

# ACUERDO MERCOSUR -UE ¿UN ACUERDO POSIBLE? <sup>1</sup>

## MERCOSUR – EU AGREEMENT, A POSSIBLE AGREEMENT?

*Graciela R. Salas\* ~ Adriana Dreyin de Klor\*\* ~ Pablo C. Mortarotti\*\*\**

**Resumen:** Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación en el que se planteó una pregunta cuando el Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea se encontraba en etapa de negociación.

Ante su firma en 2019 y sus condiciones actuales, tanto en el proceso de entrada en vigor como en todo lo relativo a su futuro funcionamiento, nos llevaron a formularnos nuevos interrogantes, particularmente en materia de solución de controversias.

Finalmente efectuamos algunas consideraciones respecto de la nueva situación planteada por la pandemia por Coronavirus 19 y por la crisis de Ucrania y cómo podrían afectar a este Acuerdo.

**Palabras clave:** acuerdo – mercosur – unión europea.

**Abstract:** This work is the result of a research project in which a question was raised when the MERCOSUR-European Union Agreement was in the negotiation stage.

Given its signature in 2019 and its current conditions, both in the process of entry into force and in everything related to its future operation, led us to formulate new questions, particularly in terms of dispute resolution.

Finally, we make some considerations regarding the new situation posed by the Coronavirus 19 pandemic and the crisis in Ukraine and how they could affect this Agreement.

**Keywords:** agreement – mercosur – european unión.

**Sumario:** 1. El MERCOSUR como escenario. 2. La relación MERCOSUR – UE. 3. La investigación: a) la cooperación; b) el comercio; c) solución de controversias; d) la integración. 4. Estado actual del acuerdo MERCOSUR- Unión Europea. 5. Nuevas posibilidades de reactivación del Acuerdo a consecuencia de la crisis de Ucrania. Conclusiones.

---

Artículo recibido el 30/8/2022 – aprobado para su publicación el 16/11/2022.

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del proyecto de investigación, que bajo el mismo título los autores desarrollamos ante la SECyT, junto a otros integrantes del equipo, durante el período 2018-2021, bajo el código32720210200012CB.

\* Catedrática de Derecho de la Integración (UNC). Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad Blas Pascal. Directora de la Diplomatura en Diplomacia Contemporánea (UNC). Profesora Extraordinaria de la Universidad Católica de Salta. Miembro vitalicia de AADI.

\*\* Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Profesora Emérita de la UNC. Profesora Emérita de la UBP. Profesora de Derecho internacional privado y de Derecho de la integración regional en posgrados nacionales y extranjeros. Miembro del Tribunal Permanente de Revisión de MERCOSUR (2016-2018). Miembro titular de AADI.

\*\*\* Abogado (UNC). Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. España). Profesor Adjunto de Derecho Internacional.

## 1. El MERCOSUR como escenario

Partimos de MERCOSUR como escenario y como protagonista, con el Derecho internacional desde dos vertientes, el derecho internacional privado y el derecho internacional público. El vínculo que une a estos ámbitos es inescindible pues no puede concebirse un proyecto regional si no es erigiendo a la persona como centro de gravedad y a las normas como su sustento.

Bien sabemos que el esquema nace a la luz de un paradigma irrenunciable, la democracia emergente en nuestros países con la firme decisión de instalarse para siempre. A partir de esta premisa, la integración es uno de los caminos que se intuye desde los albores, como pilar para el desarrollo económico con justicia social<sup>2</sup>. En el caso de MERCOSUR, frente al escepticismo imperante en numerosos ámbitos, hubo también un importante número de sectores, que apoyó el proceso subregional por entender que el fenómeno en ciernes obraba como sostén recíproco de la democracia y verdadera columna vertebral de estabilidad política.

