercosur – Exiting Commission opens Pandora’s box of double standards in agricultura” [En línea] Comunicado de prensa del 28 de junio de 2019, documento en inglés. [Fecha de Consulta: 2 de julio de 2020] Disponible en: <<https://www.confagri.pt/content/uploads/2019/07/EU-mercosur-exiting-commission-opens-Pandoras-box-of-double-standards.pdf>>

DE AZEVEDO, Belisario; DE ANGELIS, Jesica; MICHALCZEWSKY, Kathia y TOSCANI, Verónica. *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea*. [En línea] Washington D.C.: 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>

DE VILLALOBOS, Ruy. *El comercio agropecuario en el MERCOSUR veinte años después del Tratado de Asunción*. [En línea] Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-comercio-agropecuario-en-el-MERCOSUR-Veinte-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-del-Tratado-de-Asunci%C3%B3n.pdf>>

EUROPA PRESS. “El Parlamento de Austria rechaza el acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur” [En línea]. Sección Internacional, 19 de septiembre de 2019 [Fecha de consulta: 2 de julio de 2020] Disponible en: <<https://www.europapress.es/internacional/noticia-parlamento-austria-rechaza-acuerdo-comercial-union-europea-mercosur-20190919111306.html>>

FRENKEL, Alejandro; GHIOTTO, Luciana. *Los perdedores de siempre: apuntes sobre el Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur*. [en línea] Argentina: Revista Nueva Sociedad, 2019 [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020] Disponible en: <<https://www.nuso.org/articulo/ue-mercosur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>>

GAYA, Romina. “La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del acuerdo marco de cooperación: Quo vadis?”. [En línea] En: CONEXIÓN INTAL, columna de análisis, Presentación de la Nota Técnica 2015, [Fecha de consulta:

3 de julio 2020] Disponible en: <<https://conexionintal.iadb.org/2015/10/15/presentacion-de-la-nota-tecnica-la-negociacion-mercosur-union-europea-a-veinte-anos-del-acuerdo-marco-de-cooperacion-quo-vadis-2/>>

GONZÁLEZ, Leticia. *Abordajes del Sector Agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de dos modelos en disputa*. [En línea] En: *Jornadas Interdisciplinarias de jóvenes investigadores en ciencias sociales* (21 al 23 de octubre de 2015, San Martín-Buenos Aires), Argentina: IDAES-UNSAM, 2015. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2020] Disponible en: <https://www.academia.edu/20255890/Abordajes_del_sector_agropecuario_en_el_MERCOSUR_la_convivencia_de_modelos_en_disputa>

MALAMUD, Carlos; STEINBERG, Federico. *El Acuerdo UE-MERCOSUR: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?* [en línea]. España, Real Instituto Elcano, ARI No. 78, 2019. [Fecha de consulta: 29 de junio de 2020] Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/533702>>

MAKUK, Andrián; DUHALDE, Gabriela y ROZEMBERG, Ricardo. *La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. 841.

MOLLE, Graciela; ZAMORANO, Ana Laura. *Argentina y el sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea*. [En línea] *Revista del Comercio Exterior e Integración*, Argentina, No. 15, 2009 [Fecha de consulta: 21 de mayo de 2020] Disponible en: <<http://www.cei.gov.ar/userfiles/Argentina%20y%20el%20sistema%20de%20preferencias.pdf>>

PARLAMENTO EUROPEO. “The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement” [En línea]. Documento de resumen sobre acuerdos comerciales en negociación de la UE, idioma inglés, elaborado por Gisela Grieger del servicio de búsqueda del Parlamento Europeo, el 28 de agosto de 2019. [Fecha de consulta: 1 de julio de 2020] Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_EN.pdf)>

REUNIÓN ESPECIALIZADA EN AGRICULTURA FAMILIAR (REAF). “Sobre REAF” [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020] Disponible en: <<http://www.reafmercosul.org/sobre-reaaf>>

ROZEMBERG, Ricardo. *MERCOSUR-Unión Europea: Una buena noticia con impactos inciertos*. Madrid: Fundación Carolina, 2019. 2695-4362.

SANAHUJA, José Antonio; DAMIÁN RODRÍGUEZ, Jorge. *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización*. Madrid: Fundación Carolina, 2019. 1885-9119.

SORIA GUADALUPE, Alan. “La derrota electoral de Macron pone en riesgo el avance del acuerdo Mercosur-Unión Europea”. [En línea] En: *La Nación*, Sección Política, 30 de junio de 2020 [Fecha de Consulta: 3 de julio de 2020] Disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/la-derrota-electoral-macron-pone-riesgo-avance-nid2388272>>

UNIÓN EUROPEA. "Agricultura". [En línea]. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2020]. Disponible en: <https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_es>

ZELICOVICH, Julieta. *El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final*. [en línea] Madrid: Fundación Carolina, 2019. 2695-4362. [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2020] disponible en: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/AC-13.pdf>>



Agricultural trade in the treaty of association between European Union and MERCOSUR: an achilles' heel or a reason to be united?

Abstract: The signing of the Treaty of Association between the European Union and MERCOSUR would close decades of discontinuous negotiations between the two blocks, it is a multi-thematic association agreement that includes trade negotiations and political and cooperation commitments. However, there is a conflict of interest between the blocks, specifically regarding agricultural trade, which remains the Achilles' heel of the achievement of the Treaty and the limitation of a complete ratification of it. This article aims to explain the commitments made by the EU and MERCOSUR on agricultural trade in the Agreement, as well as analyzing advantages and disadvantages that its implementation implies for the European and South America block. Lastly, we'll present the position of each of the blocks regarding the ratification and implementation of this economic integration treaty.

Keywords: agricultural trade, economic integration, European Union, MERCOSUR, comercial agreement.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Laurita Botero Botero es Estudiante de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudios de la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario. Abogada de la Universidad Externado de Colombia.

María Florencia Guzmán es Estudiante de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudios de la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Investor-State Dispute Settlement under review; current challenges, lack of regulation in the EU-MERCOSUR agreement and basis for the EU-UK and UK-MERCOSUR FTAs

Solución de controversias Inversor – Estados bajo revisión; desafíos actuales, la falta de regulación en el Acuerdo UE - MERCOSUR y las bases para los acuerdos de libre comercio entre la UE y el Reino Unido y entre el Reino Unido y el MERCOSUR

Santiago Theoduloz Duarte^{*✉}

Abstract: Investment treaties aim to protect the rights of foreign investors and provide legal certainty, generally including an Investor-state dispute settlement (ISDS) system. The increase of criticism towards ISDS -which reached its highest point during the EU-US TTIP negotiations- brought up different concerns. As a result, the Investment Court System (ICS) was developed and incorporated for the first time in the CETA between Canada and the EU, and then in other Free-Trade Agreements (FTA) signed by the EU. However, in the EU-MERCOSUR FTA there is no regulation of a dispute settlement mechanism between investors and States parties.

Currently, the United Kingdom (UK) is leaving the EU and negotiations of a new deal with the EU are being developed. In the next stages, the UK will most likely reach different agreements with sovereign states and others commercial blocks. In this sense, there is a possibility that a future EU-UK and UK-MERCOSUR agreement will need to consider whether the ISDS or the ICS will be adopted. Also, MERCOSUR will need to analyse which system it will be willing to adopt in the future in case a dispute settlement between investors and States is adopted, and could even explore a system that includes aspects of both the ISDS and the ICS.

* Universidad de La República Oriental del Uruguay, Uruguay.
E-mail: santheoduar@gmail.com
Recibido: 31/05/2020. Aceptado: 21/07/2020.



Resumen: Los tratados de inversión tienen por objeto proteger los derechos de los inversores extranjeros y proporcionar seguridad jurídica, incluyendo generalmente un sistema de solución de controversias entre inversores y Estados (ISDS). El aumento de las críticas al ISDS -que alcanzó su punto más alto durante las negociaciones del TTIP entre la UE y los Estados Unidos- trajo consigo diferentes críticas. Como resultado, el Sistema de Corte de Inversiones (ICS) se desarrolló e incorporó por primera vez en el CETA entre Canadá y la UE y luego en otros acuerdos de libre comercio (TLC) firmados por la UE. Sin embargo, en el Acuerdo UE-MERCOSUR no se regula un mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados partes.

Actualmente, el Reino Unido está saliendo de la UE y se están llevando a cabo negociaciones de un nuevo acuerdo con la UE y en las próximas etapas el Reino Unido probablemente alcanzará diferentes acuerdos con otros Estados soberanos y bloques comerciales. En este sentido, existe la posibilidad de que en un futuro acuerdo entre el Reino Unido y la UE y entre el Reino Unido y el MERCOSUR se tenga que considerar si se adoptará el ISDS o el ICS. Asimismo, el MERCOSUR deberá considerar qué sistema estará dispuesto a adoptar en el futuro en caso de que se adopte un sistema de solución de controversias entre inversores y Estados en un tratado a firmarse, pudiéndose incluso explorar un sistema que incluya aspectos tanto del ISDS como del ICS.

Keywords: Investment Court System (ISDS), Investment Law, Free-Trade Agreement, Multilateral Investment Court, MERCOSUR.

Palabras clave: Sistema de Corte de Inversiones (ISDS), Ley de Inversiones, Tratado de Libre Comercio, Tribunal Multilateral de Inversiones, MERCOSUR.

1. INTRODUCTION

The existence, negotiation and promotion of investment treaties is one of the most important developments of public international law in the last decades. They became a key part in the promotion of international investments and therefore in the international economy.

The benefits that investment treaties provide are of utmost importance for every country and specially for the international business market. The legal certainty that investment treaties offers are the base of its importance, making host countries more attractive to them.

In this scenario, one of the key elements of investment treaties is the inclusion of an Investor-State Dispute Settlement mechanism (ISDS). ISDS represents the core part of investment protection and are -or were- considered as one of the most essential elements of them. However, over the last decades the ISDS has been in the public eye, as it became one of the most discussed parts of investment treaties.

Opponents to ISDS believe that countries are abandoning part of their jurisdiction when allowing an investment arbitral tribunal to judge

a sovereign State. In addition, the difference of treatment comparing to a national investor -who only has the right to access to a national court- is under discussion.

As a result, different proposals on how to deal with the criticism against ISDS have been developed. In this sense, one of the most innovative and complex one is the Investment Court System (ICS). The ICS was first included in the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) and the EU-Vietnam FTA. The ICS as a new mechanism to resolve investment disputes, creates an international investment court system with an appellate mechanism with the idea of creating in the future a Multilateral Investment Court (MIC).

This new paradigm brings a several number of questions, with no clear answers. Those questions relate to the possibility of showing how the ICS will be more beneficial than the ISDS, how the ICS will protect the jurisdictions of member States and mainly, how its inclusion will help to reach the same goals as with the use of ISDS.

In this sense, the EU-MERCOSUR did not include any settlement dispute mechanism between private parties and States, an aspect that shows the different criteria of the parties involved in its negotiations. Notwithstanding, the EU idea of a MIC in the future will probable intend to include MERCOSUR and some aspects will need to be modified.

The above-mentioned situation and the current negotiations of International Investment Agreements or "IIAs" must be addressed to deal with the current EU and United Kingdom (UK) negotiation after BREXIT. In this sense, in case that a treaty is reached, the way to resolve international disputes will need to be addressed and the model to follow will be a fundamental decision.

In addition, -an essential element of our research- is the discussion on how this new system could be considered as a backwardness, taking in consideration that the creation of a formal system was not something which the developers of ISDS wanted to. Considering that a formal Court system is maybe one of the main disadvantages against ISDS. This breakdown period supposes the debate of the base of the investment protection system.

Is the aim of this study to answer which of the investment dispute settlement systems -the ISDS or the ICS- will be the most beneficial for investments and how the legal community could help to improve them, considering a possible approach for new agreements.

The ISDS how it is today, is not able to deal with the criticisms that currently exists. A combination of both systems is not currently under discussion but is an element which needs to be considered. An answer must be reach in view of the importance of investment treaties and how a good system will benefit the entire community.

2. THE ISDS: CHARACTERISTICS, CRITICISM AND POSSIBLE SOLUTIONS

The inclusion of an ISDS mechanism in an investment treaty has become a controversial issue due to the fact of the increasing number of criticism against it. According to the last information provided by the UNCTAD the treaty-based concluded cases were of 674 by May of 2020. From this number 36,5 per cent were decided in favour of states, 29,4 per cent in favour of investors and 20,6 per cent were settled¹.

Defenders and promoters of the ISDS are focusing on the advantages that -in their own opinion- the system and the investment protection itself provides to the economy. Those arguments seem not to be convincing for those thinking about the asymmetry that investment protection provided to international investors comparing with national or domestic ones. That is why the discussion seems to relate to the nature or the core of investment protection. In the past, the idea of dispute settlement provisions was based on the worries regarding domestic protection for international investors, it is said that:

Rules on private investment in international law deal with the treatment of foreign investment in a country. They ensure that foreign investments receive a minimum of protection from the hosting states and formulate rules that establish a balance between the host state's vested right to expropriate or to legislate, and the foreign investor's right to their property and to non-discriminatory treatment with respect to domestic investors².

The idea of an ISDS system is to provide a mechanism to assure the right of foreign investors. In this sense, the benefits for investors in the ISDS is having a direct right to use arbitration against the host State as per the existence of a consent of arbitration made beforehand in the correspondent investment treaty. Arbitral tribunals are set for the specific case and parties have the right to choose which rule will be applicable to its case. The treaties provide a variety of choices like the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), the Stockholm Chamber of Commerce (SCC) or the Permanent Court of Arbitration (PCA), etc.

Decisions in arbitration proceedings are final and binding and there is no existence of an appeal body. There is a minor possibility of annulment in certain cases which differ depending on the treaty or the arbitration rules. The annulment is an exceptional mechanism to review an arbitral award when there was a violation of the fundamentals rights of any of the parties. As an example, when the arbitral tribunal exceeded its powers, was not duly

1 UNCTAD. Investment Dispute Settlement Navigator. (Investment Policy Hub, 2018) Available at: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS>>

2 PUCCIO, Laura Puccio. Developments and issues in light of the TTIP debate. (Investment rules in trade agreements, September 2015) Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/568333/EPRS_IDA\(2015\)568333_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/568333/EPRS_IDA(2015)568333_EN.pdf)>

constituted and in general when any aspects of the procedure breached the parties rights or their right to a due process. But, the annulment does not imply the entire revision of the award itself and the possibility for reviewing the merits of the award is restricted.

The non-existence of an appeal body and the possibility of annulment in minor and specific circumstances made the role of arbitrators to be of upmost importance, an aspect also criticised by ISDS opponents. An aspect linked with the existence of concerns about the independence and impartiality of arbitrators, which is another criticism of ISDS.

Why change the ISDS mechanism? Something clear is that the ISDS system has provided the investor of legal certainty, protecting them mainly from arbitrary powers of States. However, an increase number of criticisms against the ISDS has appeared, mainly when discussing the TTIP, the investment agreement between the EU and the US, which current future is uncertain.

Following a study from the UNCTAD, one of the first criticism to ISDS is regarding the legitimacy and transparency of investment disputes, referring that:

In many cases foreign investors have used ISDS claims to challenge measures adopted by States in the public interest (for example: policies to promote social equity, foster environmental protection or protect public health). Questions have been raised whether three individuals, appointed on an ad hoc basis, can be seen by the public at large as having sufficient legitimacy to assess the validity of States' acts, particularly if the dispute involves sensitive public policy issues³.

This aspect is also associated with the idea of discouragements for States to create public-interest regulations against the interest of foreign investors. Likewise, it is linked with the idea of an intromission in the sovereign power of States. The matter of confidentiality in some of the investment disputes is another current concern.

Another discussed aspect refers to the inconsistency and the alleged incoherent of the arbitral awards. This criticism relies on the existence of:

divergent legal interpretations of identical or similar treaty provisions as well as differences in the assessment of the merits of cases involving the same facts. Inconsistent interpretations have led to uncertainty about the meaning of key treaty obligations and lack of predictability of how they will be applied in future cases⁴.

³ UNCTAD. Reform of investor-state dispute settlement: in search of a roadmap. IIA ISSUES NOTE, 2013. Available at: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d4_en.pdf>

⁴ Ídem.

The before-mentioned aspect is a direct consequence of the existence of different investment tribunals for each case which have their own interpretations of investment treaty provisions. Also due to the fact that arbitral awards are not a mandatory precedent that arbitral tribunals must follow for new awards. Considering this last aspect as a drawback depends on each point of view as for example according to a civil law perspective, the lack of precedent is not seen as a disadvantage.

Also, even the existence of some contradictory awards, at the end tribunals -in general- are likely to follow the criteria of previous awards.

Traditionally, when thinking about arbitration the speed and low cost were considered as important advantages of the system among others. However, this is not always like this and some concerns and criticisms had been developed also on this regard. Therefore, it has been mentioned that:

Actual ISDS practice has put into doubt the oft-quoted notion that arbitration represents a speedy and low-cost method of dispute resolution. On average, costs, including legal fees (which on average amount to approximately 82% of total costs) and tribunal expenses, have exceeded \$8 million per party per case. For any country, but especially for poorer ones, this is a significant burden on public finances. Even if the government wins the case, tribunals have mostly refrained from ordering the claimant investor to pay the respondent's costs. At the same time, high costs are also a concern for investors, especially those with limited resources⁵.

This is also linked with the fact that some states have required the help of funding from third parties in order to deal with the cost of arbitration⁶.

Regarding the above-mentioned criticism a research from the European Federation for Investment Law and Arbitration (EFILA) named: "*A response to the criticism against ISDS*"⁷, focus on 11 main criticisms against ISDS, mentioning that:

Critics have raised concerns about the pro-investor interpretation of investment treaty provisions and their perceived unpredictability, the alleged lack of transparency of arbitral proceedings, the alleged lack of independence and impartiality of arbitrators. Others have suggested that ISDS bypasses the operation of domestic law and national courts and stymies the right of states to regulate. Criticisms have also been raised against the investor-state arbitration process itself, claiming

5 UNCTAD. Op. cit.

6 Is the case of Uruguay that was financed by a TPF in the investment case initiated by Phillip Morris. *Phillip Morris vs. Uruguay* ICSID N.º ARB/10/7)

7 EFILA (European Federation for Investment Law and Arbitration). *A response to the criticism against ISDS*. 17/5/2015. Available at: <<https://efila.org/2015/05/17/efila-publishes-response-to-the-criticism-against-isds/>>

that it allows partisan, self interested arbitrators to secretly overrule governments with no right of appeal⁸.

Numerous interesting aspects come from the report, for example, it showed that generally the majority of cases are won by states and not investors, as mentioned before. In addition, when considering the lack of transparency, the report shows that:

the majority of arbitral proceedings take place under ICSID rules and the ICSID awards have been published on the ICSID website for several years and the new UNCITRAL Transparency Rules introduce the same level of transparency for UNCITRAL proceedings⁹.

Also, the report focusses on the mechanism that arbitration systems nowadays have as to tackle the problems of independence and impartiality of arbitrators, which as referred is also criticised. Connected with the topic of interpretation, the creation of appeal facilities is also considered. The EFILA report mentions that even critics:

recommend that the ISDS system should be reformed and that there should be an appeal mechanism system to ensure that states remain masters of their treaties or that states should be able to issue a binding interpretation of provisions of the treaties. This conclusion not only fails to recognise that international courts and tribunals, such as the International Court of Justice itself, often rely on their past decisions. It also fails to recognise the fact that the State parties when creating the ISDS system have already established a necessary system of checks and balances in order to protect them from the creative interpretation of arbitral tribunals¹⁰.

Another criticism stated is related with the '*regulatory chill*'. This aspect has been largely discussed internationally as an effect that investment protection will have on States, basically preventing them from passing new law to avoid new claims. The EFILA report mention that there is no evidence to base this argument and this idea could be confronted with several examples as Uruguay regarding the Tobacco Regulation and the Philip Morris case.

Two more crucial elements are presented by the EFILA report. The first one is regarding the criticisms about the need of investment provisions when negotiating between developed countries or economies, like EU-US, Canada-EU and possibly the EU-UK, which are countries or regions that are considered to have developed a clear '*Rule of law legal systems*'. EFILA mentions about

8 Ídem.

9 Ibíd. p.4.

10 Ibíd. p. 11.

this that: “countries that enact laws and regulations with due process and that respect the rule of law have nothing to fear from international arbitration as their acts are not likely to be challenged”¹¹.

The truth is that a clear developed rule of law does not guarantee that domestic law will be suitable for investors and that they will protect and attract them. A clear example of this is what happened in the *Loewen v. USA*¹², which involved two developed economies, where the domestic remedies could not have been considered as the most suitable to protect the rights of the Canadian investors. Thus, the EFILA opinion about the existence of no evidence seems to be the most accurate one.

Additionally, another criticism developed in the EFILA report is about the relation of investment protection and the attraction of new investors. The case of Brazil and others developing economies is normally used by those who think that; “there is no positive correlation between FDI flows and investment treaties”¹³. Regarding this, EFILA mentions that “the truth is that investment treaties are one instrument of many which States use to attract FDI”¹⁴. And this element is of highest importance, as there are many ways to attract FDI and some of them are more effective than others, but this cannot be an element to ignore the relevance of investment protection. Finally, the EFILA report considers about the ‘*elite of arbitrators*’ in charge of the decision regarding investment dispute. Stating on this topic that:

investment arbitration is based on a system of party autonomy in which designating parties appoint their own arbitrators. In doing so both parties choose individuals they believe are likely to be sympathetic to their cause. If States indeed feel so uncomfortable with the current pool of arbitrators, they are totally free to expand that pool by selecting “new” individuals¹⁵.

Of course, parties are more willing to choose arbitrators which are more credible or who are more prestigious in the academia or investment forum. Nevertheless, this do not suppose there will be more willing to issue an award in favour of investors.

The EFILA report is an example of many studies regarding the ISDS criticisms. An essential element after discussing all the criticism is linked with the fact that many of the criticism relate to the nature of investment protection itself. In this sense, the ICS even try to solve many of its problems, the basis of the ISDS as a system seems not to be changed.

11 EFILA, Op. cit. p. 11.

12 *Loewen Group. Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America*, ICSID Case No. ARB(AF)/98/3.

13 EFILA, Op. cit. p. 11.

14 *Ídem*.

15 EFILA, Op. cit. p. 11.

There is a view which consider¹⁶ that the reform of ISDS needs to be directed by constitutional principles, what implies: “breaking with the prevailing private law thinking in many quarters of ISDS practice”¹⁷, what seems to be a change of paradigm. From that point of view, the creation of an appellate body as well as a permanent court is understood to be in compliance with constitutional principles. Considering also that both elements: “would serve the rule of law by introducing an additional instance that could ensure the correctness of decisions rendered in ISDS”¹⁸ Among solutions provided by the UNCTAD, the introduction of appeals facility and the creation of a standing international investment court is also included.

3. THE ICS AS A NEW SYSTEM

The ICS is presented as the solution to the criticism that currently exists to ISDS with the same aim of resolving investment disputes. However, the system presents some differences clearly visible at first sight. Among this, the existence of a permanent court eliminates the possibilities of deciding without restrictions who will be the judges or the arbitrators that will be in charge of the decision. The incorporation of an appellate body in the ICS represents an important change. Those elements, brings to the discussion an important question, is the new system better than the last one? Unfortunately, the answer is not an easy one.

When negotiating the CETA a traditional ISDS system was included in the investment chapter. However, as a result of the criticism against ISDS which resulted from the negotiation of the TTIP between the EU and US -where the investment chapter was in the centre of the discussion-, different studies advise that the investment settlement provisions of the CETA needs to be redefined. On this regard, it was a public consultation regarding this matter followed by the EU Commission, where they stated that:

The public consultation launched by the Commission on investment protection in the EU- USA negotiations for a TTIP confirmed the desire of sections of EU civil society for further reform of international investment provisions. The replies to the consultation indicated either concern or opposition to the use of ISDS in TTIP and provided comments on the EU’s approach within TTIP¹⁹.

Of course, this supposed an alert to the EU in the continuity of the

16 SCHILL, Stephan. “Reforming Investor - State Dispute Settlement (ISDS): Conceptual Framework and Options for the way forward”. [July 2015] Think Piece. Task Force on Investment Policy.

17 Ídem.

18 Ídem.

19 EPRS - European Parliament Research Service. “From arbitration to the investment court system (ICS)”. PE 607251(978-92-846-1171-3) In-depth Analysis [June 2017]. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2017\)607251](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2017)607251)>

CETA as it was first developed. In this regard, when considering the TTIP the EU Parliament voted a request which considered the replacement of ISDS with a new system²⁰.

The decision of creating a “special” and unique tribunal for CETA disputes and an ICS in general represents mayor costs and this needs to be considered, mainly when the cost of procedure was a critic under ISDS. In this regard, the European Union Parliament Research Service (EPRS) mentions that:

The ICS was inspired by the World Trade Organization Appellate Body, both for the selection and remuneration of judges. Judges will receive a retainer fee that may be turned into a salary if workload justifies it, as in the WTO framework. The main reason for the retainer system is the relatively low annual average of cases brought under investment agreements. For example, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the Energy Charter Treaty, two of the treaties with the largest total number of investor-state disputes, averaged respectively 2.7 and 6.6 cases per year. Because of the low number of cases and to contain the cost of establishing an ICS, CETA uses the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) as an administrative secretariat, charged with providing organisational and logistical assistance for the ICS proceedings²¹.

In this sense, as to avoid the existence of major costs and with the aim of having the support and logistic assistance of an experience institution article 8.27.16 of the CETA provides that; *“The ICSID Secretariat shall act as Secretariat for the Tribunal and provide it with appropriate support.”* Naturally, as mentioned, the use of ICSID as an administrative secretariat supposes the reduction of costs that the new ICS will bring. Also, it is said that: *“the choice of ICSID for CETA could be related to its current role in NAFTA, but also to the fact that it is currently the main forum for ISDS globally”*²².

Is also important to mention that according with Article 8.23.2 of the CETA, the submission of claims to the tribunal could be acquiesced under the ICSID and UNCITRAL Rules. In this sense, and considering the new aspects introduced by the ICS, the report mentions that;

The change to an ICS has been welcomed by some parties previously critical of arbitration, but which were open to reform. However, some of the acclaimed system innovations will be decided only after the establishment of the court (such as the code of conduct), and developments will therefore be monitored. For those supporting arbitration, the switch to an ICS represents a compromise, as it

20 EU Parliament Resolution of 8/7/2015.

21 EPRS - European Parliament Research Service. Op. cit.

22 Ídem.

maintains the international investment law dispute settlement framework, although the investor has no say in selecting the tribunal members, as it did under arbitration²³.

Of course, this element brings criticism regarding on how far the new system is from the former one. However, the approach seems reasonable, mainly when thinking that the aim of both systems is the same.

In September 2015, the submission of the ICS as a new system was made and the EU resolved the inclusion of the ICS for the TTIP but also to other treaties under negotiations as the CETA, this also was approved by Canada. Thus, considering the opinion of the EU, the route for a possible investment treaty between the EU-UK does not seem to be different and seems to be a feasible way for a possible UK-MERCOSUR agreement.

Important is to mention that is in the core of investment law to establish the mechanism to protect investors rights and make the conditions in the host country more attractive to foreign investments. Investors are generally reluctant to be bound by domestic courts, for these reasons it has been mentioned that: “alternative methods have been created for the settlement of disputes between states and foreign investors. They consist primarily of granting the foreign investor direct access to arbitration with the host state”²⁴. Something that is proposed to change with the ICS.

Undoubtedly, the ICS is a new form of settlement mechanism, different from the former one, but designed for international investments. As the EPRS mentions “the main opposition to the ICS comes from those who primarily favoured a domestic approach to such disputes”²⁵. On the contrary, this could not mean that people which support arbitration in investment will probably support this new system.

The new ICS tribunal in the CETA includes a first instance court with a 15 judges list to be selected and an appeal body. Those are the main difference with the ISDS. An investment arbitration nowadays will be dealt by an arbitral court and its decision will be final and binding. As a difference, we note that a first term award under CETA could be revised by the appeal body. Each court will be integrated by three judges or a sole arbitrator, they will be chosen by the President of the tribunal among the members previously appointed. The important aspect is that they must always be from the 15 members previously listed and there is no possibility for the parties to introduce another individual.

There are other essential elements from the CETA to consider, for example the start of each dispute will be with a consultation phase to avoid the existence of disputes and try to solve them beforehand. The effectiveness

23 EPRS - European Parliament Research Service, Op. cit.

24 DOLZER, Rudolf; SCHREUER, Christoph. Principles of International Investment Law. 2nd ed. Oxford University Press, 2012. p. 236.

25 EPRS - European Parliament Research Service, Op. cit.

of this phase will prevent parties to continue proceedings and therefore reduce costs.

Furthermore, some aspects have been developed to avoid the cases under CETA become expensive. In this sense, being an appointed judge in the CETA is not considered to be a permanent job and they established a system retainer fee with the possibility of creating a salary position if necessary. This is something to consider also when thinking about the possibility of creating a Multilateral Investment Court. As could be seen, the negotiation of the CETA has specifically address the matter of high costs involving court proceedings as to avoid the criticism made to ISDS on this regard. However, in cases involving many jurisdictions and parties from different countries, the problems of cost and fees is difficult to address.

Finally, the ICS included at the CETA seems to be a feasible model to be adopted in a future EU-UK FTA and a UK-MERCOSUR agreement, the EU also included its ICS in the EU-Vietnam FTA²⁶. The non-existence of an investor-State dispute resolution mechanism in the EU-MERCOSUR makes the inclusion of an ICS an aspect to be considered in the future.

The ICS appears to be the dispute resolution model to be adopted by the EU in all its future investments treaties. Moreover, is important to mention that the UK is and was part of the EU when development the ICS so it is probable that would be willing to adopt this system, in for example a UK-MERCOSUR, even this fact is not guarantee.

Notwithstanding, the inclusion of ICS was not unanimously supported at the beginning. In this regard, Belgium ask to the EU Court of Justice (CJEU) to review the compatibility of the ICS with the EU law system. This was a condition of the Walloon regional government to agree on the inclusion of the ICS in the CETA and to ratified it. This is important considering that according to the CJEU opinion²⁷ dispute settlement mechanism must be approved by the EU and each member states as it is a share competence.

3.1. The creation of the Multilateral Investment Court

One of the objectives of the CETA through the ICS is the creation in the future of the Multilateral Investment Court (MIC). The EU appears to be determined to create the MIC in the future and the inclusion of MERCOSUR in a possible future treaty is an aspect to be considered.

This is not the first time that the international community aims to develop a kind of MIC. Between 1995-1998, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) started negotiations to develop a "Multilateral Agreement on Investment" from NGOs. It is argued that²⁸ the

26 EUROPEAN COMMISSION. "EU-Vietnam Free Trade Agreement Now Available Online". *News archive*. 1 February 2016. Available at: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1449>>

27 EU COURT OF JUSTICE. "Opinion 2/15 of The Court" (Info Curia, 16 May 2017).

28 EU parliament research service. "Prospects for a Multilateral Investment Court". At a Glance, 2017. Available at: <<http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/607252/>>

main difference between the OECD project and the EU proposal is that the first one was more focus on substantive investment protection and the new one is more focus on the procedural side of the investment protection system.

To pursue its goals, the CETA establish as an obligation to follow different steps to create the MIC. Article 8.29 of the CETA provided that the CETA Joint Committee have the power to replace the ICS for the MIC. In the same line, Art. 8.15 of the EU- Vietnam FTA includes an agreement of the parties for the development of a MIC with the same effect as the CETA, adopting also the idea for a multilateral appellate mechanism.

The above-mentioned provisions in part recognised that the ICS is not the best solution, even considered as a previous step for the MIC. However, is the MIC possible or represent an improvement compared with the ISDS? This is a question with a difficult answer considering the current situation of investment law. The MIC seems to be hard to be reached as appears not to consider the current problems that the ISDS have to deal with.

The EU has an important commitment in the pursuit of a MIC. As a result, on 13 September 2017, the EU Commission published recommendations to the EU Council in order to start negotiations for an international agreement including a MIC. Consequently, on 20 March 2018, the EU Council approved, and published negotiating directives were authorised the EU Commission to start the negotiation for a future MIC. In addition to this, in the end of the 2017 discussions on this regard were sponsored by UNCITRAL. After that, on 18 January 2019, the EU submitted its proposal to the UNCITRAL. The last sessions of the working group took place in Vienna on October 2019 and January 2020²⁹.

3.2. Criticisms about the new ICS

The creation and development of the ICS is not peaceful and has also brought some criticism. The ICS is not seen as a solution by all members of the civil society, who did not understand the new system as an answer to the current problems and who do not think the protection of investors must be different than the one provided to national ones³⁰. The supporters of these

EPRS_ATA(2017)607252_EN.pdf>

29 According to: EU Parliament. "Multilateral Investment Court (MIC)". *Legislative train schedule, a balanced and progressive trade policy to harness globalisation*. Available at: <[30 For example, the case of Greenpeace when considering the Multilateral Investment Court \(MIC\) proposal from the EU Commission, where they mentioned: "Investment agreements are currently designed to offer investors protection and means of redress against possible abuses by public authorities. However, they do nothing to hold investors accountable to states, communities and individuals that may be damaged by their conduct. This asymmetric investment protection results in unjustified privilege for foreign investors and discrimination against domestic authorities, companies and individuals. This asymmetry is all the more troubling when we compare the strong enforcement mechanisms the Commission is pursuing in favour of corporations versus the weak enforcement of international environmental or human rights law". Available at: GREENPEACE.ORG. "Ref: Public consultation on a multilateral](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-multilateral-investment-court-(mic)></p></div><div data-bbox=)

opinions are against not only to the new system but also they seems to be against investment law and its main purpose.

In addition, discussions about how the new ICS will violate the principle of autonomy of the EU legal order has been brought. This relates to the fact of how compatibilized is the system of the new ICS with the EU law. Even this is a specific problem of the EU and not of the system itself, this will be discussed in cases like the CETA and in a possible future agreement with the UK and an agreement with MERCOSUR.

The EU see the ICS as a previous step for the development of the MIC. However, it is not sure that even the ICS or the MIC, will solve the current criticism of the ISDS. Moreover, how the new system substantially changes the older one is over discussion.

For these reasons, the ICS has also been criticised and characterised in a report like the: "... wolf in sheep's clothing", alleging to be the "EU's great corporate privilege rebrand"³¹. The same report also refers to the ICS as the Trojan horse of the EU Commission stating that:

with the exception of some procedural improvements -an enhanced selection process for arbitrators, stronger ethics rules, and the establishment of an appellate body- the re-branded version essentially contains the same investor privileges as existing trade and investment agreements³².

Adding that the new dispute settlement is not judicially independent based on the fact that:

only investors can sue and arbitrators are paid per case, there is an incentive for the arbitrators (misleadingly re-labelled 'judges' in the EU proposal) to side with them as this will bring more lawsuits, fees, and prestige in the future. Restrictive selection criteria, the lack of cooling off periods and loopholes in the proposed ethics code for the arbitrators also give rise to concerns that tribunals will be staffed with the same private lawyers who have until now driven the boom in investment arbitration and grown their own business – by encouraging investors to sue and by interpreting investment law expansively to encourage more claims³³.

The cited report translated to ICS the same criticism that exists before

reform of investment dispute resolution. <https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2018/08/23a6fee2-23a6fee2-20170315_gp_open-letter-commissioner-malmstrom.pdf>

31 EBERHARDT, Pia. *Investment Court System (ICS): The wolf in Sheep's Clothing (Public Service International)*, 2016.

32 Ídem.

33 EBERHARDT, Pia. Op. cit.

the arrival of the ICS, as they see this new system as a “re-labelling” of the previous one. Even the ICS seems not to be the solution to all of the problems that exists in the ISDS, this position is not shareable as do not consider that the ICS has not been already proved. There is an effort of the EU to bring solutions that must be measured. However, not even the EU knows if this new system will be a successful one.

3.3. The ICS as a solution of the problems present in the ISDS

The ICS is presented by its developers as the best way to solve the problems that the ISDS presents. But, is this a realistic approach? It seems that the new proposal is mainly base on the opinion of the civil society and state countries, but what investors think about a reform appears to be continuously forgotten. In this sense, it is mentioned that:

Making proposals for ISDS reform requires taking stock of the status quo. From the perspective of foreign investors, investment treaty arbitration, which is offered in addition to, or as an alternative for, the host state’s domestic courts, has been successful in making host states comply with their IIA obligations in an effective, neutral, and independent forum for the settlement of investment disputes³⁴.

And of course, how investors see the new proposal is a vital element to consider a reform because investments are undoubtedly needed. Though, sometimes investors -which are key actors- looks to be forgotten. After the existing and development of a mechanism as arbitration through ISDS, the ICS could be seen as a legal setback in investment protection. In this sense, the creation of a permanent body when organizations as the ICSID play a key role in arbitration could be seen as an increasing of costs and as a non-realistic approach.

The appeal mechanism seems to make process longer that the ones where ISDS was involved. One aspects of arbitration -that is seen as an advantage- is that their awards are final and binding. However, the possibility of the annulment is specifically regulated in some cases, and an appeal mechanism looks not to be completely necessary.

The creation of a MIC must be carefully addressed. There is no base to consider that this will signify an improvement in the current system. In addition, the low possibilities of an agreement in the international community regarding the creation of a MIC makes this a phase difficult to be reached.

Naturally, the change and improvement of the ISDS or investment protection will not be automatic and is a process which requires time and patience from all the parties involved. Though, the current conditions entail the need of dealing with the problem urgently.

Regarding this new mechanism and considering the previous criticism,

34 SCHILL, Stephan. Op. cit.

EFILA³⁵ also addressed this topic. Considering that the ICS is a:

first and foremost, a bold move to appease the EP and the public opinion in many EU Member States, which are critical against TTIP generally, and in particular against including any type of ISDS. The ICS proposal attempts to make the inclusion of an investor-state dispute settlement mechanism in TTIP politically acceptable, while at the same time trying to address the perceived shortcomings of the existing ISDS³⁶.

Aspects that must be analysed in order to accept the ICS as a valid mechanism of protection of States and investors.

4. A POSSIBLE EU-UK FTA AND THE SYSTEM TO BE ADOPTED

As mentioned before, the CETA was the first to add an ICS. Thus, will a possible EU-UK FTA include an ICS? This is difficult to conclude in this primary stage when there is a situation of uncertainty regarding the future of the EU - UK relations but is a possibility that needs to be explored.

When discussing the options for trade for the UK and the EU after BREXIT many options are on the table³⁷. Among them, it is found; (i) Membership to the EEA (European Economic Area); (ii) Become part of the EU's custom union; (iii) Agreed an FTAs with the EU. A decision that needs to be reached in this transition period after the "exit" of the UK from the EU, the last 31th of January 2020.

Notwithstanding, from the list mentioned above, the negotiation of an FTA seems to be the most beneficial one for both parties. An important aspect relies on the fact that the EU will probably support the use of an ICS as a settlement mechanism if an investment chapter is included in a possible FTA. This is based on the context of the previous TTIP negotiations and the final adoption of the ICS in the CETA. If the UK do not agree with this aspect, new elements will be probably bring to the discussion. Maybe, as happens when you have to resolve problems between cousins, an eclectic approach is reached an aspect that in our view may be the most recommendable approach.

Of course, in the negotiation of the treaty the investment protection aspects will be particularly addressed. As it is regulated in the Lisbon treaty the development of the investment policy of the EU is led by the EU Commission, but it is currently under discussion if the EU commission is able to agree on the settlement dispute system as it affects the sovereignty of EU members.

35 LAVRANOS, Nikos et al. "TASK FORCE PAPER regarding the proposed International Court System (ICS)". *EFILA*. 1-2-2016.. Available at: <https://efila.org/wp-content/uploads/2016/02/EFILA_TASK_FORCE_on_ICS_proposal_1-2-2016.pdf>

36 Ídem.

37 HOUSE OF LORDS. "Brexit: the options for trade. European Union Committee". *5th Report of Session*. 2016–17. p. 72. Available at: <<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/72/72.pdf>>

Is for this reason that these agreements are considered “*mixed agreements*” defined as agreements which to be approved need the ratification of the EU and also its members.

The CETA was qualified as a mixed agreement by the EU Commission -mainly because of its investment chapter-, thus currently there is no doubt about its legal nature, even this aspect was highly discussed. Therefore, the CETA needs the approval of the EU and each of its member before coming into force. The same will happen with a possible agreement between the EU and the UK if containing and ISDS or most probable a ICS as expressed.

Independent from the form to be adopted, the correspondent agreement will probably have an investment chapter as the protection of investment is a priority for both parties. A chapter that will include a dispute resolution mechanism. A mechanism adopted in accordance with the aim of creating an investment protection system that could be resume in a depoliticised mechanism, which protect investors from any change in domestic law in the aim of bringing legal certainty to them.

Something that the UK must also consider is their approach to the creation of the MIC. After BREXIT, there is a feeling that the UK not seems to be a country open to this kind of agreement or structure involving a foreign Court. Even though, the EU after its commitment in the promotion of the CETA seems to be willing to adopt this kind of provision and also the UK to follow this model. However, this must not be seen as an element to be part in the core of the investment negotiations between the two parties as per the possible UK negative approach to it.

5. THE APPROACH OF MERCOSUR TO THE ICS AND NEW TRENDS ON INVESTMENT PROTECTION

5.1. The EU-MERCOSUR FTA

Last year, the FTA between the EU and MERCOSUR was announced after more than twenty years of negotiations. The future of the agreement is promising. However, the agreement still needs to be approved by all the parliaments of the members of each block. Nevertheless, the text did not include any dispute settlement mechanism between investors and States parties. Additionally, an important aspect to consider is that many EU and MERCOSUR States have IIAs (including ISDS) yet into force.

The inclusion of an investor-state dispute mechanism in the EU-MERCOSUR FTA was a desirable aspect in a treaty of this kind. Nevertheless, only a dispute settlement mechanism between State parties or the blocks as a whole was included. Many reasons could be the ones that reached to the no inclusion of an investors settlement dispute mechanism and they seems to be related with the success of the agreement and its ratification by its members.

Among the reasons, the negative approach of Brazil to IIAs, the concerns about human rights disputes in the MERCOSUR region, the current

situation of the EU regarding intra EU investment and what happened in the CETA negotiations has been reached³⁸. Undoubtedly, the criticism against ISDS also had a strong influence on the negotiations results. There is a need to find an attractive mechanism to all parties involved. In this sense, the possibility of creating a system which combines elements from the ISDS and new aspects of the ICS, mainly the incorporation of an appellate body is in our opinion a feasible approach to follow. Also, the need to establish a new system that could deal not only with the general criticism but also with the concern of countries that are reluctant to adopt a dispute settlement mechanism between investors and States, as is the case of Brazil, for example.

It must be considered that the possibility of a renegotiation in the future were the ICS could be included also exists³⁹. In our view, the creation of a system suitable to the interest of the EU and MERCOSUR considering the lessons learnt from the future application of the CETA and its ICS mechanism is a possibility to explore. The possibility of creating a system which includes aspects of the ISDS and the ICS and considers legal developments of our region, will represent an effective and acceptable mechanism of solving investment disputes between investor from the EU and MERCOSUR.

In our view, considering that EU and some MERCOSUR States have IIAs (including ISDS) yet into force, it will be the time to replace them by the creation of a unique dispute settlement mechanism between investors and States with clear rules applicable to the countries of both blocks. In this sense, the arguments developed in the EU that rejects the existence of intra-EU BITs are also applicable to this situation.

Finally, in our view, a possible renegotiation will need to includes the correspondent provisions that encompass the EU ambition of creating a MIC. Bringing to the system a Latin American approach that will assure the success of the MIC implementation worldwide.

5.2. The UK-MERCOSUR FTA; an approach to its negotiation

After leaving the EU on 31th of January 2020 it's time for the UK to look for new FTAs and investment agreement all over the world. This represents a great opportunity to the MERCOSUR in starting a new relation with an important economy like the British one. In this sense, even a negotiation of a deal is far from being reached, it is probable that a possible deal will include an investment protection chapter.

If a FTA is reached, it will be the time for all the parties involved to consider the inclusion and negotiations of a dispute settlement mechanism to solve the investor-State disputes. It is recommendable that this mechanism includes an ICS or an innovative mechanism that considers some aspects

³⁸ BAS, Magdalena , Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Sombras y Ausencia de la solución de controversias inversor-Estado, DT (2019), Available at: <https://www.fundacioncarolina.es/dt_fc_21/>

³⁹ According with BAS, Magdalena. Op. cit.

form the ISDS and the ICS combined. As the EU will not be involved in this negotiation and considering that the approach to the matter from the MERCOSUR countries and the UK could be different to the one developed by the EU, the system to be adopted needs to crystalize a mechanism in which all the countries involved feel comfortable. Mainly considering, for example, the approach of Brazil that is different from the approach of the others MERCOSUR countries.

Is important to establish that currently Argentina, Paraguay and Uruguay have IIAs with the United Kingdom into force, all including an ISDS system representing an important start for a negotiation of a deal that includes the whole MERCOSUR. In the case of Brazil, the IIAs with the UK was never ratified it⁴⁰. We are not considering Venezuela as it is currently suspended in its rights and obligations as a MERCOSUR member. Nevertheless, the negotiation of a new FTA must consider a new and comprehensive approach of all the parties involved.

The question if an ICS mechanism with a possible MIC in the future would be included and even the existence of a FTA is still uncertain. Mainly considering the Brazilian traditional reluctance to IIAs and the low probability of the UK allowing a foreign MIC to decide their investment disputes. Of course, the approach of the UK to the CETA was an open one but this was as a member of the EU a condition that has now change. Though, the discussions that currently exists will allow the parties to consider the adoption of a model that complies with their expectations and guarantee investors and States the protection they required. Thus, all the elements presented by the defenders of the ICS and the critics to the ISDS and the ICS must be considered in a future negotiation, that will include the approach of the UK and MERCOSUR countries involved.

CONCLUSIONS

The aim of this article is to answer which of the investment dispute settlement systems -ISDS or ICS- will be the most beneficial for investments and how the legal international community could help to improve both of them, considered as a possible approach for their inclusion in the EU-UK FTA after BREXIT, in a future renegotiation of a EU-MERCOSUR agreement and a possible UK-MERCOSUR FTA. After considering most of the factors that influence on the present topic, a general statement on this matter is far from being clear.

The presence of several criticisms to the ISDS system made the EU and several parties involved to create a new system -the ICS- to deal with the existing criticism. Even the efforts, at a first sight the new system does not seem to be able to cope with them. The inclusion of an appeal mechanism and a permanent Court looks to be a positive change. However, there is no evidence that both represents a unique and effective solution to the criticism

40 Information provided by the UNCTAD. Investment Policy Hub. Op. cit.

of the ISDS. Also, the creation of a MIC appears as a difficult objective to be acquired. Additionally, the idea of eliminating arbitration through an ISDS could result in a seatback in investment law instead of an improvement.