Siendo que la integración denota el proceso de formación de un sistema común, coherente entre una pluralidad de países, con cierto grado de interacción y cierto grado de interdependencia, no resultó extraño que la actitud asumida por los gobiernos que comandaron en su momento la experiencia regional, encontrara en los operadores económicos y jurídicos una reacción positiva. La situación política y social ameritaba su creación, existiendo además, una marcada diferencia con lo sucedido en intentos que le precedieron como ALALC y ALADI. Las dificultades de estos esquemas se debieron en buena parte – aunque no exclusivamente<sup>3</sup> - a no contar con el aval de la ciudadanía, para prosperar en sus objetivos. La existencia de regímenes democráticos se consideró un presupuesto básico y una condición para el despegue de una nueva y más dinámica fase del proceso de integración en América Latina. En este sentido, puede concluirse que se advierte un antes y un después, una verdadera línea divisoria de aguas entre las buenas intenciones y pocas posibilidades de éxito de los proyectos anteriores de integración<sup>4</sup> y las potencialidades que surgen a mediados de la década de los años '80 del siglo pasado.

---

<sup>2</sup> Tal como se expresa en los considerandos del Tratado de Asunción y lo expresamos en diversos trabajos sobre la materia.

<sup>3</sup> América Latina es tierra fértil para la integración, fenómeno que se retrotrae prácticamente a la época de la independencia de los estados que la conforman. Numerosas son las huellas que diferentes experiencias han ido plasmando en esta parte del continente y no son pocos los avances que podemos contabilizar en el haber de la integración regional. Es cierto que muchos de los pasos dados en tal dirección no han prosperado, no se concretaron o no se encuentran en el estado de desarrollo que los integracionistas anhelamos. Para profundizar sobre las causas que contribuyeron al fracaso de los sistemas de integración anteriores a MERCOSUR ver: DREYZIN DE KLOR, Adriana, *El MERCOSUR, generador de una nueva fuente de Derecho internacional privado*, Buenos Aires, Zavalía, 1997, pp.28-37.

<sup>4</sup> Remontándonos en el tiempo, puede advertirse que ya en 1826, era aspiración de los libertadores instalar un proyecto integrador y así como entonces no pudo concretarse por las diferencias políticas, sociales y económicas entre los estados, las que se alzaron como escollos insalvables, en la actualidad, equivalentes variables con sus despliegues coyunturales, obran en no pocos casos de obstáculo para afianzar los esquemas subregionales que coexisten en esta América Latina y en los países del Caribe. Ver CZAR DE ZALDUENDO, Susana, “*Finales de Siglo XX: Nuevo regionalismo. Siglo XXI: Síntomas de cambio en la integración regional*”, en NEGRO, Sandra, directora; *Evolución jurídico-institucional. Derecho de la Integración*, IBdeF, Montevideo-Buenos Aires, 2012, pp. 2-31. También ver SALAS, Graciela R. *MERCOSUR. Avances, retrocesos y desafíos*. Revista de la Facultad IX N° I, Serie II. 2018.171/180. Disponible en:

Ahora bien, la decisión de compartir un espacio integrado supone una profunda y minuciosa evaluación de ventajas y desventajas, de costos y beneficios de los países que se involucran. La voluntad política que obra como motor y sustento de la asociación debe ser acompañada en los planos jurídico, económico y social, pudiendo manifestarse, de otras formas posibles, a través de un modelo institucional sólido, una base material de flujos de comercio que obre como dinamizadora del esquema regional e instrumentos legales que recojan las necesidades que se plantean, brindando las soluciones adecuadas.

En una primera etapa, la aparición del MERCOSUR se avizoró como un nuevo tiempo que se instalaba a nivel subregional desde las diversas perspectivas que involucran al fenómeno integracionista. En tanto en el devenir el esquema no recibió el mismo aliento. La adopción de políticas unilaterales en los ámbitos en que debe actuarse multilateralmente produjeron avances y retrocesos que continúan tornando dificultoso su desarrollo. En este orden de ideas, consideramos importante definir el modelo de integración que se aspira instalar y obrar en consecuencia. En MERCOSUR se diseñaron las acciones para alcanzar un mercado común; sin embargo, no se adoptaron las políticas necesarias a tal efecto. Un esquema integrado que pretende lograr los objetivos consignados requiere avanzar hacia una uniformización de políticas laborales, educativas, de salud, de seguridad social y de seguridad nacional, de medio ambiente, por mencionar algunas, y no solo uniformizar políticas tarifarias o de inversiones, que por otra parte, aunque fue un propósito de compromiso, lamentablemente, no se cumple conforme fueran planificadas.