Different criticisms and its proposed solutions are forgetting the role and opinions of investors who play a key part in the promotion of investments. The solution cannot rely only on what States and civil society cares about because of the complexity of the problem. In this sense, the adoption in the future of a system that considers the positive aspects of the ISDS and the constructive developments created by the ICS, mainly the existence of an appellate body, seems to be the most prudent approach to this issue. It would be important to analyse how the ICS works as to consider the possibility of coordinating the efforts of the EU in the creation of a MIC.

As a result of this, the best trade deal between the EU and the UK will be the one which includes an investment chapter and assure the promotion of investment. Both are allies and share a common past and must be focussed on their shared future. As the ICS was developed in the EU when the UK was still a member, it is probable that an approach similar to the ICS will be adopted. However, considering the approach of the UK to foreign Courts the possibility of refusing the existence of an ICS and mainly the future creation of a MIC is an element to be considered. Once again, an approach that combines element of the ISDS and the ICS could be the best way to protect investors and promote investment as well.

In the case of MERCOSUR, the inclusion of an ICS in a future renegotiation with the EU must be taking into account by the actors involved. Also, the ICS inclusion in a future negotiation with the UK is a plausible element that needs to consider all the elements presented in this article. Additionally, the creation of a system that includes the advantages of the ISDS and the benefits introduced by the ICS -mainly with the inclusion of an appellate mechanism- and reflects the Latina American approach to investment protection, is in our view the most reasonable step to follow. In this sense, from a MERCOSUR perspective, the approach of Brazil to IIAs for example will be an important element in the discussion. Also, the future of the existence of IIAs between MERCOSUR and EU countries and its future is an aspect to be redefined.

The improvement of the ISDS without changing for the ICS could also be an attractive solution, adopting new and positive elements from the ICS, mainly the existence of an appellate body. Undoubtedly, the work together of all the parties involved will create the best solution, with the possibility of reaching the best system possible and continue improving investment law, investments and its protection.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

BAS, Magdalena. *Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Sombras y Ausencia de la solución de controversias inversor-Estado, DT.* 2019. Available at: <https://

www.fundacioncarolina.es/dt_fc_21/>

DOLZER, Rudolf; SCHREUER, Christoph. *Principles of International Investment Law*. 2nd ed. Oxford University Press, 2012.

EBERHARDT, Pia. *Investment Court System (ICS): The wolf in Sheep's Clothing (Public Service International)*, 2016.

EFILA (European Federation for Investment Law and Arbitration). *A response to the criticism against ISDS*. 17/5/2015. Available at: <<https://efila.org/2015/05/17/efila-publishes-response-to-the-criticism-against-isds/>>

EPRS - European Parliament Research Service. "From arbitration to the investment court system (ICS)". PE 607251(978-92-846-1171-3) In-depth Analysis [June 2017]. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2017\)607251](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2017)607251)>

EU Parliament Research Service. "Prospects for a Multilateral Investment Court". At a Glance, 2017. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/607252/EPRS_ATA\(2017\)607252_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/607252/EPRS_ATA(2017)607252_EN.pdf)>

EU Parliament. "Multilateral Investment Court (MIC)". *Legislative train schedule, a balanced and progressive trade policy to harness globalisation*. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-multilateral-investment-court-\(mic\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-multilateral-investment-court-(mic))>

EUROPEAN COMMISSION. "EU-Vietnam Free Trade Agreement Now Available Online". *News archive*. 1 February 2016. Available at: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1449>>

HOUSE OF LORDS. "Brexit: the options for trade. European Union Committee". *5th Report of Session*. 2016–17. Available at: <<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/72/72.pdf>>

LAVRANOS, Nikos et al. "TASK FORCE PAPER regarding the proposed International Court System (ICS)". *EFILA*. 1-2-2016.. Available at: <https://efila.org/wp-content/uploads/2016/02/EFILA_TASK_FORCE_on_ICS_proposal_1-2-2016.pdf>

PUCCIO, Laura Puccio. *Developments and issues in light of the TTIP debate. (Investment rules in trade agreements, September 2015)* Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/568333/EPRS_IDA\(2015\)568333_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/568333/EPRS_IDA(2015)568333_EN.pdf)>

SCHILL, Stephan. "Reforming Investor - State Dispute Settlement (ISDS): Conceptual Framework and Options for the way forward". [July 2015] Think Piece. Task Force on Investment Policy.

UNCTAD. *Investment Dispute Settlement Navigator. (Investment Policy Hub, 2018)* Available at: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS>>

UNCTAD. Reform of investor-state dispute settlement: in search of a roadmap. IIA ISSUES NOTE, 2013. Available at: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d4_en.pdf>



Resolução de litígios entre investidores e Estados em análise; desafios atuais, o acordo UE-MERCOSUL falta de regulamentação e base para os Acordo de livre comércio UE-Reino Unido e Reino Unido-MERCOSUL

Resumo: Os tratados de investimento visam proteger os direitos dos investidores estrangeiros e proporcionar segurança jurídica, geralmente incluindo um sistema de resolução de disputas entre Investidores e Estado (ISDS). O aumento das críticas ao ISDS - que atingiu o seu ponto mais alto durante as negociações UE-EUA TTIP - trouxe preocupações diferentes. Em consequência, o Sistema de Tribunal de Investimento (ICS) foi desenvolvido e incorporado pela primeira vez no CETA entre a Canadá e a UE e depois noutros acordos de comércio livre (ACL) assinados pela UE. No entanto, no TLC UE-Mercosul não existe regulamentação de um mecanismo de resolução de disputas entre investidores e Estados partes.

Atualmente, o Reino Unido está a abandonar a UE e estão a decorrer negociações para um novo acordo com a UE e, nas fases seguintes, é provável que o Reino Unido chegue a acordos diferentes com Estados soberanos e outros blocos comerciais. Neste sentido, há a possibilidade de que um futuro acordo Reino Unido - UE e Reino Unido-MERCOSUL precise considerar se o ISDS ou o ICS será adotado. Além disso, o MERCOSUL precisará considerar qual sistema estará disposto a adotar no futuro, caso seja adotado um acordo de disputa entre investidores e Estados, e poderia mesmo explorar um sistema que inclua aspectos tanto do ISDS como do ICS.

Palavras-chave: Sistema de Tribunais de Investimento (ISDS), Lei de Investimentos, Acordo de Livre Comércio, Tribunal Multilateral de Investimentos, MERCOSUL.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Santiago Theoduloz Duarte is LLM, Queen Mary, University of London. Doctor in Law and Social Sciences & B.A. in International Relations from the University of the Uruguayan Republic. MCI Arb. Assistant teacher of Civil Law at the University of the Uruguayan Republic. Associate Lawyer at Guyer & Regules, Montevideo, Uruguay.

O papel da governança das instituições consultivas: União Europeia e MERCOSUL

El rol de la gobernanza de las instituciones consultivas: Unión Europea y MERCOSUR

Tainá Siman ^{*} 

Resumo: A participação de atores descentralizados nas integrações regionais tem ganhado um papel relevante não somente na tomada de decisões dentro da instituição ao longo dos anos, mas tem também chamado a atenção de parte da comunidade acadêmica. O desenvolvimento da sociedade civil tomou forma de sindicatos, ONG's, OI's, associações, entre outros, que encontraram através da organização formal uma maneira de se infiltrar e institucionalizar sua influência e participação dentro dos mecanismos das integrações regionais. Tendo como principais órgãos de representação de nível subnacional o Comitê das Regiões (CdR) e da participação civil o Comitê Econômico e Social Europeu (CES), o presente artigo busca investigar qual o papel das ações desses órgãos junto ao conjunto da União Europeia. No caso do MERCOSUL, serão analisados o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) e o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). Para isso, utilizamos uma tipologia que define a sociedade civil em quatro papéis: parceira, legitimadora, manipuladora e contestadora. A primeira sessão do artigo define e explora essas tipologias, enquanto as seções seguintes buscam investigar a origem, principais atores, e o grau de autonomia dos órgãos supracitados. Nas considerações finais busca-se, a partir das características levantadas sobre as instituições, associá-las às tipologias afim de refletir quais interações e pressões dessas agências sobre a União Europeia e o MERCOSUL.

Resumen: La participación de actores descentralizados en integraciones regionales ha ganado relevancia no solamente en la tomada de decisiones en las instituciones a lo largo de los años, pero ha también llamado atención de

* Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: taina.siman@gmail.com
Recibido: 30/05/2020. Aceptado: 28/07/2020.



parte de la comunidad académica. El desarrollo de la sociedad civil tomó la forma de sindicatos, ONG's, OI's, asociaciones, entre otros, que encontraron a través de la organización formal una manera de infiltrarse e institucionalizar su influencia y participación dentro de los mecanismos de integraciones regionales. Teniendo como principales órganos de representación subnacional el Comité de las Regiones (CdR) y de participación civil el Comité Económico Social Europeo (CES), el presente artículo busca investigar cual el rol de esos órganos junto a la Unión Europea. En el caso de MERCOSUR, serán analizados el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR), y el Comité Consultivo Económico Social (FCES). Para eso, utilizamos una tipología que define la sociedad civil en cuatro roles: parcerera, legitimadora, manipuladora y contestadora. La primera parte del artículo define y explora esas tipologías, en cuanto las sesiones siguientes buscan investigar el origen, los principales actores, y los grados de autonomía de los órganos supra citados. En las consideraciones finales son conectadas, a partir de las características descritas, las instituciones a las tipologías a fin de reflejar cuales son las interacciones y presiones de estas agencias sobre la Unión Europea y sobre el MERCOSUR.

Palavras-chave: União Europeia, sociedade civil, MERCOSUL, instituições consultivas.

Palabras clave: Unión Europea, sociedad civil, MERCOSUR, instituciones consultivas.

1. INTRODUÇÃO

O Tratado de Roma de 1957 deu início ao Comitê Econômico e Social Europeu, que tinha apresentado como objetivo construir uma ponte entre a Europa e a sociedade civil. No entanto, só ganha força relevante com a ampliação de seus poderes em 1993, no Tratado de Maastricht. Esse mesmo Tratado teve a época de suas negociações marcada por uma forte movimentação sobre a importância do nível regional na União Europeia, dando assim origem ao Comitê das Regiões.

De maneira semelhante, o marco institucional traçado pelo Protocolo de Ouro Preto em 1994 no MERCOSUL criou o Foro Econômico e Social, primeiro órgão de participação no bloco que não fosse composto pelo executivo dos Estados membros. Dez anos depois, na Cúpula de Ouro Preto, é criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento, com órgãos que representam a divisões regionais e locais dos Estados Parte. Desde então, no caso de ambos projetos de integração, o debate sobre a participação da sociedade civil, níveis subnacionais e regionais tem sido alvo de acadêmicos e *policy makers*.

As questões que rodeiam esse debate trazem como principais pontos reflexões sobre a difusão de poder entre outro níveis que não o estatal,

surgimento e aumento de relevância de novos atores, descentralização do Estado na tomada de decisão, por vezes predizendo um futuro em que o ganho de poder por esses novos atores e descentralização de poder do Estado como um movimento progressivo¹. Comparativamente, menor é a quantidade de produção acadêmica sobre como essas novas instituições funcionam *de facto*, ou seja, de que forma elas realmente alteram e influenciam o processo decisório, se conseguem desenvolver mecanismo de by-pass, ou se conseguem agilizar/otimizar as demandas de seus atores.

Como resultado, por vezes nessas reflexões existe um gap entre como a evolução institucional da União Europeia é descrita e como esses órgãos atuam e evoluem, sem que se estabeleça um vínculo explícito entre o discurso e a prática. Diversos outros pontos também faltam ser devidamente analisados tais como qual a função que esses órgãos prestam à União Europeia e ao MERCOSUL (se é que prestam); se a relação deles com a instituição é baseada majoritariamente em pressão ou cooperação; ou se eles legitimam ou contestam o processo decisório.

Existe, no geral, a falta de estudos sobre como essa relação entre novos atores com a União Europeia é caracterizado e como o aumento de poderes progressivo é permitido, além do que esses órgãos têm a oferecer para a instituição. Dessa forma, o presente artigo busca responder à seguinte pergunta: Qual o papel que essas instituições subnacionais têm para a governança na União Europeia e no MERCOSUL? Apesar de serem órgãos “correspondentes”, eles servem às integrações regionais de maneiras semelhantes?

A fim de responder essa pergunta, utilizamos a categoria criada por Armstrong², e já explorada por Godsater, Soderbaum³, que busca classificar a sociedade civil em 4 papéis principais: como parceira, legitimadora, manipuladora e contestadora. As 4 tipologias serão caracterizadas e apresentadas ao longo da primeira sessão, onde também é justificada a utilização de órgãos da União Europeia como uma manifestação institucionalizada da participação da sociedade civil no bloco.

Na segunda sessão, o Comitê Econômico e Social Europeu (CES) tem seu desenvolvimento explicitado a partir de um órgão primitivo da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), processo necessário para dar significado a sua existência e lhe designar uma função adquirida ao longo da trajetória. É chamada atenção para as principais ferramentas que lhe conferem o papel de “representante da sociedade civil”, ao mesmo tempo que o diferencia em questões de proposta do Parlamento Europeu. É também explorado o contexto do Comitê das Regiões, que tem suas origens a partir do lobby de atores provenientes de níveis abaixo do estatal. Nesse caso, o

1 BLANK, Kermit; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *European integration from 1980's: from state-centric v. Multi-level governance*.

2 ARMSTRONG, David; LLOYD, Lorna; REDMOND, John. *The emergence of Global Civil Society*.

3 GODSATER, Andreas; SODERBAUM, Fredrik. *Civil society in Eastern and Southern Africa*.

intuito de representar regiões e ter como membros representantes dessas municipalidades dá ao órgão um tipo diferente de ação dentro da UE. Sem levantar uma bandeira direta de representantes da sociedade civil, o CdR usa o conceito de subsidiariedade e sua fiscalização a fim de defender o ponto de vista de regiões.

Na sessão seguinte, são analisados esses órgãos no caso do MERCOSUL. O Foro Econômico Social Europeu (FCES) institucionalizou a participação de atores que já mantinham diálogo informal com o processo decisório, como empresas e sindicatos, ocupando um espaço além dos SGT's (sub-grupos de trabalho). São alguns dos canais para a manifestação de interesse desses grupos, considerados concorrentes e complementares. Também foi da participação de governos locais em Reuniões Especializada de Municípios e Prefeituras (REMI) o que deu origem à criação o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), dividido em um órgão destinado a governos locais, e um outro separado destinado a governos regionais. O FCCR cumpre importante papel da aproximação da invenção do cidadão do MERCOSUL, constituindo uma disposição de maior democratização do bloco.

As considerações finais procuram então correlacionar o funcionamento e desenvolvimento dessas instituições ao longo dos anos com seu papel prestado a essas integrações regionais. Assim, o artigo age a fim de trazer uma reflexão sobre a dinâmica existente entre os órgãos responsáveis pela parte centralizadora do processo decisório (no caso da União Europeia, a Comissão e o Conselho, e no caso do MERCOSUL, o Conselho e o Grupo) e suas novas instituições (órgãos consultivos), que abrem espaço para novos atores que fogem ao âmbito estatal. Nesse sentido é importante levar em conta que exista algum tipo de troca de serviço entre as agências que operam entre as instituições da União Europeia, e que dessa interação depende o futuro maior ganho de poder desses novos atores e a cristalização dessas instituições, bem como a institucionalização da participação de âmbitos da sociedade civil organizada.

2. ÓRGÃOS CONSULTIVOS DAS INTEGRAÇÕES REGIONAIS COMO SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E SUA TIPIIFICAÇÃO

A emergência da sociedade civil, especialmente nos anos 90 reformulou o modo como as Relações Internacionais se dão e são discutidas. Juntamente com ondas de enaltecimento a valores democráticos acabou por institucionalizar sua participação a partir de seu papel em democracias representativas, inserindo essa nova dimensão, estabelecendo assim espaço para novo atores dentro do sistema internacional. Com diferentes definições variando de acordo com autor e época, a sociedade civil é por vezes caracterizada como civis, que de maneira individual ou em grupo, estabelecem diálogo organizado com o nível estatal.

É frequentemente vagamente definido como o domínio público e a vida associacional existente entre o estado e a esfera privada. Desde essa perspectiva a sociedade civil é vista como uma arena na qual diferentes associações e grupos de interesses podem expressar seus interesses e engajar com o estado. Ainda que nem sempre conceitualizadas dessa maneira, a sociedade civil é geralmente considerada distinta o estado. Scholte define a sociedade civil como o espaço público onde associações voluntárias, intencionalmente ou não, moldam as regras que governam um ou mais aspectos da vida social. Isso inclui uma rica variedade de atores e associações voluntárias, como organizações não-governamentais (ONG's), organizações baseadas na comunidade, grupos de interesse, sindicatos, movimentos sociais, organizações baseadas na fé, instituições acadêmicas, círculos de clã ou parentesco, lobbies, associações juvenis e iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. (agrupadas aqui como organizações da sociedade civil, OSC's). A orientação política ativa de um grupo é um importante ingrediente para essa definição, mas ambos atores com fins lucrativos e partidos políticos estão excluídos, já que eles estão em uma direta disputa por poder político⁴.

A emergência da participação da sociedade civil ganha um papel de legitimadora da democracia, o que também reveste a criação das instituições que serão analisadas nesse artigo a partir de um contexto específico enfrentado pela União Europeia à época: a questão do déficit democrático. Essas instituições serviriam então para estabelecer um diálogo mais direto entre a sociedade civil e o processo decisório da UE, ou pelo menos, pra revestir de legitimidade as questões debatidas e aprovadas dentro da UE como um processo democrático.

Outro valor defendido á época diz respeito à governança e multilateralismo. Esse fenômeno já descreve por si só a emergência desses novos atores dentro da dinâmica internacional. Uma vez que esses atores se provaram capazes de incentivar e realizar mudanças, dialogar com estados e fóruns internacionais, e agirem como mediadores e influenciadores entre atores estatais e o restante da sociedade, as instituições passam a ver nele um forte aliado para otimizar e agilizar seus resultados e objetivos. Assim é visto pelas instituições um valor em estabelecer a sociedade civil como um parceiro/aliado.

A época da globalização trouxe também um dicotômico debate acerca da uniformização e diversidade. Ao mesmo tempo em que dava uma sensação de uniformidade de valores e estilo de vida, o que da globalização também carrega um contexto de pluralidades, e dentro dela, a contestação. Para o capitalismo global, surge o movimento anti-capitalismo, sindicatos, ongs de direitos dos trabalhadores, etc. Nesse sentido, são diversas as

⁴ Ibid, p. 149-150.

possibilidades de grupos contra hegemônicos: mulheres, grupos de defesa ao meio ambiente, defensores de minorias étnicas e religiosas etc. E por vezes, instituições pregam modelos econômicos e valores que não contemplam esses grupos, caracterizando a atuação da sociedade civil como contestadora da estrutura vigente.

Já o viés manipulador consiste em instituições, estados e organizações usarem esses órgãos da sociedade civil organizada a seu favor. Isso pode significar banalizar a relação instituições-cidadãos, criando uma relação de fachada afim de ganhar maior legitimidade para suas instituições, ou se utilizar de relações com meios que apoiam suas ideias/agendas de interesses próprios e originais dessas instituições de forma a vendê-las como um acordo dentre sociedade e instituições.

Quadro 1: As quatro categorias de Organizações da Sociedade Civil

Parceira	Essas partes da sociedade civil podem ser entendidas como parceiras a governança regional basicamente aceitando e apoiando a agenda formulada pelas organizações intergovernamentais regionais. Os instrumentos políticos para alcançar governança regional socioeconomicamente e ambientalmente estão majoritariamente no lugar, mesmo que precisem de um pouco de refinamento. É possível distinguir entre dois papéis que a sociedade civil tem como parceira: na entrega de serviços e em <i>lobbying</i> /monitoramento. Diversas organizações da sociedade civil (OSC's) parceiras realizam ambas funções, mas em diferentes proporções ⁵ .
Legitimadora	Sociedade civil como legitimador da governança regional se refere as CSO's que buscam colaborar, mas que tem um mais engajamento crítico do que diretamente uma parceria. Seus objetivos são de reforçar reformas políticas ao invés de desenvolver e implementar políticas existentes, e, ultimamente, fazer a governança regional mais <i>accountable</i> e democrática. Sua abordagem crítica significa que as relações com os Estados e organizações regionais são mais tensas e controversas do que o tipo anterior ⁶ .
Contestadora	Deve ser dito que governança regional resistente que busca "transformação" não transforma automaticamente essas OSC em forças positivas na sociedade nem pró-democracia. Agentes da sociedade civil como governança regional resistente são claramente administrados para preencher um vácuo criado pela ausência de alternativa reais ao regionalismo liderado por Estados. Mas ao preencher esse buraco esses agentes não são necessariamente "iniciativa popular", e frequentemente proclamadas ligações com suas raízes e o "povo" devem ser escrutinizadas e debatidas. Seções da sociedade civil resistente são processos liderados por elites, dominadas por relativamente pequenos representantes de ONG's e ativistas ⁷ .

5 Ibid, p. 152-153.

6 Ibid, p. 156.

7 Ibid, p. 158.

Manipuladora Elites políticas e governos podem usar e abusar da sociedade civil para poder ganhar *accountability* e legitimidade e para seus próprios regimes decadentes. Então, a sociedade civil deve ter um papel político em reforçar e legitimar dimensões controversas e por vezes repressivas da governança regional, tais como projetos de infraestrutura regional de grande escala, ou facilitação para operação regional de grandes empresas. Esse papel é feito por ONG's regionais, ou melhor, organizações "semi-governamentais", que são meramente uma extensão de instituições intergovernamentais, e doadores em que as agendas em desenvolvimento em princípio convergem. Nesse tipo de ligações com atores estatais regionais são ativamente fortes e elas frequentemente se misturam. Além da entrega de serviços, essas ONG's regionais frequentemente usam propaganda, disfarçada de "compartilhamento de informações" e "educação popular" como importantes estratégias para seus fins políticos e econômicos. Sem dúvidas, é uma estratégia comum de diversos governos estabelecerem na região grupos de pesquisa, *think tanks* e ONGs que operam como braços estendidos ou frentes do governo. Esses atores raramente criticam o governo benfeitor, e ao invés disso tem um papel importante em legitimar atividades por vezes autoritárias ou ilegais desse governo⁸.

Fonte: elaborado pela autora.

Esses 4 tipos foram inicialmente criados por Armstrong a partir da observação dos movimentos dessa chamada sociedade civil dentro do sistema internacional, bem como a interação deles com outros estados e instituições no geral. Ela se torna associada necessariamente à uma integração regional por Godsater/Soderbaum, sendo aplicada ao comportamento da sociedade civil africana frente a EAC, caracterizando assim diversas organizações da sociedade civil aos seus papéis frente ao boco regional.

Para o nosso caso, busca-se explorar instituições subnacionais (no caso do Comitê de Regiões) e a própria sociedade civil (no caso do Comitê Econômico e Social). O Comitê das Regiões surge como representante da sociedade civil em um em seu objetivo de estabelecer um vínculo de aproximação entre cidadãos e a União Europeia que não dependa de representantes não-eleitos, mas sim que unam um representante eleito localmente com o contexto da integração como um todo. Mesmo que não possa defender interesse locais, existe em determinada medida uma noção de eco de vozes regionais⁹. Já o Comitê Econômico e Social é representante da sociedade civil por englobar diversos setores de grupos civis sejam a partir de profissões, grupos étnicos e religiosos, e oferecerem assim, suas opiniões acerca de decisões a serem tomadas dentro da UE. Juntos, os dois são os principais órgãos consultivos da União Europeia por trabalharem em conjunto com suas instituições centrais de poder decisório direto: o Parlamento, a Comissão e o Conselho.

Faz-se necessário aqui também esclarecer que nem todas as "vozes" da sociedade civil foram cobertas por esse artigo. Dentre outras agências,

⁸ Ibid, p. 159.

⁹ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht*.

a Comissão¹⁰ e o Parlamento são órgãos diretamente conectados ao processo decisório da UE e que tem um papel diretamente ativo e conectado á sociedade civil. Dessa forma, o intuito do artigo não é focado em como a sociedade civil age e se tipifica nas instituições da UE, mas sim como se tipifica a relação entre os órgãos consultivos e a União Europeia como instituição, tendo esses órgãos consultivos como manifestações da sociedade civil. A mesma observação deve ser feita tendo em mente o Parlasul no caso do MERCOSUL. Ainda que não faça parte direta no processo decisório da integração regional, o Parlamento do MERCOSUL é uma importante instância de participação civil no MERCOSUL, tendo ganhando mais relevância após evoluir da Comissão Parlamentar Conjunta. Assim, buscamos analisar apenas o papel de órgãos consultivos de caráter (1) econômico social (CES e FCES) e (2) regional (FCCR e CdR) junto às integrações regionais, exatamente por serem instituições com seus correspondentes (porém diferentes) na União Europeia e no MERCOSUL.

3. ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO CES E CDR

As origens do Comitê Econômico e Social remontam o Comitê Consultivo da anterior Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que se torna uma instituição de maior relevância com a Comunidade Econômica Europeia a partir do Tratado de Roma (1957). Na época chamada Comissão Econômica e Social Europeia, o órgão tinha como função estabelecer uma ponte entre as instituições da Comunidade Europeia e a sociedade civil. No entanto, no tratado, ela não promete representar a sociedade civil como um todo nem grupos de interesses, mas sim representantes de diferentes setores da sociedade civil.

Desde o início e até hoje, o órgão é dividido em três grupos: empregadores, empregados e outros (esse último composto por grupos étnicos de gênero, outros setores tais como consumidores, defesa da criança, etc.). A quantidade de membros se modificou ao longo do tempo até chegar nos 350 membros de hoje (mesma quantidade que o Comitê das Regiões), que são reelegíveis.

À época de sua criação, discutia-se sobre como a Comissão Econômica e Social (CES) se diferenciaria em função, já que o papel de “representar sociedade civil” já era ocupada dentro da UE, e no caso, por um órgão com maior grau de desenvolvimento e autonomia, o Parlamento Europeu. Assim, a CES foi logo cooptada pelo Conselho de Ministros e transformada informalmente em subsidiária. O Conselho desenhou suas regras de procedimento, a impedindo de emitir opiniões ou pareceres a não ser quando fosse consultada por algum dos órgãos da UE¹¹.

¹⁰ Para a relação entre Comissão e sociedade civil, ver SMISMANS, Stijn. *European Civil Society: shaped by Discourses and Institutional Interests*.

¹¹ LODGE, Juliet; HERMAN, Valentine. *The Economic and Social Committee in EEC Decision Making*.

Como resultado, por muitos anos, a independência do órgão foi cortada por pedidos formais de consulta que deveriam ser emitidos pelo Conselho ou pela Comissão. Assim, o escopo do conteúdo também acabou sendo limitado. As opiniões pedidas tinham um tempo limite de 10 dias para serem apresentadas, prazo que por muitas vezes, (pela incapacidade do consenso e pelas reuniões esporádicas) acabava por não ser cumprido, e assim o órgão acabava por ser simplesmente ignorado¹².

Por vezes, a função do CES também se limitava apenas a fornecer parecer técnicos sobre consulta das instituições da União Europeia, e também por vezes, acabava por verbalizar sua frustração em servir como consultor técnico, pedindo pelo direito de iniciativa das opiniões.

Duas tentativas quanto ao direito de iniciativa incorporadas à regra de procedimentos da CES foram feitas. A primeira falhou, especialmente porque alguns estados membros temiam que as provisões dos Tratados seriam excedidas. O Conselho de Ministros dispensou a proposta de CES de revisão das regras, lembrando das vezes em que "...o Conselho nota que as intenções do CES de submeter a ele, quando apropriado, pedidos para considerar questões específicas. O conselho irá continuar a examinar favoravelmente quaisquer sugestões submetidas a ele". Então em outubro de 1972 chefes de governo da Comunidade Europeia aprovaram o princípio do CES ter o direito de aconselhar a partir de iniciativa própria em todos os temas que afetem a Comunidade Europeia, direito eventualmente incorporado nas Regras de Procedimento de 1974. Daí em diante, todas as opiniões emitidas por iniciativa própria são publicadas no Jornal Oficial da Comunidade Europeia. Com a visão de fortalecer esse tipo de iniciativa, a CES pediu aos futuros presidentes do Conselho de Ministros para submeter rascunhos das programações do Conselho e suas agendas prováveis dos próximos seis meses¹³.

De acordo com Lodge e Herman¹⁴, ter adquirido o direito de emitir opiniões foi o que moldou o CES como órgão e foi assim um ponto definitivo para caracterizar sua função: a partir de agora não era um órgão para ser consultado em busca de pareceres técnicos, mas sim uma entidade com voz própria, e que, mais do que isso, que poderia se fazer ouvir e expressar a voz da sociedade civil para órgãos que tomavam parte direta no processo decisório. Mais do que isso, tinham suas opiniões expostas de maneira pública, possibilitando mobilização popular no caso de não resposta ou recusa por parte desses órgãos decisórios, dependendo da gravidade em afetar o cotidiano dessa população.

Essa possibilidade torna possível que o CES possa interferir em regulações,

12 Ídem

13 Ídem

14 Op. cit.

diretivas e decisões que estejam em curso de qualquer etapa do processo legislativo, causando impacto no resultado final. Esse ganho de poderes, no entanto aumentou a competitividade por ocupar esses cargos e fez com que a *lobbying* aumentasse significativamente. Com o tratado de Maastricht (1993), é pedido que a CES tenha seu nome mudado de Comissão para Comitê. Além disso, a criação do Comitê das Regiões fez com que o CES temesse ser marginalizado, o que não só não aconteceu, como hoje em dia os dois órgãos trabalham com grande proximidade. Mas na época isso serviu para que o CES criasse canais diretos com a comunidade, aumentando sua propaganda de canal Europa-Cidadãos, servindo diretamente ao seu objetivo explicitado na sua criação no Tratado de Roma¹⁵.

Hoje, os Estados enviam listas com os possíveis nomes, e os membros são apontados pela Comissão. Esses membros são divididos em 7 temas. A propaganda do órgão muda de “canal direto entre Europa e cidadãos” para um “fórum da sociedade civil organizada”, dando voz para aspirações de cidadãos Europeus. Além disso, outras instituições da União Europeia reconhecem seu grande diferencial no formato das “opiniões exploratórias”, ou seja, aquelas opiniões de iniciativa própria” que o CES conquistou o direito de emitir e que serviriam hoje, como um mecanismo de prevenção entre problemas futuros que seriam encontrados no nível de implementação das leis e regulações e sua recepção pelos cidadãos.

O Comitê das Regiões teve as primeiras movimentações a favor de sua criação na época das negociações do Ato Único Europeu (1986). Com um forte lobby promovido pelas regiões, especialmente da Itália e da Espanha, o Parlamento Europeu foi utilizado para chamar atenção para o fato de que 70 a 75% das leis aprovadas na União Europeia são implantadas em nível regional/municipal. Dessa forma, se grande parte das leis afeta especialmente regiões/municipalidades, o justo seria que esses níveis sejam possibilitados de opinar nessas questões¹⁶.

Contando com forte oposição pela Grécia e Reino Unido, o assunto é retomado contando com maior relevância a partir das negociações do Tratado de Maastricht, tratado que inaugura a criação do Comitê das Regiões (CdR). O seu texto de criação coloca, inclusive que “sua forma atual não deve ser definitiva”, no sentido de que o objetivo e o modo de funcionamento final do CdR ainda seriam definidos¹⁷.

Em 1995, o CdR pede reconhecimento perante à Corte quanto ao seu “direito de subsidiariedade” ou seja, sua competência em cobrar às instituições da União Europeia que os problemas e questões levantados sejam resolvidos no nível mais baixo em que aparecem, sem que sejam levados, debatidos e resolvidos no nível supranacional sem necessidade. Assim, o CdR deseja destacar sua função de “guardião de subsidiariedade”. O

15 SMISMANS, Stijn. *European Civil Society: shaped by Discourses and Institutional Interests*.

16 LOUGHLIN, John. *Representing Regions in Europe: The Committee of Regions*.

17 Ídem.

direito de poder emitir opiniões para o Parlamento quando requisitado lhe é dado, sendo conferido o papel de servir como “canal para a população”. Esse canal é reforçado com a criação do *European Summit of Regions and Cities*, que continua a acontecer todos os anos e dialoga diretamente com a comunidade acadêmica e sociedade civil.

O Tratado de Amsterdam (1997) consolida e aumenta o papel do CdR, dobrando o número de áreas em que a Comissão deve obrigatoriamente consultá-lo. O órgão ganha independência orçamentária e administrativa, que antes era poder do Comitê Econômico e Social. Assim, a relação do CdR com as instituições tradicionais da UE acaba por se tornar cada vez mais intensa, pedindo para poder emitir mais opiniões ao invés de apenas pareceres técnicos e ter sua importância reconhecida no processo de co-decisão.

Até então, a função e objetivo do CdR existe de maneira difusa: com intuito de representar regiões e cidades, seu trabalho de aproximar a sociedade civil das instituições é ofuscado por sua aproximação cada vez maior dessas instituições da UE, que já funcionam com um certo nível de distanciamento dos cidadãos. Ao mesmo tempo ela requer o papel de guardião da subsidiariedade, o que poderia não só acabar por exercer um papel fiscalizador nas instituições da UE, como também advogar por maior independência das regiões e municipalidades frente ao aparato supranacional.

No Tratado de Lisboa (2008) o CdR tem o poder de agir como fiscalizador da subsidiariedade reconhecido frente à Corte da União Europeia, desde que exerça esse poder de maneira razoável (*reasonable manner*), agindo mais como um reconhecimento de sua monitoração. O adiamento desse reconhecimento se deu especialmente devido à desconfiança de como o termo subsidiariedade poderia ser aplicado. Dessa forma, a definição é parte importante para que o processo de reconhecimento, e definição das funções conferidas ao CdR fossem possíveis. A subsidiariedade é então compreendida como áreas que não sejam de competência exclusiva da UE, ações que são implementadas com maior sucesso pela UE, e objetivos que não seriam suficientemente alcançados apenas pelos Estados Membros individualmente¹⁸.

Em 2007, mais um compromisso é firmado com a população, o de disponibilizar ao público opiniões a que são levadas à Comissão sobre os rascunhos das leis. É aumentado também o mandato de seus membros para 5 anos, para coincidir com o início e fim dos mandatos do CES. Hoje em dia a quantidade de membros também a mesma nos dos órgãos.

Entre as competências atuais do Comitê das Regiões está a elaboração de Relatórios de Impacto (ou seja, a adoção e o impacto das sugestões feitas pelas opiniões do CdR no material que é realmente aprovado pelo processo decisório da UE) que devem ser anualmente entregues ao Parlamento. Além disso, existem áreas temáticas nas quais o CdR deve ser o obrigatoriamente consultado pela Comissão e pelo Conselho, podendo eventualmente ser

18 Ídem.

consultado também pelo Parlamento. Para além disso, o comitê pode emitir opiniões conforme lhe desejar. Conforme já foi colocado, pode recorrer à Corte e cooperar com alguns outros países. Hoje, seus representantes são divididos entre áreas temáticas que se reúnem 4 vezes por ano, contando com cerca de 100 membros em cada uma, de maneira que cada representante pode participar de duas comissões. Essas comissões também submetem opiniões com os assuntos de cada reunião nas assembleias do CdR.

Ter como membros perfeitos, governantes de províncias e comarcas, etc acaba também por definir como um dos objetivos do CdR o valor de representar o nível regional na UE, representar o nível regional e local na União Europeia e agir como “aproximador” da população e instituições da UE. A partir de suas competências, sua grande diferenciação é encontrada no objetivo de guardar o princípio de subsidiariedade. No entanto, diferente do CES, o CdR opta por distanciar-se do papel de representação civil, assumindo uma postura mais institucional e formal como forma de reconhecer e promover sua diferenciação e justificativa para sua existência.

O comitê de regiões (CdR) também se mantém particularmente silencioso nas questões de sociedade civil e diálogo civil. Composto por representantes de autoridades locais e regionais, ele prefere fazer uso do discurso de subsidiariedade, ‘proximidade’, e ‘perto do povo’, ao invés de reforçar o papel como organização intermediária, já que eles são os interlocutores diretos mais naturais para organizações raízes (...). Ainda que o CdR ‘apoie a intenção da Comissão em consulta em larga escala aos representantes da sociedade civil’, ele acredita que a legitimidade democrática de representantes eleitos por sufrágio universal direto não deve ser confundida com maior envolvimento de ONGs e outros arranjos para a representação de interesse individuais dentro da sociedade’. Mais do que isso, o CdR olha de maneira suspeitosa para o diálogo civil sob as associações de que autoridades regionais e locais devam ser consultadas diretamente. Em sua Opinião de 8 de Julho de 2002 sobre a Convenção Europeia do Comitê de Regiões reconhece que associações europeias que representam autoridades locais e regionais fornecem contribuição valiosa para o debate europeu e um diálogo entre essas organizações e as instituições da UE é desejável, mas que também querem ‘reiterar sua exclusividade legítima como parceiro para discussão institucional para autoridades locais e regionais da União, e rejeitar qualquer tentativa de substituí-lo com diversas estruturas que não representam todas autoridades regionais e locais. Para firmar seu papel como parceiro em discussão institucional, o Comitê das Regiões chama atenção para o fato de ter lançado medidas de cooperação com UE a partir de autoridades locais e regionais¹⁹.

19 SMISMANS, Stijn. Op. cit., p. 9, p. 485-486.

A propaganda do CdR o descreve como “o futuro da Europa”, com essa lógica baseada no otimismo do Funcionalismo em que é o menor nível da UE, ou seja, os cidadãos que definem o planejamento da Europa a partir de participação direta²⁰. Termos como “governança multinível”, “democracia”, “cidadania” e “subsidiariedade” são altamente valorizados pelo CdR de maneira a destacar sua relevância junto às instituições da UE (COMITÊ DE REGIÕES, 2019)²¹.

4. ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO FCES E FCCR

O Protocolo de Ouro Preto (1994) estabelece a criação do FCES, um órgão consultivo ao que caberá a representação de setores econômicos e sociais dentro do MERCOSUL. O seu regimento interno é elaborado pelo próprio FCES, e encaminhado ao Grupo Mercado Comum para aprovação em 1996. O órgão tem, ao analisar suas funções definidas, uma série de liberdades para sua manifestação: avaliar e apresentar o impacto social e econômico da integração, propor normas e políticas econômicas e sociais, realizar investigações e eventos de questões sociais e econômicas que sejam relevantes para o MERCOSUL, contribuir para a maior participação da sociedade, promovendo a integração *de facto*, entre outras²². Ele tem também a liberdade de criar e atribuir funções a comissões temáticas especializadas, grupos de trabalho e órgãos de estudo que sejam temporários ou permanentes.

Uma das questões mais polêmicas do FCES diz respeito a sua composição: são 9 delegados que compõe cada seção nacional. A baixa quantidade numérica em representação foi escolhida a fim de facilitar a tomada de decisão. Existia também falta de acordo quanto à representação desses 9 delegados e a proporção desses grupos, especialmente quanto à organizações de consumidores no caso Brasil e Argentina. Por fim cada seção nacional tem sua composição decidida internamente, cumprindo alguns critérios: (1) são 3 categorias de classificação: empresários, trabalhadores e setores diversos, e cada seção nacional deve buscar por equilíbrio em quantidade igual de representantes de cada uma dessas categorias; (2) esses delegados devem ser importantes representantes do principais setores em cada um dos países; (3) cada seção nacional tem o direito a até 9 delegados, mas não é obrigatório que todas essas cadeiras sejam preenchidas ou estejam sempre presentes²³.

As reuniões ocorrem de maneira ordinária uma vez a cada 6 meses, podendo se reunir também de maneira extraordinária. Por um lado, as reuniões que acontecem duas vezes (ou pouco mais do que isso) ao ano

20 KURT, Ümit. *Europe of Monnet, Schumann and Miltrany: A Historical Glance to the EU from the Functionalist Perspective*.

21 COMITÊ DE REGIÕES. *The Future of Europe*.

22 MERCOSUL. RES 68/96.

23 Ídem.

acabaram por encorajar sua formação em seções nacionais em porque faz com que as atividades do órgão sejam mantidas e articuladas nacionalmente nesse meio-tempo. No entanto, como resultado, o FCES acaba por replicar o processo decisório central ao ter um caráter fortemente intergovernamental ao se dividir em seções nacionais, tornando-o mais suscetível à defesa dos chamados “interesses nacionais”, em detrimento de tornar o FCES um órgão de caráter mais transnacional²⁴.

As recomendações do FCES se manifestam em grande parte pelo acordo da União Europeia e o MERCOSUL, sobre rodadas da OMC, direitos humanos e meio ambiente²⁵. Além disso, as recomendações são aprovadas por consenso entre as sessões nacionais, e caso alguma delas esteja ausente, são dados 30 (trinta) dias para apresentar objeções, em caso contrário, a recomendação é aprovada. Caso seja uma consulta por pedido do Grupo Mercado Comum e não haja consenso sobre a aprovação da recomendação, todas as posições são elevadas, no entanto, a consulta do GMC muito raramente acontece. Na organização do regulamento oficial do FCES, foi inclusive um dos pontos recusados pelo GMC que ele tivesse a obrigatoriedade de consultar o FCES sobre determinadas temáticas. “Pareciera que el GMC, en lugar de percibir el Foro como un órgano cooperativo, lo viera como un órgano competitivo, abrigando cierta desconfianza hacia el mismo desde su nacimiento”²⁶.

Outras duas questões no regulamento interno do FCES foram recusadas pelo GMC. Uma questão foi orçamentária, da qual o GMC se defendeu com a afirmação de que o FCES é um órgão terceirizado (o que é um estranhamento, já que o FCES está inserido no marco institucional do MERCOSUL), e uma questão de legitimidade, que pedia a inserção das recomendações emitidas pelo FCES no boletim oficial do MERCOSUL, o que foi permitido mediante permissão do GMC²⁷. Desde então, a única mudança em seu regulamento interno foi ter aumentado as seções nacionais de 9 (nove) para 12 (doze) delegados por país.

O interesse de governos locais de se inserirem no processo de integração data o ano de 1995, com a criação da Rede MERCOSUL de Cidades (Mercocidades), uma rede de diálogo e engajamento dentre cidade do MERCOSUL e seus Estados Associados, que hoje conta com mais de 300 membros. A articulação de seus membros leva a criação de Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) em 2000, e no ano seguinte começam os diálogos entre governadores de Estados Federados, Departamentos e Províncias. Em 2004 é criado o FCCR. As cláusulas preambulares reconhecem a necessidade de ações coordenadas entre todos os níveis dentro do MERCOSUL. O FCCR substitui a REMI, criando duas subdivisões: uma destinada aos níveis locais (municípios), e uma aos

24 MOAVRO. *Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico- Social*.

25 ROCHA, Laura Bonemer; RIBEIRO, Marcia Carla. *A importância do Foro Consultivo Económico Social para o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia*.

26 MOAVRO, Horacio. Op. cit., p. 14

27 ROCHA, Laura Bonemer; RIBEIRO, Marcia Carla. Op. cit.

níveis regionais (Estados Federados, Departamentos e Províncias). A sua função inclui a proposição de medidas de coordenação política para o bem estar e qualidade de vida aos habitantes do MERCOSUL, no formato de recomendações que são dirigidas ao GMC. Ele é composto por 10 no máximo representantes por Estado nacional, de cada uma de suas subdivisões, que devem se reunir pelo menos uma vez a cada seis meses.

No regimento interno do FCCR é possível perceber a influência do Mercocidades no projeto do órgão: as suas funções conectadas ao desenvolvimento sustentável, transparência, pluralidade, tolerância, promoção da paz, valor de igualdade e eliminação de formas de discriminação, defesa do meio ambiente e biodiversidade descrevem valores mais comuns ao diálogo horizontal entre municípios do que órgãos de caráter intergovernamental do MERCOSUL.

Entre seus objetivos, promessas que seriam de grande valor ao bloco: criar espaços de participação cidadã para garantir a permanência, desenvolvimento e aprofundamento do bloco; além de defender e recuperar patrimônio de identidade regional, sejam eles culturais, sociais, produtivos e tecnológicos como os pilares de uma história e um futuro em comum. Outro ponto que interessaria ao MERCOSUL diz respeito a um mecanismo de avaliação da implementação dos projetos do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que avaliem o impacto local no sentido econômico e social dos seus projetos²⁸.

Existiram, no entanto problemas para a instalação do FCCR, que só ocorreu em 2007, uma dificuldade no nível federal apresentada em todos os países do MERCOSUL²⁹, já que não existia consenso sobre quais órgão seriam os responsáveis por escolher os representantes que compõem o FCCR. No caso do Brasil, ficou a cargo da presidência, na Argentina e no Paraguai, a cargo do Ministério de Relações Exteriores, na Venezuela, a cargo do Estado, e no Uruguai, a cargo de uma associação de prefeitos³⁰.

el mayor déficit de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR reside en la calidad de la participación y no en la cantidad de mecanismos. Numérica y formalmente existen, pero no hay gobernabilidad en la definición de los mismos. Es decir, no es clara la justificación de por qué es admitida la participación en determinados mecanismos y no en otros. La mayoría de las veces, la apertura a la participación adviene de una coyuntura política o, a veces, hasta personal y no sistémica. Tal deficiencia queda todavía más en evidencia cuando no están establecidos los procedimientos de participación,

28 MERCOSUL. DEC 41/04

29 LIMA, Amanda Faria. *A rede Mercocidades na integração regional do MERCOSUL: Atuação da Rede Mercocidades no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL (FCCR)*

30 SADECK, Bruno; FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *Os governos subnacionais e o MERCOSUL: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR.*

incluyendo la rendición de cuentas sobre los efectos de dicha participación³¹.

Quanto às suas realizações, é possível observar um engajamento muito mais forte de governos locais, e um engajamento muito mais baixo dos governos regionais. Além disso, mesmo entre os governos locais existem assimetrias de participação, já que o engajamento é muito maior em áreas diretamente afetadas pelo processo de integração e suas fronteiras., e que grande parte da agenda do FCCR se direciona a essas atividades. Por vezes o também o FCCR é esvaziado por existirem outros órgãos considerados mais benéficos às cidades e que ainda estão diretamente conectados com o propósito da integração, como o Mercocidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a analisar a origem e desenvolvimento de instituições que representam atores não estatais dentro da União Europeia e do MERCOSUL e classificá-los entre algumas de quatro categorias (legitimadora, parceira, contestadora, manipuladora) a fim de fornecer uma reflexão sobre o que é esperado delas pela comunidade acadêmica e como elas estão se comportando de maneira prática, especialmente em relação ao plano das suas respectivas integrações regionais como um todo. No caso da União Europeia, as instituições acabam por receber as mesmas classificações, mas de maneiras bem diferentes. O acordo de parceria não é o mesmo, mas a partir deles podemos visualizar sobre como se dão trocas entre eles.

Primeiro, é importante reiterar o papel das duas instituições como fortes legitimadoras, no caso da democracia dentro do processo decisório da UE e de suas decisões como um todo. Isso é visível devido ao contexto em que elas surgem e se fortificam, pelos membros próximos à comunidade civil, e pelos próprios canais que esses órgãos tem a função de construir. Nesse sentido, a legitimidade que essas instituições podem fornecer s discussões e práticas da UE beneficiam a instituição como um todo.

No caso do CES, à primeira vista pode parecer um órgão contestador, devido a receptividade e proposta de agir como um fórum para uma diversidade de grupos singulares que compõem a população da UE. No entanto, sua postura não é combativa exatamente devido a essa pluralidade ao qual o CES dá espaço. Em determinada medida, pode-se inclusive afirmar sua importância como instituição parceira, diminuindo o *gap* entre o que esses grupos esperam da UE, e o que a UE fornece a eles, tornando leis e decisões menos custosas e mais eficientes. Esse caráter de “órgão preventivo”, característica que ele próprio desenvolveu e sobre a qual recebe destaque pelas outras instituições.

Já no caso do CdR, comportamento mais distinto pode ser observado. O princípio de subsidiariedade e a desconfiança que as outras instituições tiveram quanto ao o que ele significava e como ele seria usado pode

31 VÁZQUEZ, Mariana. *Los escenarios de participación social en el Mercosur*.

indicar que esse órgão fosse inclusive visto como contestador ao valorizar e proteger as tomadas de decisão em níveis mais inferiores. No entanto, seu comportamento não tem indicado essa tendência pela alta proximidade de relações com outras instituições da UE, e inclusive interesse no aumento dessas dinâmicas.

Na situação do MERCOSUL, situações diferentes são observadas. No caso do FCES, é difícil avaliar as relações reais entre o órgão e o MERCOSUL. Ao mesmo tempo em que lhe foi dada uma independência total para se manifestar, a sua expressividade não tem sido tão grande dentro do bloco (se comparado com alguns SGT's, como o de trabalho, ou com algumas reuniões especializadas, como a de agricultura familiar). Faltam trabalhos acadêmicos sobre como o FCES se posiciona para além de suas preocupações com as empresas e trabalhadores do MERCOSUL para além dos acordos que o bloco assina. A sua atuação parece esvaziada e, em uma primeira análise, esse parece ser um problema de orçamento, já que segundo o seu regimento interno existe um interesse de produzir estudos e investigações sobre setores da integração e estabelecer reuniões com proposições de grande relevância, mas falta orçamento para fazê-lo com regularidade. Outra questão é que do FCES participam atores que já tem outros canais de diálogo com o Mercosul, seja a partir de suas relações internas com os governos nacionais, reuniões especializadas e SGT's, que são subsidiários ao GMC, causando uma concorrência de canais de influência que caso não tenha uma diferenciação funcional significativa, não se justifique. Tendo dito isso, observar o FCES funcionar tal como descreve o seu regimento interno, e com as atribuições que lhe foram concedidas poderiam transformá-lo em um forte ator de papel legitimador, e principalmente, contestador.

Por fim, o FCCR. Um dos pontos mais alarmantes na relação entre o FCCR e o GMC é um determinado nível de desinteresse do GMC pelo órgão. Por um lado, o FCCR é considerado uma conquista pelos governos subnacionais de se inserir no arcabouço institucional do MERCOSUL. A observação de sua atuação indica que suas atividades são feitas de maneira quase independente do bloco de integração, e suas implementações encontram sucesso principalmente em questões fronteiriças e engajamento de atores que são diretamente afetados pelas fronteiras mercosulinas. É perdida a oportunidade, por parte do GMC de ganhar uma importante instituição com um caráter de parceria fortíssimo: atores com grande interesse de contribuir com a integração, que tem muito o que oferecer ao MERCOSUL em questões de construção de cidadania (em parcerias com a Unidade de Apoio à Participação Social, UPS), e monitoramento, principalmente quanto à uma das principais preocupações do MERCOSUL, as assimetrias regionais (em parceria com o FOCEM).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMSTRONG, David; LLOYD, Lorna; REDMOND, John. *The emergence of Global Civil Society*. In: International Organisation in World Politics. New York:

Palgrave MacMillan, 2004.

BLANK, Kermit; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. "European integration from 1980's: from state-centric v. Multi-level governance". *Journal of Common Market Studies*. 1996, vol 34, nº3, 341-378. Disponível em: <<http://hooghe.web.unc.edu/files/2016/09/marks.hooghe.blank-european-integration-from-the-1980s.-state-centric-v.-multi-level-governance.pdf>>

COMITÊ DE REGIÕES. *The Future of Europe*. Disponível em: <<https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/future-of-europe.aspx>>

GODSATER, Andreas; SODERBAUM, Fredrik. Civil society in Eastern and Southern Africa. In: ARMSTRONG, David et al. *Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in the EU, Africa, Asia and Middle East*. Londres: Routledge, 2011. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/277745195>>

KURT, Ümit. "Europe of Monnet, Schumann and Miltrany: A Historical Glance to the EU from the Functionalist Perspective." *European Journal of Economic and Political Studies*, p. 41-60, 2009. Disponível em: <<https://arastirmax.com/en/system/files/dergiler/25821/makaleler/2/2/arastirmax-europe-monnet-schumann-and-mitrany-historical-glance-eu-functionalist-perspective.pdf>>

LIMA, Amanda Faria. A rede Mercocidades na integração regional do Mercosul: *Atuação da Rede Mercocidades no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul (FCCR)*. [Monografia]. Orientador: Prof. Dr. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues. Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2017. Disponível em: <http://www.academia.edu/download/57054901/Lima__Amanda_Faria._A_Rede_Mercocidades_na_Integracao_Regional_do_Mercosul.pdf>

LODGE, Juliet; HERMAN, Valentine. "The Economic and Social Committee in EEC Decision Making". *International Organization*. 1980, Vol. 34, nº2, p. 265-28. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300018762>

LOUGHLIN, John. "Representing Regions in Europe: The Comittee of Regions". *Regional & Federal Studies*. 1996, Vol. 6, nº 2, p. 147-165. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597569608420973>>

MERCOSUL. *DEC 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos*. Assinada em Belo Horizonte, 16 de Dezembro de 2004. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12450_DEC_041-2004_PT_FERR_ForoConsMunicEstFedProvDeptMCS.pdf>

MERCOSUL. *RES 68/96. Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico Social*. Assinada em Buenos Aires, 20 de Junho de 1996. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/26542_RES_068-1996_PT_RegulamInternoFCES.doc>

MOAVRO, Horacio. "Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico-Social". *Revista Relaciones Internacionales*. Vol. 6, nº 12, 1997. Disponível em : <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/10915/10085/1/Un+nuevo+%C3%B3rgano+del+Mercosur_+el+Foro+Consultivo+Econ%C3%B3mico-Social.pdf>

ROCHA, Laura Bonemer; RIBEIRO, Marcia *Carla*. "A importância do Foro Consultivo Econômico Social para o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia". *Ius Gentium*. Vol. 8, nº. 2, p. 93-109, 2017. Disponível em: <<https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/339>>

SADECK, Bruno; FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. "Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR." *Revista de Estudos Internacionais (REI)*. Vol. 8, nº 2, p. 139-151, 2017. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/277>>

SMISMANS, Stijn. "European Civil Society: shaped by Discourses and Institutional Interests." *European Law Journal*. Vol. 9, nº4, p. 473-495, 2003. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0386.00187>>

UNIÃO EUROPEIA. *Ato Único Europeu*. 1986. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>>

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amsterdan*. 1997. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf>

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*. 2008. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht 1993*. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/.../treaty_on_european_union_pt.pdf>

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Roma*. 1957. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf>

VÁZQUEZ, Mariana. "Los escenarios de participación social en el Mercosur". *En los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*, p. 137-48. Quito: FLACSO. 2008. Disponível em: <http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215191993.los_escenarios_de_participacion_por_mariana_vazquez_3.pdf>



The role of governance of consultative institutions: European Union and MERCOSUR

Abstract: The participation of decentralized actors in regional integrations has gained relevance through the years not just concerning institutional decision-making but also has called the attention of part of academic studies. The development of civil society has taken shape of labor unions, NGO'S, IO'S, associations, and others, who found through formal organization a way of infiltrate and institutionalize their influence and participation inside mechanisms of regional integrations. Taking into account that the main institution of representation for the subnational level is the Committee of Regions (CoR) and for the civil society is the European Economic and Social Committee (EESC), the present article intends to demonstrate the role of these institutions in face of the European Union. In the case of MERCOSUR will be analyzed the Consultative Forum of Municipalities, Federated States, Provinces and Departments (FCCR) and the Economic and Social Consultative Forum (FCES). In order to label these roles, will be used a typology that defines civil society in four different categories: partner, legitimator, resistance, and critiques. The first session defines and explores this typology, while the following sessions cover the origins, main actors, and level of autonomy of the above-mentioned institutions, associating them with one of the typologies in order to better reflect on their interactions and pressures of these agents over European Union and MERCOSUR.

Keywords: European Union, civil society, MERCOSUR, consultative institutions.

RESUMO BIOGRÁFICO

Tainá Siman é Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil (PPGRI-UERJ).

Food Security Measures and Labor Regulations in the EU-MERCOSUR Agreement: An Overview of the Legal Challenges

Medidas de seguridad alimentaria y regulaciones laborales en el Acuerdo UE-MERCOSUR: una visión general de los desafíos legales

Mauro Pucheta^{*}

César Álvarez Alonso^{**}

Carlos Ruiz^{***}

Abstract: In June 2019, the European Union and MERCOSUR reached a political agreement in order to sign a comprehensive free trade agreement (FTA), which aims to increase interregional trade and to further develop cooperation in non-commercial areas, such as food security and labor regulations. The EU has a normative power through which it intends to export its values and standards. Upon the ratification of this agreement, MERCOSUR and its Member States will certainly need to reform their legal orders so as to align themselves with the food security international standards such as the International Union for the Protection of New Plant Varieties. It may also have an impact upon intellectual property regulations. Labor standards constitute another key aspect of the non-commercial interests of this agreement. In order to avoid social dumping, the EU may require MERCOSUR Member States to ratify ILO Conventions such as the 87 – which has not been ratified by Brazil yet – in order to guarantee a level playing field. Since the final text is currently being discussed, the impact of this agreement will largely depend upon the political will of both parties.

Resumen: En junio de 2019, la Unión Europea y MERCOSUR acordaron firmar un acuerdo integral de libre comercio (TLC). Su objetivo es aumentar

* Kingston University London, UK.

** IE University, Spain.

*** Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, Costa Rica.

E-mail: m.pucheta@kingston.ac.uk

Recibido: 29/05/2020. Aceptado: 11/08/2020.



el comercio interregional y desarrollar aún más la cooperación en áreas no comerciales tales como la seguridad alimentaria y la normativa laboral. La UE dispone de un poder normativo a través del cual aspira a exportar sus valores y estándares al resto del planeta. Por consiguiente, tras la ratificación de este acuerdo, MERCOSUR y, por ende, sus Estados miembros se verán obligados a reformar sus ordenamientos jurídicos. La seguridad alimentaria puede llevar a los Estados miembros del MERCOSUR a alinearse con la normativa internacional de la materia como aquella relativa a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Asimismo, puede tener un impacto sobre la regulación concerniente a la propiedad intelectual. La normativa laboral constituye otro aspecto clave de los intereses no comerciales de este acuerdo. Para evitar el "dumping social", la UE puede exigir a los Estados miembros del MERCOSUR que adopten determinados convenios de la OIT tales como el 87 - que aún no ha sido adoptado por Brasil - para garantizar igualdad de condiciones. Dado que el texto final se encuentra actualmente sometido a negociación, el impacto de este acuerdo dependerá en gran medida de la voluntad política de las partes.

Keywords: European Union, MERCOSUR, food security, labor regulations, Free Trade Agreement (FTA).

Palabras clave: Unión Europea, MERCOSUR, seguridad alimentaria, normativa laboral, acuerdo de libre comercio (ALC).

1. INTRODUCTION

In June 2019, the European Union (EU) and MERCOSUR reached a political agreement (henceforth "Agreement") in order to sign a comprehensive free trade agreement (FTA)¹. This dates back to 1992 when MERCOSUR and the then European Communities signed an Interregional Framework Cooperation Agreement that aimed at strengthening trade between both regions in order to guarantee the competitive integration of MERCOSUR into the world economy and the consolidation of the EU presence in the region². Specifically, relying upon the EU's experience in regional integration, it intended to strengthen the institutional dimension of MERCOSUR. Subsequently, there were multiple bilateral contacts to further cooperation and dialogue that made it possible to establish a lasting relationship between the two blocs.

This was followed by the 1995 Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States and MERCOSUR and its Member States in order to increase interregional trade

1 New EU-MERCOSUR trade agreement. The agreement in principle. Brussels, 1 July 2019, see: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf>

2 EUROPEAN COMMISSION. Relaciones Unión Europea-MERCOSUR: Antecedentes. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_95_168>

and further develop cooperation in other areas. It also aimed to develop the political dialogue and the institutional development of MERCOSUR³.

The MERCOSUR integration process was supported by the EU from the very beginning. One of the first movements in this regard was the signing of an inter-institutional cooperation agreement in 1992.

Both the EU and MERCOSUR, in addition to being two of the leading regions in agricultural production and trade, also have extensive experience in the mutual exchange of goods, services, investment and cooperation. The relevance of the Agreement is crucial due to several aspects: its size, thematic scope, and political significance. It includes commitments on trade, cooperation, and political dialogue and creates a market of 778 million inhabitants⁴.

The interests of MERCOSUR focus on the opportunity to improve its position in the international scene and to have access to the EU market, whilst the main objective of the EU is to gain access to other markets and to boost its economy. In addition, the weight of the European bloc foreign direct investment (FDI) on MERCOSUR as well as the preferential access of the EU to a market of more than 295 million people are crucial elements that push both parties to sign a legally binding agreement⁵.

Today, the EU is one of the biggest investment and trading partners of MERCOSUR with a cumulative investment stock in the region that has gone from €130 billion in 2000 to €381 billion in 2017. MERCOSUR's exports to the EU were €35,9 billion in 2019, mainly in agricultural products such as food, beverages and tobacco (21,2%), plant products like soy and coffee (17,4%), and meat and other animal products (6,5%). Exports of services to the EU amounted to €10 billion in 2018⁶. EU exports in goods to the four MERCOSUR countries totaled €41 billion in 2019: machinery (28,6%), transport equipment (12,7%), chemical and pharmaceutical products (24,2%). As for the services sector, the EU exported €21 billion of services to the Latin American bloc⁷.

The EU has signed FTAs with different countries and regional organizations across the world — such as Switzerland (1972), Norway (1992), Mexico (1997), Chile (2002), and Japan (2018). The Agreement is timely as it was reached against a backdrop of increasing deterioration in multilateralism due to the growing importance of protectionism measures⁸. In 2018, almost

3 Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and Mercosur, 15 Dec. 1995 - Joint Declaration on political dialogue between the European Union and Mercosur, IO L 69, 19 Mar. 1996.

4 DE AZEVEDO, Belisario et al. "Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea". In *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe Sector de Integración y Comercio*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, Nota Técnica, n° IDB-TN-01701, p. 3.

5 MERCOSUR. *En pocas palabras*. Available at: <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>>

6 EUROPEAN COMMISSION. *Mercosur*. Available at: <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>>

7 Idem.

8 TIMINI, Jacopo et al. "The EU-Mercosur Free Trade Agreement: Main Features and Economic Impact". Banco de España, Eurosistema. *Analytical articles. Economic Bulletin*. 2020, n° 1, p. 1.

a third of trade between Europe and the rest of the world was covered by the preferential provisions of an FTA. This figure is expected to increase significantly in 2020, following the entry into force of the agreement with Vietnam, and to rise in the coming years to more than 40% if the agreement currently being negotiated with MERCOSUR and the United Kingdom comes into force. However, the COVID-19 crisis may constitute a significant challenge.

Originally, FTAs sought exclusively to further increase trade. However, since the 1990s and particularly the 2000s, the EU has also pursued objectives other than trade, such as political, social, and cultural goals. The EU does not only aim to expand its markets: it has a normative power through which it intends to export its values and standards to other countries. The EU has excelled in employing soft power policies, attracting allies through European values, such as democracy and human rights. This paper focuses on some of the non-commercial interests of the Agreement and particularly on two specific areas: food security and labor.

Food security is a sensitive area as MERCOSUR constitutes one of the biggest producers and exporters of food in the world. This has created some internal conflicts within the EU because some agricultural countries, such as France, Poland, and Ireland, have called into question this Agreement given the possible unfair competition. It has been argued that MERCOSUR Member States may not comply with certain measures related to Sanitary and Phytosanitary (SPS), which could lower their costs of food production and could put EU consumers at risk. SPS measures are strongly linked to the trade dimension, since in many cases they represent Technical Barriers to Trade (TBT) by which counterparties to international agreements seek subterfuges. However, by their nature, they also aim to ensure food security within countries and to ultimately protect citizens' health. This article addresses specifically the non-commercial aspect of food security and the legal challenges that the adoption of the Agreement may entail.

Another crucial area in this non-commercial dimension is labor rights. It is well-known that cheap labor is sometimes used as a way to improve the competitiveness of countries by reducing labor standards. This is all the more the case when one party, such as some EU countries, may be more competitive due to technology and a highly skilled labor force. This may push some MERCOSUR Member States to reduce the cost of production by making labor cheaper through the reform in pejus of labor standards. Unsurprisingly, a 'Trade and Sustainable Development' chapter has been included in the Agreement, which aims to guarantee, *inter alia*, fundamental labor rights within both organizations.

A caveat is in order: given the fact that this is not the final agreement, there are many details that remain to be discussed and agreed between the parties. However, this is not an obstacle to examine the existing provisions enshrined in the political agreement and their possible impact and consequences in the event of a definitive signature of an FTA.

This paper starts off by exploring the nature, structure, and content of the Agreement. It then explores the concept of food safety and the possible implications for the EU and particularly for the MERCOSUR Member States. Furthermore, this article examines how the Trade and Sustainable Development Chapter may contribute to reshape labor regulations within MERCOSUR and its Member States legal orders.

2. THE EU-MERCOSUR AGREEMENT WITHIN THE DIVERSE REGIONAL EXTERNAL POLICIES

2.1. EU and MERCOSUR External Policies

The relationship between the EU and Latin America has been built and developed over decades. Unsurprisingly, different types of bilateral and multilateral agreements have been reached between the EU and Latin American countries. The EU and Mercosur have signed a ‘new generation’ (or fourth generation) agreement⁹, which covers topics that go beyond purely traditional trade issues. These FTAs incorporate political dialogue and cooperation and include new areas such as intellectual property, science and technology, environmental and labor matters. This is related to the so-called ‘Global Europe’ trade strategy that explicitly mentions that FTAs can go “further and faster in promoting openness and integration, by tackling issues which are not ready for multilateral discussion”¹⁰. The EU not only develops relations between its Member States at a legal level, but also stands as a true subject of international law, with clear foreign policy implications. Its regulatory power transcends internal effects and is projected on other blocs and regions with which FTAs are negotiated, with first-order legal consequences.

The EU signs agreements in order to grow and expand its economy and power by accessing third countries’ markets. Similarly, third countries, such as MERCOSUR Member States, aim to have access to the EU market. The EU’s power is not only limited to trade: the EU has a vocation to promote global human rights and, thus, to create a global regulatory framework, which includes a social perspective¹¹. It also aims to level the playing field and make sure EU firms are not confronted with competitors who do not respect the same standards, such as the ILO ones¹².

Sanahuja and Rodríguez identifies the EU as an “external federator”¹³.

9 GSTOHL, Sieglinde and HANF, Dominik. “The EU ‘s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”. *European Law Journal*. 2014, vol 20, n° 6, p. 733-735.

10 Available at: <<https://www.consilium.europa.eu/en/eu-free-trade/>>

11 NOVITZ, Tonia. “In Search of a Coherent Social Policy: EU Import and Export of ILO Labour Standards?”. In ORBIE, Jan and TORTELL, Lisa (Eds.). *The European Union and the Social Dimension of Globalization*. London: Routledge, 2009.

12 CAMPLING, Liam et al. “Working Beyond the Border? A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards in EU Trade Agreements”. *International Labour Review*. 2015, p. 6-7.

13 SANAHUJA, José Antonio and RODRIGUEZ, Jorge. “Veinte años de negociaciones Unión

This means that the EU acts as a real mentor and provides technical and institutional capacities to other countries with which it intends to sign agreements in order to face the challenges of international trade. Furthermore, it attempts to support regional integration processes such as MERCOSUR, which comply with characteristics similar to those of the EU integration process. The power relationship between the EU and its partners will depend upon the context and will be immersed in a situation of interdependence of the parties, which will be asymmetric¹⁴.

According to the Treaty of Lisbon, all matters related to the EU Common Commercial Policy are included into the sphere of exclusive competence. The Treaty defined the Common Trade Policy in the context of the Union's external action (Article 207 Treaty on the Functioning of the European Union). In addition, article 206 reminds us of the contribution of the EU to "the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international trade and on foreign direct investment, and the lowering of customs and other barriers". Article 21 TEU reinforces this dimension as it states that "the Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law".

The EU external dimension is of utmost importance, especially its foreign policy. Other trade blocs also encourage common external action, such as ASEAN, which in its Vision 2025 has the objective to become "an outward-looking community" that "plays a responsible and constructive role globally"¹⁵. In this new generation of agreements, such as the EU-Mercosur agreement, negotiators must not only focus on eliminating potential barriers to trade: it is their task to "facilitate harmonisation of the rules in question and hence extend and prolong the advantages achieved as a result of the negotiation"¹⁶.

Unlike the EU, which looks both inwards and outwards, external

Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización". *Fundación Carolina*. 2019. Available at: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf>

14 SANAHUJA, José Antonio. "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea". In: VV AA (Eds). *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2008. p. 297-384. Available at: <https://eprints.ucm.es/42540/1/Un_mundo_unipolar_multipolar_o_apolar_E.pdf>

15 MERCED, Louie Dane C. "'Partners' for Change: Understanding the External Relations of ASEAN". *Center for International Relations and Strategic Studies Commentaries*. 2017, vol 4, n° 20, p.2

16 BENDINI, Roberto. "The Future of the EU Trade Policy". *Policy Department. European Parliament*, 2015, p. 15.

markets have a significant importance for Mercosur Member States¹⁷. The institutional structure of the MERCOSUR external dimension is rather weak. The Treaty of Asunción prescribes that MERCOSUR Member States aim to adopt a common trade policy for MERCOSUR. This has been confirmed by the Council of the Common Market — the highest body of MERCOSUR — Decision No 32/00, which sets out that Member States commit themselves to negotiate and sign FTAs jointly. Although MERCOSUR's development throughout 28 years has been unsteady and incoherent, some trade agreements have been signed not just with Latin American countries but also with Asian and African countries, as well as other regional organizations¹⁸. Furthermore, there are ongoing negotiations with Canada, Korea, and China, among others. Even though there have been some very recent conflicts regarding the external dimension of MERCOSUR — in particular given the position of the Argentine government — the EU-MERCOSUR agreement has never been called into question and Member States wish to push it forward”.

From a Latin American perspective, initially FTAs were considered as “imperialist” tools used either by the United States or the EU to mainly protect their (economic) interests¹⁹. However, as regional integration processes developed, Latin American trade organizations became aware of the importance of economic integration with other blocs in order to boost the regional economy. This awareness, though, has not been traditionally applied to the FTAs signed by Latin American organizations, in particular MERCOSUR. They remain “first generation trade agreements, and none of them contains explicit clauses of democratic or human rights safeguards”²⁰. Nonetheless, this new approach has shaped the internal dimension of Latin America regional organizations, whose openness to human rights has been mainly caused by the pressure exerted by outside actors²¹.

2.2. The EU-MERCOSUR Relationship

The EU-MERCOSUR relationship dates back to 1992. MERCOSUR Member States have not only historical but also cultural and linguistic ties with some countries of the EU²². The primary goal of the 1992 Agreement

17 MUKHAMETDINOV, Mikhail. *Mercosur and the European Union. Variation and Limits of Regional Integration*. Cambridge, MA: Palgrave Macmillan, 2019, p. 48.

18 Mercosur has signed, or is still negotiating, agreements with other economic blocs such as CAN, SACU, the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, the CARICOM, the ASEAN, the Australia–New Zealand Closer Economic Relationship Treaty Agreement, the Community of Portuguese Language Countries (CPLP), and the Central American Integration System (SICA). Mercosur is also currently negotiating with EFTA, with which a Declaration on Trade and Investment Cooperation and Action Plan was signed. In addition, Mercosur has signed some agreements with individual countries such as Chile, Bolivia, Mexico, Cuba, India, Egypt, Morocco, Israel, Pakistan, and Colombia.

19 FRANCA FILHO, Toscano et al. “Protection of Fundamental Rights in Latin America FTAs and Mercosur: An Explanatory Agenda”. *European Law Journal*. 2014, vol 20, n° 20(6), p. 811-815.

20 Idem, 822.

21 Idem, 822.

22 FRANCA FILHO, Toscano. “External Relations”. In: FRANCA FILHO, Toscano et al. (Eds.) *The*

was the provision of technical and institutional support. However, it is the ambitious interregional Framework Cooperation Agreement signed on 15 December 1995²³, which entered into force on 1 July 1999, which has laid the formal foundations of this relationship²⁴. This Agreement constitutes an “obligation of means, by which the parties look forward to preparing the conditions for enabling the interregional free trade area to be created”²⁵. Three main areas are to be addressed by the future FTA: trade, political dialogue, and cooperation.

The commercial sphere remains the main objective of this Agreement. However, it has broadened its horizons by incorporating a strategic political and economic association that aims for greater regional integration, not only between the EU and MERCOSUR, but also between the Member States of the latter through the application of common policies for the production, importation, and exportation of products. The Agreement recently agreed and signed by the parties, if ratified, would become one of the most ambitious agreements reached to date by both blocs. There is still a long legal and administrative process to go through before final approval²⁶. There are some sectors that oppose the Agreement, such as the agricultural sector in the EU and the industrial and automobile sector in MERCOSUR²⁷. However, given the positive economic impact that the signature of the Agreement could entail, there are many actors that overtly advocate adopting it.

The EU-MERCOSUR Agreement revolves around three axes: firstly, trade and the gradual and progressive liberalization of access to markets. Given the fact that MERCOSUR Member States are some of the biggest exporters of food, one of the key aspects of this Agreement is SPS matters. Secondly, cooperation has been crucial for the institutional development of MERCOSUR as well as the strengthening of certain areas such as labor rights. Thirdly, given the period of dictatorships during the 1970s and 1980s, political dialogue has been crucial to consolidate democracy in the region. MERCOSUR, through the Protocol of Ushuaia I (1998) and the Protocol of Ushuaia II (2005), has created and reinforced the “democratic clause”, which guarantees the respect of democracies in the region by its Member States. This has been done under the auspices of the EU and has been applied when coups d’état took place in Paraguay in 2013 and in Venezuela in 2017.

Law of MERCOSUR. Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 151.

²³ See footnote 5.

²⁴ Decision 1999/279/EC concerning the conclusion of the interregional framework cooperation agreement between the European Community and its Member States, and the Southern Common Market and its Party States, IO L/112.

²⁵ FRANCA FILHO, Toscano. “External Relations”, p. 153.

²⁶ EUROPEAN COMMISSION. *EU and Mercosur reach agreement on trade*. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3396>

²⁷ “Acuerdo Mercosur-UE: quiénes son los ganadores y los perdedores del nuevo pacto comercial”. *BBC*. July 1, 2019. Available at: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48833560>>

3. FOOD SECURITY

3.1. Food Security and Food Safety

Food security is globally one of the main challenges. Globalization has allowed synergies and has developed tools to achieve greater access to goods and services. However, it has worsened many of the endemic problems caused by market liberalization, such as inequality and food insecurity. In 2018, the UN Secretary-General, António Guterres, affirmed that “the increase in inequality has become the face of globalization” and it is necessary “a world economy that benefits all and creates opportunities for everyone. We need to build a fair globalization”²⁸.

Food security also plays a central role in the development and well-being of the population, especially in the most vulnerable settings. The 2030 Agenda of the United Nations (UN) in its Sustainable Development Goals (SDGs), specifically in SDG 2, includes this. Focused on the development of agriculture as an engine of development and the elimination of hunger and poverty, this SDG aims to ensure people’s access to and availability of nutritious food and to ensure new forms of agricultural productivity that improve food security globally, through sustainable and environmentally friendly methods²⁹.

This article relies upon the definition of food security adopted at the World Food Summit held in Rome in 1996: “Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”³⁰. This definition has introduced four dimensions of food security: physical availability, when people can have food through production or trade; economic and physical access, understanding that food security is not only achieved through a sufficient supply of food; utilization, consumption and preparation of diverse food, combined with good biological utilization, that allow for a healthy life; and stability over time of the other 3 dimensions. Food security cannot be achieved if the 3 dimensions are not stable over time and suffer variations (weather conditions, unemployment, or political instability)³¹. A large part of the concept of food safety is also included under this definition. This concept is mainly used to describe the SPS measures. Since this term encompasses many facets of handling, preparation, and storage of food to prevent illness and injury, it is closely related to food security.

This can be traced back to the 1995 Interregional Framework Agreement, where the bases for future negotiations were set out. More

28 UNITED NATIONS. *El aumento de la desigualdad, el rostro de la globalización*. Available at: <<https://news.un.org/es/story/2018/05/1433082>>

29 UNITED NATIONS. *Goal 2: Zero Hunger*. Available at: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>>

30 FAO. *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security* [online]. EC - FAO Food Security Programme, 2008. (Information Document). Available at: <<http://www.fao.org/3/a-al936e.pdf>>
31 Idem.

specifically, Article 6 provides that both parties intend to cooperate in promoting the closeness of quality standards for agri-food products, industrial goods, and certification, in accordance with international criteria. This article also states that “[t]he primary aim of cooperation shall be to promote any measure which is likely to improve the quality of the Parties’ products and businesses”³².

The texts of the Agreement, in principle only refer to food safety; however, food security is a wider definition. This concept should cover SPS measures but also many of the problems associated with the liberalization of markets due to the signature of agreements. These issues result, in many cases, in food insecurity, not only because of the overuse of pesticides and chemicals but also because of the effects they cause on local communities.

3.2. Food Security under the EU-MERCOSUR Agreement and its legal framework

This subsection addresses issues related to how the entry into force of the Agreement can influence food security within the EU and MERCOSUR, and whether it includes mechanisms for identifying and penalizing practices that could result in a breach of it. To do so, policies, regulatory frameworks, initiatives, and commitments oriented to food security are analyzed within the Agreement. There is an assumption that, in the EU, during the first years of the Agreement, the consumer may benefit from lower prices and greater competition in products. However, the opposite may occur in MERCOSUR. This may be due to the adaptation of the supply and demand of products, which would lead the MERCOSUR countries to allocate a greater part of their agricultural production to export and to incorporate new and more rigorous SPS measures, seals and quality certifications and food safety. On the other hand, the liberalization of markets would foster greater interest in the large-scale production of big agricultural companies that exploit the country’s resources for the sole purpose of exporting them. In many cases, these companies are foreign, and their land grabbing displaces small farmers with family as well as local and more sustainable production systems, which could reduce food security and nutrition of the most disadvantaged. On the European side, the strict controls required on the products of European farmers would be difficult to trace on all MERCOSUR imports without an effective system in the countries of origin. This can affect the nutritional and healthy qualities of imported food and feed, as well as generate processes of unfair and unequal competition.

3.2.1. Paving the way

Although it is clear that food security is covered under the umbrella of the Agreement, food safety is more important for the trade pillar and the overall interests of the EU. This is an asset that has been included in the

³² See footnote 5.

negotiations and one of the reasons why the EU has been ensuring strong SPS measures for the import of food products, not only inside its borders, but also beyond them. The EU's 2007-2013 Regional Strategic Document for the MERCOSUR region places greater emphasis on the needs of the European bloc to reinforce aspects necessary for the proper functioning of the future Agreement, which 12 years later, has not been ratified. In this line, it stands out that 70% of what the EU contributes (48 million euros) goes to "support for the deepening of MERCOSUR and the implementation of the future EU-MERCOSUR Association Agreement"³³, within which food safety and hygiene is a priority axis. Another key aspect of this strategy is to consolidate the integration of the MERCOSUR countries, as defined in its objectives: "[t]o help accelerate and complete the Integration Work Program of MERCOSUR. To support the seamless implementation of the future EU-MERCOSUR Association Agreement"³⁴. The strategic framework for the European Commission's cooperation with MERCOSUR intends to improve the institutional framework and mechanisms for detection and prevention of SPS, among others. Thus, through these actions, the EU aims to focus the aid provided in the regional strategy to pave the way to improve the present conditions so that the future Agreement between the two blocs is as successful as possible and that it is adapted to the demands of the European bloc.

3.2.2. *Legal Regulations*

Another key area related to food security, also within the scope of the Agreement, are the measures and requirements related to intellectual property. One of the most contentious one, particularly by small farmers and indigenous communities, are those related to the protection and privatization of seeds. These seeds in many cases were acquired through traditional knowledge through the crossing of species between ancestral communities, which today see how large corporations are privatizing them. This is the case of the International Union for the Protection of New Plant Varieties (UPOV). This intergovernmental organization, through its agreements, aims to "[p]rovide and promote an effective system for the protection of new varieties [...] for the granting of an intellectual property right"³⁵. In practice, this implies that farmers and indigenous communities of the signatory countries must respect the rules when it comes to the use of seeds. These rules force them to prevent from reusing and exchanging seeds and forcing them to buy new ones in each harvest. Otherwise, the breach may result in penalties as well as

33 EUROPEAN COMMISSION. *Documento estratégico regional 2007-2013 [Online]*. Brussels: s.n, 2007. (Strategic Document European Commission), p. 5. Available at: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07_13_es.pdf>

34 Idem, p. 34.

35 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN DE ESPAÑA. *UPOV*. Available at: <<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Convenios%20y%20otras%20Organizaciones%20Internacionales/UPOV.aspx>>

prison in some cases. In other words, a subsistence farmer who produces for his family and does not buy the seeds in the market and pays the intellectual property fee will face severe legal consequences.

The Agreement in Principle does not lag behind in this context and incorporates in its chapter number 13, “Intellectual and industrial property rights”, the duty of the parties to protect the intellectual property rights of plant varieties in accordance with the UPOV 91 agreement. The objective of this measure is to strengthen the national legal framework of the signatory countries in order to penalize some practices by rural communities such as the free use of seeds for their crops. Furthermore, these practices are reinforced by the Agreement through more demanding legal frameworks to identify and punish these cases³⁶. For instance, one of the reasons for delaying the entry into force of the EU-CAAA (the European Union Central American Association Agreement) agreement, signed in 2012, was due to geographical indications (GIs)³⁷. This clause is included within the chapter on intellectual property and results in an obligation for the parties to respect the designations of origin of the countries. Parties must introduce in their domestic legislation measures that regulate the use of names registered with the designation of origin. This has led to serious consequences in the commercialization of products in Central America after the approval of the agreement. Products that were previously marketed under names like Mozzarella or Manchego, must change their names³⁸. In the case of the EU-MERCOSUR Agreement, there are a total of 355 products protected by a European GI, while the EU will safeguard a total of 220 GIs from MERCOSUR³⁹. In addition, expressions such as “type”, “style”, “imitation” or the like will also be prohibited. For example, “Chaco type meat”⁴⁰.

Another element that undermines the sovereignty of countries is the ability of trade and association agreements to complement and shape the legal power of countries and establish new rules that benefit the market and protect commercial interests. In Chapter 4 of the principle agreement entitled “Trade defense instruments”, it is mandatory that if any of the parties intends to impose safeguard measures, the party will endeavor to impose them in a way that affects bilateral trade the least⁴¹. Countries must be respectful

36 EUROPEAN COMMISSION. *Intellectual Property Chapter [online]*. Brussels: s.n, 2019. (Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158329.pdf>

37 SICE. *Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea*. Available at: <http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_EU/Text_Sept14/Index_s.asp>

38 “Crónica de un queso: su camino a ser denominación de origen y retos a enfrentar”. *Mercosur*. 2019. Available at: <<http://www.marcasur.com/noticia.php?NoNold=5021>>

39 EUROPEAN COMMISSION. *Annex 1, Legislation of the parties [online]*. Brussels: s.n, 2019. (Annex for the Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158330.pdf>

40 EUROPEAN COMMISSION. *Intellectual Property Chapter [online]*. Brussels: s.n, 2019. (Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158329.pdf>

41 EUROPEAN COMMISSION. *Trade defense and global safeguards [online]*. Brussels: s.n, 2019.

of bilateral trade, prioritizing commercial interests over the interests of the governments. This is reinforced in the chapter on bilateral safeguard measures where it is established that, if it is finally concluded that there was no such damage, any economic measure imposed must be immediately reimbursed⁴². All these measures aim to provide security to private sector investments, which are mainly promoted by large companies and where the figure of the smallest and most vulnerable sectors is neglected.

In this Agreement, the parties have been interested in negotiating for control over food producers and handlers in order to ensure the adoption of sufficient requirements and standards along with a strong institutionalization that is capable of implementing them. As a result, food security has been relegated to trade facilitation so that sanitary and phytosanitary measures are respected, also to the inclusion of clauses and regulations that respect measures or requirements imposed by the international trade framework. These actions are only aimed at protecting the health of consumers, especially Europeans, by requiring MERCOSUR countries to comply with the high standards of food safety and health that the EU imposes on imports. This is directly related only to one of the dimensions of the food security according to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), which is the dimension of food utilization, however, in a less subtle and more collateral way, the agreement in principle establishes norms and requirements that may affect the 4 dimensions of food security of the signatory countries. This is the case of the rules on intellectual property compliance and the UPOV 91 agreement, which can force rural communities with traditional production methods to pay for seeds that they will not be able to reuse or exchange in future harvests. However, the official content of the cooperation and political pillars remains to be known where this issue should be addressed in greater depth and in all its dimensions.

By way of conclusion, the liberalization of markets and globalization lead to drastic changes to which the most vulnerable populations are not able to adapt with the same ease as the large economies and their defense mechanisms. In addition, some clauses included in the agreements, as in the one outlined here, undermine the sovereignty of countries by adding obligations and clauses to national regulations. These changes and obligations cause mismatches that can lead to weakening the food security. In addition, the global food system fed by this new reality, causes the problems with food security that were previously focused and had a reduced field of affectation, now become international priorities with global effects.

(Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158157.%20Trade%20Defense%20-%20General%20Principles%20and%20Global%20Safeguards.pdf>

42 EUROPEAN COMMISSION. *Bilateral safeguard measures [online]*. Brussels: s.n, 2019. (Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158158.%20Trade%20Defense%20-%20Bilateral%20Safeguards.pdf>

4. LABOR REGULATIONS

4.1. EU-MERCOSUR Labor Provisions

Labor rights were not considered in the first EU free trade agreements. However, since the late 1990s, there has been a change of approach. In its FTA with South Africa (1999), the EU included for the first time labor standards. From the mid-2000s, this approach has been reinforced and consolidated. The Treaty of Lisbon constitutes a step forward in the promotion of core labor standards through the EU external relations policies⁴³. Its agreement with the CARIFORUM (2008) introduced a monitoring process on the application and respect of the core labor standards. All the FTAs concluded afterwards - South Korea (2010), Peru and Colombia (2011) - include core labor standards and a procedure to guarantee their implementation and monitoring⁴⁴.

The Interregional Framework Cooperation Agreement between the then European Community and MERCOSUR (1995), makes explicit references to the protection of fundamental labor rights. Firstly, the third recital sets out that “both integration processes are instruments for the economic and ‘social’ development”. In the same vein, one of the objectives of Article 10.1 is to “establish conditions conducive to job creation and job quality”. Even more importantly, Article 10.7 refers to the necessity of the promotion of fundamental social rights. This agreement is not only important because it has been the framework of the negotiations, but also it has contributed to the development of the internal labor dimension of MERCOSUR⁴⁵.

This has been reinforced by the current EU-MERCOSUR political agreement⁴⁶, which - similar to the new generation agreements and influenced by the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation (2018) and the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015) - sets out three types of measures⁴⁷. Firstly, the agreement has a substantive dimension, which enshrines some social policy norms and ILO Core Labor Standards (Article 4). Specifically, the agreement relies upon the 1998 ILO Declaration on the Core Labor Standards: Freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining (ILO Conventions 87 and 98); the elimination of forced labor (ILO Conventions 29 and 105); the abolition of child labor (ILO Conventions 138 and 182); and the elimination of discrimination in respect

43 PERULLI, Adalberto, “Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action”. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 2014, vol 30, n° 1, p. 27, 40.

44 GSTOHL, Sieglinde and HANF, Dominik. Op. cit., p. 742.

45 MANSUETI, Hugo. *Derecho del Trabajo en el Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. p. 92; PUCHETA, Mauro. “Regional Integration and Labour Law: A Comparative Analysis of the EU and Mercosur”. Orientador: Jeff Kenner. University of Nottingham. Nottingham, 2019.

46 EUROPEAN COMMISSION. *Trade and Sustainable Development [online]*. Brussels: s.n, 2019. (Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf>

47 VAN DE PUTTE, Lore and ORBIE, Jan. “EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions”. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 2015, vol 31, n° 3, p. 263, 268-269.

of employment and occupation (ILO Conventions 100 and 111). The EU-MERCOSUR agreement has gone further and has included new references to ILO Conventions such as health and safety of workers (ILO Conventions 155 and 7), labor inspection (ILO Conventions 81 and 129), and discrimination against migrants (ILO Convention 143). Furthermore, the agreement prescribes that Parties have an obligation to uphold levels of protection. This means that they cannot lower not de jure or de facto domestic labor law (regulations) in order to enhance their competitiveness (Article 2).

Secondly, procedural norms have been included in order to guarantee their implementation by the parties. There are two general procedures that aim to ensure the implementation of labor provisions. Domestically, a Domestic Advisory Group (DAG) - composed of NGOs, business, trade unions - has been conceived in order to ensure the participation of the local civil society in this process. Transnationally, a Parties' Sub-committee on Trade and Sustainable Development has been created in order to oversee the implementation of this chapter (Article 14). It has also created a joint Civil Society Forum where DAGs and/or other civil society actors can interact. Furthermore, the agreement enshrines two special procedures. As the other generations' agreements that recognize the possibility of governments' representatives to settle issues in an amicable government consultations procedure (Article 16). On top of that, the new generation agreement conceives a Panel of Experts that can issue a non-legally binding final report and recommendations to the Parties, which should implement its conclusions (Article 17). Although it is a step forward, this has been criticized because the EU has adopted a "soft" incentives-based approach unlike the "hard" sanctions-based approach adopted by the US.⁴⁸ No sanctions can be imposed on the non-compliant party, such as the suspensions of trade preferences against the other party.⁴⁹ The weakness of this enforcement system has undermined the confidence of civil society and other stakeholders such as trade unions⁵⁰. Furthermore, the EU has been reluctant to use the dispute resolution mechanism. This has led to papers from the European Parliament, trade unions, NGOs, and a response of the European Commission in order to overcome these institutional challenges⁵¹. It has been suggested that a private complaints procedure which would allow social partners to bring complaints, could constitute a desirable solution⁵².

Thirdly, a governance dimension has been created in order to ensure the implementation of labor provisions. On the one hand, some provisions on Corporate Social Responsibility have been enacted in order to encourage

48 Idem, p. 263, 270; HARRISON, James et al. "Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda". *World Trade Review*. 2019, vol 18, n° 4, p. 635, 641.

49 HARRISON, James et al. "Labour Standards Provisions ...", p. 641.

50 BRONCKERS, Marco and GRUNI, Giovanni. "Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously". 2019, vol 56, n° 6, p. 1591, 1592.

51 See: HARRISON, James. "The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements". *Journal of World Investment & Trade*. 2019, n° 20, p. 705, 714, 720-721.

52 See: BRONCKERS, Marco and GRUNI, Giovanni. Op. cit., p. 1591.

companies to comply with social standards, particularly in the management of supply chains (Article 11). Similarly, civil society actors, such as trade unions and business organizations, can take part in the discussions regarding social issues that may arise under the FTA. Given the rather poor results of the procedural system previously described, cooperation mechanisms can constitute a good device for promoting labor standards⁵³. This is all the more the case in MERCOSUR where social partners - particularly in Argentina and Brazil - are key actors in the implementation of labor standards. Criticisms have been pointed out, though, to cooperative mechanisms given the lack of systematic implementation and assessment of cooperative activities⁵⁴. Therefore, it will be critical that both parties ensure that civil society actors play a prominent role in the implementation of the Trade and Sustainable Development Chapter.

4.2. The Possible Reforms at the MERCOSUR Labor Dimension

Depending upon the final text and the intention of the parties, the EU-MERCOSUR agreement can have a threefold impact upon MERCOSUR and its Member States labor dimension: firstly, it may contribute to enforcement of the Socio-Labor Declaration. Secondly, par ricochet, it could be the legal basis to challenge the current trade union systems of Argentina and Brazil. Thirdly, it may help to reduce informality in the region.

Relying upon a myriad of international human rights instruments and the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work - which enshrines core four fundamental rights: freedom of association and the right to organize and bargain collectively; prohibition of forced labor; eradication of child labor; and, equality of treatment and non-discrimination in employment - MERCOSUR adopted in 1998 the Socio-Labor Declaration, recently revisited in 2015. This instrument protects fundamental labor rights within MERCOSUR and its Member States legal orders. It guarantees the protection of individual labor rights such as non-discrimination (Article 4), equal treatment between men and women and disabled workers (Articles 5 and 6), equal treatment principle of foreign workers with national workers (Article 7), elimination of forced labor (Article 8), child labor (Article 9), working time (Articles 11, 12, 13 and 14), and protection against unfair dismissal (Article 15). It also enshrines collective rights such as freedom of association (Article 16), right to collective bargaining (Article 17), right to strike (Article 18), promotion and development of alternative dispute resolution systems of industrial conflicts (Article 19), social dialogue (Article 20). The Socio-Labor Declaration has undoubtedly been a watershed moment in the MERCOSUR labor dimension⁵⁵. However, given the intergovernmental nature

53 See: EBERT, Franz. "Labour provisions in EU trade agreements: What potential for channelling labour standards-related capacity building?". *International Labour Review*. 2016, vol 155, n° 3, p. 407, 412-413.