Un esquema de integración no es una decisión de un gobierno sino una política de estado; no concebirlo de esta manera lleva a los vaivenes que se producen por la dependencia del esquema a la ideología del gobierno de turno. Reconocemos que integrarse es una estrategia política de largo plazo, es construir realidades sociopolíticas con una visión prospectiva; por tanto, aceptar el limitado alcance que propone un esquema diplomático en modo alguno puede servir a las expectativas apostadas cuando se asume un proyecto ávido de realizaciones múltiples.

Teniendo en cuenta los diferentes enfoques desde los cuales se analiza la integración, no es azaroso agregar que su desarrollo requiere la participación activa de todos los sectores; de esta suerte, no puede quedar en manos de los empresarios únicamente, ni sólo bajo la órbita de los funcionarios gubernamentales; es necesario que se realice como un proyecto nacional conjunto en cada país, que envuelva a los pueblos en su deseo de integración pues son quienes efectivamente, ven afectados sus intereses en estos procesos.

Sea que gocen de andamiaje institucional con perfiles supranacionales, como el creado en la Comunidad Andina de Naciones en América Latina, sea que se enroten en un esquema intergubernamental, como en MERCOSUR, no es dable constatar algún modelo que funcione con una dinámica tal que autorice a erigirlo como paradigmático de la región. Hay una notoria carencia que a manera de común denominador se observa en todos los bloques latinoamericanos y el problema esencial es que adolecen de falta de voluntad política que los apunte y refuerce. Si bien en algún momento, generalmente en los inicios, o relanzamientos, se avizoran nuevas esperanzas reflejadas en una actitud de aliento y apoyo a las negociaciones intergubernamentales luego va decayendo ese entusiasmo, se va diluyendo y las políticas proteccionistas y unilaterales son las que ganan espacio.

Pueden existir excelentes acervos normativos, amplias estructuras institucionales, pero si no hay afán de cumplimiento, si no hay verdadera vocación gubernamental integracionista, si falta convicción y espíritu regional, en definitiva, si no existe voluntad política que motorice el proceso, es muy difícil otorgarle crédito y sembrar la confianza que lo sustente como elemento esencial, necesario e ineludible de una asociación<sup>5</sup>.

El MERCOSUR atraviesa etapas en las que se percibe un elemento que optimiza el fenómeno regional; así las propuestas que concentran en alguna medida, la atención de la ciudadanía y la consecuencia de esta actitud es que se van tejiendo redes de distinto orden a través de los actores privados. Sea desde los trabajadores, los profesionales, ONGs, asociaciones colegiadas, red de jueces, estudiantes, grupos de los más diversos intereses, se han ido conformando núcleos cuyo crecimiento palpita en la región, actuando como un soporte muy fuerte en la continuidad de los esquemas y generando declaraciones y propuestas que incluyen las dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales. También está en el haber favorable de la integración, la firma del Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea que refuerza al bloque como tal.

Desde el otro lado, el problema que se visualiza es la falta de credibilidad que genera MERCOSUR a partir de los pocos avances producidos en el plano institucional y también la afectación que se observa en el cumplimiento de las políticas económicas y tributarias *ad intra*.

## 2. La relación MERCOSUR - UE

Desde 1991 Mercosur propendió a entablar lazos con los Estados miembros de la Unión Europea. Así, en 1995 se firmó en la ciudad de Madrid el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Parte, por otra. El Acuerdo entró en vigor en el 1999, pero el Comité de Negociaciones Birregionales recién se reunió por primera vez en Buenos Aires, en abril de 2000 y se negoció hasta 2004. Luego de diversas alternativas las negociaciones se reactivaron definitivamente en 2016 hasta llegar al Acuerdo de 2019.

El Acuerdo de Asociación se negoció sobre tres “pilares”: **el diálogo político, la cooperación y el comercio** y finalmente se celebró en 2019 durante el desarrollo de este proyecto, con lo que la respuesta comenzó a ser parcialmente positiva.