54 HARRISON, James et al. "Labour Standards Provisions...", p. 645.

55 CASTELLO, Alejandro. "Revisión y Actualización de la Declaración Sociolaboral del

of MERCOSUR, its implementation has heavily relied upon Member States⁵⁶. In this respect, the EU-MERCOSUR Agreement may reinforce the importance and enforcement of the Socio-Labor Declaration at the regional and national levels. The Sustainable Trade Chapter contains specific provisions regarding fundamental labor rights - that are in line with the content of the Socio-Labor Declaration - which the EU intends to uphold. Specifically, the role of the Socio-Labor Commission, which is in charge of monitoring the enforcement and development of the Socio-Labor Declaration, could be reinforced either through procedural and/or cooperation mechanisms enshrined in the agreement. This remains to be seen, though, depending upon the signature of a free trade agreement and how keen the EU is in enforcing this chapter. In this area, the use of the procedural avenues as well as the cooperation mechanisms will be vital to enforce these fundamental labor rights⁵⁷.

Secondly, the EU-MERCOSUR agreement could be an element of pressure to the reform of the Brazilian trade union system. Brazil has adopted a system of “unicidade sindical”⁵⁸ whereby only one trade union can be created in a specific sector in the same territory⁵⁹. This is partially at odds with the principle of freedom of association, guaranteed by the EU-MERCOSUR agreement (Article 4) for two reasons. Firstly, it makes the adoption of a democratic trade union system difficult, given the excessive powers granted to one specific trade union. Secondly, the state enjoys too much power in regulating and registering trade unions’ activities⁶⁰. Unsurprisingly, Brazil has not ratified the ILO Convention 87. However, the Socio-Labor Declaration guarantees the protection of freedom of association as well as collective bargaining, and the right to take collective action (Articles 16, 17 and 18). These provisions rely heavily upon the ILO Conventions 87 and 98. Consequently, it has been argued that the current unicidade sindical system has been indirectly modified through the adoption of the Declaration, which is hierarchically superior to ordinary laws⁶¹. Though, this has not entailed any practical changes. Although it has been argued that the EU may have some insufficient political influence to induce certain policy changes - such as in the Korean case⁶², it could push Brazil to ratify the ILO Convention 87 in order to fully guarantee freedom of association within the biggest trade partner of

Mercosur”. *Derecho Laboral*. 2015, n° 260, p. 637, 645.

56 PUCHETA, Mauro, Op.cit.

57 See: EBERT, Franz. Op. cit., p. 407.

58 BRAZIL. *1988 Constitution*, Article 8, II.

59 See: GODINHO DELGADO, Mauricio. “Constitución de la República, Sistema Laboral Brasileño y Derecho Colectivo del Trabajo”. *Derecho Laboral*. 2015, n° LVII (259) , p. 350.

60 See: FERRAZ HAZAN, Bruno. “A incompatibilidade do modelo a partir da incorporação brasileira dos parâmetros da liberdade sindical”. *Revista de Direito & Desenvolvimento da UniCatólica*. 2019, vol 2, n° 1, p. 26.

61 CASTELLO, Alejandro. Op. cit., p. 647; FERRAZ HAZAN, Bruno. Op. cit., p. 39.

62 HARRISON, James et al. “Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits to the European Union’s Trade and Sustainable Development Chapters”. *Journal of Common Market Studies*. 2019, vol 57, n° 2, p. 260, 271.

MERCOSUR. As put forward by the European Parliament in the Vietnamese case, this could be done as a “pre-ratification conditionality” in order to ensure the respect of labor standards before the signature of the FTA⁶³.

Thirdly, informal work is a structural problem in South America. Argentina and Brazil are not the exception. By the end of 2018, Argentina had 49.3% of its workforce in the informal economy⁶⁴, while in June of 2019 Brazil had 41.3% of their workers in the same situation⁶⁵. This is crucial to guarantee the protection of fundamental labor rights. A high number of workers in the informal economy have several negative consequences upon them. Firstly, it facilitates high turnover rates, which has resulted in a ‘reserve army of informal workers [that] facilitates quick replacement of laid-off workers’⁶⁶. This puts pressures on wages and employment conditions, which are diminished⁶⁷. Furthermore, it has had an impact on the training system and the development of the skill regimes. Incentives tend to be much lower in the informal sector⁶⁸. Another negative consequence has been the lack of representation of a significant universe of workers, which are not covered by the existing legal framework⁶⁹. Tackling informal work could also have a positive impact in terms of inequality. Access to welfare benefits is usually tied to formal employment. Therefore, greater protection coverage, as well as the development of a better enforcement system, could also have contributed to the reduction of inequality⁷⁰. ILO has recommended the development of more and better enforcement as well as the development of social dialogue⁷¹. The development of a professional labor inspectorate is essential to uphold workers’ rights as recognized in the ILO Recommendation 205 on the transition from the informal to the formal economy, specifically in section VI (“incentives, compliance and enforcement”). It is possible to see a clear correlation between the strengthening of national labor inspectorates in the region, particularly in Brazil and Uruguay – Argentina to a lesser extent

63 BRONCKERS, Marco and GRUNI, Giovanni. Op. cit., 1596; HARRISON, James et al. “Labour Standards Provisions...”, p. 650.

64 CASTELLO, Eduardo, “Heterogeneidad y Fragmentación del Mercado de Trabajo (2010-2018)”. Informe, 2019, p. 13. - 49.3 % In June 2019. See: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/Reporte_Laboral_Junio_2019.pdf>

65 SILVEIRA, Daniel & ALVARENGA, Darlan, “Trabalho informal avança para 41,3% da população ocupada e atinge nível recorde, diz IBGE”. Report, 30 August 2019, <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/trabalho-informal-avanca-para-413percent-da-populacao-ocupada-e-atinge-nivel-recorde-diz-ibge.ghtml>>

66 ROSS SCHNEIDER, Ben and KARCHER, Sebastian Karcher. “Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America”. *Socio-Economic Review*. 2010, n° 8, p. 623, 636.

67 COOK, Maria Lorena. *The Politics of Labor Reform in Latin America. Between Flexibility and Rights*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2007, p. 45-46.

68 ROSS SCHNEIDER, Ben and KARCHER, Sebastian Karcher. Op. cit., p. 636.

69 Ídem, p. 640.

70 BENSUSÁN, Graciela. “Labour law, inclusive development and equality in Latin America”. In: MARSHALL, Shelley Marshall and FENWICK, Colin (eds.). *Labour regulation and development*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 175.

71 ILO. *Labour Overview: Latin America and the Caribbean* 12-19, 2016.

– and the growth of formal workers in the labor market⁷². In this respect, the EU-MERCOSUR agreement may play an important role. Unlike other previous agreements, this one prescribes expressly that Parties should pay particular attention to, amongst other, “labor inspection in particular through effective implementation of relevant ILO standards on labor inspections labor” (Article 4). The EU has a particular interest because the reduction of informal workers could guarantee a relatively level playing field between the EU and MERCOSUR Member States. In this respect, the Domestic Advisory Groups and civil society actors, such as trade unions may also constitute key actors in putting pressure upon national governments in order to ensure the enforcement of national labor laws.

CONCLUSION

The FTA between the EU and MERCOSUR will have important legal consequences and will undoubtedly, if ratified, entail legal reforms. As it has been underlined, the EU regulatory power goes beyond the internal legal consequences that affect the EU Member States. This normative power triggers legal consequences in the relations with third countries or regional blocs, as it is the case of MERCOSUR. The EU can therefore be considered a true foreign policy actor, driven by self-declared normative principles that affect its global partners such as MERCOSUR. The deal reached between the EU and MERCOSUR announced on the occasion of the G20 Summit in Osaka in 2019 was a result of twenty years of negotiations. There are several steps ahead: the draft association agreement will have to be signed and ratified by the European Council, the European Parliament, MERCOSUR and national parliaments.

International trade is, as a matter of principle, a key element in achieving global food security, which is one of the key areas of the Agreement. This is due to the productive specialization of those countries with the necessary resources and abilities, which are capable of offering a greater quantity of production at competitive prices. This allows for greater global access and availability. However, there are still collateral damages and direct effects of the signing of agreements that affect the inequalities and food insecurity of the most disadvantaged population.

If the Agreement is ratified, the signing countries will be “forced” to adapt to new regulations and mechanisms. The UPOV91 agreement that privatizes the use of seeds in case of subsistence farming, and the reinforcement of mechanisms for the protection of abusive practices of international trade against the States, along with geographical indications, will shape the regulatory framework of these countries and will have effects on their citizens. Some of these additions will benefit the large producing and exporting companies, leaving aside most of the producers and communities that support food security in their countries. The pillars of cooperation and

⁷² BENSUSÁN, Graciela. Op.cit., p. 175.

political dialogue emerge to reduce these uneven effects, but the texts have not yet been published.

MERCOSUR's external policy has traditionally addressed exclusively trade matters. In contrast, since the early 2000s, the EU external policy has included consistently labor standards on its FTAs. Unsurprisingly, the EU-MERCOSUR Agreement includes a Trade and Sustainable Development Chapter, which enshrines labor standards. Three types of measures are adopted in this Agreement to guarantee their protection and enforcement: firstly, substantive measures, which under the auspices of new agreements, guarantee the protection of the 1998 ILO Core Labor Standards: freedom of association, forced labor, child labor, and non-discrimination. It has also gone further and has included health and safety of workers, labor inspection, and discrimination against migrants. Secondly, procedural measures are adopted to ensure the implementation of such labor standards. Drawing upon a "promotional" approach, the amicable government consultations and the panel of experts is in charge of the interpretation of labor standards. However, unlike the US "conditional" approach, no trade sanctions can be imposed on the other party. This has reduced the confidence of civil society actors. Greater powers to private parties such as trade unions could improve this system. Thirdly, a governance dimension has been included in order to guarantee the participation of governments and civil society actors through formal channels in implementing labor standards. It has been argued that this could constitute a suitable avenue for civil society actors to influence and put pressure on the other Parties.

The final text of the Agreement remains to be seen. However, at this stage, it is possible to shape the MERCOSUR labor dimension in three ways: firstly, it may contribute to a better enforcement of the Socio-Labor Declaration, specifically through the reinforcement of the Socio-Labor Commission. Secondly, it can put pressure on Brazil, the biggest MERCOSUR player, to ratify ILO Convention 87. Thirdly, it can help MERCOSUR Member States reduce informal work.

The COVID-19 crisis and the challenges that globalization and interregional trade agreements may face in the aftermath of this period will shape the EU-MERCOSUR agreement and its final content. Therefore, its final impact upon food, security, and labor regulations remains to be seen.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

"Crónica de un queso: su camino a ser denominación de origen y retos a enfrentar". *Marcasur*. 2019. Available at: <<http://www.marcasur.com/noticia.php?NoNoId=5021>>

BENDINI, Roberto. "The Future of the EU Trade Policy". Policy Department. European Parliament, 2015.

BENSUSÁN, Graciela. "Labour law, inclusive development and equality in

Latin America". In: MARSHALL, Shelley Marshall and FENWICK, Colin (Eds.). *Labour regulation and development*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

BRONCKERS, Marco and GRUNI, Giovanni. *Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously*. 2019, vol 56, n° 6, p. 1591.

CAMPLING, Liam et al. "Working Beyond the Border? A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards in EU Trade Agreements". *International Labour Review*. 2015.

CASTELLO, Alejandro. "Revisión y Actualización de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR". *Derecho Laboral*. 2015, n° 260.

CASTELLO, Eduardo, "Heterogeneidad y Fragmentación del Mercado de Trabajo (2010-2018)". *Informe*, 2019.

COOK, Maria Lorena. *The Politics of Labor Reform in Latin America. Between Flexibility and Rights*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2007.

EBERT, Franz. "Labour provisions in EU trade agreements: What potential for channelling labour standards-related capacity building?". *International Labour Review*. 2016, vol 155, n° 3.

EUROPEAN COMMISSION. *Annex 1, Legislation of the parties* [online]. Brussels: s.n, 2019. Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158330.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Bilateral safeguard measures* [online]. Brussels: s.n, 2019. (Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158158.%20Trade%20Defense%20-%20Bilateral%20Safeguards.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Documento estratégico regional 2007-2013* [Online]. Brussels: s.n, 2007. (Strategic Document European Commission). Available at: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07_13_es.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Intellectual Property Chapter* [online]. Brussels: s.n, 2019. (Texts of the Trade Part of the EU-Mercosur Association Agreement). Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158329.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Trade and Sustainable Development* [online]. Brussels: s.n, 2019. Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. *Trade defense and global safeguards* [online]. Brussels: s.n, 2019. Available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158157.%20Trade%20Defense%20-%20General%20

Principles%20and%20Global%20Safeguards.pdf>

FAO. *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security* [online]. EC - FAO Food Security Programme, 2008. (Information Document). Available at: <<http://www.fao.org/3/a-al936e.pdf>>

FERRAZ HAZAN, Bruno. "A incompatibilidade do modelo a partir da incorporação brasileira dos parâmetros da liberdade sindical". *Revista de Direito & Desenvolvimento da UniCatólica*. 2019, vol 2, n° 1, p. 39.

FRANCA FILHO, Toscano et al. "Protection of Fundamental Rights in Latin America FTAs and Mercosur: An Explanatory Agenda". *European Law Journal*. 2014, vol 20, n° 6.

FRANCA FILHO, Toscano. "External Relations". In: FRANCA FILHO, Toscano et al (eds.) *The Law of MERCOSUR*. Oxford: Hart Publishing, 2010.

GODINHO DELGADO, Mauricio. "Constitución de la República, Sistema Laboral Brasileño y Derecho Colectivo del Trabajo". *Derecho Laboral*. 2015, vol 57, n° 259, p. 350.

GRAIN. *El Convenio UPOV va contra principios de convivencia que hicieron posible el progreso de la agricultura*. Available at: <<https://www.grain.org/es/article/entries/4640-el-convenio-upov-va-contra-principios-de-convivencia-que-hicieron-posible-el-progreso-de-la-agricultura>>

GSTOHL, Sieglinde; HANF, Dominik. "The EU 's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context". *European Law Journal*. 2014, vol 20, n° 6.

HARRISON, James et al. "Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda". *World Trade Review*. 2019, vol 18, n 4.

HARRISON, James. "The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements". *Journal of World Investment & Trade*. 2019, n° 20.

HARRISON, James; BARBU, Mirela, CAMPLING, Liam; RICHARDSON, Ben, SMITH, Adrian. "Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits to the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters". *Journal of Common Market Studies*. 2019, vol 57, n° 2.

INTERREGIONAL FRAMEWORK COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND MERCOSUR, 15 Dec. 1995 - Joint Declaration on political dialogue between the European Union and Mercosur, IO L 69, 19 Mar. 1996.

LEAL-ARCAS, Rafael. "The European Union's Trade and Investment Policy after the Treaty of Lisbon". *The Journal of World Investment and Trade*. 2010, n° 11, 463-514.

MANSUETI, Hugo. *Derecho del Trabajo en el Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

MERCED, Louie Dane C. “Partners’ for Change: Understanding the External Relations of ASEAN”. *Center for International Relations and Strategic Studies Commentaries*. 2017, vol 4, n° 20.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN DE ESPAÑA. UPOV. *Unión Internacional para la protección de las Obtenciones Vegetales*. Available at: <<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Convenios%20y%20otras%20Organizaciones%20Internacionales/UPOV.aspx>>

MUKHAMETDINOV, Mikhail. *MERCOSUR and the European Union. Variation and Limits of Regional Integration*. Cambridge, MA: Palgrave Macmillan, 2019.

NOVITZ, Tonia. “In Search of a Coherent Social Policy: EU Import and Export of ILO Labour Standards?”. In ORBIE, Jan and TORTELL, Lisa (Eds). *The European Union and the Social Dimension of Globalization*. London: Routledge, 2009.

PERULLI, Adalberto, “Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action”. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 2014, vol 30, n° 1.

PUCHETA, Mauro. “Regional Integration and Labour Law: A Comparative Analysis of the EU and Mercosur”. Orientador: Jeff Kenner. University of Nottingham. Nottingham 2019.

ROSS SCHNEIDER, Ben and KARCHER, Sebastian Karcher. “Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America”. *Socio-Economic Review*. 2010, n° 8, p. 623-640.

SANAHUJA, Jose Antonio; RODRIGUEZ, Jorge Damián. *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización*. Fundación Carolina. 2019. Available at: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf>

SICE. *Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea*. Available at: <http://www.sice.oas.org/Trade/CACM_EU/Text_Sept14/Index_s.as>

SILVEIRA, Daniel & ALVARENGA, Darlan. “Trabalho informal avança para 41,3% da população ocupada e atinge nível recorde, diz IBGE”. Report, 30 August 2019 <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/trabalho-informal-avanca-para-413percent-da-populacao-ocupada-e-atinge-nivel-recorde-diz-ibge.ghtml>>

TIMINI, Jacopo et al. “The EU-Mercosur Free Trade Agreement: Main Features and Economic Impact”. *Economic Bulletin*, 2020.

UNITED NATIONS. El aumento de la desigualdad, el rostro de la globalización. Available at: <<https://news.un.org/es/story/2018/05/1433082>>

UNITED NATIONS. Goal 2: Zero Hunger. Available at: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>>

VAN DE PUTTE, Lore and ORBIE, Jan. "EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions". *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. 2015, vol 31, n° 3.



Medidas de segurança alimentar e regulamentação trabalhista no Acordo UE-MERCOSUL: uma visão geral dos desafios legais

Resumo: Em junho de 2019, a União Europeia e o MERCOSUL concordaram em assinar um amplo acordo de livre comércio (TLC). Seu objetivo é aumentar o comércio inter-regional e desenvolver a cooperação em áreas não comerciais, como segurança alimentar e regulamentação trabalhista. A UE tem um poder regulador através do qual aspira exportar seus valores e padrões para o resto do planeta. Portanto, após a ratificação deste acordo, o MERCOSUL e, portanto, seus Estados membros serão forçados a reformar seus sistemas legais. A segurança alimentar pode levar os Estados membros do MERCOSUL a se alinharem com certos regulamentos internacionais, como a União Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas (UPOV). Também pode afetar as regulamentações relacionadas à propriedade intelectual. Os regulamentos trabalhistas constituem outro aspecto essencial dos interesses não comerciais deste acordo. Para evitar o dumping social, a UE pode exigir que os Estados membros do MERCOSUL ratifiquem certas convenções da OIT, como a 87 - que ainda não foi ratificada pelo Brasil - para garantir condições equitativas. Como o texto final está atualmente em negociação, o impacto deste acordo dependerá em grande parte da vontade política das partes.

Palavras-chave: União Europeia, MERCOSUL, segurança alimentar, regulamentação trabalhista, Acordo de Livre Comércio (ALC).

BIOGRAPHIC SUMMARY

Mauro Pucheta is a Lecturer in Law at Kingston University London. He holds a law degree (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) and a master's degree in Labor Law (Université Paris 1-Sorbonne). He also has a PhD in Law (University of Nottingham).

César Álvarez Alonso is Adjunct Professor of Public International Law at IE University. He holds a PhD in Legal and Political Sciences (Universidad Pablo de Olavide). He has been a Visiting Researcher at the Institute for Global Law and Policy and Vice-President of the Harvard European Law Association at Harvard Law School.

Carlos Ruiz is holds a BA in Business Administration and Commerce and a master's degree in Strategies and Technologies for International Cooperation and Development (Universidad Politécnica y Universidad Complutense de Madrid). He currently supports the Technical Cooperation Directorate from the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA).

La necesidad de aplicación del principio de transparencia en la puesta en práctica del Acuerdo UE-MERCOSUR

A necessidade de aplicar o princípio da transparência na implementação do Acordo UE-MERCOSUL

*Carlos Francisco Molina del Pozo**

1. INTRODUCCIÓN

Tras más de 20 años de reuniones y deliberaciones, el 28 de junio de 2019, la UE y el MERCOSUR concluyeron las negociaciones del Acuerdo de Asociación, el cual presenta como beneficios generales los siguientes: primero, el fortalecimiento de vínculos políticos, culturales y económicos; segundo, la creación de un entorno económico, normativo e institucional de acuerdo con la realidad actual y que transmita confianza, dándose oportunidades de inversión; tercero, la promoción de la integración entre las regiones y el desarrollo de las economías; cuarto, la previsión de adaptación de determinados plazos para las empresas, comprometiéndose la UE a eliminar sus aranceles con carácter previo.

Puede afirmarse que, la principal característica del Convenio viene constituida por la consecución del fomento de las exportaciones, produciéndose un incremento y diversificación que, además, venga a suponer la eliminación del 92% de los aranceles soportados por bienes europeos exportados a la zona del MERCOSUR. De hecho, el Acuerdo propone que, en menos de diez años, se hayan eliminado el 72% de los referidos aranceles. No obstante y, a pesar de lo mencionado, el texto del Acuerdo ofrece diferentes aplicaciones, variando en función de los productos en los que se pretenda aplicar.

Si bien es cierto que cualquier organización supranacional lleva aparejado y cuenta con un complejo proceso político que le resulta inherente, y que va a mostrar su explicación en la necesaria distribución de responsabilidades y pautas de interacción, puede decirse que, en múltiples

* Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI), España.
E-mail: carlosf.molina@uah.es
Recibido: 13/04/2020. Aceptado: 30/06/2020.



ocasiones, y como consecuencia de esa aludida complejidad, la transparencia de las políticas llevadas a cabo puede sufrir menoscabos considerables, lo que a su vez puede derivar en una menor eficacia de las mismas, así como en la lógica creación de un grado mayor de desconfianza en el ámbito de la ciudadanía, llegando incluso, en ocasiones, a perderse el interés que inicialmente habían despertado la puesta en marcha y ejecución de sus actividades, lo que pudiera provocar el abandono progresivo de las mismas.

Será, precisamente, en base a esto último relatado, lo que motiva el hecho de que, en la Unión Europea se planteara, ya por el año 2001, la importancia de crear unos objetivos estratégicos de gobernanza, entendidos como un conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyesen en el ejercicio de los poderes europeos.

Este referido conjunto fue considerado, en todo momento, como algo absolutamente necesario y preciso para lograr el correcto funcionamiento de un Estado democrático de Derecho, por lo que, todo ello fue recogido en el llamado Libro Blanco sobre la Gobernanza europea¹, vertebrándose el mismo sobre la proposición de cinco grandes principios, a saber: 1) apertura, 2) participación, 3) responsabilidad, 4) eficacia y, 5) coherencia. Todos y cada uno de los citados principios, evidenciaban la importancia de comunicar las decisiones de las instituciones, a los efectos de conseguir implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas, aclarando el papel que éstas tienen en la toma de decisiones y demostrando así la afectación que dichas políticas presentan en las vidas de los ciudadanos y, más en concreto, en el día a día de éstos.

Paralelamente, en el proceso de integración – o más bien, en nuestra opinión, de simple cooperación – dado su carácter intergubernamental del MERCOSUR, que no supranacional, cada Estado Parte ha intentado orientar estos referidos principios hacia el contexto de otorgarles una creciente y real importancia en la prevención de la corrupción, destacándose el uso de la transparencia con el fin de ayudar a estimular el control por parte de la sociedad, consiguiéndose de esta manera, una cada vez mayor participación ciudadana.

Esto es debido a que, si bien puede afirmarse que la corrupción es una epidemia que sufren muchos países del área latinoamericana, la falta de transparencia no hace más que acrecentar la sensación de que la corrupción es mayor de lo que en realidad es, motivo este por el cual, algunos dirigentes políticos nacionales, vinieron a considerar el uso del principio de la transparencia, como instrumento adecuado para ganar de vuelta la confianza de sus conciudadanos.

A su vez, se consideró que, a menos corrupción ello implicaría una mayor transparencia, un más elevado grado de participación ciudadana y, por consiguiente y casi como objetivo final, la consecución de un más amplio y profundo nivel de modernización del Estado.

¹ COM (2001) 428 final, *DOUE*, C 287 de 12 de octubre de 2001, p. 1/29

No debemos perder de vista el hecho de que, tanto el MERCOSUR como la UE son y representan sociedades democráticas, por lo que no es de extrañar que, en la prolongada negociación de un Acuerdo de tal importancia y mayor envergadura como éste, se haya dedicado bastante tiempo de los debates a centrarse en la discusión de la implementación de un principio tan necesario como es el de la transparencia, base imprescindible para las sociedades de la información, que ayudará, sin duda, a reforzar la confianza de la ciudadanía en los Gobiernos y en las respectivas Administraciones Públicas.

Consideramos que, es cierto que, para dar cumplimiento efectivo al principio de transparencia en todos los ámbitos de la actividad de un Gobierno, se hace necesario el logro de algo tan importante como resulta ser el derecho a una buena administración. El mencionado derecho, comenzó siendo un principio rector de la vida política y, posteriormente, en virtud de su inserción en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, mutó en un derecho fundamental derivado. Es decir, podemos afirmar que se trata de un derecho fundamental que, indiscutiblemente, se va incorporando progresivamente a la esfera de los ciudadanos, adquiriendo carta de naturaleza formal sobre la base del desarrollo intelectual y pragmático que la aludida ciudadanía vaya haciendo del mismo a través de su uso normalizado.

Resulta apreciable, en tanto que explicación coherente al derecho a una buena administración, el hecho de relacionar el cambio en la legislación de los Estados con el deseo de aproximar la Administración Pública a la ciudadanía. Asimismo, parece evidente que, un Estado no puede ser considerado como defensor de los derechos fundamentales si luego su Administración no es capaz de garantizar y proteger su adecuado ejercicio, llegándose, incluso, a la vulneración de los reiterados derechos como consecuencia de una mala gestión.

Establecido lo anterior, puede apreciarse que, tanto el principio de transparencia como el de buena administración, han de ser configurados como fundamentales para el desarrollo eficaz y con éxito de cualquier actuación de carácter gubernamental en la que llegue a intervenir algún tipo de Administración Pública.

En concordancia con todo lo explicado hasta el momento, hay que destacar que, lo que se ha pretendido poner de relieve, no es otra cosa que la adecuada previsión de la aplicación práctica de estos dos mencionados principios en el reciente Acuerdo entre el MERCOSUR, y la UE.

Además, consideramos oportuno remarcar las cláusulas que proponen soluciones a eventuales problemas que pudieran suscitarse en el cumplimiento eficaz del Acuerdo. En este orden de ideas, habría que hacer referencia a: 1) la salvaguarda bilateral de ambos socios a regular las importaciones en casos de especial e inesperado incremento por peligros en las industrias nacionales; y, 2) un mecanismo de resolución de disputas en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

La causa fundamental que motiva nuestra pretensión de subrayar las

reseñadas cláusulas de solución de controversias, se debe a que las Partes del Acuerdo, consideraron, al redactar el texto del referido Acuerdo, que la transparencia era una cuestión sustancial, por lo que establecieron que las vistas debían ser abiertas al público, teniendo las personas interesadas derecho a presentar sus observaciones al órgano arbitral que se crea, el cual deberá actuar de manera independiente ya que su informe es firme, es decir, no hay posibilidad de recurso, y además, es vinculante para las Partes.

En cualquier caso, las Partes podrán establecer o mantener órganos jurisdiccionales independientes para dictar y apelar las posibles medidas, destacándose el fomento de evaluaciones de impacto regulatorias de las iniciativas para ver si es necesario modificar las medidas reseñadas en el Acuerdo, previéndose a su vez foros regionales y multilaterales que promuevan las buenas prácticas y la transparencia en el ámbito que nos ocupa que es el propio del comercio internacional en el contexto del Acuerdo birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Para poder continuar el desarrollo del presente trabajo, consideramos necesario hacer alusión y expresar ciertas puntualizaciones acerca de varias cuestiones.

En el supuesto de los dos principios reseñados, en primer lugar, procederemos a formular una definición del concepto general para, a continuación, pasar brevemente a reseñar su aplicación, tanto en el ámbito de la Unión Europea, como en la zona que abarca la región del Mercado Común del Sur.

En segundo lugar, trataremos de examinar, también con brevedad, que posiciones han sido adoptadas por cada una de las Partes a la hora de dar forma jurídica a la redacción definitiva del Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

Para finalizar, ofreceremos algunas de nuestras impresiones sobre la afectación que esa visión y este Acuerdo tendrán sobre posibles y futuras relaciones entre los países que conforman jurídicamente el texto negociado.

2. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Desde un punto de vista jurídico, la transparencia suele ser entendida y especificada como el deber que obliga a los poderes públicos a dar explicaciones sobre sus actos, de manera fundada y comprensible, para conseguir que cualquiera pueda interpretar e inferir la razón que llevó a las instituciones a proceder de ese modo.

Es decir, la transparencia es una variable transversal, que, por consiguiente, afecta a otros procesos en sus estrategias de calidad y modernización. Generalmente, resulta común observar, que el principio de transparencia se asocia con otro como es el del acceso a la información, siendo en ocasiones directamente definido como tal.

Tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información pública se encuentran reconocidos como principios propios y característicos

del Derecho Administrativo, sirviendo de instrumentos de control, por parte de los ciudadanos, para prevenir casos de corrupción y como defensa de sus peculiares derechos frente a posibles vulneraciones de las instituciones. En este mismo sentido, algo que se nos antoja complicado, consistiría en pensar que los ciudadanos pudiesen llegar a reclamar unos derechos en el supuesto de que el ordenamiento jurídico no los viniese a reconocer, y más difícil aún, el hecho de que los reclamasen cuando los mismos ciudadanos no tienen percepción ni conocimiento de que poseen dichos derechos.

En el contexto de la Unión Europea podemos distinguir un extenso *corpus iuris* formado por las propias normas de la Unión sobre esta materia, así como, de otra parte, por las leyes nacionales de cada Estado miembro que se ocupan de regular este asunto, por lo que puede afirmarse que, el referido corpus dista mucho de ser homogéneo, debido a las diferencias que, en ocasiones, pueden encontrarse entre los textos redactados por los “legisladores” y las diferentes tradiciones jurídicas de los distintos ordenamientos legales de los que se trate.

A pesar de ello, desde los inicios de la construcción europea, encontramos en los Tratados constitutivos distintas muestras relativas a la transparencia de las instituciones. Las principales manifestaciones de este principio pueden ser halladas, tanto en el Tratado de la Unión Europea², en su primer artículo, en el que se determina que “*las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible*”, como en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea³, concretamente en el artículo 42, en el que se viene a establecer el derecho de toda persona, ya sea física o jurídica, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Se nos antoja evidente, que el punto de partida del principio que nos ocupa, se encuentra en la Declaración nº17, anexa al Acta Final del Tratado de la Unión Europea, en la que se dispone que, el objeto de la Unión Europea consiste en obtener la confianza de las personas y, la forma más apropiada para conseguir el objetivo no es otra que a través de la utilización del principio de transparencia, al que nos estamos refiriendo.

Tal resultó ser la importancia que, desde un primer momento, recibió todo lo relativo a la puesta en marcha y aplicación del principio de transparencia, que todas las instituciones acordaron Códigos de acceso a los documentos, habiendo de destacarse en este ámbito la labor esencial llevada a cabo por el Defensor del Pueblo Europeo en cuanto se refiere a la promoción de las oportunas medidas de acceso, mediante la elaboración y emisión de informes orientados hacia la precisa ordenación de las aludidas medidas, de tal manera que, las instituciones pudiesen hacer públicos y poner a disposición de cualquier ciudadano, de una manera eficaz y sencilla,

² Tratado de la Unión Europea, *DOUE*, C 83/13 de 30 de marzo de 2010.

³ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *DOUE*, C 364/1 de 18 de diciembre de 2000.

todos y cada uno de los documentos que fuesen solicitados.

Actualmente, su manifestación en tanto que derecho de acceso a la información, aparece recogida en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴ (TFUE), observándose que su enunciado coincide exactamente con el texto que se inserta en el articulado de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo que afecta al hecho de conceder acceso a toda persona que tenga su residencia o domicilio social, si se tratase de una empresa, en uno de los Estados miembros, permitiendo también la posibilidad de entrar en los soportes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, según los principios y condiciones que se hubiesen establecido.

Por otro lado, en la zona del MERCOSUR, la transparencia es considerada como uno de los valores éticos fundamentales de cualquier institución pública, junto con el acceso de la información y la rendición de cuentas. Es justamente por este motivo por lo que, esos tres principios reseñados se encuentran íntimamente relacionados, siendo considerados, al menos en la pura teoría, como elementos insustituibles de la buena gobernabilidad y de la ejecución de políticas públicas acertadas.

En definitiva, algo que parece bien cierto es el hecho por el cual, la transparencia aparece configurada como un derecho de la sociedad democrática. Sin embargo, para lograr su adecuado funcionamiento, es necesario su pausado y progresivo diseño, así como su lenta elaboración a lo largo del tiempo, siendo precisa su aplicación en el habitual funcionamiento de las oficinas y dependencias administrativas, así como también en lo que atañe a los imprescindibles e inevitables razonamientos que deben llevarse a cabo para la normal, aunque eficaz, adopción de las decisiones y demás aspectos que, en definitiva, se engloban en el amplio marco conceptual de lo que responde a los criterios válidos de lo que entendemos por una “buena Administración”.

Específicamente, cabría destacar el caso de Paraguay, supuesto para el que, en el marco del Consejo, se impulsaron iniciativas relacionadas con la simplificación de trámites al creer que así se conseguiría una mayor eficiencia y transparencia de las acciones administrativas, con el uso de medios electrónicos. Es más, se realizaron unas iniciativas de participación, tanto en 2010 como en 2011, con el objetivo, *inter alia*, de compartir buenas prácticas de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la promoción de la integridad, transparencia y lucha contra la corrupción.

Asimismo, se creó la Junta de Transparencia y Ética Pública, organismo superior de control dotado de independencia técnica y estrechamente vinculado con el Poder Ejecutivo. El mencionado organismo, mediante la modernización y simplificación de sus procedimientos, lleva a cabo una eficiente tarea de asesoramiento, incluso al Poder Judicial, así como a la Administración, configurándose así un órgano encargado del control de

⁴ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DOUE* C 326/47, de 26 de octubre de 2010.

cierto grado del principio de transparencia.

Para finalizar este apartado, hemos de insistir en el hecho, ya reiterado, de que, el Acuerdo que en estas páginas estamos analizado, es principalmente de tipo y alcance meramente comercial, siendo que, ambas Partes de la negociación han convenido que, tanto la transparencia, que se fija como esencial, como cualquier otro principio o práctica reglamentaria que se incorpore a los procedimientos determinados, resulta ser fundamental en la formulación y despliegue de políticas públicas integradoras, que nos permitan estar al día y en conexión directa con el mundo globalizado en el que vivimos.

En consecuencia con lo anterior, puede decirse que, el objetivo de las Partes no es otro que el de promover un marco regulador transparente, con procedimientos previsibles y eficientes, con la finalidad clara de que los operadores económicos no se encuentren ni tropiecen con obstáculos varios que dificulten la realización de transacciones, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas, dado que éstas predominan tanto en la región del MERCOSUR como en el territorio de la Unión.

Es de observar como en la redacción del Acuerdo, podemos encontrar variedad de disposiciones relativas a distintos ámbitos materiales, tales como aspectos sobre la publicación, la administración, la revisión y el recurso a la adopción de medidas de aplicación general, todas ellas siempre relacionadas de manera directa con los diferentes asuntos de carácter y finalidad comerciales, que son el objetivo esencial del Acuerdo.

En cuanto afecta a la publicación, conviene decir que, la misma se establece a través de un medio asignado oficialmente, incluyendo una explicación del objetivo y la debida justificación de la decisión que comportó la aprobación de esa concreta medida. Sobre la base señalada, se podrá apreciar la consecución, instalación y ejecución de unos procedimientos adecuados, a la vez que no discriminatorios, tanto en el ámbito de la revisión como en el contexto de los pertinentes recursos, en los supuestos en los que se pretenda llevar a término la correspondiente impugnación de alguna de las medidas que se hubieren adoptado.

De la misma forma, se menciona la transparencia al hacer referencia a la previsibilidad reguladora, estableciéndose que se debe procurar ofrecer de forma clara una simplificación y una armonización de los procedimientos aduaneros.

En el ámbito de la contratación pública, los países que conforman cada una de las Partes del Acuerdo, deberán abrir sus mercados, permitiendo en todo momento que empresas de la otra Parte del Convenio, presenten licitaciones oficiales con las mismas condiciones que serían exigidas en sus países, considerándose así un ejemplo de transparencia, dado que todas las empresas, sin importar la región a la que pertenezcan, tendrán completo conocimiento de las decisiones que se estén tomando a la hora de resolver la licitación.

Asimismo, también, se establece un período de 60 días para consultas

y remisión de comentarios por las Partes, antes de llevar a cabo cualquier adopción de nuevas reglamentaciones o modificación de las anteriormente vigentes.

Finalmente, cabría hacer también alusión al hecho por el que, a propósito de la petición por parte de la Unión Europea acerca de incluir en el texto la necesidad de llevar a término una evaluación del impacto de sostenibilidad, se celebraron además de consultas, numerosos Seminarios, Mesas Redondas, Jornadas de Estudio y Talleres dirigidos a la participación activa, tanto de la sociedad civil como de cualquier parte interesada, sirviendo, los resultados y conclusiones alcanzadas durante la celebración de todos los eventos descritos, como base y fundamento para la elaboración del informe que, más tarde, se presentó en el proceso de negociación.

Como síntesis de todo lo señalado *ut supra*, no queremos terminar este apartado sin hacer si quiera una breve referencia a lo que entendemos debe ser tenido como un verdadero principio de transparencia. No consideramos que sea suficiente con que dicho principio se aplique únicamente a las normas vinculantes, sino que, asimismo, deberá también quedar reflejado en todas las actividades dirigidas al cumplimiento de las misiones que tengan encomendadas las instituciones, especificándose y materializándose en la absoluta necesidad de publicar las motivaciones, informaciones, consultas y todo aquello que sea menester, de manera que puedan facilitarse las posibles acciones por parte de los interesados y su comprensión de lo que está ocurriendo en las esferas políticas de su sociedad.

Al mismo tiempo, no podemos olvidar que, el avance que se viene produciendo en las redes de comunicación informáticas, ha servido para facilitar un mayor y más eficaz ejercicio del derecho de acceso a la documentación, contribuyendo de modo decisivo a la consecución de un más elevado nivel de transparencia, a través de la utilización de distintas páginas de Internet.

De tal manera mantenemos la convicción de cuanto acabamos de exponer anteriormente, que estamos persuadidos de que, aplicando estas ideas al Acuerdo birregional Unión Europea - MERCOSUR objeto de nuestro estudio, consideramos que, a los efectos de que se hubiese producido una adecuada práctica y buen cumplimiento del principio de transparencia, habría sido esencial el hecho de la publicación, no sólo del documento final resultante de lo negociado que, naturalmente incluye las avenencias y compromisos transaccionados, sino que también se deberían haber publicado cada una de las Actas de las diferentes sesiones negociadoras llevadas a cabo y en las cuales se pusieron de relieve posiciones bastante antagónicas respecto a numerosos aspectos del contenido del reiterado Acuerdo.

De esa manera, cualquier ciudadano a ambos lados del Océano, podría entender mucho mejor las causas que dieron motivo a la actual redacción del texto definitivo del Tratado o Acuerdo, e incluso, podría llegar a comprender e inclusive a justificar, las complicaciones y enormes dificultades

que, seguramente, podemos intuir que hubieron de experimentar y padecer los representantes de ambas Partes hasta llegar a la finalización pactada exitosamente de las negociaciones, es decir, al Acuerdo.

3. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

Como hemos indicado con anterioridad, para que sea posible una acertada aplicación práctica del Principio de Transparencia, resulta ser absolutamente necesario que las Administraciones Públicas se rijan de conformidad con el principio de Buena Administración. Esta ha sido la razón que ha motivado el hecho de que hayamos querido dedicar unas páginas de este trabajo a ofrecer la explicación de lo que, a nuestro juicio, consideramos que debe consistir el referido principio. Pues bien, en idéntico sentido, queremos ahora comenzar nuestra exposición sobre el Principio de Buena Administración, ofreciendo una breve definición de lo que se debe entender por Buena Administración.

Hemos de iniciar la explicación del mencionado Principio, significando que, en la actualidad, la Buena Administración constituye un derecho que corresponde a toda persona, en base al cual las instituciones, órganos y organismos y, en definitiva, cualquier Administración Pública, ya sea de ámbito regional, nacional o supranacional, debe tratar de manera imparcial y equitativa cualquier asunto que, como consecuencia de su competencia en la materia de que se trate, entre a conocer. Asimismo, conviene precisar que, de igual manera, deberá resolver las distintas cuestiones que se le susciten, en los plazos que hayan sido designados para esa particular tarea como razonables y, como explicaremos más adelante, ahí quedaría incluido el derecho de audiencia antes de la adopción de actos desfavorables, acceso a los documentos y motivación de la actuación.

Señalemos, antes de seguir avanzando, que no debemos confundir la Buena Administración que, resumiendo en pocas palabras, se refiere a la gestión administrativa adecuada, con el Buen gobierno, donde se trata de la ejecución de las políticas públicas y, por ende, del ejercicio de las funciones reglamentarias.

En el ámbito de la Unión Europea, y como ya adelantábamos en la parte introductoria de este análisis, el derecho a la Buena Administración ha pasado de ser un principio rector a declararse, más tarde, derecho fundamental, en base a su inclusión en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales.

En este sentido, procede ahora recordar que, tras el reconocimiento de este derecho por los Tribunales de la Unión Europea, se empezó a asociar el aludido derecho al Principio de Transparencia en su vertiente de acceso a los documentos, debiéndose, sin duda, esta mencionada vinculación, al hecho de que, el texto del aludido precepto de la Carta incluye, tanto el derecho a ser oídos previamente a la toma de decisiones en contra suya, como también el derecho a acceder a sus expedientes, siempre y cuando se respeten los intereses de confidencialidad y secreto profesional.

Pues bien, llegados a este punto, es necesario traer a colación y destacar la existencia del denominado Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001, el cual se configuró, desde el primer momento, como la herramienta esencial y más idónea para la regulación de las relaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos, y que en realidad, su contenido no es otra cosa que el mero desarrollo de lo establecido en el artículo 41, antes reiterado, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Puede afirmarse que, el reseñado Código viene a recoger todos los distintos aspectos que pueden ser cubiertos en base al Principio de la Buena Administración, tanto en su vertiente de funcionamiento interno como también en el aspecto externo, aplicándose de igual modo a las instituciones como a todas aquellas empresas que se vinculen por un Código de Conducta, el cual, a su vez, se halle inserto y fundamentado sobre la aceptación y aplicación de los principios de legalidad, no discriminación, igualdad de trato, proporcionalidad, imparcialidad, objetividad, información, efectividad y eficacia.

Por consiguiente, consideramos oportuno mantener que, las bases de la Buena Administración se pueden aglutinar en cinco grandes principios, a saber: eficacia, eficiencia, legalidad, transparencia y participación. Dichos principios enunciados, a su vez, se pueden volver a dividir de la siguiente manera : los tres primeros, se encargan de crear alrededor del ciudadano una seguridad jurídica necesaria para la correcta actuación de éste, que termine por eliminar el sentimiento de indefensión ante los organismos públicos; mientras que, los otros dos, es decir, la transparencia y la participación, permiten que tras el fortalecimiento de esa sensación de seguridad, los ciudadanos accedan a participar en la organización sin miedos ni tapujos, por lo que podrá constatarse una evidente mejora en las relaciones.

De conformidad con lo examinado en los párrafos anteriormente expuestos, podemos afirmar que, la Buena Administración sirve y es adecuada para vehiculizar la protección del ciudadano frente a la Administración, y ello con el fin de que éste se sienta lo suficientemente seguro como para querer participar en la política, sin miedo a represalias futuras por cualquier alusión que pueda realizar. Es decir, se garantiza la imparcialidad de las instituciones, pudiendo incluso los ciudadanos presentar ante el Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala Administración que presencien o sean constatados en la actuación ordinaria de aquéllas.

Podemos apreciar que, desde una perspectiva más concreta, para que exista como tal una Buena Administración, es fundamental que entre la ciudadanía y por su parte, se aprecien determinados aspectos y se manifiesten los siguientes requisitos: 1) cumplimiento de los principios de equidad, imparcialidad y proporcionalidad; 2) establecimiento de plazos razonables; 3) derecho a participar y ser oído; 4) derecho de acceso al expediente; 5) existencia de una clara motivación de los actos ; y, 6) efectividad en la garantía

del Derecho.

En este mismo orden de ideas, conviene resaltar que, en primer lugar, estamos convencidos de que este reiterado derecho, contiene una llamada a que los asuntos sean tratados de modo equitativo, imparcial y proporcional a las finalidades que justifican la intervención de la Administración, conectándose, a su vez, con otros derechos, tales como el derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación.

Cuanto acabamos de señalar se aplicará de tal manera que, el funcionario encargado de la resolución de cualquier supuesto real, garantice en su totalidad y efectivamente con rigor, que las actuaciones que ha llevado a cabo son proporcionales al objetivo perseguido, evitándose, en todo caso, la vulneración de los derechos de los ciudadanos o la imposición de cargas que no sean inevitables para la consecución del objetivo final.

En segundo lugar, el establecimiento de plazos mínimos y máximos dentro del procedimiento para la elaboración y exigibilidad de cualquier acto, impide la dilación y demora del proceso junto con la obligación de presentar la documentación con agilidad. Igualmente, obliga a la conclusión de los asuntos de interés de manera dinámica con la seguridad de darse una resolución del conflicto, o lo que es lo mismo, evitando todo aquel silencio administrativo que se pueda prevenir.

Es por ello que, hemos de advertir el hecho por el que, la jurisprudencia considera que si la Administración no contesta en los plazos dispuestos, el ciudadano se encontraría ante un incumplimiento del deber por parte de aquélla. Ahora bien, esta situación debe diferenciarse de otras en las que se observan supuestos, dentro de los cuales, la norma reguladora de la actuación de la Administración no llegase a contemplar ningún tipo de plazos, ya que, en esos casos, sería más complicado demostrar el incumplimiento del deber, dado que, la Administración no tiene un período de tiempo para contestar.

No obstante, no debemos olvidar que, el plazo razonable depende, en la gran mayoría de las ocasiones, del tipo de Administración frente a la que nos encontremos, ya que la resolución en un plazo concreto se subordina a la complejidad y el volumen de temas que ésta tenga que abordar. Sin embargo, el mencionado matiz no debe servir como excusa para justificar la no resolución dentro de un periodo de tiempo que pueda ser considerado como razonable, admisible, reconocido y apropiado, produciéndose, en todo caso, una resolución proporcional a la importancia y envergadura del tema que se está tratando.

En tercer lugar, el derecho a participar y a ser oído incluye también la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente las opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión Europea. Dicha fórmula se efectúa mediante el mantenimiento de los llamados diálogos abiertos, así como a través de cualquier otro tipo de forma en que pueda manifestarse la participación de la ciudadanía, siempre y cuando con la misma se permita acercar sus opiniones a la Administración.

En cualquier caso, es conveniente aclarar que, cuando hacemos referencia al derecho a ser oído, también estamos queriendo aludir a otro aspecto distinto consistente en la posibilidad de ser escuchado en todos aquellos procesos en los que la Administración tenga la intención de actuar en contra de la actitud de alguno de los ciudadanos, pero de manera previa a que ésta resuelva el mencionado proceso en curso.