Decimos que fue parcialmente positiva atento a que, conforme a la teoría del Derecho de los Tratados, un tratado no entra en vigor sino después de concluido todo el proceso completo y en este caso simplemente se ha avanzado cumpliendo lo que podríamos considerar la primera etapa en la celebración de un tratado como es la negociación, ya que no se ha concretado aún el texto definitivo y en consecuencia no se ha generado el proceso correspondiente en ambos procesos de integración ni en los respectivos estados que los integran. De todos modos, conforme a lo establecido por el artículo 25 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, es posible la aplicación provisional de los tratados que aún no han entrado en vigor, y esto es lo que estarían intentando algunos estados respecto, especialmente, del capítulo relativo a comercio y medio ambiente.

---

<sup>5</sup> Conf. DREYZIN DE KLOR, Adriana, *Un acuerdo no muy ‘acorde’ aprobado en el marco del Parlamento del MERCOSUR*, en DeCITA 11, 2009, CEDEP, Asunción, p. 418.

Así ambos bloques continuaron negociando la eliminación de aranceles y otras barreras comerciales que permitirían ahorrar miles de millones a las empresas, crear nuevos puestos de trabajo, generando de esta manera crecimiento económico. Por otra parte, el interés de la UE se centra en mejorar el acceso al mercado sudamericano, particularmente con los repuestos de automóviles y ofrecería a cambio una mayor apertura a la carne vacuna, algo que temen los productores europeos. Esto último es lo que se ha transformado en uno de los posibles motivos de oposición para la entrada en vigor del Acuerdo por parte de algunos estados europeos. Otro punto complejo son los productos con denominación de origen protegida ya que la UE tiene como objetivo que las etiquetas de denominación de origen se respeten también en el Mercosur.

Pero, tal como lo adelantáramos, el problema fundamental para lograr la entrada en vigor del Acuerdo radica en el capítulo comercial, al que no son ajenos los aspectos institucionales ni la dimensión ambiental, en el sentido del desarrollo sustentable, que constituye la columna vertebral de la mayor parte de las negociaciones internacionales en la actualidad. Es de destacar en este punto que inmediatamente después de la celebración del Acuerdo MERCOSUR – UE, en el ámbito de ésta se celebró el Pacto Verde Europeo (2019), que responde más que nada a la búsqueda de una autonomía estratégica europea, con objetivos geopolíticos, que exceden largamente los objetivos ambientales y comerciales. Tanto es así que el Pacto Verde Europeo deja abierta la posibilidad de incluir en futuros acuerdos de asociación de la UE la necesidad de ratificación y aplicación del Acuerdo de París como cláusula ambiental, lo que está ocurriendo precisamente en este tema.

Dentro de estas relaciones, no es posible dejar de lado las derivaciones que este acuerdo tendrá en el ámbito del derecho y de las relaciones entre particulares, aún a nivel de derecho interno. Y en el ámbito específico de las relaciones no sólo entre ambos bloques, sino entre los estados que los componen, también es posible el surgimiento de controversias. Es así que nos planteamos si sería necesario el diseño de una fórmula de solución de controversias entre ambos bloques, prever un sistema de solución de esas controversias propio del Acuerdo, y sus características.

### **3. La investigación**

#### **a. La cooperación**

En este marco, desde el punto de vista especialmente de la actividad privada, que permitiría visualizar la efectividad de este acuerdo, la propuesta radica en analizar la normativa vigente en ambos bloques y desentrañar si, a través de una labor de interpretación que armonice los principios que sustentan **la cooperación** jurídica internacional, entre otras formas de cooperación, institucionalmente puede diseñarse un instrumento para el reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales y otras decisiones en materia civil y comercial.

Desde esta perspectiva, las solicitudes relativas a la eficacia extraterritorial de las decisiones judiciales constituyen la forma más avanzada de cooperación. Ello permite avizorar un proyecto que garantice la continuidad de las relaciones jurídicas a través de las fronteras y haga efectivos los derechos de los justiciables, adquiridos al amparo de un tribunal extranjero.