En cuarto lugar, se nos antoja oportuno advertir de que, con la motivación observamos una expresión formal de la causa de los actos administrativos, lo cual nos presenta una doble garantía: por un lado, es un método que asegura la formación de la voluntad administrativa y, además, por otra parte, resulta ser una garantía para el ciudadano, ya que viene a reforzar el principio de transparencia.

En este mismo sentido, lo cierto es que, la motivación, en el caso de la Buena Administración, se puede justificar como una necesidad para evitar la adopción de decisiones basadas en argumentos breves o vagos, carentes de un razonamiento individualizado y estricto para el caso que se esté tratando.

En otras palabras, la motivación debe adaptarse a la naturaleza concreta y específica de cada supuesto de que se trate, mostrándose de manera clara y precisa el razonamiento de la Administración, con el objeto de que los interesados puedan conocer la decisión que se adoptó por el órgano competente y así, en caso de tener que defender sus derechos, conocer con total fiabilidad si la resolución en cuestión estaba fundada o no, siendo además que, el juez comunitario esté en condiciones plenas de ejercer su control de legalidad basado, lógicamente, en una mayor claridad de actuación.

Finalmente, podemos afirmar que, la Buena Administración se puede considerar también como una garantía, y ello fundándonos en el hecho de que, está previsto acudir al Defensor del Pueblo Europeo en aquellos supuestos en que se incurra presuntamente en mala administración por parte de alguna institución, órgano u organismo de la Unión que actúe en el desempeño normal de sus funciones, en el mismo sentido al que adelantábamos anteriormente; e incluso, también es posible acudir a los Tribunales en caso de denegación de acceso a la información, siempre y cuando no haya una motivación clara que justifique la mencionada decisión.

En otro orden de cosas y, en referencia al caso del MERCOSUR, el término de Buena Administración surge como parte de las conocidas “condicionalidades de segunda generación” establecidas por imperativo del Banco Mundial. El mencionado organismo exigía, para el desembolso de nuevos préstamos, la inclusión de medidas y mecanismos que aseguraran la vigencia de los tres requisitos básicos de un buen gobierno, a saber: primero, garantizar la seguridad de los ciudadanos y el derecho a la ley, es decir, lo conocido como Estado de Derecho; segundo, gestionar de manera correcta y equitativa los gastos públicos, que es lo que definieron como Buena Administración; y, por último, la formación de funcionarios que fuesen

responsables de sus actos y, por consiguiente, pudiesen ser imputados bajo los principios de *accountability* y transparencia.

Como resultado de la introducción de todas esas condiciones enumeradas, la Buena Administración va a quedar relacionada con la buena gobernanza, llegando incluso a usarse como sinónimos y entendiéndose como el equilibrio entre la eficacia decisional y la presencia equitativa de intereses, que regulasen los mercados con la finalidad de garantizar la presencia de puntos de vista de los actores más débiles, en las redes público-privadas.

Tal vez resulte aconsejable incluir una explicación, que consideramos oportuno destacar, sobre la decisión de introducir el concepto y principio de la Buena Administración en el Acuerdo birregional Unión Europea-MERCOSUR. Puede mantenerse que, la razón se encuentra fundamentada en el hecho de que, ambas regiones Parte destacan por su diversidad cultural, poniéndose de manifiesto una idiosincrasia de nacionalidades, motivo que provoca, como algo fundamental, el respeto absoluto a la notable diversidad existente, también por parte o en el ámbito de la Administración Pública, debiendo darse un trato igualitario y no discriminatorio.

De hecho, se recoge de tal manera que se exige, por parte de las dos regiones interesadas, el aseguramiento y garantía de que los procesos administrativos sigan las regulaciones y leyes establecidas, con la finalidad de que puedan ser resueltos en los plazos razonables fijados, y debiendo ofrecerse, del lado de la Administración interviniente, una descripción clara y detallada de los hechos que son motivo de la controversia, de manera que se posibilite que, aquellas personas que tengan intención de poder participar puedan hacerlo, incluyéndose la posibilidad de que presenten los hechos y argumentos que consideren necesarios para apoyar sus posiciones.

Para finalizar, reseñaremos que, el texto del Acuerdo negociado también hace referencia a la obligación, que incumbe a los firmantes, de establecer o mantener procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos, que tengan como propósito la revisión y corrección de cualquier decisión administrativa adoptada sobre la base de los términos que se encuentren recogidos dentro del pacto.

Así pues y a modo de conclusión, se puede inferir de todo lo observado en este epígrafe, un claro y nítido ejemplo de la voluntad, expresada en todo momento por las dos Partes negociadoras, por aproximarse a la ciudadanía, preservando sus derechos de información, así como obligando a sus respectivas Administraciones, a actuar de una cierta manera, motivando sus actos y resoluciones en un plazo razonable, hasta el punto de poder afirmar sin dificultad, que con la conducta descrita, lo que hacen las reiteradas Partes, no es otra cosa que poner por delante de sus propias Administraciones e instituciones, a los mismos ciudadanos, pretendiendo mantener al margen la clásica posición de supremacía que, históricamente, las Administraciones respectivas de los

Estados miembros firmantes del Acuerdo entre ambas regiones habían

venido ostentado y disfrutando.

4. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Partiendo de la base, como ya se exponía en la introducción de este trabajo, de que la utilización en la práctica del principio de transparencia es de importancia fundamental en el ámbito de la resolución de controversias, según la opinión mantenida reiteradamente por la Unión Europea y por el MERCOSUR, no podemos finalizar el análisis que estamos realizando sin dedicarle unos breves comentarios a la cuestión relativa a la metodología que, las Partes en la negociación, han decidido seleccionar para su aplicación e inserción, en tanto que fórmula válida, en el texto final del reiterado Acuerdo para la consecución de la finalidad pretendida.

De modo accesorio cabría quizás destacar que, sin la existencia y plasmación de unas reglas coherentes acerca de la resolución de futuros conflictos e impedimentos que pudiesen aparecer en el desarrollo de la vida real del referido Acuerdo, se estaría creando una cierta inseguridad jurídica que afectaría, tanto a las regiones que forman parte del estudiado Acuerdo como a las propias empresas y operadores económicos que, de alguna manera, se verían afectados por la puesta en marcha y aplicación de dicha alianza.

Tanto el MERCOSUR como la Unión Europea han considerado que, el procedimiento más adecuado para garantizar la aplicación efectiva del Acuerdo, en caso de diferencias a la hora de poner en práctica el mismo, era la creación de un mecanismo de resolución de conflictos que se especializase en la interpretación o empleo comercial del reseñado Acuerdo, para que, por ejemplo, la Unión Europea pudiese impugnar medidas en el MERCOSUR, y/o viceversa.

Resulta conveniente aclarar la posibilidad que se contempla al establecer la previsión de iniciar un Estado miembro signatario el proceso. Es decir, no es obligatorio que acudan la Unión Europea o el MERCOSUR en bloque como tales a la resolución de controversias, sino que está previsto que puedan acudir individualmente cualquiera de sus Estados miembros contra la otra Parte o cualquiera de los Estados que lo integran.

Ahora bien, un Estado miembro del MERCOSUR no podrá iniciar un trámite contra otro Estado de la Unión Europea en el supuesto de que ya se encuentre abierto otro procedimiento con idénticas o muy similares características, a través de la utilización de en una misma vía, salvo que el órgano del procedimiento que se inició con anterioridad no haya resuelto por razones jurisdiccionales o de procedimiento.

En todo caso, cada Parte podrá acudir a la activación del mecanismo relatado siempre y cuando considere que su contrario ha incumplido una o varias obligaciones comerciales. Si bien es cierto que el reiterado Acuerdo permite una resolución amistosa, mediante consultas, sin necesidad de tener que presentarse ante órganos externos, también es verdad que, seguidamente,

prevé la creación de un órgano arbitral compuesto por tres expertos en Derecho y comercio internacional. Los mencionados expertos serán elegidos mediante la elaboración e inclusión de éstos en listas previamente acordadas por el Comité de Comercio, con el fin de que no se produzcan paralizaciones innecesarias en el desarrollo del proceso, habiendo, además, de seguirse una serie de normas básicas de ética, de manera que pueda quedar garantizada en todo momento la imparcialidad e independencia de los aludidos expertos, y todo ello según el código de conducta que se anexa al Convenio o Acuerdo negociado entre las dos Partes.

En este mismo orden de ideas, es preciso reflejar ahora que la lista de árbitros, que debe ser publicada en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Acuerdo, contendrá un total de treinta y dos personas que, a su vez, se dividirán en registros o listados de doce personas propuestas por la Unión Europea y de otras doce personas propuestas por el MERCOSUR, siendo que las ocho restantes habrán de ser propuestas por ambas organizaciones, eso sí, atendiendo al criterio de que no sean nacionales de ninguno de los países que conforman la Unión Europea y el MERCOSUR, teniendo presente, además, que una de las personas perteneciente a este grupo de individuos externos al territorio del Acuerdo, habrá de ser quien ostentará la función presidencial del órgano arbitral. Con la expresada composición se aseguran las Partes que, al menos uno de los árbitros no sea nacional de cualquiera de los Estados que hubiesen ratificado el reiterado Acuerdo, motivo por el cual se puede atisbar una garantía mayor de independencia en la resolución del conflicto en cuestión, en cada supuesto en que pueda haberse suscitado y reclamado su resolución a través del pactado procedimiento anteriormente mencionado, es decir, de acudir, en caso de controversia, ante el órgano arbitral formado en su integridad por los expertos.

La reseñada solución amistosa, que hemos descrito *ut supra*, lo que trata no es otra cosa que servir de fórmula útil para lograr una resolución ágil y más rápida de los posibles conflictos, mediante la iniciativa simple de poner en marcha un proceso de mediación, que únicamente requiere el consentimiento mutuo de las partes en la controversia. En cualquier caso, lo cierto es que, las Partes negociadoras, en la letra del Acuerdo, predisponen la posibilidad de que, la apuntada solución amistosa, deba producirse igualmente con anterioridad al proceso arbitral o bien que se desarrolle de manera paralela.

Pues bien, en el caso de ser anterior al procedimiento arbitral, el proceso de mediación se prevé en el Acuerdo como un mecanismo de consultas previas que las partes deberán “*esforzarse*” en resolver en concordancia con la buena fe. Sin embargo, si las partes no llegasen a esa solución mutuamente convenida, entonces la parte que solicitó las consultas o reclamante, es decir, la mediación, puede iniciar el procedimiento arbitral.

La parte reclamante comenzará el proceso mediante una solicitud por escrito, que deberá enviar, en primer lugar, a la parte demandada, que será la

que, supuestamente, haya incumplido el Acuerdo y, seguidamente, al Comité de Comercio. En este escrito se habrán de incluir los motivos por los que se considera conveniente dar trámite de inicio al proceso arbitral.

Para finalizar, nos parece útil destacar ciertas características de estas distintas vías o métodos que han decidido establecer, tanto la Unión Europea como el MERCOSUR, para conseguir la resolución de sus posibles controversias en la aplicación del Acuerdo comercial birregional que estamos analizando.

En primer término, es necesario advertir que, la mediación constituye un proceso extrajudicial que se caracteriza por la intervención de un tercero imparcial, que no tiene facultad de decisión y que debe ser neutral y objetivo en las apreciaciones que sostenga, ya que su función consiste simplemente en facilitar la comunicación entre las partes para que sean éstas las que lleguen a un acuerdo.

En segundo lugar, hay que precisar que, el arbitraje suele estar caracterizado porque las partes del proceso poseen una mayor participación que en los modelos tradicionales al uso de la normal administración de justicia, es decir, las partes ostentan un más elevado nivel de colaboración y cooperación que el que protagonizan en los juicios, dado que dichos interesados tienen la posibilidad de tomar ciertas decisiones.

En todo caso, conviene afirmar que, en ambos supuestos es fundamental la observancia de una total confidencialidad, debiendo cumplir con el referido deber, tanto las partes como el propio mediador o los árbitros.

La posible motivación que ha llevado a las Partes a decidirse por la creación de un concreto procedimiento para la posible, aunque necesaria, resolución de las controversias, caracterizado esencialmente por su extrajudicialidad, se puede encontrar en el hecho constatable de que, ya en los últimos años, puede observarse como la gran mayoría de empresas deciden acudir a estos métodos antes de involucrarse en la complejidad que lleva aparejada la vía jurídica, y dado que, además, todos estos medios de solución de controversias son considerados bastante menos costosos, desde el punto de vista económico.

Asimismo, debemos tener en cuenta que, todas estas nuevas vías de solución de controversias, están basadas esencialmente en el principio del equilibrio de las partes, motivo por el cual, puede decirse que, como tal no hay “vencedores y vencidos”, sino que siempre se buscan soluciones satisfactorias para ambas partes afectadas y ello con el fin de poder continuar con las negociaciones, siendo que, a su vez, no va a existir una posición clara y determinante de poder que decida de forma unilateral, es decir, lo que vendría a ser normalmente la posición del juez en un procedimiento jurisdiccional.

Además, si procedemos a realizar la conexión de estas reseñadas medidas de resolución de conflictos con la participación ciudadana, podemos constatar que, obviamente, este tipo de soluciones resultan ser más participativas, lo que provoca que se origine una mayor aproximación de la justicia a las partes, al tener una posibilidad de decidir en la aplicación de las

medidas. Es decir, se basa en el sentido de justicia que poseen los propios participantes del conflicto.

CONCLUSIONES

La situación vivida en estos últimos años tanto en la Unión Europea como en el MERCOSUR, con la crisis económica y los problemas de corrupción, han llevado al cuestionamiento de las formas de gobernanza que hasta ese momento existían.

Sin duda, puede afirmarse que, es debido a los motivos referidos, la causa que ha impulsado la necesidad de crear una nueva fórmula, caracterizada por la interacción de una pluralidad de actores, aunque siempre buscando el equilibrio entre el poder público y la sociedad civil, mediante la creación y puesta en ejecución de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos capaces de estimular la comunicación. Por consiguiente, el objetivo final que se puede observar en los últimos años no es otro que la búsqueda de una democracia activa por parte de la sociedad que participa mediante el desarrollo de funciones consultivas.

En consecuencia, los Principios de Transparencia y de Buena Administración han ido liderando, en todo momento, cualquiera que fuese el tipo de negociación entre los representantes de las dos organizaciones regionales y las actuaciones realizadas por las diferentes Administraciones.

Más allá de lo descrito, lo cierto es que, las dos organizaciones regionales han querido dejar reflejado en el Acuerdo innovador negociado, el evidente y positivo impacto que semejante pacto puede tener en el comercio, basado sobre una estricta regulación de la transparencia, de modo que quede plenamente asegurado el hecho por el que, cualquier medida de aplicación general sea debidamente publicada en los medios oficialmente asignados, facilitándose la disponibilidad para los operados económicos, en especial para las pequeñas y medianas empresas (PYME), y siempre con la correspondiente observancia de la imprescindible motivación, así como del exigible cumplimiento de la proporcionalidad.

Asimismo, los mencionados operadores podrán disponer de la documentación pertinente y relativa al proyecto de cada cuestión planteada, debiendo ir cumplimentada con la inclusión de los correspondientes objetivos, con la finalidad de proporcionar a la otra parte la oportunidad de comentar y poder realizar consultas.

Podemos afirmar que, los reiterados principios han servido para restaurar la confianza de los ciudadanos en las organizaciones e instituciones públicas, al conseguirse una mayor legitimidad en la adopción de decisiones mediante la incorporación de las sinergias ocasionadas como consecuencia de los foros de consulta, estudios, mesas redondas, etc... En idéntico sentido, cabe indicar que, al fin y al cabo, el reconocimiento y aplicación del Principio de Transparencia, en lo que se refiere al normal funcionamiento de los poderes públicos, constituye uno de los indicadores fundamentales en donde

quedará expresada la calidad democrática de los aludidos poderes públicos.

La mejora de la normativa, la modernización administrativa, el incremento de la transparencia y la participación ciudadana, junto con la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación, han servido para ayudar a desarrollar un nuevo marco del buen gobierno o gobernanza, creándose, de esta manera, un movimiento continuado, un verdadero proceso, que comporta el hecho de volver a llevar a los ciudadanos a confiar en los sistemas políticos, consiguiendo de nuevo que, los mencionados ciudadanos, se vuelvan a interesar en la elaboración y preparación de las políticas públicas, al mismo tiempo que traten de buscar la mejor manera de poder influir en las regulaciones, para que sus intereses sean tenidos en cuenta en todo momento.

Sin embargo, será preciso mantener un mínimo de precaución en cuanto hace alusión a los beneficios de incluir la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, puesto que, es prudente destacar un contrapunto que puede constatarse, que no es otro que la posibilidad de que los mencionados agentes sociales, con el mero y simple ejercicio de su actividad habitual, acaben imponiéndose y dominando a las distintas fuerzas políticas, tal y como ha ocurrido en varios países con la presencia institucionalizada de los lobbies en el desenvolvimiento de la Política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARES GONZÁLEZ, V. "Participación Educativa: transparencia y mejora de la educación". *Revista del Consejo Escolar del Estado, Segunda Época*. 2013, vol 2.

BOLOGNA, N. "Comparación entre la Unión Europea y el MERCOSUR desde un enfoque económico institucional". *Historia Actual On line*. 2003, n° 2.

BOTTO, M. "Gobernanza regional: notas para un análisis sobre el MERCOSUR", *Estudios*. 2006, n° 18.

CIAR GLOBAL. El mecanismo de resolución de controversias en el Acuerdo Comercial MERCOSUR-UE. [Fecha de consulta: 03/03/2020]. Disponible en: <<https://ciarglobal.com/el-mecanismo-de-resolucion-de-controversias-en-el-acuerdo-comercial-mercosur-ue/>>

GUILLEM CARRAU, J. "La buena administración en la UE tras el tratado de Lisboa: ¿más por menos?". *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*. n° 25, p. 69-103.

ICEX. "Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Acuerdo de principio". [Fecha de consulta: 01/03/2020]. Disponible en: <<https://cutt.ly/OtwFURM>>

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA. "El control de la corrupción en el Mercosur". *Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur*, 27 de abril de 2012.

MERCOSUR. Resumen explicativo del Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE, según el MERCOSUR. [Fecha de consulta: 29/02/2020]. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/documento/mercosur-ue/>>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. DIRECCIÓN GENERAL PARA ASUNTOS DE INTEGRACIÓN Y MERCOSUR. Síntesis del Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE y Textos del Acuerdo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de la República Oriental del Uruguay. [Fecha de consulta: 29/02/2020]. Disponible en: <<https://cutt.ly/kr5dMTV>>

MOLINA DEL POZO, C.F “El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa como instrumento esencial para la aplicación práctica del derecho a una buena Administración”, Ponencia presentada en el *Congreso del CLAD*, Madrid, 2017.

MOLINA DEL POZO, C. F. “Luces y sombras en el recientemente concluido Acuerdo Birregional UE-MERCOSUR”, 2019.

QUIRÓS SORO, M. “La transparencia en la Unión Europea”. *Métodos de Información, II Época. 2012, vol 3, n° 5*, p. 177-203.

RODRIGUEZ-ARANA, J. “La buena administración como principio y derecho fundamental en Europa”. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales. 2013, n 6*, p. 23-56.

SLUMAN, J.M. “Dossier: la transparencia, pilar fundamental del acuerdo entre el MERCOSUR y la UE”. [Fecha de consulta: 01/03/2020]. Disponible en: <<https://tradenews.com.ar/dossier-la-transparencia-pilar-fundamental-del-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-ue/>>

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Flaminio Costa vs. Ente Nazionale Energia Elettrica*. Sentencia del 15 de julio de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *NV Algemene Transport- en Expeditie-Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*. Sentencia del 5 de febrero de 1963.

AGRADECIMIENTOS

El Autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a Nuria Puentes Ruiz, colaboradora de mi Cátedra Jean Monnet “Ad Personam” de Derecho de la Unión Europea, por su inestimable apoyo en la preparación de este trabajo.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Carlos Francisco Molina del Pozo es Catedrático de Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet “Ad Personam” de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, España. Presidente del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI).

Futurología¹ sobre las normas internacionales

Futurologia sobre regras internacionais

*Heber Arbuét-Vignali**

La presente edición de la RSTPR aborda la temática al MERCOSUR-UE y las diversas variantes de un acuerdo en pleno avance y constante debate con miras a plasmar un anhelo comercial desde la década del 90'. En esa óptica, una reflexión sobre las normas jurídicas -en general- es bienvenido y más sobre el futuro de las normas internacionales; aplicables no solo a los modelos de integración sino al ámbito internacional en su conjunto. En ese marco el Prof. Dr. Heber Arbuét hace un análisis tiempo y espacio, de las relaciones internacionales y el Derecho Internacional como herramienta, suficientemente profundo y con el horizonte puesto en la cooperación internacional y en un cambio de las actuales estructuras en las que funciona la humanidad y los poderes estatales políticos acentuados en un bagaje cultural e histórico extenso. En estos momentos de pandemia, la reflexión y ubicuidad se hace necesario y este aporte filosófico jurídico aparece a tiempo. Aprovecharlo es cuestión personal, pero de enorme responsabilidad y obligada lectura para todos los que contribuyen al mundo académico y profesional. Una vez más la inefable tarea de núcleo duro y componente académico del Prof. Arbuét nos trae un texto enriquecido con su experiencia

1 Según el Diccionario de la RAE, 2019: "Conjunto de estudios que se proponen predecir el futuro"; esta expresión no se ajusta a nuestro propósito, por lo que buscaremos otra. Recurriendo a Wikipedia, 2020, encontramos que la voz "futurología" puede significar "El conjunto de estudios que pretenden predecir lo que va a ocurrir en el futuro mediante técnicas adivinatorias y utilizando cierta sistemática"; esta acepción tampoco nos conforma y la desechamos. Para este trabajo, tomamos la voz en el otro sentido que también le da Wikipedia: "Estudio de los futuros posibles, probables y preferibles, así como de las visiones del mundo y mitos debajo de ellas. Se discute acerca de si esta disciplina es un arte o una ciencia. Puede considerarse una rama de las ciencias sociales y paralela al área de la historia". En adelante, a fines didácticos, aclararé, como en este caso, qué quiero significar con mis expresiones o me remitiré a recientes obras mías, de fácil acceso, dónde me exployo sobre los temas y las ideas que aquí sólo menciono.

* Universidad de La República, Uruguay.

E-mail: heber@arbuét.com

Recibido: 30/05/2020. Aceptado: 27/07/2020.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

y sabiduría que pone a disposición para todos los que dedicamos nuestros días al Derecho Internacional.

La RSTPR agradece al Dr. Arbuét su dedicación y muestra de excelencia para quien el paso del tiempo es cuestión de números.

Resumen: El autor procura dar su visión del futuro de las relaciones internacionales, sostiene la necesidad de someterlas a algún tipo de derecho constitucional y pronostica graves consecuencias para el caso de no hacerlo. Expone la experiencia en que funda su pronóstico y lo respalda, además, con un prolijo análisis de los dos opúsculos que Emmanuel Kant dedica específicamente al estudio del tema.

Palabras clave: relaciones internacionales, derecho internacional público, soberanía, gobierno mundial.

1. INTRODUCCIÓN

Tres ideas presentadas por orden cronológico. 1795. *Emmanuel Kant*: “La verdadera política no puede dar ningún paso sin haber tributado un previo homenaje de respeto a la moral. El derecho de los seres humanos ha de mantenerse como algo sagrado, por grandes que sean los sacrificios que tal cosa le cueste al poder dominante. Aquí no cabe partir la diferencia e inventarse un híbrido pragmáticamente condicionado del derecho a mitad de camino entre lo justo y lo útil, sino que cualquier política ha de doblar sus rodillas ante la moral, si bien cabe esperar que aun cuando sea lentamente alcance un estadio donde brille con luz propia”. (La paz perpetua, finales del Apéndice I). 2012. *José Mujica*: “Hay veces que lo político está por encima de lo jurídico”. (Comentarios a la prensa en ocasión de explicar la suspensión de Paraguay del MERCOSUR, con el fin de allanar el ingreso de Venezuela al mismo). 2020. *Heber Arbuét-Vignali*: “La moral comunitaria debería dominar al derecho; el derecho debería someter a la política; la política debería atender a la prudencia. Y todos los seres humanos deberíamos encomendarnos a aquello en que cada uno crea, pidiendo que nos vaya bien”. (En ocasión de escribir este trabajo).

2. CONTENIDO, ESTRUCTURA Y PROPÓSITO DE ESTA PRESENTACIÓN

Este trabajo trata de temas académicos, a mi entender de gran importancia para el feliz desarrollo de la humanidad proyectada hacia el futuro; pero no lo escribo para los creadores de masa crítica o, mejor pensado, lo escribo también para los académicos, pero no porque seamos tales como individuos, sino porque somos parte del común de las gentes² y

² Cuando hacemos referencia “al común de las gentes”, nosotros incluimos en esa expresión a todos los seres humanos que comprende una comunidad y tratándose específicamente de los Estados, a todos quienes participan de ellos, sin distinción de clase alguna: gobernantes y gobernados; ciudadanos, menores, extranjeros, radicados, transeúntes; académicos, cultos, ignorantes e incultos; y todas las categorías que la imaginación de cada uno pueda alcanzar.

en cuanto estamos fundidos y confundidos en el conjunto de la maza que de alguna manera piensa y gravita, del grupo dónde el otro importa tanto como el yo. Es por esta razón que, para llamar su atención, comenzaré, como en los “WhatsApp” y “Facebook”, diciendo algo que choque y desafíe.

Hay estructuras políticas y jurídicas mundiales que no pueden sostenerse, que deben cambiar, evolucionar o atenerse a las peligrosas consecuencias de mantenerlas. El entramado de las relaciones internacionales, de la única cosa que he estudiado y sobre la que me atrevo a hablar, debe modificarse porque, aplicadas a las situaciones en que vivimos, la postmodernidad, no proporcionan bases firmes, no dan la certeza y seguridad racionalmente apropiadas para vivir en la contemporaneidad; porque no dan garantías para el mantenimiento de la paz internacional, la que pasa a depender no tanto de la prudencia política y el respeto de las reglas, sino de las pasiones personales de quienes, por las imprevisibles vías de las circunstancias socio políticas de cada país, llegan en ellos a disponer de los resortes del poder del Estado y, en algunos casos del llamado “botón nuclear”.

Las características de la civilización moderna y el limitado tipo de apoyos que su ciencia y tecnología podían ofrecer, proporcionaban una serie de seguridades y se disponía de prácticas y exigencias, que dificultaban en gran medida la llegada a la cúspide de la carrera política democrática, de la sucesión dinástica en las monarquías e, incluso, del despliegue de las presiones militares, políticas, económicas o psicopolíticas apropiadas para obtener el poder político del Estado, a personas que no tuvieran la sabiduría, la ponderación y el equilibrio necesario para actuar como Jefe de Estado. En general y especialmente en los países de mayor importancia y gravitación, sólo se llegaba a la cima del poder político interno, si se estaba preparado para ello y se había adquirido la prudencia necesaria para ejercerlo³.

En la civilización posmoderna, los avances científicos y tecnológicos que proporciona al mundo y al ser humano individual, modifican radicalmente la situación; pone en manos de las personas que quieren hacer actividad política, recursos que permiten que arriben a la cima del poder político, personas que eluden las sanas dificultades que ponía la modernidad, que no tienen que probar su capacitación y competencia para gobernar, que no están capacitado para ello. En las democracias, y también en otros tipos de regímenes, han llegado y ocupan el gobierno, personas que sólo han seducido a sus electores o convencen a quienes les apoyan para mandar⁴.

Como no es posible, ni corresponde, modificar las reglas de juego político internos para instaurar autoridades, para lograr la paz y seguridad internacionales, se tiene que cambiar el estilo con que se lleva adelante el

3 Aunque se dieron excepciones que mucho dolor costaron a la humanidad. Por sólo mencionar a dos notorias y cercanas en el tiempo: Hitler y Stalin.

4 Ejemplos, por diversas causas y de diferente gravedad, no faltan: Donald Trump, Kim Jong-un, Vladimir Putin, Rodrigo Duterte y muchos otros, poco conocedores o muy capaces, pero que actúan poniendo en peligro a la humanidad y a sus propios ciudadanos (ver infra, Numeral 3, párrafo 4).

juego de la política internacional, el que continúa orbitando en torno a la idea fuerza, del ejercicio del poder casi descarnado⁵, aunque prudentemente contenido por el terror a la hecatombe. También debe evolucionar el débil sistema jurídico sobre el que descansan las relaciones entre Estados, el que se concreta en el Derecho Internacional Público⁶, que funciona en base a estructuras puras de coordinación⁷, las cuales otorgan un gran margen de incidencia a sus sujetos-protagonistas principales, los Estados, razón por la cual el sistema se torna muy manejable para estos y lo hace poco operativa.

A nuestro entender, la necesidad de esos cambios imperativos señalados abre dos alternativas hacia el futuro cercano.

La sociedad internacional puede dejar de atender a esos figurines⁸ de la modernidad⁹, decidir entrar de lleno en la posmodernidad¹⁰ y construir un andamiaje social plenamente civilizado y de paz¹¹. Para concretar esta idea deben abandonarse definitivamente las políticas de poder y desarrollar una política internacional de cooperación asentada y regulada en un tipo de sistema jurídico muy similar al de los actuales sistemas constitucionales democráticos republicanos internos, donde el papel de los Estados sea parecido al que juegan los seres humanos individuales en estos. Las estructuras de este sistema jurídico deberán ser mixtas, de coordinación y de subordinación¹² dónde, en muchos ámbitos de competencias, los

5 H. ARBUET-VIGNALI, 1993.

6 H. ARBUET-VIGNALI, 2018 y 2019, Capítulo V.

7 H. ARBUET-VIGNALI, 2019/1, Numeral 1 y t/p 2020, Capítulo V, Numeral 8.

8 Diccionario RAE 2019, primera acepción: 1. Dibujo o modelo pequeño para los trajes y adornos de moda.

9 Época que para las relaciones internacionales se abre con los Tratados de Westfalia de 1648, es herida gravemente por la Primera Guerra Mundial, entra en el CTI con la Segunda Guerra Mundial y cuya partida de defunción la extienden los cuatro atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

10 Época que para las relaciones internacionales se abre en la segunda mitad del Siglo XX y se consolida desde comienzos del Siglo XXI. A nosotros no nos conforma esta denominación y la mantenemos por haberse generalizado esa expresión para indicar la contemporaneidad, aunque las características de esta la vinculan muy poco, a nuestro entender, con la Época Moderna, de lo cual no pensamos que sea la continuadora, como lo indicaría el prefijo "post".

11 El estado de Naturaleza es aquel en el cual la libertad de todos los seres humanos (o en su caso Estados) y de cada uno de ellos es absoluta, ilimitada y por ello, también salvaje, carente de cualquier garantía, agotadora y frustrante, donde los seres humanos, según J. LOCKE, 1690, se hallan en "...un estado de perfecta libertad para ordenar sus actos...sin pedir permiso ni depender de la voluntad de ningún otro hombre..."; se trata de una libertad de hecho, sin reglas de cualquier naturaleza. El estado civilizado o de derecho es aquel en el cual cada individualidad asume compromisos respecto de las demás, por los cuales entrega parte de sus libertades (en el caso de los Estados, de su independencia) en beneficio del grupo común, con el propósito de constituir un mando ordenador justificado, con normas jurídicas y autoridades institucionalizadas, al que acepta someterse, para obtener de ellas certeza, seguridad y para que apliquen la idea de justicia en que han coincidido.

12 Estructuras jurídicas de subordinación son aquella en las cuales se distinguen claramente la existencia y las competencias, por un lado, de las autoridades ordenadoras, los gobernantes y por otro lado, al conjunto de los ordenados, al común de las gentes, los gobernados o súbditos. Estructuras de coordinación son aquellas en las que ambos grupos se confunden sin que por ello pierdan sus características funcionales, siendo las mismas personas o entes quienes gobiernan y son gobernados. En las estructuras mixtas, ambos sistemas coexisten, aportando

Estados pierdan el papel protagónico que actualmente poseen y queden más sometidos, aceptando la gravitación del Principio de Supranacionalidad¹³, junto al de Igualdad Soberana de los Estados, la soberanía jurídica sometida a derecho¹⁴ y reservando la validez del Principio político de la Soberanía de los Estados, sólo para aplicarlo en un ámbito muy restringido de jurisdicción domestica de los Estados; para unos pocos asuntos, pero muy trascendentes en cuanto a la personalidad y las peculiaridades socio culturales de cada Estado, algo así como lo que ocurre respecto a los seres humanos individuales en los ámbitos internos, dónde están sometidos al orden constitucional, pero aún este respeta y garantiza la protección de sus derechos humanos fundamentales. Si se opta por esta trayectoria, la civilización humana podrá seguir su camino de avance y prosperidad.

Cabe una posible segunda opción, mantener las posturas y continuar con los procedimientos actuales, a través de los cuales la política internacional orienta a las relaciones internacionales. A nuestro parecer, si se concreta esto, en algún momento resultará imposible evitar un enfrentamiento que involucre a todo el mundo, una nueva Tercera Guerra Mundial. Como consecuencia, la futura post guerra, en el mejor de los casos nos ubicará a un marco de retroceso de la civilización que la conduzca a estadios muy primitivos, sobre los cuales hay muchas películas de ciencia ficción que lo imaginan; y en el peor de los casos se logrará que no haya guerras nunca más, pero ello ocurrirá porque la especie humana ha desaparecido.

Si con lo expuesto he logrado el impacto pretendido, si he llamado vuestra atención y consigo mantenerla, esperando que el amable lector continúe interesado, pasaré a narrar lo que sigue en forma más tradicional y las contare: qué fue lo que me movió para escribir este artículo; las razones que me hacen pensar que dispongo de algo para transmitir; qué es lo que creo me da autoridad para ello; por qué, para mí, esto es una responsabilidad que debo asumir; llamaré en mi auxilio al pensamiento kantiano; y finalmente, procuraré desarrollarla con la mayor coherencia, precisión y detenimiento posibles las ideas que acabo de adelantar.

3. LA FIGURA QUE ILUSTRA ESTE TEXTO Y SU CONTEXTO

En estos tiempos de coronavirus, proscripción de abrazos, aislamiento y tapabocas, la imagen que acompaña este artículo (ver Figura 1) me fue alcanzada por mi nieto Santiago, que ya es grande y arquitecto. Ella me despertó recuerdos, inquietudes compartidas con mi esposa Clopin, me removió muchos temores, iluminó muchísimas esperanzas y me llamó a la responsabilidad de hacer valer las perspectivas que me dan los años y transmitir algunas ideas, especialmente para la generación de Santiago y

sus elementos en diferentes proporciones a los efectos de regular los distintos ámbitos de competencias e intereses que componen el sistema.

13 H. ARBUET-VIGNALI, 2018, Sección III, Numeral 4 b y 2019, Capítulo V, Sección V, Numeral 4 b.

14 H. ARBUET-VIGNALI, 2018/1, Numeral 2.

Carolina a quienes van dirigidas y dedicadas especialmente las reflexiones que continúan.



Figura 1

La experiencia me advierte que, a mi edad, es posible caer en la tentación de valerse de prestigios anteriormente ganados, para seguir escribiendo, perder objetividad científica, hacer refritos o evidenciar sensiblerías. Si ello ocurre les ruego, especialmente a aquellos en cuya formación académica yo haya contribuido, a que me lo señalen, para no volver a caer en la imprudencia.

La viñeta que se incluye apareció en 1962, hace casi 60 años, en un ejemplar de la “Domenica del Corriere”, semanario dominical italiano de “Il corriere della sera”¹⁵ y en ella se pregunta “¿Circularemos así por la ciudad?”; no indica lugar ni fecha para que ello acontezca, pero podría ser Montevideo u otra ciudad en este siglo XXI post pandemia del corona virus.

A nosotros, también nos resulta significativa la fecha de la publicación, que la ubica en el año 1962, en tiempos intensos de la “Guerra Fría”¹⁶, cuando

15 La “Domenica del corriere”, era un semanario italiano que apareció entre 1899 y 1989 con las ediciones dominicales de “Il corriere della sera” (El mensajero de la tarde), diario editado en Milán, fundado en 1876 y que actualmente continúa siendo uno de los de mayor difusión en Italia.

16 La llamada “Guerra Fría” fue un enfrentamiento entre los antiguos aliados circunstanciales

se produjo la crisis de los misiles en Cuba, desarrollada entre el 15 y el 28 de Octubre¹⁷ y que llevó al mundo a estar a una distancia no mayor que la punta de un alfiler para que estallara la Tercera Guerra Mundial. Este catastrófico desenlace fue evitado por las exitosas negociaciones que llevaron adelante dos duros líderes mundiales que, sin vacilaciones, aunque estaban empeñados en una “guerra fría” que sembró muchas incertidumbres, dolores y pérdidas de vidas humanas, fueron inteligentes y sensibles al tener que enfrentar la

y vencedores en la Segunda Guerra Mundial, una lucha de carácter ideológico radical, con aristas políticas, económicas, sociales, culturales, artísticas, deportivas e, incluso, militares, aunque en este último campo los protagonistas nunca se enfrentaron directamente. La lucha-competencia fue entre el bloque occidental, de ideología capitalista liberal, liderado por EE. UU. y el bloque oriental, de ideología estatista comunista, liderado por la URSS. Se inició inmediatamente después del aniquilamiento de las potencias del Eje. Esta lucha ya venía manifestándose desde poco antes del fin de la guerra, haciéndose presente en algunas de las conferencias de los “Cinco grandes” y de cierta manera también se puso en evidencia durante la Conferencia de San Francisco. La oposición, se concretó entre 1945-47 y su hito significativo puede situarse en el discurso de Sir Winston Churchill, pronunciado en marzo de 1946 en la Universidad de Misuri, cuando dice que había bajado un telón de acero, la “cortina de hierro”, entre oriente y occidente. La competencia-enfrentamiento: cubrió todos los ámbitos de actividades mencionados supra; se extendió al espacio exterior (ver H. ARBUET-VIGNALI, 2019, Capítulo XII, Sección IV) con la “carrera espacial”. También comprendió varios enfrentamientos bélicos indirectos, porque en ellos nunca se enfrentaron directamente y con sus armas, EE. UU. y URSS: la guerra civil griega 1946-50, la de Corea 1947-53, la civil de Guatemala 1960-66, la crisis de los misiles de Cuba en 1962, la guerra de Vietnam 1964-75, la civil de Angola 1975-2002, la afgano soviética 1979-89, la de El Líbano 1988 y la del Golfo 1990-92, entre otras. La distensión hará desaparecer el conflicto en una fecha indefinida que, para algunos, se cierra con la cumbre de Malta entre los Presidentes George Bush (padre) y Mijaíl Gorbachov, en diciembre de 1989, pero que en la realidad histórica, se concreta paulatinamente después de un largo proceso que se abre con la “Perestroika” 1985, sigue con el accidente nuclear de Chernóbil 1986, los acuerdos sobre seguridad, defensa y desarme entre las dos superpotencias 1989-91, el “otoño de las Naciones” en Europa Oriental, o sea las revoluciones de 1989 en Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria (pacificas) y Rumania (violenta), la caída del muro de Berlín 1989, el fallido golpe de Estado en la URSS 1991 y culmina con el decreto de disolución de la URSS de ese mismo año.

17 Durante la “Guerra Fría”, la política internacional procuraba mantener la paz recurriendo a la “disuasión por el terror” la que, a grandes rasgos, suponía que, si cualquiera de las dos superpotencias lanzaba un ataque nuclear contra la otra, el lapso transcurrido desde el momento del lanzamiento de los misiles del agresor, su vuelo hacia el objetivo y el impacto en el territorio del agredido, daba tiempo a este para que detectara la agresión y lanzara un contra ataque nuclear. Esto significaba que si A atacaba a B podría destruirla, pero que B, antes, tendría tiempo de contra atacar, lanzar su respuesta, ser destruida, pero, aún después de que esto ocurriera, destruir a A. Para que esto funcionara, debía de existir una determinada distancia entre el punto de lanzamiento y el punto del primer impacto. El 15 de octubre de 1962, un avión de observación (espía) de EE. UU. descubrió que, en Cuba, muy cerca de los centros neurálgicos para la defensa de EE. UU., la URSS estaba construyendo rampas de lanzamientos de misiles y los servicios secretos informaron que una flota soviética, que transportaba cabezas de misiles nucleares, navegaba hacia la isla; si estas arribaban a destino, desaparecerían las distancias necesarias para que funcionara la teoría de la “disuasión por el terror”. Esto desató la crisis; la guerra nuclear total pareció inminente; pero también se negoció, hubo mediadores, algunos oficiosos y otros de milenaria experiencia y el 18 de octubre EE. UU. hizo algunas promesas, que después cumplió y la flota soviética modificó su rumbo regresando a su país; poco después se instaló el “teléfono rojo”, una comunicación directa y permanente entre las primeras autoridades de Moscú y Washington, para evitar estas crisis. El mundo se salvó, yo tenía 29 años, estaba terminando mi carrera de Abogado y ya pensando en iniciar la de Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho Internacional Público, pero aún conservo vivo el recuerdo de las angustias de entonces

realidad. John F. Kennedy, Presidente de EE. UU. y Nikita Krushchov, Primer Secretario del Partido Comunista de la URSS, ayudados por los servicios diplomáticos del Vaticano, cuyo Papa, por entonces era San Juan XXIII¹⁸: dos grandes estadistas, con ideas políticas muy opuestas y enfrentados, pero creyentes en la razón y el diálogo, quienes, frente al desborde de sus asesores, ideólogos radicales y dogmáticos, contando con la ayuda de un futuro Santo, hicieron primar el sentido común. El mismo sentido que en las cucarachas se llama instinto y les ha permitido sobrevivir desde la pre historia, adaptarse a todos los cambios de la civilización y salvar su existencia en el mundo.

4. EL PRIVILEGIO DE LOS JURISTAS Y POLITÓLOGOS INTERNACIONALES DE MI GENERACIÓN

En alguno de mis libros anteriores, sostuve que, en la historia de la humanidad y para las relaciones, la política y el derecho internacionales, el Siglo XX fue el de los mayores extremos y que en él ocurren sucesos radicalmente opuestos y que se producen en simultáneo, o casi a la vez: se cayó en abismos insondables¹⁹ y a la vez, casi se llegó a tocar los cielos²⁰. También ya he escrito acerca de que la ocurrencia de estos extremos, los que

18 Nacido como Ángelo Giuseppe Roncalli, sacerdote católico, Cardenal desde 1953, fue Sumo Pontífice, Papa, entre 1958 y 1963, participó activamente en el asunto de los misiles y posiblemente inspirado por él, en 1963, escribió la Encíclica Pacem in Terris (Paz en la Tierra), a nuestro entender una de las obras de mayor significado del siglo XX, en el sentido de impulsar una política internacional de paz, sana y racional. El estudio que de ella hicimos junto con Clopin, se constituyó en uno de los principales motivos del nacimiento o la afirmación de mi vocación por el estudio del Derecho Internacional.

19 Las dos Guerras Mundiales y la guerra fría, innumerables “guerras localizadas o de baja intensidad”; las ideologías inhumanas derivadas de la concepción política de Hegel y su Estado totalitario, los fascismos, el nazismo, el estalinismo, el régimen maoísta de Pol Pot; los genocidios, las purgas y los crímenes de guerra, entre los que deben incluirse las bombas atómicas sobre Japón; en América Latina las múltiples dictaduras afines al imperialismo. Las corrientes “cientificistas”, no por ser tales sino en la medida en que rechazan lo espiritual del ser humano. Y después el desarrollo de las armas de destrucción en masa, del terrorismo y de la contaminación ambiental.

20 Se concretó la aprobación y el desarrollo del sistema de la Carta de las Naciones Unidas; se comenzó el abandono de la política internacional a partir del poder descarnado; se creó el primer sistema normativo de naturaleza jurídica para regular las relaciones entre Estados. Por primera vez se logró que gravitara el peso de la opinión del común de las gentes en las relaciones internacionales del mundo. Se presenció la aparición de la prohibición y el establecimiento como crimen, del recurso a la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Por primera vez se comenzó a concretar la efectiva y universal protección internacional de los Derechos Humanos. El Principio de la Cooperación logró ganar espacios al Principio del Poder en las relaciones internacionales, primero con alcance regional, para luego expandirse lentamente al mundo. Al eliminarse las distancias y comunicarse todos en tiempo real, se empezó a comprender que el mundo es uno y de todos, la nave espacial única, la globalización positiva; y al profundizarse los estudios sobre el genoma humano, el del Homo Sapiens, se abrió paso la teoría de que todos los seres humanos compartimos un antepasado común, es decir nos permite pensar que todos somos prójimos próximos y no prójimos lejanos (H. ARBUET-VIGNALI, 2020, Numeral 1); y esto facilitó el relacionamiento internacional cooperario. También los avances científicos nos abrieron las puertas hacia los casquetes polares, hacia las profundidades oceánicas y hacia el espacio exterior con sus “cuerpos celestes”, para los cuales se crea un régimen jurídico ejemplar (H. ARBUET-VIGNALI, 2019, Capítulo XII, Sección IV), que debería extenderse al interior del Planeta Tierra.

nos sacudieron en ese siglo XX, aunque con diferente impacto y significado, también ocurrieron de manera interrelacionada desde la más remota antigüedad.

No ha existido avance civilizatorio en materia de relaciones entre Centros de Poder independientes²¹ o de relaciones internacionales y tampoco mejoras para su regulación normativa, que no estuvieran precedido de una crisis profunda, dirimida por las armas y que no pudo ser totalmente superada por ellas; esto ha sido así desde Lagash-Umma a la Carta de las Naciones Unidas²². El problema actual radica en que, dados los avances en la creación y desarrollo de las armas de destrucción masiva y de los adelantos y proliferación de los recursos tecnológicos aplicables a las artes marciales, a nosotros no nos cabe dudas y creo que nadie pueda tenerlas, de lo cierta que resulta la frase atribuida a la más lúcida mente científica del siglo XX, Albert Einstein: “No sé cómo será la tercera guerra mundial, solo sé que la cuarta será con piedras y palos”.

A los internacionalistas de mi generación nos tocó vivir una época muy triste, pero muy fecunda y educadora para quienes estuvieran predispuesto a aprender. No quiero decir que la sabemos todas, porque ello es una soberbia falsa, pero si afirmo que vivimos casi todas las circunstancias necesarias para adquirir sabiduría; lo cual tampoco quiere decir que la hallamos adquirido, pero sí que se nos dieron las oportunidades. Nos contaron y transmitieron de muy cerca las vivencias y angustias de la Primera Guerra Mundial, las esperanzas que abrieron los pactos de la postguerra y las desilusiones por su fracaso. Nos enteramos desde una gran proximidad y algunos los vivieron directamente, los horrores de los regímenes totalitarios y las penurias de la Segunda Guerra Mundial. Vibramos con los esfuerzos del idealismo neoisnaturalista para procurar desplazar las reglas del poder descarnado. Presenciamos la aparición de la Carta, sus Principios, la proscripción del uso de la fuerza, la protección internacional de los derechos humanos. Vimos

21 Por Centros de Poder independientes entendemos a los grupos humanos cerrados en algún límite; que tienen algún tipo de organización interna de la cual resulta la existencia de autoridades que no dependen de otro Centro de Poder que les subordinen, es decir, que poseen una medida bastante extensa de lo que hoy llamamos independencia; y que generalmente disponen de un territorio propio o al menos se desplazan por un territorio más amplio que comparten, utilizan o disputan con otros Centros de Poder. Dentro de este concepto genérico pueden comprenderse las hordas, las tribus, las ciudades-Estados, los imperios de la antigüedad, los reinos, ducados y principados, los landgraves y otros agrupamientos medioevales, las ciudades libres, los Estados modernos con sus diferentes estructuras, etc.