Aquí cabría hacer un pequeño paréntesis, respecto del tipo de organización internacional al que pertenece MERCOSUR<sup>6</sup>. En este orden, los acuerdos que celebre no pueden exceder el marco de la cooperación internacional, tal como vemos que ocurre con el Acuerdo MERCOSUR – UE. Sin embargo hasta el momento no constituye sino lo que podríamos calificar como un pre-acuerdo, dadas las características del proceso de redacción que hasta el momento de la redacción de este informe no ha concluido en todos sus detalles. Será recién a partir de ese momento que tanto una como otra organización internacional deberán enfrentarse al duro proceso de aprobación por parte de sus integrantes, conforme lo establecen sus respectivos instrumentos constitutivos y los sistemas constitucionales de los estados que las componen.

Por otra parte, ambos esquemas de integración surgieron en épocas, circunstancias y regiones diametralmente opuestas. A la vez sus integrantes fueron asumiendo compromisos internacionales que, también de acuerdo a la teoría del Derecho de los Tratados, y en el tema que nos ocupa, deberíamos analizar si generan fuerzas centrífugas o centrípetas, es decir si contribuyen al éxito del acuerdo de 2019 o si constituyen contrapesos a su entrada en vigor. Entre esos acuerdos están el Tratado de París sobre el cambio climático (2015), al mismo tiempo que surgió en el ámbito de las Naciones Unidas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>7</sup>.

Como decíamos más arriba, existe una fuerte corriente de oposición a la entrada en vigor de este Acuerdo por parte de determinados estados europeos, basándose especialmente en cuestiones ambientales, que se requieren de MERCOSUR.

En ese orden es importante recordar que para consolidar las normas de cooperación internacional el Consejo del MERCOSUR delegó en el Grupo Mercado Común la facultad de aprobar los programas de cooperación (MERCOSUR/CMC/ Dec.23/14) que en su artículo 6 dice que esta decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR, por lo que entró en vigor inmediatamente<sup>8</sup>. Y en un anexo se establece la política de cooperación internacional del MERCOSUR.

Por otra parte desde el preámbulo del Tratado de Asunción la cuestión ambiental desempeña un rol importantísimo en el funcionamiento de todo el sistema, especialmente en las negociaciones que lleva adelante el GMC. Fue así que se celebró el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2001)<sup>9</sup>, uno de cuyos

---

<sup>6</sup> MERCOSUR es una organización internacional intergubernamental subregional, que se apoya en el principio de cooperación, junto a otros principios como de igualdad jurídica de los estados, a diferencia de la UE que es una organización internacional supranacional, basada en el principio de solidaridad, entre otros. Cfr. SALAS, Graciela R. *Temas de Derecho Internacional* Libro electrónico. 2021. OCA. Facultad de Derecho. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/19889> Capítulo correspondiente a *Organizaciones Internacionales*.

<sup>7</sup> Cfr. SALAS, Graciela R. *Acuerdo MERCOSUR – UE - Pacto verde europeo y los ODS*. En *Los procesos de integración eurolatinoamericanos. Aspectos jurídicos, económicos, políticos y sociales*. Dirigida por Carlos F. Molina del Pozo. 1º Edición. COLEX READEX. 2021. ISBN: 978-84-1359-401-9 Ebook: en [www.colex.es](http://www.colex.es)

<sup>8</sup> Esta es la modalidad a través de la cual en MERCOSUR se ha venido intentando subsanar la lentitud del procesos de incorporación a los respectivos sistemas jurídicos internos, lo que, tal como lo venimos advirtiendo en reiteradas oportunidades, estaría perforando el carácter intergubernamental de esta organización.

<sup>9</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 2/01. Disponible en: <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/11/MERCOSURAcuerdoMarcoMedioAmbiente01.pdf>

objetivos principales es asegurar el desarrollo sustentable, tal como ya habían propuesto los estados americanos en la Eco '92. Del mismo modo que el Código Verde Europeo constituye una verdadera toma de posición de ese continente frente a los ODS, y aún más allá, nuestra organización subregional fija sus objetivos a través de este instrumento de cooperación internacional<sup>10</sup> y de instrumentos conexos.