22 El primer acuerdo conocido por documentación histórica, el que se concreta entre Lagash y Umma, del +/- 3200 a.C., supera una guerra por extensión de fronteras que no puede definirse por las armas; el segundo del que se tiene noticias, el celebrado entre Ramsés de Egipto y el Hitita Kattussil, de +/- 1259 a.C., concluye una guerra, no definida, por el dominio de zonas de influencias; los acuerdos de Westfalia de 1648, superan el agotamiento de la Guerra de los Treinta Años y los Tratados de Utrecht de 1703 los complementan y cierran sus fisuras; los Tratados de Viena de 1815, concluyen las guerras napoleónicas y aseguran 100 años de equilibrios; el Pacto de la Sociedad de las Naciones, Versalles 1919, cierra la agotadora Primera Guerra Mundial; la Carta de las Naciones Unidas, 1945, establece las reglas para después de la aterradora Segunda Guerra Mundial y nos ha librado, hasta ahora, de la Tercera.

concretar los primeros esfuerzos regionales para la concreción de sistemas de cooperación y de integración, incluso profundos, primero económica y luego también social, cultural, en lo posible política; y también en muchos ámbitos de competencia, vimos esquemas de cooperación de alcance mundial. Nos entusiasmos con los esfuerzos por entrar al segundo milenio con unas Naciones Unidas superándose y mejorando²³ y, además, tendiendo a ejercer una conducción de la política internacional mundial más fuerte en cuanto a su obligatoriedad, más equilibrada políticamente y procurando un ordenamiento jurídico mundial más fortalecido²⁴. También vimos cómo, al entrar el siglo XXI, estos esfuerzos se detienen o enlentecen, quizá como reacción consecencial de los atentados del 11 de setiembre del 2001 con los cuales se abre el milenio. Este enlentecimiento también propicia la reaparición de factores muy negativos: el fracaso de la “primavera árabe” 2011-15, la aparición del Califato Islámico 2014, el rebrote del terrorismo generalizado, la aparición, especialmente en América y Europa, de movimientos populistas, tanto conservadores como progresistas, que tienen en común el rechazo al orden establecido, sin fundar demasiado sus razones para hacerlo y carentes de cualquier tipo de programas de largo aliento.

Finalmente, quizá con mayor claridad respecto a otras generaciones, tuvimos la oportunidad de calibrar las consecuencias de permitir el mando a líderes negativos, porque conocimos en vivo y en directo a Mussolini, Hitler, Stalin y otros autoritarios de menor perfidia, hemos visto aparecer a peligrosos gobernantes, en ocasiones verticalistas y en otras díscolos, cuando no ambas cosas, al frente, en algunos casos, de importantes Potencias: Donal Trump, Presidente de los Estados Unidos, ignora el cambio climático, es aislacionista y niega las pandemias; Vladimir Putin, Presidente de la Federación Rusa, revive los proyectos internacionales del imperio de los zares; Xi Jinping, Presidente de la República Popular China, trae al Siglo XXI ancestrales sueños imperiales de las dinastías tradicionales locales y desata competencias económico-comerciales y políticas; Boris Johnson, Primer ministro de Gran Bretaña, impulsa y concreta el brexit y golpea fuerte a la Unión Europea; y una amplia gama de actores negativos menos significativos, como: Jair Bolsonaro, Nicolás Maduro, Daniel Ortega, Viktor Orban, Silvio Berlusconi, Jean-Marie Le Pen, Rodrigo Duterte. Entre estos últimos hay algunos otros con gran peso negativo para una sana conducción internacional de cooperación y varios responsables de muchas muertes en los pueblos: Bashar al-Asad, Racep Tayip Erdogan, Benjamín Netanyahu, Mahmud Abbas o Kim Jong-un.

23 Las propuestas de reformas de la Carta: para facilitar las modificaciones de sus disposiciones; para eliminar el veto o al menos limitar las materias en que se pueda ejercer; para democratizar el Consejo de Seguridad; para mejorar los sistemas de seguridad colectiva y de solución pacífica de controversias; para fortalecer el papel del Secretario General del organismo; para profundizar los sistemas regionales y el mundial de protección de los Derechos Humanos, etc.

24 Entre otras propuestas y concreciones, el instituto de la Responsabilidad de Proteger (R2P). H. ARBUET-VIGNALI y W. BALIERO SILVA, 2018, H. ARBUET-VIGNALI, 2019, Capítulo XI, Sección IV y H. ARBUET-VIGNALI t/p 2020, Capítulo IX, Numeral 4, g.

Los internacionalistas de mi generación hemos tenido el privilegio de presenciar directamente todo el período de un cambio de civilización, ver toda una transición de épocas: insistimos acerca de que la época moderna fue herida de muerte por la Primera Guerra Mundial, entró en agonía con la Segunda Guerra Mundial y definitivamente muere con el atentado a las Torres Gemelas y sus consecuencias. Además, algunos de nosotros estamos presenciando las promesas y los peligros de una nueva Época, la Posmoderna (ver supra nota 10). Esto es todo un privilegio, aunque a veces triste y nos genera una responsabilidad.

5. LA RESPONSABILIDAD DE LOS INTERNACIONALISTAS DE MI FRANJA ETARIA

Los internacionalistas de mi generación, como se señala supra, especialmente en el Numeral 3 y se detalla en sus llamadas 12, 15, 16 y 19, convivimos con la maldición del Mal, pero también con las bendiciones del Bien y con el desarrollo de numerosas corrientes filosóficas y políticas, de convicciones religiosas, de propuestas económicas y de normas jurídicas que se concretaron procurando consolidar la paz y seguridad internacionales y la cooperación internacional profunda. Por añadidura casi llegamos a compartir tiempos de vida con Thomas Woodrow Wilson, el inspirador del Pacto de la Sociedad de las Naciones, los compartimos con quienes sembraron semillas revolucionaras en la Carta de las Naciones Unidas y su sistema, con los Padres de la Unión Europea, con los creadores de la CEPAL. Además, sobre la marcha, nos impartieron lecciones de relaciones internacionales tanto un Santo, como insignes internacionalistas, uno de los cuales, Eduardo Jiménez de Aréchaga, fue nuestro Maestro.

Por otra parte, por esos tiempos del comienzo de nuestra formación como profesores se cultivaba la ciencia ficción²⁵. Esto y en especial, las siempre sorprendentes novedades del día a día, muchas promisorias, pero otras también atemorizantes, acuciaban nuestra imaginación y también la de los autores, como el de la viñeta; ellos para intentar mostrarnos un futuro que en ocasiones resultaría cercano a la realidad²⁶ y en mi caso, para dar alas a nuestra imaginación de aprendices de las ciencias socio políticas y jurídicas internacionales. Todo esto nos motivó y motiva ahora para intentar asumir la responsabilidad de estudiar, transmitir y procurar fundar algunas posiciones acerca de las relaciones internacionales y las opiniones que siguen.

6. NUESTRA FUTUROLOGÍA INTERNACIONAL

a) Sus presupuestos. Las oportunidades que se nos brindaron de

25 Entre los autores que más me gustaron, durante las décadas de 1940-60: Ray Bradbury, George Orwell, Aldous Huxley, Isaac Asimov, Artur C. Clarke, a quienes precedieran a caballo de los siglos XIX y XX, Julio Verne y H.G. Wells.

26 Lo que se muestra en la figura 1, es más avanzado y radical que lo que ocurre hoy, pero nada asegura que no se llegue a algo similar; y el saludo a distancia es el mismo, la separación entre personas es muy parecida y el tapaboca sólo resulta más sofisticado.

poder adquirir esas experiencias, que esperamos haber aprovechado, nos permiten arriesgar y pensar que podemos tener certezas, o estar próximos a ellas, respecto de algunas cosas.

Para mí es cierto que prefiero mi niñez y juventud a mi vejez, pero también, que prefiero vivir en el mundo de mi senectud y no en el de mi infancia. La civilización humana, hasta ahora, trabajosamente y con grandes dolores de parto, ha podido lograr una evolución de constante mejoramiento material, de confort, de superación en el desarrollo social, mejoras en la salud, más abrigo, menos hambre, en muchos casos un mayor respeto a la dignidad del ser humano y una más amplia consideración de sus libertades²⁷. También, de alguna manera, se ha conseguido la conservación de los valores axiológicos y ético-sociales, que muchas veces fueron atacados hasta hacer temer por su desaparición, pero que se han mantenido. Hasta ahora, el hoy, con todos sus preocupantes problemas, siempre fue y es, mejor y preferible al ayer.

Ya afirmamos que, a lo largo de la historia, la inmensa mayoría de las mejoras en la situación socio política del mundo, normalmente se han logrado después de grandes catástrofes; las que estremecieron a la humanidad y a su vez, le permitieron comprender los peligros que se corrían y condujeron a procurar preverlos y tratar de evitarlos, mediante el establecimiento de normas de conducta e instituciones. En el marco socio político y jurídico internacional ello ocurrió con total claridad en los tres últimos casos en que el mundo fue fuertemente sacudido y sufrió: luego de las Guerras Napoleónicas, se reúne el Congreso de Viena de 1815 y logra acuerdos; después de la Primera Guerra Mundial se concretó el Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919, el que duró poco, pero cambió la forma de pensar; y después de la Segunda Guerra Mundial, se aprobó la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que como Copérnico y Kant en sus especialidades, concretó un giro sustancial (giro copernicano²⁸) para las relaciones internacionales.

Tampoco dudamos del aserto de la profecía atribuida a Albert Einstein, la mayor mente científica del siglo XX, (ver supra Numeral 3, párrafo 2, in fine) y arriesgamos a actualizarla diciendo que la tercera guerra mundial se

27 Aunque la distribución de esos avances y ventajas no es la misma para todo el planeta: los seres humanos no están en igual situación en Europa, Norte América y algunos países de Asia y Oceanía, que, en América latina, algunas partes de Europa y Asia, o que en África y otras partes de Asia y de Oceanía.

28 Es esta una expresión a la que se recurre para aludir a un cambio total en el enfoque de una disciplina y que fuera utilizada para referirse al cambio que, respecto a la filosofía tradicional, significaron los aportes de la filosofía trascendente de Emmanuel Kant (1724-1804), aunque nosotros entendemos que este, pese a lo que afirman algunos autores, no hizo nunca una referencia directa al mismo. La expresión describe y se refiere a la modificación radical que en astronomía aportó la teoría heliocéntrica de Nicolás Copérnico (1473-1543). Acá lo utilizamos para significar que el análisis y la interpretación de las relaciones internacionales y especialmente, el de las normas que las regulan, resulta absolutamente diferente a partir de la Carta de las Naciones Unidas, en la que se sientan las bases para establecer, por primera vez, un sistema de normas jurídicas que sustituye los anteriores sistemas de reglas sociopolítico-religiosas que le precedieron (ver H. Arbuét-Vignali, 2017).

peleará con todas las armas de destrucción masiva²⁹, y al finalizar sólo cabrá esperar la realidad de uno de dos escenarios: en el mejor, las consecuencias del enfrentamiento, serían que nuestra actual civilización retrograde a estadios muy primitivo y que la cuarta guerra generalizada se pelee con piedras y palos; y en el peor las resultantes serían tales que, paradójicamente, se acabaran las guerras, pero que ello se deberá a la desaparición del género humano.

Esta última certeza nos conduce a otra y nos permite afirmar que, confiar en un enfrentamiento bélico total para seguir mejorando nuestra convivencia internacional, sería recaer en la tentación de abrir la Caja de Pandora³⁰; tentación que nos funcionó hasta ahora, pero que, quizá, ya no ocurra lo mismo en adelante.

Finalmente aceptamos otra base para nuestros posicionamientos: que la libertad y la razón son dos elementos innatos del ser humano individual y que, por ello, los transmiten a las instituciones que crean y conducen para servirse de ellas en su vida en sociedad, como lo son, por ejemplo, los Estados. Aunque muchas veces los caminos colectivos o individuales por los cuales ha optado la humanidad, nos hacen dudar de su razón (el procurar la paz a través de la disuasión del terror, ver supra nota 17 o el asumir conductas personales a partir de posicionamientos nihilistas), o nos llevan a pensar que es poco su amor por la libertad (la adhesión a regímenes políticos totalitarios de raíz hegeliana como el nazismo o el estalinismo o el entregarse a “los placeres” de las drogas); no obstante, el balance general de nuestra experiencia, especialmente la personal, no llevan a apreciar cuanto valora el ser humano su libertad y como se auxilia constantemente con su razón.

Pero también es innato al género humano una cierta tendencia al mal, especialmente al egoísmo y a hacer prevalecer su ventaja o placer personal, antes que atender al bien común. Los seres humanos saben por razón que atendiendo al bien común, en definitiva, los resultados serán mejores para todos y que todos y cada uno, individualmente, también pasarán mejor; pero en ejercicio de su libertad suelen optar por hacer prevalecer su egoísmo personal, ingresan en el mal y perjudican a todos, incluso a ellos mismos; entonces, gran paradoja, haciendo prevalecer nuevamente su razón, se reúnen, entre todos se dan normas jurídicas, las respaldan con sus poderes individuales; de esta forma entran al estado civilizado con orden, certeza y seguridad y al menos, una idea de justicia acordada, que tratan de acercar en lo posible a la Justicia filosófica. De esta manera se obligan a hacer por el temor a la imposición colectiva, lo que naturalmente por su razón e inteligencia saben que es lo más adecuado y lo que, en el fondo, también desean hacer, pero que, sin esa imposición estructurada de una sociedad organizada en Estado (o Centro de Poder independiente, ver supra nota 21), no lo harán,

29 Atómicas, nucleares, biológicas, químicas, bacteriológicas, climáticas, bombas en racimo.

30 Mitología griega. Pandora, la primer mujer, recibió de Zeus como regalo de casamiento, una caja con instrucciones de no abrirla jamás. Al ser tentada por su curiosidad y abrirla, escaparon de ella todos los males que Zeus había escondido, los que en adelante azolaron la tierra; en la Caja sólo quedó la esperanza, que también se había guardado en ella.

aunque se perjudiquen, porque no se sienten capaces de contener su propio egoísmo; y lo mismo ocurre con los Estados en sus relaciones internacionales, porque, como afirma Kant 1784 (ver infra, literal c de este Numeral), estos al ser productos de aquellos y ser conducidos por los mismos, poseen y actúan en base a las mismas virtudes y defectos que poseen sus soportes humanos. ¡Qué complicados somos nosotros y lo que construimos!

b) Las ideas que manejamos. El mundo sociopolítico y religioso antiguo, Cercano Oriente, Grecia, Roma y después, también el medioeval de Europa y el occidente de Asia, estos últimos basándose en las religiones monoteístas del Libro³¹, intelectualmente se movió atendiendo a la importancia que daban a los dioses o a Dios, en la medida en que estos incidían sobre los individuos. Y la cumbre de este pensamiento lo alcanzó la filosofía medioeval.

El mundo socio político, agnóstico y religioso moderno, que funcionó entre el siglo XV y hasta mediados-fines del siglo XX; de alguna manera se desarrolló hasta hace poco tiempo girando en torno al individuo o a los conjuntos de seres humanos, pero en estos casos, pensados como sumatoria de individuos y considerando sus actitudes en función de los mismos, actuando como una cantidad de individuos, que conjugaban su influencia y poder y lo entregaban a una persona a la que respaldaban en su ejercicio; o lo desempañaban en un pequeño grupo de individuos, más o menos elitista, que era apoyado por los demás; o, finalmente, se logró que el poder ordenador pudiera ser ejercido de alguna manera, entre todos o la gran mayoría de los individuos, coordinando sus esfuerzos. Pero siempre se trataba de la actuación de uno, algunos o la mayoría de los individuos.

El orden jurídico, que aparece después del político y en etapas más avanzadas, para encausar a los sistemas políticos individualizados, reguló las situaciones que encontró y también se enfocó en el individuo aislado, agrupado o generalizado e incidiendo en el total, pero tomándolo en su individualidad. El logro más importante de esta concepción jurídica, quizá por estar de alguna forma apuntando hacia épocas más avanzadas, fue incursionar en y consolidar, aunque aún no totalmente, la protección internacional de los derechos humanos. Pero en esta materia, dónde se ha evolucionado, también es respecto del ser humano individual, inserto en sociedad, pero tomándolo, aun en estos casos, como ente individual y considerándolo en su individualidad.

Incluso en el marco de la filosofía, ámbito en el que preferimos no explayarnos, por no ser de nuestra especialidad, tengo la impresión de que los pensadores se han preocupado más por los vínculos entre Dios o el Universo y el individuo, o entre las cosas y el individuo y en como el

31 Principalmente el judaísmo, el cristianismo y el islamismo, a las que referimos no por preferencias subjetivas, sino porque la civilización con anclaje mesopotámico, a través de diversos caminos, que muchas veces pasan por Europa, algunos con huellas relevantes como el Renacimiento y otras muy amargas, como el colonialismo, sembró sus influencias en todo el mundo y nutrió, para bien y para mal, a la mayoría de los fundamentos de nuestro actual sistema socio político y jurídico internacional.

individuo llega a conocer a estas otras contrapartes, que en la consideración de los seres humanos reunidos en sociedad y actuando como conjunto. En lo que concierne a las relaciones internacionales, diríamos que los doctrinos atendieron más a los grupos nacionales reunidos en Estados, pero como unidades actuantes en su quehacer individual o en el de estos interactuando en conjunto, pero siempre fragmentados en las unidades, aunque coordinadas, de sus individualidades. Pero, es mejor que nos detengamos acá y dejemos estas líneas de razonamiento, antes de abrir flanco a críticas que tengan razón. Volvamos a los temas en que nos sentimos respaldados por nuestra experiencia anterior.

Continuando el análisis enfocado en las relaciones internacionales, puede decirse que, desde el Renacimiento hasta la posmodernidad en que vivimos, si nos enfocamos en el ámbito geográfico llamado “mundo occidental” y en el “Oriente próximo” a él, para extenderlo luego al resto del mundo, en líneas generales podemos afirmar que los logros pueden considerarse satisfactorios pues han sido muchos los avances de la humanidad considerada en su conjunto. Para obtener estos resultados la política internacional fue encausada durante mucho tiempo por reglas socio políticas con aspiraciones a ser jurídicas y recién en las últimas siete décadas, por un sistema de normas jurídicas, el Derecho Internacional Público³².

Hay hechos que son irrefutables. Vivimos en un mundo de mayor confort generalizado que el de un siglo atrás y por más de setenta años se ha evitado una distorsión calamitosa en las relaciones internacionales; aunque se hayan pagado altos costos y se haya transitado por épocas muy difíciles, de las cuales, la actual, 2020, es una de ellas. También son hechos históricos que, en el juego de las relaciones internacionales del planeta, después de 1945, por primera vez los Estados admiten en la realidad, someter sus conductas soberanas a normas jurídicas, las del Derecho Internacional Público. Que aceptan la existencia de autoridades a las que se subordinan, las de las Naciones Unidas y su sistema. Que estas autoridades están habilitadas para imponer sanciones a los Estados (Capítulo VII de la Carta) y estos le reconocen esa autoridad y se comprometen a acatarla (art. 25 de la Carta). Que esos mismos Estados se obligan a no recurrir al uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (art. 2, numeral 4 de la Carta) y a resolver sus controversias por medios pacíficos (art. 2, numeral 3). Que esos Estados modifican el eje de la política internacional, sacándolo del pivote fundado en la idea política de soberanía (Principio político de la Soberanía de los Estados) para llevarlo al pivote fundado en la idea jurídica de soberanía (Principio jurídico de la Igualdad Soberana de los Estados)³³ y que también se hayan propuesto y acordado, seguir una política internacional de cooperación (art. 1 numerales 2 y 3 de la Carta). También es justo señalar que la puesta en práctica de estas políticas, que avanzaran firmemente en la segunda mitad

32 H. ARBUET-VIGNALI, 2017.

33 H. ARBUET-VIGNALI 2019/2 y 2018/1.

del siglo XX, se vieron enlentecidas y peligrosamente olvidadas desde la entrada del siglo XXI. Finalmente, y por ser lo más importante en el marco de la concepción individuo centrista de la modernidad y principios de la nueva Época, debe recordarse que, por primera vez se consigue que, en las relaciones internacionales, se otorgue importancia primordial y directa a la protección internacional de los derechos humanos fundamentales.

Todo esto reafirma lo que ya señaláramos: que “el hoy es preferible al ayer”. Pero todos estos progresos fueron logrados por los Estados sin abandonar definitivamente los extremos peligrosos de la idea política de soberanía, sin resignarse a abandonar definitivamente las políticas de poder descarnado, o casi, y sin dejar de lado la idea de que se puede avanzar, mejorar y superarse, aún mediante enfrentamientos bélicos muy costosos, sin superar la tentación de abrir la Caja de Pandora, al menos una vez más.

En la actual contemporaneidad hay personas, especialmente conductores políticos, militares, economistas y también algunos juristas internacionales, que continúan pensando que la sociedad internacional puede seguir actuando como lo hizo a lo largo de la extensa modernidad y que, en consecuencias, se puede continuar como si todo siguiera igual que antes, como si no hubieran avances científicos-tecnológicos radicales y como si el protagonista, en solitario o reunido en grupos más o menos numerosos, continuara siendo el individuo: el artista, el científico, el economista, el político, el jurista, el militar, etc. y en el mundo internacional el Estado políticamente soberano.

Pero esa realidad cambió y eso está repercutiendo no sólo en los vínculos de los individuos enmarcados por las sociedades internas, dónde ya es notorio, sino que también repercute en las relaciones de los entes individuales de la sociedad internacional, los Estados, dónde aún no resulta tan evidente el cambio. Respecto a los Estados y su comunidad internacional, los adelantos materiales del siglo XX en adelante, destruyeron entre ellos sus fronteras individualizantes; en la actualidad persisten las demarcaciones fronterizas, pero ya no hay “fronteras bastión”, que permitían separar profundamente a los países y que abrían posibilidad a la existencia real de los “ámbitos de jurisdicción doméstica”³⁴ dónde el Estado desplegaba sus poderes de soberanía (política) sin ninguna interferencia, ni jurídica, ni de hecho, porque todas, o casi todas, podían detenerse en las fronteras. En la posmodernidad, cayeron este y otros paradigmas del sistema internacional moderno y desaparecieron como factores influyentes en las relaciones internacionales³⁵. En el marco posmoderno del mundo de los Estados, ya no se juega con “problemas míos y tuyos”, sino que, para la gran mayoría de las relaciones internacionales, los problemas son comunes a todos o a varios Estados. La tecnología que ha proporcionado la posmodernidad hace que los asuntos, las relaciones, los vínculos y por tanto las competencias para

34 E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 2005.

35 H. ARBUET-VIGNALI, 2019, Capítulo II, Sección II, Numeral 6, d.

regularlos, si bien continúan siendo de cada Estado, asuntos internos, a la vez lo son, de todos o de muchos, asuntos internacionales.

Desde marzo/abril de este año, 2020 a ninguno puede escapar que con las pandemias ocurre lo mismo y si pensamos con algo de detenimiento veremos que difícilmente las crisis económicas resultan locales, que las corrientes de pensamiento político se detengan en los límites de un Estado y que, por el contrario, de una u otra forma, suelen extenderse fuera de fronteras. Para comprobarlo baste a pensar, no ya en grandes corrientes estructuradas, nos gusten o no, como la democracia representativa, la monarquía constitucional, el fascismo, el nazismo, el comunismo, sino, incluso en los populismos de izquierda y de derecha que se originan en algunos países de América y de Europa y se expanden en sus respectivas regiones y a veces más allá. También los enfrentamientos bélicos resultan cada vez más difíciles de restringir a una determinada área, de convertirlos en “guerras localizadas” o en “conflictos de baja intensidad”³⁶. Esto no solo resulta asustador, sino también una advertencia que debe ser tenida en cuenta.

En conclusión, pensamos que, dentro de cada Estado, el protagonista es ahora y puede serlo y cada vez con mayor proyección, el ser humano individual, pero inserto y comprendido en el común de las gentes, las personas humanas, pero ya no solas o reunidas como individuales, sino formando un todo que actúa y reacciona no como una sumatoria, sino como un conglomerado³⁷ social, si es que se nos permite el símil y trasladarlo de la materia a lo humano. También pensamos que con la comunidad que forman los Estados independientes ocurre u ocurrirá algo similar.

Se nos hace que no puede negarse que el motor de cambios, históricamente, para bien con más frecuencia, pero también para mal, ha sido y nada indica que no lo continúe siendo, el ser humano individual, actuando sólo, reunido o en “conglomerado”. Son los seres humanos quienes se han organizado de mil maneras y con diferentes estilos y profundidades, en múltiples tipos de organizaciones y quienes llevan a esas organizaciones a su mayor desarrollo. Del sin número de instituciones que han creado y desarrollado los seres humanos a lo largo del tiempo, entendemos que la más acabada y ajustada es, hasta ahora, la que se concreta con el establecimiento de las estructuras de los diferentes tipos de Estados. Los seres humanos, a través de estos Estados, es que han estructurado y conducen a la sociedad internacional de la que nos venimos ocupando.

36 Tomar como ejemplo en contrario la situación actual (2020) en Cercano Oriente es desconocer que se inicia como una insurrección popular en Siria a principios de 2011, sumándose a conflictos más o menos localizados anteriores. (Irak, Líbano, Israelo-Palestino, Turquía-Kurdos, tensiones en Irán, Yemen y otros) y que se expande hasta envolver toda la región, involucrar a todos los Estados de la misma, además de a EE. UU. Rusia y con menor intensidad a China, Gran Bretaña, Francia, incluso Alemania y la Unión Europea y a una veintena de otros Estados; a los que deben sumarse el Califato Islámico y un buen número de organizaciones terroristas (ver H. ARBUET-VIGNALI, 2013 y 2014).

37 Diccionario RAE 2019. Del verbo conglomerar: “Unir fragmentos de una o varias sustancias con un conglomerante, con tal coherencia que resulte una masa compacta”.

Para entender a los individuos, a sus organizaciones internas, los Estados y a la organización de la reunión de estos en una sociedad internacional, importa conocer las características, o al menos algunas de ellas, que pertenecen y son propias del ser humano individual. Esto interesa porque en los Estados que los humanos crean y hacen funcionar y en la sociedad internacional que aquellos establecen, se reproducen, con las debidas adaptaciones estas características y sus consecuencias. Y esto no resulta ser una ocurrencia nuestra, sino que es afirmado por el más profundo de los filósofos modernos, Emmanuel Kant, 1795 y, especialmente, 1794; ver también H. Arbuét-Vignali, 2002 e infra, literal c.

Pensamos qué, si se quiere evitar entrar en peligrosas averiguaciones acerca de si el mundo puede continuar sus avances recurriendo previamente a enfrentamientos armados, si queremos poner candados a la caja de Pandora, para lograrlo debemos tener en cuenta la “humanidad” de los Estados y tratar de imitar, con las adecuaciones necesarias, la manera en que los seres humanos salieron del proceloso estado de naturaleza para entrar en el estado civilizado y de paz³⁸ y procurar seguir similares pasos.

Finalmente estamos convencidos de que a la comunidad internacional posmoderna se le presentan dos caminos, cada uno de los cuales con sus particulares exigencias y también con muy diferentes consecuencias. También entendemos que este es el tiempo de optar por uno de ellos, ya que después podrá ser tarde. O nos resignamos a continuar transitando el siglo XXI mirando los figurines³⁹ del siglo XX, queriendo enfrentar los desafíos de la posmodernidad solo con los instrumentos y adoptando las mismas actitudes que se asumieron durante la modernidad, en cuyo caso no se podrá evitar la tercera guerra mundial y sus consecuencias predecibles: la desaparición de la humanidad en un apocalipsis o su regreso a las cavernas. O se abandona esa peligrosa senda, se entra de lleno y se asume la posmodernidad y los radicales cambios que impone⁴⁰ y se ajustan adecuadamente las ideas y los sistemas

38 Ver supra llamada 9 y H. Arbuét-Vignali 2018/2, Numeral 4.

39 Diccionario RAE 2019: 1. Dibujo o modelo en papel que sirve de patrón para confeccionar una prenda de vestir. 2. Revista que contiene estos dibujos.

40 La existencia de armas cuyo poder de destrucción y la imposibilidad de controlar sus efectos una vez desencadenados, torna irracional no solo su uso, sino también el pretender fundar en ellas cualquier tipo de política cuyo esquema encierre el poder descarnado. La desaparición de la frontera bastión que construían murallas infranqueables entre los Estados, y que ahora la tecnología posmoderna permite perforarlas de mil maneras y en consecuencias, se borra la línea que permitía la existencia de una jurisdicción doméstica, un dominio reservado y una jurisdicción común, un dominio internacional; ahora todas las actividades y las relaciones son, a la vez, internas e internacionales. Que la “globalización”, que yo refiero llamar “interdependencia omnicompreensiva”, no es una teoría de la ciencia política, ni siquiera una posibilidad, sino un hecho como el agua, el aire y el fuego. Que han desaparecido para siempre, las sociedades internas, los Estados y las dependencias coloniales, que existieron hasta mediados del siglo XX, organizadas a partir del Principio político de la Soberanía de los Estados y la uniformidad que con ello se imponía a las relaciones internacionales. Que como consecuencia de la autodeterminación de los pueblos y la independencia de casi 200 Estados con diferentes tradiciones y culturas, se han diversificado las bases de las estructuras políticas internas, lo que es justo, sano y maravilloso, pero tiene como efecto colateral, no deseado,

socio político, jurídicos, económicos y militares internacionales, para dejar de lado la política de poder y entrar en una de cooperación, que nos permitan convivir en orden y paz; o se enfrentarán consecuencias no deseadas.

Para poder lograr con efectividad todo esto que proponemos, será imprescindible educar para cambiar la mentalidad de los seres humanos, desde las bases hasta la cúspide de todo el mando ordenador, lo que nosotros llamamos el común de las gentes (ver supra nota 2) y después, modificar radicalmente los sistemas jurídicos internacionales, el Derecho Internacional en general y especialmente el Derecho Internacional Público⁴¹, éste no sólo en cuanto a sus normas, sino también en lo que respecta a sus Principios y sus estructuras, para procurar con ello ordenar a la sociedad internacional propendiendo a que ella se desarrolle en forma muy parecida a las sociedades humanas del interior de los Estados y para ello, se logre establecer ordenamientos jurídicos estructurados similares a los ordenamientos jurídicos constitucionales que regulan a las democracias representativas internas. Esto parece un propuesta muy atrevida y novedosa, pero en realidad, en alguna forma acompasada a su momento y con su lenguaje, ya se propuso hace 236 años (ver infra el siguiente literal).

c) Las propuestas de Emmanuel Kant. i.- Los textos. En un mundo casi remoto para las realidades de la civilización de su momento; a caballo entre los siglos XVIII y XIX; un poco antes y algo después de la Revolución Francesa y vivos sus motivos y sus repercusiones; en plena ilustración; en la periferia norte del Reino de Prusia, antecedente del Imperio Alemán; en la pequeña ciudad Königsberg⁴², de la cual nunca se alejó mucho; desde una Universidad sólo fue famosa porque Kant fue profesor en ella, este escribía los libro que nos ocupan.

que ha complicado la conducción de la política internacional y hace impensable pretender seguir desarrollándola sobre las bases anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Que la ciencia y la tecnología han determinado que los Estados y sus organizaciones dejen de ser los únicos actores de las relaciones internacionales, los únicos que gravitan en la política internacional, aunque aún continúen siendo los únicos que tienen vínculos reales y tangibles con el Derecho Internacional: hoy el mayor y más peligroso enemigo de un Estado no lo es tanto otro Estado, sino individuos, compañías o empresas privadas a las que no alcanzan directamente los deberes y las obligaciones internacionales, delincuentes y mafias internacionales para combatir a los cuales no se cuenta con una regulación jurídica internacional apropiada o engendros como el Califato Islámico, los piratas del Cuerno de África, Al Qaeda y un largo etcétera, que no cuentan con barreras jurídicas internacionales establecidas. Que en estas circunstancias, se constituye en un imperativo categórico kantiano: dejar de lado la idea política de soberanía y abrazarse a una idea jurídica de soberanía (ver H. ARBUET-VIGNALI, 2019/2); construir un sistema jurídico internacional más comprometedor para sus sujetos de lo que resulta ser el actual Derecho Internacional Público; que sus sujetos deberán aceptar cumplirlo de buena fe y la inmensa mayoría deberá estar dispuestos a respaldarlo prestando sus fortalezas para hacerlo efectivo; que para ello debe dotársele de estructuras adecuadas, mixtas de coordinación y también de subordinación; y que se deben crear órganos e instituciones internacionales adecuadas, a las que los sujetos deberán someter la solución pacífica de todas sus diferencias y que tengan poder para obligarles a cumplirlas y hacerles respetar a todos los demás seres humanos, instituciones y Estados.

41 H. ARBUET-VIGNALI, 2020.

42 Capital de Prusia Oriental hasta 1945 en que pasa a la Unión Soviética, actualmente a Rusia, como Kaliningrado. Puerto sobre el mar Báltico, con una extensa red fluvial que le conectaba con el resto de Alemania y le hacía un nudo comercial muy importante en épocas de Kant.

Consideramos a este pensador el más grande filósofo de la Época Moderna y quizá de todos los tiempos. Kant, desde su ámbito y su momento, logró ver al mundo internacional posmoderno, el nuestro, casi con la misma claridad con que lo podemos vivir los contemporáneos en la actualidad. Plasmó sus ideas en dos de sus obras, llamadas “menores” por los filósofos, que no son internacionalistas, porque si lo fueran se darían cuenta que, además de la virtud de ser breves, son otras de las tantas cumbres de su pensamiento: *Idea de una historia universal en clave cosmopolita*, 1784 y *La paz perpetua*, 1795.

Estos dos opúsculos son las obras de E. Kant más vinculadas a las relaciones exteriores de los Estados y en dónde, como en cierta forma ya lo señaláramos en trabajos anteriores⁴³, el autor se esfuerza por encontrar las claves “determinantes de una mejor relación entre los seres humanos dentro de cada Estados y del conjunto de los seres humanos nucleados en ellos dentro del ámbito de las relaciones internacionales” (párrafo 1). Esto es expuesto por el autor en su obra, con un lenguaje y con una forma de presentar su trabajo, propias de su tiempo y muy diferentes de las actuales, recurriendo a instrumentos muy primitivos de la política interna de los Estados, por ejemplo, las democracias modernas recién se esbozaban, el común de las gentes (ver supra llamada 2) no pesaba en las decisiones y “más que con una política internacional, sólo se contaba con el ejercicio de la fuerza y de uno pocos y aun confusos Principios (internacionales) que pugnaban por adquirir coherencia e institucionalizarse”⁴⁴ y sin disponer de estudios referidos a estos temas y presentados por autores anteriores en quienes apoyarse. No obstante, como veremos a continuación sus opiniones son premonitorias y muy certeras.

d) Idea de una historia universal en clave cosmopolita. Esta obra, publicada en noviembre de 1784, sería la respuesta de Kant a un comentario hecho por Johann Schulz, en febrero del mismo año sobre una conversación con el autor⁴⁵.

El líneas generales puede decirse que Kant sostiene que el ser humano quiere el bien porque su razón le indica que es lo mejor y desea vivir en sociedad porque es gregario por naturaleza, pero que, a la vez, es disgregante, egoísta, débil y obra para el mal, pero como su razón prima, se conoce y se organiza para darse normas e instituciones que le obliguen a obrar el bien, que es lo que quiere, pero que su debilidad le impide conseguir sin un tutor

43 H. ARBUET-VIGNALI, 2002, Numeral 3.

44 H. ARBUET-VIGNALI, 2002.

45 J. Schulz, capellán mayor de la Corte de Federico II, el Grande, de Prusia, por entonces traducía a un lenguaje más asequible al público en general la *Crítica de la razón pura* y en el fascículo 12 de *Gothaische Geleherte Zeitungen* del 11 de febrero de 1784, escribió “...Una idea predilecta del profesor Kant es que el objetivo final del género humano es conseguir una constitución política lo más perfecta posible...”. Parece que a Kant no le gustó el comentario y escribió el opúsculo aclaratorio. Lo impredecible que puede ser la vida y lo que la genialidad tiene que agradecer al azar.

(la ley y las instituciones) que le obliguen. Luego agrega que los Estados los crean, lo integran y los manejan los seres humanos y por lo tanto, en la sociedad internacional ocurre lo mismo y se deberán transitar por iguales caminos que transitaron los seres humanos. Y para explicarlo presenta nueve Principios. Nosotros, guardando y respetando las distancias intelectuales que nos separan de Kant y su genialidad muy difícil de alcanzar, coincidimos con sus conclusiones y retomamos sus razonamientos en este trabajo.

Ya en *el primer Principio* (p. 35)⁴⁶, identifica el papel del individuo aislado en el marco de una sociedad interna, con el de la individualidad de los pueblos, organizados como Estados en el marco de la sociedad internacional. Agrega que ambos poco imaginan “que al perseguir su propio interés...en contra de los otros, siguen sin advertirlo...y trabajan en pro de” la Naturaleza, del orden natural y necesario. Y concluye en este Principio diciendo que los hombres no se comportan por instinto, pero “tampoco como ciudadanos racionales del mundo” y que, “aunque con destellos de prudencia se dirá que todo ha sido urdido por una locura y una vanidad infantiles” de “tan engreída especie” (p. 35-36). Como sostengo en mis palabras, esta es la resultante del hecho de que el ser humano es razonable, libre y egoísta, lo que le mueve en lo inmediato a obrar con estúpida ligereza, aunque a la larga obedece a su razón y se corrige para obrar con tino. Los Estados, obra humana impulsada por seres humanos, al actuar, serán su fiel reflejo.

En *los Principios segundo y tercero* (p. 37- 40), sostiene que el hombre (terminología original) es el único ser racional del planeta Tierra, aunque da a entender que en otras partes del universo pueden haber otros seres racionales y que, los hombres, “solo deben desarrollarse por completo en la especie, no en el individuo”⁴⁷; lo que a mí me hace pensar en la mayor importancia para la cultura humana de los Estados, en los entes colectivos formados por individualidades “conglomeradas” (ver supra nota 37) y sus relaciones internacionales, lo que creo que sea un pensamiento posmoderno, que trata de superar al antiguo y al medioeval, centrados en los dioses y al moderno enfocado en la individualidad. Finalmente reafirma que el hombre está dotado de razón y de libertad y llamado “a la felicidad, en la medida en que ello es posible en la tierra” (p. 39-40).

En *el cuarto Principio* (pp. 41-44) dice que la civilización para avanzar se sirve del antagonismo de los humanos “la insociable sociabilidad de los hombres el que su inclinación a vivir en sociedad sea inseparable de una hostilidad que amenaza constantemente con disolver esa sociedad” (p. 41-42). Agrega que, por la inclinación a la pereza del hombre “Sin aquella insociabilidad egoísta todos los talentos (del hombre) quedarían eternamente ocultos y los hombres serían tan bondadosos como las ovejas

46 Las referencias a las páginas se hacen tomando en cuenta la versión española de la UNAM citada infra y que concuerdan con las páginas de la edición digital de la misma con que nos manejamos.

47 Esto ocurre, según Kant, porque el proceso humano de superación es lento y la vida del hombre es corta, por lo cual la perfección requiere de una serie de generaciones.

que apacientan.” (p. 43). Y concluye en que esos malos proceder son las “fuentes de que manan tantos males, pero que también incitan...a un mayor desarrollo de las disposiciones naturales” (p. 44).

Al exponer *el quinto Principio* (p 45-46) lo inicia expresando “El mayor problema para la especie humana, a cuya solución le fuerza la Naturaleza, es la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho” (p. 45), y agrega “en una sociedad en que la libertad bajo leyes externas se encuentre vinculada en el mayor grado posible (dice posible) con un poder irresistible una constitución civil” ¿Puede dudarse de que aquí Kant se está refiriendo, con estilo siglo XVIII, a un orden político y jurídico de la sociedad internacional mundial? ¿a un Derecho Internacional Público, que por entonces no existía? Y concluye, refiriéndose a los seres humanos “cuyas condiciones hacen que no puedan coexistir durante mucho tiempo en salvaje libertad” concluyen con un ejemplo⁴⁸ acerca de cómo crecen disciplinadamente los árboles en un bosque (p. 46).

Al desarrollar *el sexto Principio* (p. 47) afirma que el que antes ha mencionado es el problema más arduo y el que más tardará en resolver la especie humana. Dice “el hombre al vivir entre otros tiene necesidad de un Señor (si no lo tuviere) abusaría de su libertad y aunque como criatura racional, desea una ley que ponga límites a la libertad de todos, la inclinación egoísta lo incita a exceptuarse osadamente a sí mismo”. Y Kant señala que el gran problema radica en determinar quién será ese Señor, pues este sólo puede ser humano y al serlo, necesitará, a su vez, de un Señor que le obligue y evite sus abusos y en esto reside la gran dificultad del asunto (pp. 47-48).

Finaliza diciendo que para superarlo “además de conceptos precisos en torno a la naturaleza de una constitución posible, requerirá de una gran experiencia ejercitada por un dilatado transcurso del mundo y sobre todo, una buena voluntad (tolerancia) dispuesta a aceptar dicha constitución” (p. 48). Lo cual solo será posible “muy tardamente, tras múltiples intentos fallidos” (p. 49).

Kant, al explayarse en *el séptimo Principio* (p. 49-56), resalta la importancia y necesidad de un orden jurídico internacional civilizado para lograr la plenitud del género humano. Dice: “El problema del establecimiento de una constitución civil perfecta depende a su vez del problema de una reglamentación de las relaciones internacionales interestatales y no puede ser resuelto sin solucionar previamente este último” (p. 49). Afirma que de nada sirve tener buenas constituciones internas si el egoísmo “es la causa de que cada comunidad esgrima una libertad desenfrenada en sus relaciones exteriores⁴⁹ en cuanto Estado que se relaciona con otros Estados” (p. 49).

48 En realidad, con una hermosa licencia poética, cuyo número en toda la obra de Kant se puede contar con los dedos de una mano.

49 Como aquella de la que dispusieron los Centros de Poder independientes en la antigüedad; o durante la Edad Media con débiles reglas socio-políticas y religiosas; o los Estados desde el Renacimiento y la modernidad en base al Principio político de la Soberanía de los Estados; e, incluso, como las que permite en ocasiones el maleable y lábil Derecho Internacional Público

A continuación, (pp. 49-56), desarrolla en forma extensa, en ocasiones indirecta o colateral, la idea de que los Estados, obras humanas, actúan igual que estos. Sostiene que a través de guerras y calamidades “la Naturaleza arrastra (a los Estados) tras muchas devastaciones a abandonar el estado de los salvajes e ingresar en una confederación de pueblos de un poder unificado (no dice unido) y con la decisión conforme a leyes y de voluntad común” (p. 50, subrayados nuestros). Propone que los Estados, como antes ocurriera con los seres humanos pueden “renunciar a su brutal libertad y buscar la paz y seguridad en el marco legal de una constitución” (p. 50). Hace referencia a l'Abbé de Saint Pierre, 1713 y J.J. Rousseau, 1760 y cierra este razonamiento diciendo “hasta que finalmente, gracias en parte a la óptima organización de la constitución civil interna y en parte también a la legislación (sic) exterior frente al consenso colectivo, se alcanzará un estado de cosas que, de modo similar a una comunidad civil (interna), se conserve a sí mismo, como un autómeta” (p. 51-52).

Se plantea a continuación si la humanidad (nosotras diríamos la comunidad internacional), puede acomodar su existencia “como los átomos de la materia, por medio de su colisión casual” (nosotros diríamos organizándose a partir del Principio político de la Soberanía de los Estados) hasta encontrar una estructura firme (p. 52), lo que, a su parecer sería “una feliz coincidencia que difícilmente se dará” (en lo cual nosotros coincidimos); o si debe hacerlo a través de los hombres y suponiendo algún orden a su mundo salvaje. Para la sociedad internacional dice que hay un destino al que no se debe enfrentar dependiendo “del ciego azar, con el cual viene a identificarse de hecho la libertad sin ley a no ser que se le someta” (p. 53) y nosotros creemos que por la ruta del azar, a dónde se llega es a una especie de apocalipsis o se regresa a las cavernas y decimos que los Estados deben someterse a una ley bajo el Principio jurídico de la Igualdad Soberana de los Estados, para resguardar sus identidades profundas, algo así como los derechos fundamentales del ser humano y sometiendo a los demás ámbitos de competencias comunes al Principio de la Supranacionalidad, algo así como una especie de constitución planetaria).

Kant concluye exponiendo que “lo que hace la bárbara libertad de los Estados al emplear todas las fuerzas en armamentos contra los otros la devastación que acarrea toda guerra y más aún la necesidad de mantenerse en continuo estado de alerta”, le hacen pensar que “todo ello obliga a nuestra especie a buscar, en esa mutua resistencia de muchos Estados que surge de su libertad, una ley de equilibrio y un poder unificado (Kant no dice único; el subrayado es nuestro) que le respalde. (Nosotros diríamos una especie de orden jurídico universal construido, sostenido y acatado por todos, muy similar a los órdenes jurídico constitucionales democráticos internos), para que no se destruyan mutuamente” (nosotros agregaríamos o los acabe la polución contaminante) (p. 53-54). Termina preguntándose si resulta racional

actual, con estructuras puras de coordinación.

que la naturaleza ordene las partes (el orden jurídico-político constitucional interno) y no ordene el todo (el orden de la comunidad internacional).

Kant redondea este pensamiento diciendo “Mientras los Estados malgastan todas sus fuerzas en sus vanos y violentos intentos de expansión (militar, económica, ideológica), destruyendo (el) modo de pensar de sus ciudadanos...no cabe esperar nada de esta índole: porque para ello se requiere una vasta transformación interna de cada comunidad en torno a la formación de sus ciudadanos” (p. 55).