Y a continuación establece cuáles son los principios generales sobre los que se apoyará esta cooperación internacional: a) adecuación con las prioridades de **cooperación** del bloque, en el que se hace evidente el principio característico de MERCOSUR como organización intergubernamental, b) **solidaridad**, como un principio de una organización de integración, c) **respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos** de los países; d) **horizontalidad**, que es una consecuencia del principio de cooperación, en virtud del cual los países intervinientes establecerán sus vínculos como socios en el desarrollo; d) **no condicionalidad**, acercándonos a un principio muy caro Derecho de la Integración como la **no reciprocidad**<sup>11</sup>; f) **consenso**: la cooperación en el MERCOSUR debe ser negociada, planificada y ejecutada de común acuerdo entre los socios cooperante; g) **equidad** que hace que se distribuyan los beneficios en forma equitativa entre todos los participantes. También en la distribución de costos, que deben ser asumidos de forma proporcional a las posibilidades reales de cada socio; h) **beneficio mutuo**: deben existir resultados favorables para las partes intervinientes; i) naturaleza complementaria de la cooperación con los objetivos y políticas del MERCOSUR; j) **respeto de las particularidades culturales**, históricas e institucionales de los socios en la identificación y la formulación de los programas y proyectos de cooperación; k) **protagonismo de los actores locales** en todas las etapas de los programas y proyectos de cooperación, promoviendo la utilización de saberes, instituciones y consultores técnicos del bloque. Se trata de los conocimientos tradicionales; l) **optimización de la asignación de recursos** a fin de aumentar el alcance de los resultados de los proyectos de cooperación, estableciendo mecanismos que prioricen asociaciones con instituciones y especialistas regionales que permitan una **mayor sustentabilidad**. Es en este punto que nos acercamos a los Objetivos del Desarrollo Sostenible; m) **acceso a la información**: la información de los proyectos tanto en términos de diseño, como de ejecución y valorización de impacto, debe estar disponible para todos los participantes del mismo. Estamos hablando de transparencia, y finalmente, n) **gestión centrada en el cumplimiento de los resultados objetivamente verificables** establecidos por las partes para cada proyecto<sup>12</sup>.

A tal efecto se establece que la cooperación será *ad intra*, es decir entre los integrantes del bloque regional, y *ad extra*, o sea a través de la asociación y el aporte de terceros países, otros procesos de integración, organismos internacionales, o asociaciones regionales. Para todo lo cual se creó el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC), tratando de resolver, aunque sea parcialmente, las dificultades institucionales que venimos apuntando.

---

<sup>10</sup> A tales efectos se creó el Grupo de Cooperación Internacional, en el ámbito del Grupo Mercado Común. En 2014 se aprobó la CMC DEC. N° 23/14 que reúne y actualiza la normativa en materia de cooperación internacional y aprueba la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR.

<sup>11</sup> Cfr. SALAS, Graciela R. *El principio de reciprocidad en los procesos de integración*. En *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Dr. Ernesto J. Rey Caro*. Zlata Drnas. Coord. Lerner. Córdoba. 2002. Pág. 1399 – 1410.

<sup>12</sup> Cfr. Cooperación internacional en el MERCOSUR. Disponible en: <https://www.MERCOSUR.int/temas/cooperacion-en-el-MERCOSUR/>

Ha sido evidente que MERCOSUR nació dentro de un regionalismo abierto<sup>13</sup>, y a eso respondieron los primeros contactos, que llevaron a la celebración del acuerdo con la hoy Unión Europea, como así también la necesidad de su vinculación con la Organización Mundial del Comercio, más allá de las dificultades que plantea a nuestra organización subregional, que no constituyen más que incentivos para mantener el esfuerzo integracionista.

## **b. El comercio**

Las actitudes de consumidores y tendencias de mercados de productos agrícolas están cambiando en relación a temas como crisis y seguridad alimentaria, inocuidad y competitividad de la agricultura. Sin embargo, poco se investiga sobre lo que podríamos llamar el comportamiento del consumidor de alimentos. La investigación sobre este punto también propone retos importantes, por condiciones como la actual crisis económica, ambiental y social.