Inmiscuyéndonos en el pensamiento de Kant, con la única autoridad que nos pueda proporcionar la historia, ya que vivimos 234 años después de que él escribiera, decimos que nuestra época nos permite afirmar que la etapa interna a que se refiere Kant se ha cumplido y gracias a los Estados y pese a ellos, se ha superado⁵⁰. En los ámbitos sociopolítico y jurídicos ya no se funciona en clave de dioses jugando con individuos (antigüedad), ni de Dios condicionándolos (edad media), ni del individuo jugando con otros individuos (modernidad, época de Kant). Creemos que ahora, las sociedades internas, empiezan a funcionar en clave posmoderna, el individuo interactuando con el individuo, superando las ideas del ser objeto, del ser criatura, del ser individual aislado, del ser individual masificado, para procurar considerar al ser individual que mantiene sus perfiles propios e irrepetibles y a la vez está homogenizado en el conglomerado social. No es fácil y todavía costará mucho lograrlo; pero pienso que estamos pasado a una nueva etapa en ese camino y entonces, volviendo al pensamiento de Kant, si superamos la etapa interna o estamos por hacerlo, bueno es que no preocupemos y ocupemos concretamente de la sociedad internacional.

El *octavo Principio* es un corolario del anterior. “Se puede considerar la historia de la especie humana en su conjunto como la ejecución de un plan oculto de la Naturaleza para llevar a cabo una constitución interior y exteriormente perfecta, como el único estado en que puede desarrollar plenamente todas sus disposiciones la humanidad” (p. 56).

Kant, para ubicar la época en que esto pudiera acontecer, hace referencias al quiliastismo⁵¹ y dice “actualmente (1784), los Estados mantienen entre sí unas relaciones tan ficticias que ninguno puede rebajar su cuota...sin perder poder e influencia” (p. 58). Propone que se deje de lado esa política de guerra y agrega: “Por último, la propia guerra se convertirá en algo muy artificioso y de dudoso desenlace para ambas partes” (p. 59) que hipotecará a los Estados con deuda pública. Y cierra proyectando un mundo futuro

⁵⁰ Recordemos que desde entonces, entre otros acontecimientos, se produjeron, influyeron y fueron superadas: la Revolución Francesa, la Norteamericana y la Iberoamericana, Napoleón, el Congreso de Viena, las revoluciones de 1848, los acontecimientos internacionales del 1898, los imperialismos, especialmente, francés, inglés, chino, japonés y norteamericano, la Primera Guerra Mundial y la Sociedad de las Naciones, la Segunda Guerra Mundial y las Naciones Unidas, la Descolonización, la “guerra fría”. El imperialismo soviético y el otoño de las naciones en el 1989 europeo, el terrorismo, el 11 de septiembre 2001 y el Califato Islámico; para señalar solo los eventos mayores.

⁵¹ Los “Quiliastas cristianos sostuvieron la existencia de una vida milenaria y de un futuro remoto.

dónde aparezca “un Estado cosmopolita universal” (p. 60). Parecería que Kant viviera y escribiera ahora.

Cierra su opúsculo con *el noveno Principio*, diciendo que es posible, como ya lo dijera antes y transcurriendo el tiempo de maduración necesario, llegar a ese estado cosmopolita universal si el mundo “se adecuase a cierto fines racionales”. Y después de hacer una larga justificación de su opinión expuesta en ese trabajo, finaliza expresando “Pero todavía queda otro pequeño motivo para tener en cuenta para esta historia filosófica: encausar tanto la ambición de los Jefes de Estado como la de sus servidores hacia el único medio que les puede hacer conquistar un recuerdo glorioso en la posteridad” (p. 65). Es esta una nueva apelación a usar la vanidad negativa del ser humano para que, sin darse cuenta, obre el bien que necesita.

No lo sé filosóficamente, disciplina donde no puedo opinar, pero desde la perspectiva sociopolítico y jurídico internacional es el pensamiento más posmoderno del Maestro de Königsberg.

e) La paz perpetua. En la otra obra dónde E. Kant, 1795 aborda directamente la problemática de las relaciones internacionales. En la primera de las dos versiones citadas, primera edición de 1795, su comentarista Francisco Arroyo señala (p. 207) que “El opúsculo está dispuesto a la manera de un tratado de paz (al estilo de su época, (fines del siglo XVIII). Consta de: una muy breve nota preliminar; dos Secciones (o Partes), la primera con seis artículos preliminares y la segunda con tres artículos definitivos; un Anexo incluido desde la primera edición de 1795 y un segundo agregado a la segunda edición de 1796; y dos Apéndices con que se cierra el trabajo.

En la nota preliminar se hace una observación un tanto jocosa al comparar el título de la obra y “este satírico rótulo de una posada holandesa, en dónde figura un cementerio”⁵². En el resto del trabajo concretará algunas de las ideas formuladas en la obra anteriormente comentada cuando propone avanzar en procura de una paz universal que proporcione orden en las relaciones internacionales y se constituya en la cúspide de las relaciones interhumanas conjugadas en un estado civilizado y de paz.

En la primera Sección sienta las bases que a su juicio son necesarias para lograr una comunidad internacional civilizada, cooperaria y de paz. *En el primer Artículo Preliminar* establece la primera “No se tendrá por válido un tratado de paz cuyo trasfondo secreto oculte las bases de una guerra venidera” (p. 71). Dice que en los tratados de paz y con igual razón en los que tienen otros propósitos, se “debe aniquilar el conjunto de las causas que pudieran propiciar una nueva guerra (o una nueva confrontación de cualquier naturaleza)” (p. 71) y para que esto pueda ser así, se deben dejar de lado “las nociones ilustradas de la habilidad política (acerca de que) el auténtico honor

⁵² Kant, para nada afecto a las concesiones literarias o humorísticas, parece dejar de lado este estilo cuando se ocupa de las relaciones internacionales con las cuales parece distenderse. Además de esta, recuérdese la referencia que hace en la obra anterior, Idea de una historia cosmopolita, al crecimiento de los árboles en un bosque.

de un Estado se sustancia...en un continuo incremento del poder mediante cualquier medio”⁵³.

El segundo Artículo Preliminar reza “Ningún Estado que se sustente por sí mismo, al margen de que sea grande o pequeño, podrá ser adquirido por otro mediante herencia, canje, compra o donación (tampoco por conquista, anexión forzada u otro empleo de cualquier tipo de fuerza)” (p. 72). Agregando de inmediato que “el Estado no es un patrimonio, como el suelo en que se asienta (sino que es) una sociedad de hombres, sobre la cual nadie, sino ella misma (la sociedad de hombres) puede mandar ni disponer” (p. 72). Agrega que incorporarlo a otro Estado (o conquistarlo) “significa anular su existencia como una persona moral (subjektividad internacional del Estado) y convertirlo en una cosa, lo cual contradice esa idea de contrato originario (el contrato social) sin la cual no cabe pensar derecho alguno sobre un pueblo” (p. 72). Con el lenguaje propio de su tiempo, E. Kant nos está diciendo que son los seres humanos que integran una sociedad organizada en Estado, los únicos que pueden disponer de él⁵⁴.

El tercer Artículo Preliminar establece “Los ejércitos permanentes (el armamentismo y la proliferación de armas) deben suprimirse totalmente con el tiempo” (p. 73). De inmediato el autor inserta una frase que resulta oscura en su finalidad última, pero que para nosotros manifiesta claros algunos propósitos del autor. Que, para la idea de Kant, los gastos en armamentos son más onerosos que los de una guerra corta, sin que de esto resulte que la prefiera a esta; que esos gastos incitan a la guerra; y que los gobiernos usan “a los hombres (soldados) como meras máquinas o instrumentos (lo que) no concuerda bien con el derecho de la humanidad”. Que no encuentra bien el acopio de riquezas y que “el poder militar, el poder de las alianzas o el poder del dinero (podría ser) el instrumento bélico” (p. 72). Es indudable que, si ben este propósito no ha sido atendido cabal y totalmente por el sistema socio político y jurídico de la posmodernidad, muchos se ha avanzado en ese sentido⁵⁵.

El cuarto Artículo Preliminar, se relaciona con el anterior y dispone “No debe emitirse deuda pública relativa al comercio exterior” (p. 73). Kant

53 A nuestro entender, en nuestra época posmoderna, esta necesidad ha sido satisfecha en el sistema internacional: la Carta de la ONU, pone como bases del sistema la buena fe (art. 2 inc. 2) y se prohíben las cláusulas secretas; se sustituye la idea política de soberanía por el concepto jurídico al recoger el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados (art. 2, inc. 1); y se prohíbe el recurso a la fuerza de cualquier tipo.

54 Entendemos que, en la época posmoderna este requerimiento de Kant se encuentra amparado por los Principios y prohibiciones señalados en la parte final de la llamada 40 y también por el principio de Auto Determinación de los Pueblos, que se concreta en el extenso y exitoso proceso de descolonización. De esta manera se rechaza la teoría patrimonialista acerca de la naturaleza del Estado, de raigambre medioeval y se afirma que el Estado es un ente jurídico compuesto por territorio, población y un poder ordenador ejercido por la Nación, sus habitantes.

55 Ver supra llamadas 41 y 42. En el sistema actual (2020), atienden a este propósito los Principios de Prohibición del Uso de la Fuerza, de Autodeterminación y de que la Conquista no da Derechos; las profusas normativas sobre descolonización y especialmente la doctrina Stimson y la extendida normativa internacional posterior a Naciones Unidas sobre proscripción o limitación de armamentos y sobre zonas desmilitarizadas o desnuclearizadas.

advierte sobre los peligros de un mal manejo de las actividades económico, comerciales y financieras internacionales y de ponerlas “al servicio de la rivalidad entre potencias”⁵⁶.

El quinto Artículo Preliminar dispone “Ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la Constitución o el gobierno de otro” (p. 74). Debe notarse que al decir “por la fuerza”, se excluyen los acuerdos por la vía pacífica, como ser los pactos de solidaridad de regímenes políticos internos (como los de la Unión Europea, la OEA o el de la antigua URSS) y las cláusulas democráticas u otras similares. Agrega que esa “injerencia (por la fuerza) de potencias exteriores supondrá la violación de los derechos de un pueblo independiente que atenta contra la autonomía de todos los Estados” (p. 73). Pensamos que el sistema que actualmente regula las relaciones internacionales dispone en algunos casos de reglas e instituciones que atienden a este propósito, pero crece de ellos para otras circunstancias⁵⁷.

En el sexto Artículo Preliminar, Kant establece una nueva propuesta: “Ningún Estado en guerra con otro debe permitirse hostilidades que imposibiliten la confianza mutua futura, como serán los asesinatos alevosos (los genocidios, las depuraciones étnicas), el quebrantamiento de una capitulación, o la inducción a la traición”. Dice luego “porque de lo contrario, nunca se podría acordar la paz y las hostilidades darían lugar a una guerra de exterminio”, agrega que esto puede ocurrir “en el estado de naturaleza dónde no existe ningún tribunal de justicia que pueda juzgar” y concluye diciendo que, en su tiempo, no puede “concebirse una guerra punitiva entre Estados al no darse entre los mismos ninguna superioridad jerárquica”. Y continúa “una guerra de exterminio sólo conducirá a la paz perpetua sobre el vasto cementerio de la especie humana” (p. 75). Como expusieramos supra (ver supra Numeral 5, a, párrafo 4) nuestro pensamiento, más de dos siglos después, coincide totalmente con el de Kant⁵⁸.

56 Creemos que también este punto es atendido por la profusa normativa internacional que existe al respecto, aunque pensamos que aún esta sigue estando orientada en clave moderna, sin entrar de lleno a las perspectivas de la posmodernidad y los originales problemas que nos presenta; un ejemplo de ello es el actual, 2020, enfrentamiento comercial entre los EE. UU. y China.

57 Sirven a este propósito los Principios de Igualdad Soberana, Autodeterminación y No Intervención e instituciones como los Capítulo VII, IX y XIX de la Carta, las disposiciones sobre la protección internacional de los Derechos Humanos, la Responsabilidad de Proteger, la Corte Penal Internacional y otros institutos; pero aún falta mucho para disponer de un orden jurídico internacional efectivo y respaldado, encaminado a garantizar una comunidad en estado civilizado, de paz y cooperario. Las principales carencias se dan al no disponerse de autoridades internacionales con respaldo y poder para asegurar un orden mutuamente pactado por todo, al no tener un sistema de seguridad colectiva adecuado e imparcial, al carecerse de una jurisdicción universal obligatoria de alcance mundial (ver H. Arbuét-Vignali 2019, Capítulo XI).

58 Entendemos que este propósito kantiano, en buena medida ha sido alcanzado por la actual comunidad internacional, aunque no en forma suficiente y sus logros, para ser satisfactorios deben ser completados y mejorados en muchos aspectos. En el sistema actual atienden a esta necesidad los Principios citados en las llamadas 41 a 44 y también las extensas disposiciones del Derecho Internacional Humanitario (ver H. ARBUET-VIGNALI 2018/3), aquellas que castigan el genocidio, los delitos de lesa humanidad y otros crímenes aberrantes, las que tipifican los delitos de terrorismo y piratería, la institución de la Corte Penal Internacional y su Estatuto,

Finalmente reflexiona acerca de que resulta imprescindible el respeto a las propuestas de los Artículos Preliminares 1, 5 y 6 y que las de los otros tres son importantes, pero admiten espera “para que la demora permita que un apresuramiento no contravenga la consecución del propósito perseguido” (p. 75-76).

En la Segunda Sección, en los tres Artículos Definitivos presenta su idea sobre cuáles deben ser las mejores bases fundamentales sobre las que se organicen los vínculos sociales entre los individuos y entre los entes (Estados) que ellos crean, a fin de establecer comunidades civilizadas, de paz y cooperarias.

Comienza con una introducción dónde adelanta el desarrollo, pero también avanza ideas muy significativas. En cierta forma vuelve a identificar los vínculos que se establecen entre los seres humanos, las acciones que estos toman, sus consecuencias y las formas de prevenirlas, con los vínculos que se establecen entre los conglomerados de seres humanos, en el caso que a nosotros nos interesa, los Estados. Dice que ambos tipos de grupos, para realizarse y ser felices, deben abandonar el estado de naturaleza y entrar en un estado civilizado y de paz.

En el acápite, sostiene que “El estatuto de paz entre los hombres que viven agrupados no es un estado natural (estado de naturaleza) (sino que) ha de ser instituido un estado legal (estado civilizado)”. Luego asimila “el hombre (ser individual) o el pueblo (Estado) inmerso en el estado de naturaleza” y dice que estos deben “ingresar conmigo en un estado de comunidad legal han de pertenecer a algún tipo de constitución civil” (p. 79).

Estas constituciones, respecto a sus sujetos, deben hallarse: “1. Conforme al derecho civil de los hombres en un pueblo; 2. Conforme al derecho de gentes de los Estados en su relación mutua; 3. Conforme al derecho cosmopolita, en tanto que los hombres y los Estados que se hayan en situación de mantener una influencia reciproca externa son considerados como ciudadanos de un Estado universal de la humanidad” (p.80).

En el Primer Artículo Definitivo para la paz perpetua, determina “La constitución civil (interna) de cada Estado debe ser republicana”. Luego, entre las páginas 80 y 85 se extiende acerca de las características sociopolíticas y jurídicas que deben de poseer las constituciones internas (Kant dice civiles) de cada Estado del mundo, para así favorecer el establecimiento de una constitución cosmopolita (ver E. Kant, 1784). Esto temas son propios del derecho interno, razón por la cual no haremos un análisis detallado de ellos.

En cambio, señalaremos tres puntos. 1. Para que se logre establecer sobre bases firmes un sistema sociopolítico y jurídico de alcance mundial común capaz de establecer y conducir a la sociedad internacional a un estado

etc. Se carece de los institutos a que se refiere nuestra obra citada en la llamada 45, además de la necesidad de mejorar el estatuto de la Corte Penal Internacional y para establecer un sistema jurídico-constitucional internacional, lo más parecido posible al de los sistemas jurídicos internos de las democracias representativas.

civilizado y de paz, Kant nos recomienda la homogeneidad de las constituciones interna; dice que es deseable, quizá necesario, que cada parte del grupo, cada Estado en particular, posea un mismo tipo de constitución. Curiosamente esto, que es la aplicación del Principio ideológico político de la igualdad o similitud de los sistemas políticos internos⁵⁹, es también lo que han puesto en práctica en los últimos siglos los dos grandes sistemas internacionales regionales: el Interamericano (integración intergubernamental) y el de la Unión Europea (integración supranacional)⁶⁰. 2.- Cuando Kant elige ese tipo de sistema constitucional común, se inclina por “una constitución republicana”, lo que, en la jerga política de fines del siglo XVIII, significaba algo similar a las actuales constituciones democráticas representativas, republicanas o monárquicas; con lo cual se da otra curiosa similitud con las propuestas de los sistemas regionales mencionados en el numeral anterior. 3. Y, además, indica alguno de los contenidos de esas constituciones: garantías a la libertad, a la igualdad e independencia jurídica, a los que califica como “derechos innatos e inalienables” (p. 82); vincula este tipo de constituciones con “la paz perpetua, cuyo fundamento viene a ser” (p. 83); distingue, de acuerdo a su época, las expresiones republicana de democrática, en lo que nosotros entendemos que quiere significar un gobierno a partir del pueblo y que respete los derechos humanos.

El segundo artículo definitivo de la Paz Perpetua establece “El derecho de gentes⁶¹ debe sustentarse en un federalismo de Estados libres” (p. 86). Dice luego “En cuanto Estados los pueblos pueden considerarse como individuos que se perjudican mutuamente por su mera vecindad en el estado de naturaleza por lo que en aras de su propia seguridad cada cual debe y puede reclamar al otro que ingrese junto a él en una constitución similar a la civil. Esto dará lugar a una federación de pueblos que sin embargo no habría de ser un Estado de pueblos” (p. 86). Y al final expresa “Así las cosas, aquí hemos de ponderar el derecho de los pueblos entre sí, en la medida en que constituyen Estados diferentes y no deben fusionarse en un único Estado” (p. 86). Luego razona acerca de los perjuicios de “una libertad sin ley, cuya preferencia por una libertad alocada sobre una libertad racional, les hace andar siempre a la greña⁶² en lugar de someterse a una coacción legal

59 H. ARBUET-VIGNALI, 1993.

60 Carta de la OEA 1948, Capítulo II, Principios, art. 3, literal d: “La solidaridad de los Estados americanos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”; esta disposición es reafirmada en el protocolo de Reforma de la Carta de Cartagena de 1985 y en la Carta Democrática Interamericana de Lima, Perú, 2001. Tratado de la Unión Europea, art. 2: “La Unión se fundamenta en los valores del respeto de la democracia”.

61 Debemos entender que Kant, al igual que los autores clásicos que se ocupaban de las relaciones internacionales y le antecedían, F. De Victoria, 1532, H. Grocio, 1625, E. de Vattel, 1758, y otros, al hablar de Derecho de gentes, se refieren al sistema de reglas de naturaleza socio política que se procuraban acercar a lo jurídico y con las cuales, de alguna manera, se quería orientar las relaciones internacionales de sus respectivas épocas.

62 Diccionario RAE 2019. Greña: 1ª. acepción: Cabellera revuelta y mal compuesta. En sentido coloquial: andar a la greña: altercar (reñir) descompuesta y acaloradamente.

constituida por ellos mismos”. Dice que los Estados no lo hacen y en su lugar citan a los clásicos, Grocio, 1625, Puffendorf, 1672, Vattel, 1758 y agrega que lo hacen “para justificar una agresión bélica, aunque sus tratados filosóficos o diplomáticos no tengan ni puedan tener la menor fuerza legal, dado que los Estados no se hallan como tales bajo una coacción externa comunitario”(p. 87)⁶³. Posteriormente expresa “el homenaje que todo Estado tributa al concepto de derecho, cuando menos de palabra, demuestra con todo que cabe encontrar una disposición moral” (p. 87). Agrega que los Estados nunca reclaman sus derechos ante un juez (que por entonces no existía), sino que recurren a la guerra y concluye en que, no obstante “la guerra no puede dirimir derecho alguno mediante el desenlace favorable de la victoria” (p. 87).

Después de un largo relato agrega que la razón impone “como deber inmediato el estado de paz”(p. 88), el que no puede instaurarse sin que se logre “una federación de paz, para distinguirla del pacto de paz (el logrado por un tratado de paz común)”(p. 88). Habla después “de esta idea de federalismo que debe abarcar paulatinamente a todos los Estados y conducir a la paz perpetua” (p. 88); Kant parecería que se está refiriendo a un momento previo a aquel en que se alcance la paz perpetua y que nosotros pensamos que, en la historia de las relaciones internacionales del mundo real, es este que en la actualidad se ha alcanzado a partir de 1945, con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas y de su sistema⁶⁴. Nos parece que es así dado que lo que el autor sigue exponiendo pone en claro que ese sistema que describe no dispondrá de un poder superior supremo (p. 89); y precisamente, por no resultarle esa solución satisfactoria es que pasa a exponer la tercera etapa de la evolución que imagina y describe.

El tercer Artículo Definitivo para la paz perpetua refiere a que “El derecho cosmopolita debe ceñirse a las condiciones de la hospitalidad universal” (p. 90).

Siendo sinceros, el breve espacio final dedicado a este punto nos parece mucho menos claros que las exposiciones que le anteceden, como si la facultad de percibir el futuro de su autor se hubiere tornado menos penetrante; por esta razón nuestras conclusiones no pueden ser tan terminantes como las anteriores. Kant expresa que va a referirse “al derecho y no a la filantropía” (p. 90) y aclara que al usar la voz hospitalidad, se refiere al derecho de un extraño (extranjero) a ser tratado igual que los propios (nacionales). Habla de los vínculos y comunicaciones entre algunas regiones remotas del planeta, de los que después constituirá la expansión colonial, de los males del mundo, de la trata de esclavos. Finalmente dice que si se ha “avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad hasta el punto de que la violación de un derecho en un lugar de la tierra repercute en todos

63 A igual conclusión llegamos nosotros. Hasta 1945, por similares razones, no existe para las relaciones internacionales un sistema de reglas jurídicas que las encauce (ver H. ARBUET-VIGNALI, 2017).

64 H. Arbuét-Vignali, 2019.

(y fíjense que de esta globalidad nos habla en 1795, casi con los mismos términos con los que se hace ahora), la idea de un derecho cosmopolita no resulta una representación fantasmiosa” (p. 90-91).

En concreto y proyectado a la actualidad no se nos presenta con total evidencia qué es lo que quiere indicar Kant con las expresiones “derecho cosmopolita” y “hospitalidad universal”, pero, de todo el contexto de la obra, creemos poder inferir, algunas pistas sobre lo que el autor entiende.

1. Los Estados, compuestos por hombres (seres humanos) actúan igual que estos. 2. Ambos, en sus vínculos naturales, lo hacen con una libertad irrestricta y brutal, por lo cual pueden terminar destruyéndose. 3. Para evitar esto necesitan someterse a un poder superior que los ordene. 4. Este poder no puede encontrarse sino en los propios seres humanos. 5. Los hombres (seres humanos) individualmente considerados, consiguen someterse al “derecho civil”, la constitución interna, las que pueden tener diversos formatos sociopolíticos y jurídicos, de entre los cuales Kant prefiere las constituciones “republicanas”, las que, en términos actuales, podríamos traducir asimilándolas a las constituciones democrático-representativas, republicanas o monárquicas. 6. Que los Estados para poder interactuar de manera adecuada, también deben ordenarse y que, en su época y, nosotros añadiríamos que también actualmente, lo hacen “conforme al derecho de gentes” (Derecho Internacional Público). 7. Pero qué, por el avance de la civilización, ese ordenamiento termina siendo insuficiente y los Estados, si quieren avanzar en paz, deberán hacerlo “conforme al derecho cosmopolita”, que es un poco más avanzado que el derecho de gentes, pero que Kant no llega a describir. 8. Que nosotros concordamos con lo expuesto por Kant y que expondremos infra (Numeral 6) cómo creemos que se debe avanzar para concretar un Derecho Internacional Universal que concrete la idea de “paz perpetua”, o, al menos nos aproxime a ella.

La exposición de Kant continúa con la exposición de un *Primer anexo sobre la garantía de la paz perpetua*, el que fuera incluido en la primera edición de 1795 (pp. 95 a 104). En el mismo se hacen profundas reflexiones filosóficas al afirmar que tales garantías se encuentran en la propia naturaleza del ser humano y “...al fin de un autor del mundo (Dios, la misma Naturaleza) que la determine” (p. 96); y concluye razonando sobre la providencia.

Entra luego (p. 98) en una exposición de lo que entiende que ha sido el desarrollo de la civilización en los diferentes pueblos esparcidos por el mundo y de como esos pueblos comenzaron a sentir la necesidad de una relación pacífica entre ellos. Reconoce que han sido las guerras la que determinaron que se poblaran todas las regiones del mundo, pero también cita al griego Antístenes: “la guerra es algo malo porque hace más gente mala de la que suprime”. Afirma que todo lo referido anteriormente corresponde al estado de naturaleza. En la p. 101 dice que “Ahora le toca el turno a la cuestión que se refiere al núcleo esencial de la paz perpetua...gracias a los tres sectores del derecho público: el derecho político, el derecho de gentes y el derecho

cosmopolita” (p. 101). A continuación, pasa a analizar tres perspectivas. Primero explica cómo la necesidad y la razón conducen al estado civilizado, de libertad ordenada, primero en lo interno (derecho político), porque “la naturaleza quiere a toda costa que el derecho tenga finalmente la supremacía” (p. 102). Luego añade que “La idea del derecho de gentes presupone la separación de numerosos Estados colindantes e independientes unos de otros” (p. 102). Y agrega, qué, aunque esto (que existan varios Estados vinculados por el derecho de gentes), no impide el estado de guerra entre los Ellos, “es con todo mejor conforme a la idea de la razón que su fusión (de los Estados) a cargo de una potencia una monarquía universal” p. 103); y agrega que esto es así porque ya mencionó las diferencias culturales, de idiomas y religiones, etc., por medio de las cuales se sirve la naturaleza “para evitar la fusión de los pueblos y diferenciarlos”, lo que también los inclina al enfrentamiento y lleva a la guerra, pero que “con el avance de la cultura y la paulatina aproximación de los seres humanos a un mayor acuerdo en materia de principios, esa diversidad conduce a la convivencia en una paz generada y asegurada por el equilibrio de dichas fuerzas en su más viva rivalidad” (p. 103). Así es como describe el estado del derecho de gentes y, salvo por el lenguaje utilizado nos parece estar leyendo algo escrito en el 2020 y referido a los acontecimientos internacionales desde 1800 en adelante y me pregunto, si, la de Kant ¿fue sólo una mente lúcida que previó racionalmente el futuro o, además, con su lucidez y a través de quienes le leyeron y asimilaron, influyo en los cambios de la historia?

Finalmente entra en su tercera propuesta, la del derecho cosmopolita (pp. 103-104). En este punto es breve, un poco oscuro y debe leerse ubicándolo en su tiempo, especialmente en todo lo que expresa respecto a las amenazas que existen para los Estados, así como en relación a los caminos que propone para superarlas, pero, de todas maneras, es indudable que insinúa el advenimiento de un nuevo ordenamiento internacional que supere el derecho de gentes (el Derecho Internacional Público) el cual, en mi concepto, es aquel en el que la sociedad internacional posmoderna tendría la posibilidad de ingresar si supera las vanidades y las tentaciones de continuar con sus absurdos enfrentamientos interestatales y se propone eliminar la pobreza, la enfermedad y el hambre transformar al planeta tierra en la nave espacial común dirigida hacia la conquista del universo.

Kant cierra este Anexo Primero diciendo “los Estados se ven impelidos a fomentar la noble paz, no ciertamente por impulsos de la moralidad y a eludir la guerra mediante negociaciones pues la naturaleza de las cosas hace que las grandes alianzas bélicas no puedan subsistir sino muy raramente y menos aún tener éxito. Así es como la naturaleza garantiza la paz perpetua mediante el mecanismo inserto en las propias inclinaciones humanas”.

En *el Segundo Anexo*, “Sobre la unanimidad de la política con la moral según el concepto trascendental del derecho público” (pp. 120 a 128), agregado en su segunda edición de 1796, Kant hace reflexiones acerca del

derecho público para “las diversas relaciones de los seres humanos en el Estado o de los Estados entre sí” (p. 121). Dice que “sin la publicidad (el estar de manifiesto, el conocerse) no habría ninguna justicia ni tampoco habría ningún derecho” y para “el derecho político y el derecho de gentes cabe de nominar (como) fórmula trascendental del derecho público el siguiente principio: todas las acciones referidas al derecho de otros seres humanos que no sean compatibles con la publicidad son injustas” (p. 122).

Dice que este es un principio tanto ético como jurídico y pone ejemplos para lo interno y para lo exterior, los que son apropiados a su circunstancia histórica y nada añaden a nuestro actual propósito. Además, elude pronunciarse acerca del derecho cosmopolita: “En lo que atañe al derecho cosmopolita guardaré silencio, porque sus máximas son muy fáciles de indicar y apreciar gracias a su analogía con el derecho de gentes”. (p. 125), No obstante, debe destacarse que, más adelante, afirma: “La condición de posibilidad de un derecho de gentes en general, es que exista con anterioridad un estado jurídico. Pero sin dicho estado no hay derecho jurídico alguno” (p. 125). Y concluye “Antes vimos que un Estado federativo de Estados que albergue como propósito el alejamiento de la guerra es el único estado jurídico compatible con su libertad” (p. 126). Recomienda “una unión federativa” y señala luego un conjunto de procederes, violaciones y males de la política de su tempo (y lamentablemente también de otros posteriores). Y concluye determinando: “Si es un deber a la par que una esperanza fundada hacer realidad el estado de un derecho público, aunque solo sea en un acercamiento que progresa hacia el infinito, la paz perpetua, sucesora de lo que hasta el momento se han denominado falsamente tratados de paz y que son estrictamente armisticios, no es una vana idea, sino una tarea que acometida poco a poco puede aproximarse continuamente a su fin, porque es de esperar que los plazos en que acontezcan progresos homologables irán siendo cada vez más cortos”.

7. QUÉ PENSAMOS QUE HAY QUE HACER Y A DÓNDE DIRIGIRSE

Pensamos que en los Numerales 1 a 5, literal b, hemos logrado exponer lo que pensamos que pueda ocurrir con el desarrollo de las relaciones internacionales en el futuro más o menos cercano y que, también hemos insinuado con suficiente claridad cuál es el rumbo que nosotros pensamos que resulta más conveniente seguir para que la humanidad pueda desarrollarse con felicidad en la posmodernidad. Posteriormente, en el Numeral 5, literal c, procuramos hacer lo mismo, respaldándonos en las ideas expuestas por E. Kant acerca de cuáles son los caminos hacia una “paz perpetua en sentido cosmopolita”.

Por lo que antecede y como la extensión de esta exposición excediendo la que nos propusimos al Iniciarla, procuraremos ser concretos en este Numeral de conclusiones y lo suficientemente esquemático como para agudizar la imaginación de los jóvenes lectores que serán los llamados

a concretar lo que planteo. Reafirmamos que en la posmodernidad las relaciones internacionales conducen al mundo hacia dos destinos: si se mantienen los criterios tradicionales de la modernidad, hacia algún tipo de Tercera Guerra Mundial, de todos peleando con todos los recursos disponibles y en consecuencia, la desaparición de los dino-humanos o un retorno de estos a las cavernas; o, si se asumen los desafíos de la posmodernidad, se aceptan los criterios que ella propone y se aprovechan las ventajas que ofrece, encaminarse hacia un mundo ordenado, civilizado, de cooperación, paz y disponiendo de la felicidad humanamente posible.

Para lograr esta última opción filosófica, los seres humanos debemos cambiar nuestra mentalidad, los conductores políticos, los estructuradores diplomáticos, los doctores de la ciencia política y de la ciencia jurídica internacionales, los economistas, los militares y un largo etcétera, deberán cambiar radicalmente sus planteos frente a la realidad internacional y los pedagogos de todas las orientaciones deberán encaminar a los pueblos hacia una cultura de paz y cooperación. Y todos deberíamos aprender cómo hacerlo. No será fácil, pero creemos que se hará, porque resulta imprescindible y el ser humano es racional: y lo es en proporciones no menores a aquellas en que son instintivas las cucarachas.

Habrá que tratar, primero de profundizar la orientación que tomaron las relaciones internacionales a partir de 1945 y que las encaminaron con logros promisorios hasta los comienzos del siglo XXI, cuando se enlentecieron o detuvieron sus avances, porque numerosos líderes mundiales sufrieron amnesia y retornaron a las prácticas de la primer mitad del siglo XX. Para contrarrestar su nefasta influencia y la de las sociedades entusiasmadas en difundir por internet noticias falsas y avivar bajas pasiones, los creadores de masa crítica deberán establecer doctrinas sustentables de paz, seguridad y cooperación, de enseñarlas en lenguaje comprensible y de hacerlas encarnar en los pueblos para que estos obliguen a sus conductores a orientarse hacia la paz, seguridad y cooperación internacionales. La educación de los pueblos tiene un papel fundamental en el futuro, porque el ser humano ya no es sólo juguete de dioses, criatura de Dios o ente humano individual, sino que es una criatura libre y racional, para mí creada por Dios y para otros por las fuerzas de la Naturaleza, pero que piensa y al cual la posmodernidad le ha proporcionado instrumentos que lo “conglomeran”, quizá “amalgaman”, en un cuerpo social que puede ser un protagonista poderoso, para bien o para mal y con el que deberemos acostumbrarnos a convivir en su universalidad, como con la posibilidad de las pandemias (ver supra Figura 1).

Los conductores internacionales deberán esforzarse para que cesen o se moderen en gran medida las tendencias armamentistas y aislacionistas de cualquier tipo y en quitar a las armas su sentido militar, dándoles, a las necesarias, un sentido policial, para garantizar el imperio del derecho pactado y combatir los delitos internacionales. Deberán destinarse los recursos a reducir radicalmente y eliminar el hambre, la pobreza y la enfermedad en

el mundo, donde quiera que vivan los débiles; deberá respetarse en serio y con efectividad el medio ambiente humano; deberán destinarse ingentes recursos a desarrollar la tecnología espacial porque la Tierra ya no abastecerá a todos y habrá que salir a la conquista del Universo desde nuestra nave espacial común, la Tierra.

En las relaciones internacional que deberán mantener, al menos por ahora, su fragmentación en Estados de diverso tipo, se deberá abandonar definitivamente el estado de naturaleza por el que se transitó desde la prehistoria a Westfalia y se deberá dejar de lado el estado semi civilizado y de guerra en que se vivió hasta la Carta de las Naciones Unidas. También se deberá superar el estado civilizado, pero de guerra en el sentido que le da J. Locke, 1690⁶⁵, para procurar situar a las relaciones internacionales en un estado plenamente civilizado de paz y cooperación, que le permita y ayude al ser humano individual “conglomerado”, a ser todo lo feliz que su naturaleza le permite ser.

Quizá seamos poco imaginativo y antiguos, ya que, al fin y al cabo, somos casi nonagenarios y, salvo el ubicarnos en otra etapa histórica más avanzada y más crítica, poco añadimos a los dichos de Kant, pero pensamos que, por lo que el mismo dice y sus mismas razones, se debe repetir el camino que, en algún momento perdido en el tiempo, comenzaron las sociedades humanas internas al iniciar las vías hacia órdenes jurídicos institucionales pactados de alguna manera y constitucionalizados ya que, de lo contrario ya expresamos cuales pensamos que serán las consecuencias.

Para ello debe transitarse desde el actual sistema jurídico internacional, regulado por el Derecho Internacional Público con estructuras puras de

65 T. Hobbes, 1651, afirma que para estar en estado de paz basta con pasar del estado de naturaleza al civilizado y esto es lógico dadas sus perspectivas, ya que entiende que cuando una sociedad se da normas ordenadoras y autoridades que las apliquen, sale del Estado de naturaleza, entrando en el civilizado y a la vez, en el de paz. Locke, 1690, más profundo y perspicaz que aquel, entiende en cambio que eso no basta para estar en estado de paz, aunque coincide con Hobbes en que, cuando una sociedad se da reglas de cumplimiento obligatorio y acepta autoridades para que la conduzcan, entra en el estado civilizado. Pero, agrega que, para que esa sociedad entre también en el estado de paz, no alcanza con ello, sino que necesita: contar además, entre sus autoridades, con algunas que oficien de jueces, árbitro o componedores imparciales, que posean jurisdicción obligatoria para decidir en los conflictos que naturalmente se dan entre sus distintas partes integrantes, los miembros de esa sociedad pacífica e inter actuante; que esas autoridades sean aceptadas y reconocidas por la inmensa mayoría de los ordenados, que sean confiables para ellos, y que, por esta razón, ellos estén dispuestos a acatar sus decisiones; y que, para cuando se resistan y no las acaten, esas instituciones dispongan de las fuerzas necesarias, de poder institucionalizado, para imponer coercitivamente sus mandatos a los díscolos. Mientras una sociedad no cuente con este tipo de autoridades, estará en estado civilizado, pero también se mantendrá en estado de guerra; porque en casos extremos, la decisión última de la diferencia se resolverá recurriéndose al uso de la fuerza y vencerá quién disponga de la mayor cantidad de estas. Ese es el estado que aún se da en las relaciones internacionales actuales a nivel de sociedad internacional mundial. En definitiva, para modificar esto sería necesario que el sistema jurídico a aplicar avanzara y dejara de regularse por las normas del Derecho Internacional Público, transitando desde él, creando y aceptando un sistema jurídico internacional general, más comprometedor, con estructuras mixtas de coordinación y subordinación y que receptara también el Principio de la Supranacionalidad.

coordinación (Derecho de Gentes, diría Kant), primero hacia un sistema con estructuras mixtas de coordinación y subordinación, estas al menos para las áreas de más urgente ordenamiento: paz y seguridad, seguridad colectiva, cooperación, sistema de solución de controversias, protección de los derechos humanos, combate a los delitos internacionales. Luego se debe pasar a un sistema jurídico internacional de alcance mundial, similar al que generan las constituciones internas de los países democrático-representativos en el ámbito interno⁶⁶, dónde cada Estado se someta al derecho pactado en conjunto con todos los demás y también se mantenga un ámbito de discrecionalidad protegida dónde, su independencia sea amparada por el atributo de la soberanía, para todas aquellas competencias que resulten muy propias, particulares y características par ese Estado y no incidan negativamente en las esencias de unas relaciones internacionales de paz, seguridad y cooperación. A esta solución, se le deberá dar un alcance y significado similar al que posee en los ámbitos constitucionales internos el amparo de las libertades fundamentales de los seres humanos sometidos al derecho (el derecho cosmopolita en la expresión kantiana).

Encaminar esta solución, que es la que preferimos, deseamos y esperamos que se concrete por las garantías que brinda para proteger a la humanidad, permitirá evitar una Tercera Guerra Mundial con todas las armas (guerra de exterminio al decir de Kant), o el sucumbir en el piélago de la contaminación o el mal menor de retornar a las cavernas. Para ello se requiere un giro copernicano en la política internacional que esperamos que quienes ahora son jóvenes, no están contaminados por las arcaicas concepciones y serán los futuros protagonistas de este mundo “conglomerado o amalgamado”, tengan suficientes fuerzas para poder concretar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBÉ DE SAINT PIERRE, Charles-Irinée de Castel. *Projet de Paix Perpétuelle*. Ed. Utrecht 1713.

ARBUET-VGNALI, Heber. “La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público”. Quinta entrega. En *Publicaciones del CURI*. Edición en soporte digital, Estudio Nº 11/18. Montevideo, 20 de diciembre de 2018. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri11del18arbuét.pdf>>

66 Aunque personalmente pensamos que los sistemas democrático-representativos, como dijera Winston Churchill, son, al menos, los menos malos de los sistemas de gobierno internos, no es sólo por esto que hacemos esta elección. Los Estados son entes soberanos y nada indica que en los próximos tiempos estén dispuestos a renunciar a su atributo paradigmático; tampoco creemos que, al menos por ahora, ello sea una buena solución, especialmente considerando lo que han mejorado las consecuencias de este atributo desde que se opta por el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados, idea jurídica de soberanía, para sustituir a la idea política plasmada en el Principio de la Soberanía de los Estados. Siendo los Estados esencialmente soberanos, como los seres humanos son esencialmente libres, unos y otros solo pueden someterse a derecho en el marco de un sistema jurídico que se funde y respete, aunque encauce y modere, a sus esencias: la libertad jurídica y la soberanía jurídica.

ARBUET-VIGNALI, Heber. Los esquemas estructurales y las ideologías. En H. Arbuét-Vignali y otros, 1993, tomo I, Lección II.

ARBUET-VIGNALI, Heber. “La idea de soberanía en el pensamiento kantiano. En libro colectivo: Estudios de Derecho Internacional”. En *Homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*. Ed. Drnas-Lerner Editores: Córdoba, Argentina, 2002.

ARBUET-VIGNALI, Heber. “Balance sin perspectivas. La muerte de los sirios no importa a los líderes”. En *Publicaciones del CURI*. Edición en soporte digital, Estudio N° 10/13. Montevideo, 23 de diciembre de 2013. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri10del13arbuét.pdf>>

ARBUET-VIGNALI, Heber. “El Califato Islámico. Rémorra o producto de la posmodernidad”. En *Publicaciones del CURI*. 2014, n° 05. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri05del1arbuét.pdf>>

ARBUET-VIGNALI, Heber. “1945: Quiebre en la historia. El arribo a la naturaleza jurídica de las normas que regulan las relaciones internacionales”. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2017, vol 5, n° 9. doi: <<https://doi.org/10.16890/rstpr.a5.n9.p33>>

ARBUET-VIGNALI, Heber. La sociedad y el orden jurídico internacionales. En E. JIMÉNEZ; H. ARBUET; y R. PUCEIRO, actualizado a 2018, Tomo I, Capítulo I.

ARBUET-VIGNALI, Heber. “La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público”, 2a entrega. En *Publicaciones del CURI*. 2018, n° 08. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri08del18arbuét.pdf>>

ARBUET-VIGNALI, Heber. El derecho internacional humanitario. En E. JIMÉNEZ; H. ARBUET; R. PUCEIRO, actualizado a 2018, Tomo II, Capítulo XIII.

ARBUET-VIGNALI, Heber. *Teoría general del Derecho Internacional Público. Para la posmodernidad y desde la Escuela de Montevideo*. Montevideo: La Ley. Uruguay, 2019.

ARBUET-VIGNALI, Heber (2019/1): “La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público”, 6a entrega. En *Publicaciones del CURI*. 2019, n° 01. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri01del19arbuét.pdf>>

ARBUET-VIGNALI, Heber. *Teoría jurídica de la soberanía. Y su influencia en la teoría del Estado posmoderno*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 2019.

ARBUET-VIGNALI, Heber. “Una cuestión epistemológica: Derecho Internacional y Derecho Internacional Público ¿deben significar lo mismo?”. En *Publicaciones del CURI. Análisis*. 2020, n° 03. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/analiscuri03del20arbuét.pdf>>

ARBUET-VIGNALI, Heber. *La Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público*. Inédito, 2020.

ARBUET-VIGNALI, Heber; BALIERO SILVA, Washington. “La responsabilidad de proteger y la soberanía estatal”. En *Publicaciones del CURI*. 2018, n° 01. Disponible en: <<http://curi.org.uy/archivos/estudiocuri01del18arbuét.pdf>>

ARBUET-VIGNALI, Heber et al. *Lecciones de Historia de las Relaciones Internacionales*. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, , 1993.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Actualizado al 2019.

GROCIO, Hugo. *Del derecho de la guerra y de la paz*. Traducción de Jaime Torrubiano Ripoll. Madrid: Ed. Reus S.A., 1925.

HOBBS, Thomas. *El gran Leviatán*. Traducido al español: México: Ed. Guernika,1961.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. “El deber de no intervención y la jurisdicción interna”. En E. JIMÉNEZ; H. ARBUET; R. PUCEIRO, 2015, Tomo I, Capítulo IX, Sección V.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo; ARBUET-VIGNALI, Heber; PUCEIRO RIPOLL, Roberto. “Tratado de Derecho Internacional Público. Principios-Normas-Estructuras”. Montevideo: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 2018.

KANT, Emmanuel. *Idea de una historia universal en clave (o desde un punto de vista) cosmopolita*. 1a ed. 1784. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 2006. (Colección Pequeños Grandes Ensayos).

KANT, Immanuel. “La paz perpetua”. En E. KANT. *Fundamento de la metafísica de las costumbres*. Traducción al español de Roberto R. Aramayo. Madrid: Ed. Ediciones Alamanda, 2018. (En Biblioteca digital de estudios kantianos).

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Ed. Altaya/ Tecnos, Barcelona, 1994.

PUFFENDORF, Samuel. *El Derecho de la Naturaleza y el Derecho de Gentes. De Iure Naturae et Gentium*. Ed. Lund, 1672.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *El extrait de projet de paix perpétuelle de M. L'Abbé de St. Pierre*. París: Ed. Hachette Livre BNF, Colección Ciencias Sociales, 2016.

VATTEL, Emeric de. *Derecho de Gentes o Principios de la Ley Natural aplicada a la conducta de las Naciones y de los Príncipes*. Traducción de J.B.J.G. Burdeos: Imprenta Lawalle jöven, 1822.

VITORIA, Fray Francisco de. *De indis o Relectio de Indis. Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*. Colección Austral, n° 618, 1975.

DEDICATORIA

A mis nietos Santiago y Carolina, a mis sobrinos nietos y a los jóvenes de su generación.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Heber Arbuét-Vignali es Antiguo Catedrático de Derecho Internacional Público, antiguo Catedrático de Derecho Diplomático y Consular y antiguo Catedrático de Historia de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho UdelaR. Miembro fundador del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) y Consejero Director de este. Libre investigador en ejercicio. Premio CONICYT a la investigación jurídica, Grado III, 1999-2001.

NORMA EDITORIAL

PRESENTACIÓN

Cómo surgió la revista

La Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión es un espacio creado por la Secretaría del TPR para la publicación de artículos académicos que traten temas generales del derecho como regionalismo, integración, organizaciones internacionales y en especial el derecho del MERCOSUR.

Los idiomas de la revista son los idiomas oficiales del MERCOSUR: español y portugués. La frecuencia de la publicación es semestral.

Temas y alcance

Aunque el proyecto tenga como finalidad central la difusión del derecho del MERCOSUR, la publicación no se restringe al derecho de la organización regional. Pueden integrar el proyecto producciones académicas que traten el marco jurídico mercosureño, como el derecho internacional general, el derecho internacional económico y el derecho de la integración.

Sistema de revisión

Los trabajos presentados son analizados por un consejo técnico bajo la modalidad double blind review, es decir, de forma anónima. Los miembros del consejo técnico son profesores, estudiosos e investigadores de derecho con notable trayectoria académica y poseen plena libertad para criticar, revisar, aprobar y reprobar los artículos presentados. Su identificación es reservada y se considera la revisión emitida como si fuera de la revista.

Los artículos son inéditos, de rigor científico y no representan en ninguna hipótesis la opinión del TPR en cuanto a los temas abordados. Los artículos son sometidos a un programa de detección de plagio. Si el programa detecta citas bibliográficas que no son referenciadas correctamente, el trabajo no es publicado.

En lo que se refiere a la forma, los artículos deben atender a criterios y requisitos establecidos en esta norma editorial. Tales criterios de formato constituyen, conjuntamente con el análisis de contenido, condición esencial para su publicación, por lo que serán sometidos a consideración del Equipo Editorial.

Gratuidad de la publicación

La revista no tiene fines lucrativos.

El envío y la publicación de los artículos no están sujetos a ningún costo.

El contenido publicado está totalmente disponible online de forma gratuita.

Criterios generales para la aceptación de manuscritos

Los artículos serán inéditos, de rigor científico y no representan en ninguna hipótesis la opinión del TPR en cuanto a los temas abordados por el autor.

La revista se reserva todos los derechos legales de reproducción del contenido.

El envío de artículos por el autor implica autorización para su publicación en la Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Este proceso finaliza con la firma de una carta de cesión de derechos por parte del autor. El envío de artículos será hecho exclusivamente a través de la página de la revista <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr>.

Bajo ningún concepto se recibirán artículos por otro medio de comunicación.

Conflicto de interés: cualquier interés de autores, revisores y editores que pueda influenciar la elaboración o evaluación de un artículo debe ser declarado para la identificación de posibles conflictos de interés. Una vez reconocido el conflicto de interés el artículo será rechazado.

Índices

Actualmente la RSTPR es miembro de CrossRef y está indizada en las siguientes bases de datos: Latindex, DOAJ, SciELO, Qualis Capes categoría B1 y REDIB.

1. ENVÍO DE ARTÍCULOS

El envío se realiza a través de la página web de la revista: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr>

Pasos a seguir

El autor deberá ingresar los siguientes datos en el paso 3 del procedimiento de envío- (Introducción de los metadatos de envío):

- 1.- Título en portugués y en español;
- 2.- Nombre de cada autor, seguido de su afiliación institucional y título por ocasión de sometimiento del trabajo;
- 3.- Dirección electrónica para correspondencia de trámites de artículos, incluyendo fax, teléfono.

Además, el autor deberá incluir un breve currículum vitae en la sección Resumen biográfico en el campo correspondiente del sistema, que no sobrepase 50 palabras, ya que éste es incorporado en la publicación mediante uso de llamada. Se debe indicar también la actual afiliación institucional.

En caso de recibir apoyo financiero, colaboración de colegas y técnicos (por ejemplo: trabajo anteriores presentados en eventos, derivados de tesis o disertación, recopilación de datos efectuados en instituciones distintas de aquella informada en la afiliación, y otros

hechos de difusión éticamente necesarios) deberá indicarse en un párrafo especial con esta finalidad. Esos datos **NO DEBERÁN CONSTAR EN EL CUERPO DEL TRABAJO**.

Al finalizar el envío el sistema asigna un código identificadorio (Id.) al artículo recién subido mediante el cual el autor seguirá el proceso de revisión.

2. FORMATO DE ENVÍO

El artículo debe ser enviado, de forma editable, en la extensión .doc; tamaño de hoja A4, con margen superior izquierdo 3 cm, inferior derecho 2 cm.

En el formato original será usada la tipografía “*Times New Roman*”, tamaño 12, estilo normal y justificado. Interlineado 1,5; sin espacio entre párrafos. Los párrafos iniciales a 1,25 cm. de sangría.

El original debe contener un mínimo de 15 (quince) páginas y **no debe exceder las 20 (veinte) páginas**, incluyendo el título, resumen, desarrollo, referencias bibliográficas, cuadros, gráficos e imágenes si los tuviera.

En caso de que el artículo contenga cuadros o gráficos estadísticos, éstos deben tener un título en el cuerpo del artículo en “*Times New Roman*”, tamaño 10, estilo normal. Se solicita enviar los mismos en un archivo de planilla electrónica.

En caso de que el artículo contenga imágenes, deben tener un título en el cuerpo del artículo en “*Times New Roman*”, tamaño 10, estilo normal. Se solicita enviar los mismos en un formato de edición de imágenes (JPG, TIF, GIF, PNG) con una altura mínima de 700 px, con una resolución de 300 ppp.

Estos archivos deberán subirse en el “Paso 4 Subir fichero complementario” durante el proceso de envío del artículo.

3. ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO

La estructura del artículo debe contener:

Título: en el idioma original del texto y traducción fiel al otro idioma de la revista (si el texto original es en español, la traducción deberá ser al portugués y viceversa). No debe exceder las 20 palabras, expresando el contenido principal del trabajo de manera objetiva y clara. El equipo editor se reserva el derecho de hacer ajustes sobre el mismo.

Notas aclaratorias: cuando correspondan al título debe insertarse al final de la página con llamada de *.

Resumen: en español y portugués, consiste en una secuencia de frases concisas y objetivas que den una idea general del artículo; y en su conjunto, no deben pasar las 250 palabras en cada idioma.

Palabras clave: en portugués y en español, deben señalarse entre 3 a 5 palabras representativas del contenido del trabajo que se ubicarán

después del resumen, separadas por coma precedida de la expresión “Palabras clave o Palavras-chave”.

Cuerpo del artículo: deberá constar con la siguiente estructura: INTRODUCCIÓN, DESARROLLO, CONCLUSIÓN. El DESARROLLO puede subdividirse.

El desarrollo del artículo será numerado con número arábigo comenzando la Introducción con el número 1.

El texto que desee resaltarse dentro en un párrafo deberá escribirse en *letra cursiva*, sin utilizar en ninguna parte negrita o subrayado.

Las notas deben insertarse al final de cada página, sin sangría, letra “*Times New Roman*”, tamaño 10, con numeración secuencial iniciando con el número 1 en el cuerpo del artículo. Serán para uso de notas aclaratorias del texto y de citas-notas.

Citas directas

Las citas directas que pasen de 3 (tres) líneas deben iniciar en un nuevo párrafo con distinto margen, en letra “*Times New Roman*” 10, espaciado simple y debe terminar en el margen derecho. Las comillas deben ser suprimidas y debe dejarse una línea en blanco antes y después de la cita.

Citas en notas

Se utilizará el sistema cita-nota, insertando un número como exponente tras cada cita que reenvía a la nota. Estas notas pueden contener citas o referencias de las citas. Un número de nota se utiliza para cada cita o cada grupo de citas; la nota correspondiente puede citar a más de un documento.

a) Primera cita

La primera cita a un documento debe contener los elementos necesarios para asegurar la correspondencia exacta entre la cita y la entrada apropiada dentro de la lista de referencias bibliográficas.

La primera cita debe comprender como mínimo el o (los) nombre (s) de los autores y el título completo, tal como aparecen dentro de la referencia bibliográfica seguidas de números de páginas citadas, si es necesario.

Si el o los autores y el título no fueran suficientes para diferenciar las entradas dentro de la lista de referencias bibliográficas, la cita incluirá los elementos suplementarios (edición, año de publicación, etc.) necesarios para asegurar la correspondencia exacta con la referencia.

Ejemplo:

Texto:

Ainda assim, o art. 21 Regulamento 650/2012 pressupõe que cada pessoa tenha uma residência habitual. Pois um ponto de conexão

subsidiário – como, por exemplo, a presença fática¹ – não é encontrado na norma. Além disso, o Considerando 24, frases 3 e 4, contempla este caso, mencionando que, sob estas circunstâncias, a nacionalidade da pessoa ou o local da situação dos seus principais bens poderiam ser “um fator especial” na apreciação de todas as circunstâncias fáticas. Desta maneira, o legislador europeu dá a entender que, para fins do Regulamento 650/2012, uma pessoa sem residência habitual não existe².

Citas en notas de pie de página:

1. VON BAR, Christian; MANKOWSKI Peter. *Internationales Privatrecht Band I – Allgemeine Lehren*, p. 568-569.
2. Em sentido divergente, KUNZ Lena. “Die neue europäische Erbrechtsverordnung – ein Überblick (Teil 1)”. *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht*. 2012, vol 3, p. 208-210, afirmando que podem existir casos nos quais a residência habitual é indeterminável. Sem posição manifesta, com base na Proposta do Regulamento; SCHURIG Klaus. “Das internationale Erbrecht wird europäisch – Bemerkungen zur kommenden Europäischen Verordnung”. Em: BERNREÜTHER, Jörn; FREITAG, Robert; LEIBLE, Stefan; SIPPEL, Harald; WANITZEK, Ulrike. *Festschrift für Ulrich Spellenberg*. 2010. p. 343, 346.

b) Segunda cita y las siguientes

Si un documento es citado varias veces, las citas siguientes reciben números diferentes.

La segunda cita de un documento y las siguientes pueden ser reducidas al o a los nombres de los autores y a un título resumido, seguido una de las siguientes abreviaturas según corresponda:

Op. Cit.: *Obra citada*. Se usa cuando se vuelve a referirse a una cita ya mencionada pero no consecutiva y cuando corresponde a diferentes páginas. Se repite el apellido y nombre del autor/es seguido de Op. Cit. y el número de página.

Si el o los autores no fueran suficientes para diferenciar las entradas dentro de la lista de referencias bibliográficas, la cita incluirá el título de la publicación citada.

Ejemplo:

6. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. *La “cláusula ambiental” en el MERCOSUR*, p. 8.
7.
15.
16. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. Op. cit., p. 84.

Ídem.: *Igual que la referencia anterior*. Se utiliza cuando la cita

actual proviene de la misma obra y de la misma página que la cita inmediatamente anterior.

Ejemplo:

6. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. *La "cláusula ambiental" en el MERCOSUR*, p. 8.

7. Ídem.

Ibíd.: *En el mismo lugar.* Se usa para evitar la repetición de la cita anterior en caso de que se tratase de una página diferente, pero de la misma obra citada.

6. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. *La "cláusula ambiental" en el MERCOSUR*, p. 8.

7. *Ibíd.*, p. 24.

Agradecimientos: en caso de ser necesario, con un máximo de 20 palabras, al final del artículo y antes de las referencias bibliográficas.

Referencias bibliográficas: se incorporarán al final del artículo, bajo el título **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS** donde deberán incluirse los trabajos citados en el cuerpo del texto. Se utilizará el formato ISO 690 e ISO 690-2 y serán ordenadas alfabéticamente por apellido de los autores.

PUBLICACIONES IMPRESAS

- LIBROS

APELLIDOS, Nombres. *Título del libro –en cursiva–*. Número de edición. Lugar de publicación: Editorial, año de publicación.

La mención del número de edición se realiza a partir de la segunda edición.

Un autor

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Dos autores

KISS, Alexandre e SHELTON Dinah. *Guide to international environmental law*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007.

Más de dos autores

MONCAYO, Guillermo; VINUESA, Raúl y GUTIÉRREZ POSSE, Hortensia. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalía, 1997.

Autor corporativo

PARAGUAY. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Compilación de tratados de derecho internacional privado suscritos en el sistema interamericano entre 1888 y 1994: tratados de Montevideo y*

convenciones interamericanas sobre derecho internacional privado. Asunción: CSJ, 1998.

Editor, coordinador, compilador, organizador de un libro

HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark(eds). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western World*. New Haven, London: Yale University Press, 1994.

Para todos los casos utilizar (ed) o (eds) según sea uno o más autores.

- CAPÍTULO DE UN LIBRO

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. “Título del capítulo del libro –entre comillas-”. En: APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres de/los editor/es del libro seguido de la abreviación entre paréntesis (ed) o (eds) según el caso. *Título del libro –en cursiva-*. Número de la edición. Ciudad de publicación: Editor, año de publicación. Página inicial y final del capítulo.

FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia; SCOTTI, Luciana Beatriz. “¿Soberanía o crisis de la Lex Mercatoria?”. En: FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia (ed). *Derecho internacional privado y de la integración*. Buenos Aires: La Ley, 2011.p. 543-559.

- PARTE DE UNA COLECCIÓN DE LIBROS

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor. “Título del capítulo del libro –entre comillas-”. En: APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres de/los editor/es del libro seguido de la abreviación entre paréntesis (ed) o (eds) según el caso. *Título del libro –en cursiva-*. Número de la edición. Ciudad de publicación: Editor, año de publicación. (nombre la colección o serie y el volumen o número del mismo).

DREYZIN DE KLOR, Adriana; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego (ed). *Inversiones Extranjeras*. Buenos Aires: Zavalia, 2005. (DeCITA 03.2005).

- REVISTAS

Título de la revista –en cursiva-, lugar de publicación, vol, número. Año de publicación

BUSINES review, New York, vol 25, nº 10. 1993.

- ARTÍCULO DE REVISTA

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres. “Título del artículo –entre comillas”. *Título de la revista –en cursiva-*. año de publicación,

vol, nº o tomo, página inicial y final del artículo.

Un autor

LACERDA, Antônio Corrêa de. “Investimentos diretos estrangeiros e políticas de desenvolvimento”. *Revista Administração em Diálogo*. 2003, nº 5, p. 11-18.

Dos autores o más autores

SARTI, Fernando e LAPLANE, Mariano F. “O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990”. *Revista Economia e Sociedade*. 2002, vol 11, nº 1, p. 63-94.

- ARTÍCULO DE PERIÓDICO

“Título del artículo –entre comillas”. *Título del periódico–en cursiva–*. Fecha de publicación, página

“Informe de IPA confirma situación de crisis hídrica en región norte”. *Diario Cambio*. 30 dez 2014, p. 14

- TESIS

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor. “Título –entre comillas–” [Tipo de documento]. Orientador. Institución académica en la que presenta. Lugar, año.

VILLAR, Pillar Carolina. “A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do aquífero guarani”. [Tese de doutorado]. Orientador: Wagner Ribeiro. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

- INFORMES

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. *Título del informe –en cursiva–*. Lugar de publicación: editorial, año. (Tipo de informe)

GUIRARDO ROMERO, Nuria. *Proyecto de conservación y recuperación de una especie amenazada*. Almería: s.n, 1988. (Informe técnico de la Dirección General del Medio Ambiente).

- CONFERENCIAS O CONGRESOS (ACTAS)

Nombre del congreso, conferencia o reunión en cursiva– (número de la conferencia, fecha y lugar de realización –entre paréntesis-) Título del acta. Responsabilidad secundaria. Lugar de publicación: editorial, año.

Congresso Brasileiro de Direito Internacional (5º, 2007). Estudos de direito internacional: anai. Menezes, Wagner (ed). Curitiba:Juruá, 2007, vol. X.

- PONENCIA PRESENTADA EN UN CONGRESO

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. “Título de la ponencia –entre comillas-”. En: *Nombre del congreso, conferencia o reunión en cursiva-* (número de la conferencia, fecha y lugar de realización –entre paréntesis-) Título del acta. Responsabilidad secundaria. Lugar de publicación: editorial, año, vol. p. inicial-final.

ALMEIDA, Guilherme de Vasconcellos. “A apropriação da cultura pelos estados nacionalistas nos fins do século XIX. Uma hipótese: a utilização da cultura como fator de análise das relações internacionais”. En: *Congresso Brasileiro de Direito Internacional* (5º, 2007). Estudos de direito internacional: anai. MENEZES, Wagner (ed). Curitiba:Juruá, 2007, vol. X. p. 224-230.

- LEGISLACION

Ley

País. Título. *Publicación oficial en la que se publica*, fecha de publicación, número, páginas.

ESPAÑA. Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de julio de 2011, núm. 180.

Tratados

MERCOSUR. *Tratado de Asunción*, firmado en Asunción, República del Paraguay, el 26 de marzo de 1991.

Protocolo

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.

Decisión

MERCOSUR. *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 40/00. Convenio de cooperación entre los bancos centrales de los Espados Partes del MERCOSUR para la prevención y reposición de maniobras tendientes a la legitimación de activos provenientes de actividades ilícitas*, firmada en Florianópolis-SC, República Federativa del Brasil, el 14 de diciembre de 2000.

Jurisprudencia de tribunales nacionales

ESPAÑA. TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Civil, Sección 1ª). *Sentencia núm. 544/2011*, de 27 julio.

Jurisprudencia de tribunales internacionales

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (Sección 2ª). *Caso Capriati contra Italia*. Sentencia de 26 julio 2011.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR. *Caso Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno*. Laudo 01/2012 del 21 de julio de 2012. [fecha de consulta: 3 de enero de 2015]. Disponible en: <http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf>.

PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS

- LIBROS

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres *Título del libro –en cursiva–* [en línea]. Número de edición. Lugar de publicación: Editorial, año de publicación [fecha de consulta]. Disponible en: <dirección de la página>

Un autor

MONGE-NARANJO, Alexander. *The Impact of NAFTA on Foreign Direct Investment flows in Mexico and the Excluded Countries* [en línea]. s.l: Department of Economics. Northwestern University, 2002 [fecha de consulta 30 de diciembre de 2014]. Disponible en: <http://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/MONGE_NA.PDF>

Más de un autores

BURREL, A.; FERRARI, E.; GONZÁLEZ MELLADO, A; HIMICS, M.; MICHALEK, M.; SHRESTHA, S.; VAN DOORSLAER, B.; (2011) *Potential EU-Mercosur free trade agreement: impact assessment. Volume 1: main results*. Luxembourg: European Union [en línea]. Luxembourg: European Union, 2011 [fecha de consulta: 21 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.redeagro.org.br/images/stories/vol%201_main%20results_jrc67394.pdf>

Autor corporativo

UNCTAD. *World Investment Report 2011: non-equity modes of international production and development* [en línea]. Ginebra: UN Publications, 2011 [acceso 28 de marzo de 2014]. Disponible em:

<http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2011_en.pdf>

- CAPÍTULO DE UN LIBRO

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. “Título del capítulo del libro –entre comillas–”. En: APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres de/los editor/es del libro seguido de la abreviación entre paréntesis (ed) o (eds) según el caso. *Título del libro –en cursiva–* [en línea]. Número de la edición. Ciudad de publicación: Editor, año de publicación. Página inicial y final del capítulo [fecha de la consulta]. Disponible en: <dirección web>

- PARTE DE UNA COLECCIÓN DE LIBROS

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. “Título del capítulo del libro –entre comillas–”. En: APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres de/los editor/es del libro seguido de la abreviación entre paréntesis (ed) o (eds) según el caso. *Título del libro –en cursiva–* [en línea]. Número de la edición. Ciudad de publicación: Editor, año de publicación. (nombre la colección o serie y el volumen o número del mismo) [fecha de la consulta]. Disponible en: <dirección web>

- REVISTAS

Título de la revista –en cursiva– [en línea]. lugar de publicación, vol, número. Año de publicación [fecha de la consulta]. Disponible en: <dirección web>

BUSINES review [en línea]. New York, vol 25, n° 10. 1993 [consultado 3 de mayo de 2012]. Disponible en: <<https://hbr.org/>>

- ARTÍCULO DE REVISTA

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres. “Título del artículo –entre comillas” [en línea]. *Título de la revista –en cursiva–* año de publicación, vol, n° o tomo, página inicial y final del artículo [fecha de la consulta]. Disponible en: <dirección web>

Un autor

GUTIERREZ–HACES, Teresa. “La Inversión Extranjera Directa en el TLCAN” [en línea]. *Economíaunam* 2004, vol 1, n° 3, p. 23-42 [consulta 5/12/2014]. Disponible en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2814>>

- ARTÍCULO DE PERIÓDICO

“Título del artículo –entre comillas” [en línea]. *Título del periódico– en cursiva-*. Fecha de publicación. [fecha de consulta]. Disponible en: <dirección web>

“Crisis hídrica en Mendoza: otro año en el que escasea el agua” [en línea]. *Diario UNO*. 31 oct 2014. [fecha de consulta: 18/02/2015]. Disponible em: <<http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Crisis-hidrica-en-Mendoza-otro-ao-en-el-que-escasea-el-agua-20141031-0036.html>>

- INFORMES

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. *Título del informe –en cursiva-*[en línea]. Lugar de publicación: editorial, año. (Tipo de informe) [fecha de consulta]. Disponible en: <dirección web>

- CONFERENCIAS O CONGRESOS (ACTAS)

Nombre del congreso, conferencia o reunión en cursiva- (número de la conferencia, fecha y lugar de realización –entre paréntesis-) Título del acta [en línea]. Responsabilidad secundaria. Lugar de publicación: editorial, año [fecha de consulta]. Disponible en: <dirección web>.

- PONENCIA PRESENTADA EN UN CONGRESO

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo. “Título de la ponencia –entre comillas-”. En: *Nombre del congreso, conferencia o reunión en cursiva-* (número de la conferencia, fecha y lugar de realización –entre paréntesis-) Título del acta [en línea]. Responsabilidad secundaria. Lugar de publicación: editorial, año. p. inicial-final. [fecha de consulta]. Disponible en: <dirección web>.

- PÁGINA WEB

APELLIDOS –en mayúsculas-, Nombres del autor del capítulo o NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN –en mayúsculas-. “Título de la página Web” [en línea]. Fecha de revisión/actualización si consta en la página. [fecha de consulta]. Disponible en: <dirección web>

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. “Declaração conjunta Brasil-Paraguai” [em linha]. [acesso 07/02/2015]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1971/b_52/>

NORMA EDITORIAL

APRESENTAÇÃO

Como surgiu a Revista

A Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão é um espaço criado pela Secretaria do TPR para a publicação de artigos acadêmicos que tratem de temas ligados ao direito, como regionalismo, integração, organizações internacionais e, em especial, ao direito do MERCOSUL.

Os idiomas da Revista são os idiomas oficiais do MERCOSUL: espanhol e português. A frequência da publicação é semestral.

Temas e alcance

Embora o projeto tenha como finalidade central a difusão do direito do MERCOSUL, a publicação não se restringe ao direito da organização regional. Podem integrar o projeto produções acadêmicas que tratem de ramos do direito relacionados de alguma maneira com o marco jurídico mercosulino, como o direito internacional geral, o direito internacional econômico e o direito da integração.

Sistema de avaliação

Os trabalhos apresentados à Revista são analisados por um conselho técnico, sob a modalidade double blind review, isto é, de forma anônima. Os membros do conselho técnico são professores, estudiosos e investigadores do direito, com notável trajetória acadêmica e possuem plena liberdade para criticar, revisar, aprovar e reprovar os artigos submetidos. Sua identificação é reservada e considera-se o parecer emitido como se fosse da Revista.

Os artigos deverão ser inéditos, de rigor científicos e não representam, em nenhuma hipótese, a opinião do TPR quanto aos temas abordados. Os artigos são submetidos a programas de detecção de plágio. Se o programa detecta citações bibliográficas que não foram referenciadas corretamente, o trabalho não é publicado.

No que se refere à forma, os artigos devem atender a critérios e requisitos estabelecidos nesta norma editorial. Tais critérios de formato constituem, em conjunto com a análise de conteúdo, condição essencial para sua publicação. Portanto, passará pela consideração da Equipe Editorial a revisão dos requisitos formais, a fim de avaliar o cumprimento dos critérios fixados.

Gratuidade da publicação

A revista não tem fins lucrativos.

O envio e a publicação dos artigos não estão sujeitos a nenhum custo.

O conteúdo publicado está totalmente disponível online de forma gratuita.

Crítérios gerais para a aceitação de artigos

Os artigos serão inéditos, de rigor científico e não representam em nenhuma hipótese a opinião do TPR quanto aos temas abordados.

A revista reserva-se todos os direitos legais de reprodução de conteúdo.

O envio de artigos pelo autor implica autorização para sua publicação na Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão. Esse processo se concretiza mediante a assinatura de carta de cessão de direitos por parte do autor. O envio de artigos se dará exclusivamente por meio da plataforma da revista: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr>.

Em nenhuma hipótese serão recebidos artigos por outro meio de comunicação.

Conflito de interesses: qualquer interesse de autores, revisores e editores que possa influenciar a elaboração ou avaliação de um artigo deve ser declarado para a identificação de possíveis conflitos de interesse. Uma vez reconhecido o conflito de interesse, o artigo será rejeitado.

Índices

Atualmente a RSTPR é membro do CrossRef, e está indexada nas seguintes bases de dados: Latindex, DOAJ, SciELO, Qualis Capes categoria B1 e REDIB.

1. ENVIO DO ARTIGO

O envio se realizada através do site da Revista: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr>

Passos a seguir

O autor deverá informar os seguintes dados no passo 3 do procedimento de envio (inclusão de metadados):

- 1.- Título em português e em espanhol;
- 2.- Nome de cada autor, acompanhado de filiação institucional e título ao tempo da submissão do trabalho;
- 3.- Contatos como endereço eletrônico (e-mail), fax e telefone para correspondência com a Equipe Editorial.

Além disso, deve-se incluir um breve currículo vitae no campo correspondente no sistema, o qual não deve ultrapassar 50 palavras, já que esta será incorporado à publicação em nota. Fundamental se faz a indicação da atual filiação institucional.

Deve-se incluir um breve *curriculum vitae* na seção Resumo Biográfico do sistema, que não ultrapasse 50 palavras.

No caso de haver necessidade de reconhecimento a apoio financeiro, colaboração de colegas ou outros (por exemplo: trabalhos anteriores apresentados em eventos, derivados de tese ou dissertação, recopilação de dados efetuados em instituições distintas daquela informada na

filiação e outros fatos, cujo informe seja eticamente necessário), sua indicação deverá ser realizada em parágrafo próprio. Esses dados **NÃO DEVERÃO CONSTAR DO CORPO DO TRABALHO**.

Finalizado o envio, o sistema designa um código de identificação (id.) ao artigo recém remetido. Com esse código, o autor acompanhará o processo de avaliação.

ATENÇÃO: O envio de artigos pelo autor implica autorização para sua publicação na Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão. O envio será efetuado exclusivamente através do site da Revista <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr>.

Em nenhuma hipótese, serão recebidos artigos por outro meio de comunicação.

2. FORMATO DE ENVIO

O artigo deve ser encaminhado, em formato modificável, na extensão *.doc*; folha A4, com margem superior esquerda a 3cm, inferior direita, 2cm. A fonte é Times New Roman, tamanho 12, estilo normal e justificado. Espaçamento entre linhas de 1,5; sem espaço entre os parágrafos. O início dos parágrafos a 1,25 cm.

O original deve conter no mínimo 15 (quinze) páginas e não deve ultrapassar 20 (vinte) páginas, incluindo título, resumo, desenvolvimento, referências bibliográficas, quadros, gráficos e imagens, se tiver.

Em caso de o artigo conter quadros ou gráficos estatísticos, esses devem ter um título no corpo do texto em Times New Roman, tamanho 10, estilo normal. Solicita-se enviar o(s) mesmo(s) em um arquivo de planilha eletrônica à parte.

Em caso de o artigo conter imagens, essas devem ter um título no corpo do texto em Times New Roman, tamanho 10, estilo normal. Solicita-se enviar a(s) mesma(s) em um formato de edição de imagens (JPG, TIF, GIF, PNG) com altura mínima de 700 px e resolução de 300 PPP.

Tais arquivos deverão ser carregados no passo 4 (transferência de documentos suplementares) durante o processo de envio do artigo.

3. ESTRUTURA DO ARTIGO

A estrutura do artigo deve conter:

Título: no idioma original do texto e tradução fiel ao outro idioma da Revista (se o texto original estiver em espanhol, a tradução deverá ser em português e vice-versa). Ele não deve exceder 20 (vinte) palavras, expressando o conteúdo principal do trabalho de maneira objetiva e clara. A equipe editorial se reserva o direito para promover ajustes sobre o mesmo.

Notas esclarecedoras: do título deve incluir-se ao final da página com o símbolo de *.

Resumo: em espanhol e português, de uma forma e sequência de frases concisas e objetivas que deem uma ideia geral do artigo; em seu conjunto, não devem ultrapassar 250 (duzentas e cinquenta) palavras.

Palavras chave: em português e em espanhol, devem apontar entre 3 e 5 palavras representativas do conteúdo do trabalho. Estarão dispostas depois do resumo, precedidas da expressão “Palavras clave ou Palavras-chave”, separadas entre vírgula.

Corpo do artigo: Deverá contar com a seguinte estrutura: Introdução, desenvolvimento e conclusão. O desenvolvimento pode ser subdividido. .

O desenvolvimento do artigo será numerado com número arábico, começando pela Introdução com o número 1 (um).

O texto que se deseje resalta dentro de um parágrafo deverá ser escrito em *itálico*, sem utilizar em nenhum trecho em negrito ou sublinhado.

As notas deve ser inseridas ao final de cada página, sem sangria, letra “Times New Roman”, tamanho 10, com numeração sequencial iniciando com o número 01 no corpo do artigo. Deverão servir para o esclarecimento do texto e de citações.

Citações Diretas:

As citações diretas que passem de 3 (três) linhas devem iniciar em um novo parágrafo, com margem distinta, em Times New Roman, 10, espaçamento simples e devem terminar na margem direita. As aspas devem ser suprimidas e deve-se deixar uma linha em branco antes e outra depois da citação.

Citações em notas

Utiliza-se o sistema citação-nota, inserindo-se um número como expoente logo de cada citação que faz a referência à nota. Estas notas podem conter citações ou referências a citações. Um número de nota deve ser utilizado para cada citação ou cada grupo de citações. A nota correspondente pode fazer referência a mais de um documento.

a) Primeira citação

A primeira citação de um documento deve conter os elementos necessários para assegurar a correspondência exata entre a citação e a entrada adequada dentro na lista de referências bibliográficas.

A primeira citação deve contar com, no mínimo, o (ou os) nome (s) do (dos) autor (es) e o título completo, tal como aparecem nas referências seguidas dos números das páginas citadas, caso necessário.

Caso o (ou os) nome (s) do (s) autor (es) não sejam suficientes para diferenciação na lista de referências, a citação deverá incluir os elementos suplementares (edição, ano de publicação, etc.) necessários para assegurar a correspondência exata com a referência.

Exemplo:

Texto:

Ainda assim, o art. 21 Regulamento 650/2012 pressupõe que cada pessoa tenha uma residência habitual. Pois um ponto de conexão subsidiário – como, por exemplo, a presença fática¹ – não é encontrado na norma. Além disso, o Considerando 24, frases 3 e 4, contempla este caso, mencionando que, sob estas circunstâncias, a nacionalidade da pessoa ou o local da situação dos seus principais bens poderiam ser “um fator especial” na apreciação de todas as circunstâncias fáticas. Desta maneira, o legislador europeu dá a entender que, para fins do Regulamento 650/2012, uma pessoa sem residência habitual não existe².

Citações em notas de rodapé:

1. VON BAR, Christian; MANKOWSKI Peter. Internationales Privatrecht Band I – Allgemeine Lehren, p. 568-569.
2. Em sentido divergente, KUNZ Lena. “Die neue europäische Erbrechtsverordnung – ein Überblick (Teil 1)”. *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht*. 2012, vol 3, p. 208-210, afirmando que podem existir casos nos quais a residência habitual é indeterminável. Sem posição manifesta, com base na Proposta do Regulamento; SCHURIG Klaus. “Das internationale Erbrecht wird europäisch – Bemerkungen zur kommenden Europäischen Verordnung”. Em: BERNREÜTHER, Jörn; FREITAG, Robert; LEIBLE, Stefan; SIPPEL, Harald; WANITZEK, Ulrike. *Festschrift für Ulrich Spellenberg*. 2010. p. 343, 346.

b) Segunda citação e as seguintes

Caso um documento seja citado várias vezes, as citações seguintes recebem números diferentes.

A segunda citação de um documento e as seguintes podem ser reduzidas a (ou aos) nome (s) do (s) autor (es) e a um título resumido, sendo uma das seguintes abreviaturas possíveis:

Op. Cit.: *Obra citada*. Usa-se quando refere-se novamente a uma citação já mencionada, mas não de forma consecutiva e quando corresponda a diferentes páginas. Repetem-se o sobrenome e o nome do (s) autor (es) seguido de Op. Cit. E do número de página.

Se o (ou os) autor (es) não forem suficientes para diferenciar as entradas na lista de referências, a citação deverá incluir o título da publicação citada.

Exemplo:

6. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. *La “cláusula ambiental” en el MERCOSUR*, p. 8.

7.

15.

16. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. Op. cit., p. 84.

Ídem.: *Igual que a referencia anterior.* Utiliza-se quando a citação atual deriva da mesma obra e da mesma página que a da citação imediatamente anterior.

Exemplo:

6. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. *La “cláusula ambiental” en el MERCOSUR*, p. 8.

7. Ídem.

Ibíd.: *No mesmo lugar.* Utiliza-se para evitar a repetição de uma citação anterior no caso de que se trate de uma página diferente, mas na mesma obra citada.

6. DRNAS DE CLEMENT, Zlata. *La “cláusula ambiental” en el MERCOSUR*, p. 8.

7. *Ibíd.*, p. 24.

Agradecimentos: em caso de necessidade, deve contar, no máximo, com 20 palavras, ao final do artigo e antes das referências bibliográficas.

Referências bibliográficas: devem ser incorporadas ao final do artigo, sob o título **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**, onde deverão ser inseridos os trabalhos citados no corpo do texto: Os formatos ISO 690 e ISO 690-2 devem ser utilizados e os autores deverão ser ordenados em ordem alfabética.

PUBLICAÇÕES IMPRESSAS

- LIVROS

SOBRENOME–em maiúsculas– Nomes. *Título do livro* –em *itálico*–. Lugar de publicação: Editora, ano de publicação

A menção do número da edição se realiza a partir da segunda edição.

Um autor

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Dois autores

KISS, Alexandre e SHELTON Dinah. *Guide to international environmental law*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007.

Mais de dois autores

MONCAYO, Guillermo; VINUESA, Raúl y GUTIÉRREZ POSSE, Hortensia. *Derecho Internacional Publico*. Buenos Aires: Zavalía, 1997.

Autor corporativo

PARAGUAY. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Compilación de tratados de derecho internacional privado suscritos en el sistema interamericano entre 1888 y 1994: tratados de Montevideo y convenciones interamericanas sobre derecho internacional privado*. Asunción: CSJ, 1998.

Editor, coordenador, compilador, organizador de livro

HOWARD, Michael; ANDREOPOULOS, George; SHULMAN, Mark(eds). *The Laws of War: constraints on warfare in the Western World*. New Haven, London: Yale University Press, 1994.

Para todos os casos utilizar (ed) ou (eds) conforme seja um ou mais autores.

- CAPÍTULO DE LIVRO

SOBRENOME –em maiúsculas- Nomes do autor do capítulo. “Título do capítulo do livro”. Em SOBRENOME –em maiúsculas- Nomes do(s) editor(es) do livro seguido da abreviação entre parânteses (ed) ou (ed) conforme seja o caso. *Título do livro –em itálico-*. Cidade de publicação: Editor, ano de publicação. p. inicial-final.

FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia; SCOTTI, Luciana Beatriz. “¿Soberanía o crisis de la Lex Mercatoria?”. En: FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia (ed). *Derecho internacional privado y de la integración*. Buenos Aires: La Ley, 2011.p. 543-559.

- PARTE DE UNA COLECCIÓN DE LIBROS

SOBRENOME –em maiúsculas- Nomes do autor. “Título do capítulo do livro”. Em SOBRENOME –em maiúsculas- Nomes do(s) editor(es) do livro seguido da abreviação entre parênteses (ed) ou (ed) conforme seja o caso. *Título do livro – em itálico -*. Cidade de publicação: Editor, ano de publicação. p. inicial-final. (nome da coleção ou série e o volume ou número do mesmo).

DREYZIN DE KLOR, Adriana; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego (ed). *Inversiones Extranjeras*. Buenos Aires: Zavalía, 2005. (DeCITA 03.2005).

- REVISTAS

Título da revista–em itálico-, cidade de publicação, vol, número. Ano de publicación

BUSINES review, New York, vol 25, nº 10. 1993.

- ARTIGO DE REVISTA

SOBRENOME –em maiúsculas- Nomes. “Título do artigo”. *Título da revista –em itálico*. Ano de publicação vol, nº ou tomo, p. inicial-final.

Um autor

LACERDA, Antônio Corrêa de. “Investimentos diretos estrangeiros e políticas de desenvolvimento”. *Revista Administração em Diálogo*. 2003, nº 5, p. 11-18.

Dois autores o mais de dois autores

SARTI, Fernando e LAPLANE, Mariano F. “O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990”. *Revista Economia e Sociedade*. 2002, vol 11, nº 1, p. 63-94.

- ARTIGO DE PERIÓDICO

“Título do artigo – entre aspas”. *Título do periódico – em cursiva* -. Data da publicação, página

“Informe de IPA confirma situación de crisis hídrica en región norte”. *Diario Cambio*. 30 dez 2014, p. 14

- TESE

SOBRENOMES – em maiúscula -, Nomes do autor do capítulo. “Título – entre aspas” - [Tipo de documento]. Orientador. Instituição acadêmica. Lugar, ano.

VILLAR, Pillar Carolina. “A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do aquífero guarani”. [Tese de doutorado]. Orientador: Wagner Ribeiro. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

- RELATÓRIOS

SOBRENOMES – em maiúscula -, Nomes do autor do capítulo. *Título do relatório – em cursiva* -. Lugar de publicação: editora, ano. (Tipo de relatório)

GUIRARDO ROMERO, Nuria. *Proyecto de conservación y recuperación de una especie amenazada*. Almeria: s.n, 1988. (Informe técnico de la Dirección General del Medio Ambiente).

- CONFERÊNCIAS OU CONGRESSOS (ANAIS)

Nome do congresso, conferência ou reunião em cursiva- (número da

conferência, data e lugar de realização – entre parênteses -) Título dos anais. Responsabilidade secundária. Lugar da publicação: editora, ano.

Congresso Brasileiro de Direito Internacional (5º, 2007). Estudos de direito internacional: anai. Menezes, Wagner (ed). Curitiba:Juruá, 2007, vol. X.

- APRESENTAÇÃO DE TRABALHO EM CONGRESSO

SOBRENOMES – em maiúsculas -, Nomes do autor do capítulo. “Título da apresentação – entre aspas -”. En: *Nome do congresso, conferência ou reunião em cursiva*- (número da conferência, local e data da realização –entre parênteses-) Título dos anais. Responsabilidade secundária. Lugar de publicação: editora, ano, vol. p. inicial-final.

ALMEIDA, Guilherme de Vasconcellos. “A apropriação da cultura pelos estados nacionalistas nos fins do século XIX. Uma hipótese: a utilização da cultura como fator de análise das relações internacionais”. En: *Congresso Brasileiro de Direito Internacional* (5º, 2007). Estudos de direito internacional: anai. MENEZES, Wagner (ed). Curitiba:Juruá, 2007, vol. X. p. 224-230.

- LEGISLAÇÃO

Lei

País. Título. *Publicação oficial em que se publicou, data da publicação*, número, páginas.

ESPAÑA. Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de julio de 2011, núm. 180.

Tratados

MERCOSUR. *Tratado de Asunción*, firmado en Asunción, República del Paraguay, el 26 de marzo de 1991.

Protocolo

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.

Decisão

MERCOSUR. *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 40/00. Convenio de cooperación entre los bancos centrales de los Espados*

Partes del MERCOSUR para la prevención y reposición de maniobras tendientes a la legitimación de activos provenientes de actividades ilícitas, firmada en Florianópolis-SC, República Federativa del Brasil, el 14 de diciembre de 2000.

Jurisprudência dos tribunais nacionais

ESPAÑA. TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Civil, Sección 1ª). *Sentencia núm. 544/2011*, de 27 julio.

Jurisprudência dos tribunais internacionais

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (Sección 2ª). *Caso Capriati contra Italia*. Sentencia de 26 julio 2011.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN DEL MERCOSUR. *Caso Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno*. Laudo 01/2012 del 21 de julio de 2012 [online]. [fecha de consulta: 3 de enero de 2015]. Disponible em: <http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2012_es.pdf>.

PUBLICAÇÕES ELETRÔNICAS

- LIVROS

SOBRENOME—em maiúsculas- Nomes. *Título do livro –em itálico–* [online]. Lugar de publicação: Editora, ano de publicação [data da consulta]. Disponível em: <endereço da página>.

Um autor

MONGE-NARANJO, Alexander. *The Impact of NAFTA on Foreign Direct Investment flows in Mexico and the Excluded Countries* [online]. s.l: Department of Economics. Northwestern University, 2002 [data da consulta 30 de diciembre de 2014]. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/MONGE_NA.PDF>

Más de un autores

BURREL, A.; FERRARI, E.; GONZÁLEZ MELLADO, A; HIMICS, M.; MICHALEK, M.; SHRESTHA, S.; VAN DOORSLAER, B.; (2011) *Potential EU-Mercosur free trade agreement: impact assessment. Volume 1: main results*. Luxembourg: European Union [online]. Luxembourg: European Union, 2011 [fecha de consulta: 21 de octubre de 2012]. Disponível em: <http://www.redeagro.org.br/images/stories/vol%201_main%20results_jrc67394.pdf>

Autor corporativo

UNCTAD. World Investment Report 2011: non-equity modes of international production and development [online]. Geneva: UN Publications, 2011 [acceso 28 de marzo de 2014]. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2011_en.pdf>

- **CAPÍTULO DE LIVRO**

SOBRENOMES – em maiúsculas-, Nomes do autor do capítulo. “Título do capítulo do livro – entre aspas -”. En: **SOBRENOMES** – em maiúsculas -, Nomes do/s editor/es do livro seguido da abreviação entre parênteses (ed) ou (eds) conforme o caso. *Título do livro – em cursiva-* [online]. Número da edição. Cidade de publicação: Editor, ano de publicação. Página inicial e final do capítulo [data da consulta]. Disponível em: <endereço web>

- **PARTE DE UMA COLEÇÃO DE LIVROS**

SOBRENOMES – em maiúsculas -, Nomes do autor do capítulo. “Título do capítulo do livro – entre aspas-”. En: **SOBRENOMES** – em maiúsculas -, Nomes do/s editor/es do livro seguido da abreviação entre parêntesis (ed) ou (eds) conforme o caso. *Título do livro – em cursiva* -[online]. Número da edição. Cidade de publicação: Editor, ano de publicação. (nome da coleção ou série e o volume ou número do mesmo) [data da consulta]. Disponível em: <endereço web>

- **REVISTAS**

Título da revista- en cursiva- [online], lugar de publicação, vol, número. Ano de publicação [data da consulta]. Disponível em: <endereço web>

BUSINES review, New York, vol 25, nº 10. 1993 [acessado 3 de mayo de 2012]. Disponível em: <<https://hbr.org/>>

- **ARTIGOS DE REVISTA**

SOBRENOMES – em maiúsculas -, Nomes. “Título do artigo – entre aspas” [online]. *Título da revista – en cursiva* - ano de publicação, vol, nº ou tomo, página inicial e final do artigo [data da consulta]. Disponível em: <endereço web>

Um autor

GUTIERREZ–HACES, Teresa. “La Inversión Extranjera Directa en el TLCAN” [online]. *Economíaunam* 2004, vol 1, nº 3, p. 23-42 [consulta 5/12/2014]. Disponible en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2814>>

- **ARTIGO DE PERIÓDICO**

“Título do artigo – entre aspas” [online]. *Título do periódico – em cursiva* -. Data de publicação. [data de consulta]. Disponível em: <endereço web>

“Crisis hídrica en Mendoza: otro año en el que escasea el agua” [online]. *Diario UNO*. 31 oct 2014. [acceso 28 de marzo de 2014 18/02/2015]. Disponível em: <<http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Crisis-hidrica-en-Mendoza-otro-ao-en-el-que-escasea-el-agua-20141031-0036.html>>

- RELATÓRIOS

SOBRENOMES – em maiúsculas -, Nomes do autor do capítulo. *Título do relatório – em cursiva* -[online]. Lugar de publicação: editora, ano. (Tipo de relatório) [data de consulta]. Disponível em: <endereço web>

- CONFERÊNCIAS OU CONGRESSOS (ANAIS)

Nome do congresso, conferência ou reunião em cursiva- (número da conferência, data e lugar de realização – entre parêntesesv-) *Título dos anais* [online]. Responsabilidade secundária. Lugar de publicação: editora, ano [data de consulta]. Disponível em: <endereço web>

- APRESENTAÇÃO DE TRABALHO EM CONGRESSO

SOBRENOMES – em maiúsculas -, Nomes do autor do capítulo. “Título da apresentação – entre aspas -”. En: *Nome do congresso, conferência ou reunião em cursiva-* (número da conferência, data e lugar de realização – entre parênteses-) *Título dos anais* [online]. Responsabilidade secundária. Lugar de publicação: editora, ano. p. inicial-final. [data de consulta]. Disponível em: <endereço web>

- PÁGINA WEB

SOBRENOMES – em maiúsculas -, Nomes do autor do capítulo ou **NOME DA INSTITUIÇÃO** – em maiúsculas -. “Título da página Web” [online]. Data de revisão/atualização se consta da página. [data de consulta]. Disponível em: <endereço web>

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. “Declaração conjunta Brasil-Paraguai” [online]. [acesso 07/02/2015]. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1971/b_52/>

Versión online finalizada
en agosto de 2020.

Versión impresa finalizada
en agosto de 2020.

El Tribunal Permanente de Revisión (TPR) comprende a los Árbitros –art. 18 Protocolo de Olivos (PO)– y a la Secretaría del Tribunal (ST) –art. 35 MERCOSUR/CMC/DEC Nº37/03 y MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 15/15 que abrogó a las resoluciones MERCOSUR/GMC/RES Nº 66/05 y MERCOSUR/GMC/RES Nº 39/10.

El Tribunal está integrado por cuatro Árbitros titulares, uno por cada Estado miembro del MERCOSUR, por sus respectivos suplentes y por un Quinto Árbitro designado por unanimidad por los Estados.

La Secretaría del Tribunal (ST) está compuesta por un Secretario, designado por el Consejo del Mercado Común, y por cuatro áreas indispensables para el funcionamiento del TPR.

26 de marzo - Día del MERCOSUR

13 de agosto - Aniversario del TPR

O Tribunal Permanente de Revisão (TPR) compreende os Árbitros –art. 18 Protocolo de Olivos (PO)– e a Secretaria do Tribunal (ST) –art. 35 MERCOSUL/CMC/DEC Nº37/03 e MERCOSUL/CMC/DEC Nº 15/15 que derroga as resoluções MERCOSUL/GMC/RES Nº 66/05 e MERCOSUL/GMC/RES Nº 39/10.

O Tribunal está composto por quatro Árbitros titulares, um nacional de cada Estado membro do MERCOSUL, por seus respectivos suplentes e por um Quinto Árbitro designado por unanimidade pelos Estados.

A Secretaria do Tribunal (ST) é composta pelo Secretário, designado pelo Conselho do Mercado Comum, e por quatro áreas indispensáveis ao funcionamento do TPR.

26 de março - Dia do MERCOSUL

13 de agosto - Aniversário do TPR



www.tprmercosur.org

www.revistastpr.com

Av. Mcal. López 1141 casi Gral. Melgarejo, “Villa Aucinera”, CP 1532
Asunción, República del Paraguay - Teléfono 595 (21) 221411