Una propuesta reciente de la Comisión de Medio Ambiente Salud Pública y Seguridad Alimentaria a la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo sobre el futuro de la alimentación y la agricultura, estableció que: "se requiere a la Comisión que *“garantice que los productos agrícolas importados cumplan las mismas normas sociales y sanitarias que se exigen a los productos a la Unión”* y *“que lleve a cabo una evaluación de impacto sistemática de las disposiciones relativas al sector agrícola en cada uno de sus acuerdos comerciales y que ofrezca estrategias específicas para asegurarse de que ningún sector agrícola sufra como consecuencia de un acuerdo comercial celebrado con un tercer país”*<sup>14</sup>. Y este sería el solapado fundamento de la oposición de algunos estados europeos a la entrada en vigor del Acuerdo que nos ocupa aquí.

En el mismo sentido se han producido serias presiones a nivel mundial por la invasión de Rusia a Ucrania en el ámbito específico de la producción agrícola, que han puesto en serio cuestionamiento todo el comercio internacional en la materia y ha provocado que Europa dirija una mirada distinta hacia América Latina, especialmente hacia el MERCOSUR, lo que daría un nuevo impulso a este Acuerdo.

A ello se agrega que también se han producido algunos pasos en el mismo sentido por parte de MERCOSUR<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> De acuerdo a lo establecido en el Tratado de Asunción de 1991 MERCOSUR es un tratado abierto a la incorporación de los estados que a su vez formen parte de la Asociación Latinoamericana de Integración, en cuyo marco se ha celebrado. Para los estados que forman parte de este esquema ha sido importante pensar la integración como un medio de facilitar el intercambio internacional de bienes o servicios y coordinar políticas económicas comerciales entre regiones y utiliza a la armonización de políticas entre los países, coordinación de la política exterior, mejorar la infraestructura física, esencial para América Latina, políticas macro y micro económicas, entre otras.

<sup>14</sup> Punto 7. Proyecto de opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria para la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el futuro de la alimentación y la agricultura (2018/2037(INI)). Ponente de opinión: Angélique Delahaye (12.3.2018).

<sup>15</sup> MERCOSUR ampliado exporta por 164 mil millones de dólares de exportaciones anuales de productos agroalimentarios, lo que equivale al 64,1% de las ventas de América Latina y el Caribe y al 9,2% de las mundiales. Ver la Declaración MERCOSUR-UE sobre Desarrollo Sostenible en la Reunión Ministerial Informal UE27-LAC. Disponible en: [Ingresá a Perfil gub.uy](https://www.gub.uy)

Paralelo al desarrollo de la aceptación del consumidor como pieza fundamental del andamiaje comercial de una sociedad, y ante la imperiosa necesidad de la interacción que deben tener los Estados entre sí, con miras a lograr sus fines individuales, se ingresa en el ámbito de la globalización y los bloques económicos. Con ellos se procura el levantamiento de fronteras económicas, arancelarias, pretendiendo facilitar el intercambio de bienes y servicios entre países. Es por esto que con el derecho interno de cada país y el derecho internacional, se inicia la negociación y posterior suscripción de tratados que tengan como objeto el establecimiento de reglas de libre comercio entre países y bloques económicos que pugnen por afianzar sus vínculos políticos, sociales, culturales y económicos, en que exista un beneficio comercial para cada Estado. En el ámbito de un tratado de libre comercio se observa al consumidor como receptor último de los beneficios que traería la ejecución del Tratado<sup>16</sup>.

En la actualidad, los derechos de exportación han cobrado una significación relevante, hasta llegar a transformarse en el núcleo duro de las negociaciones entre ambas partes. La UE, pretende su eliminación, mientras que MERCOSUR aduce que los mismos no son materia de discusión. De esta suerte es que se abre una pregunta obligada: *¿Serán los derechos de exportación un obstáculo infranqueable para lograr la tan mentada integración entre los dos bloques?*

### **c. Solución de controversias**

Al formular el proyecto de investigación (2018) avizorábamos el surgimiento de futuras controversias entre ambos bloques en las relaciones mutuas que derivarían de la puesta en marcha de dicho Acuerdo.

Fue así que orientamos nuestro trabajo a determinar la factibilidad y necesidad de un sistema de solución de controversias *específico y particular* para las diferencias que surgieran entre el bloque intergubernamental del Mercosur y el supranacional de la Unión Europea, sobre los puntos reglados en el Acuerdo interbloque, sobre el pilar comercial. Y finalmente se presentó un Sistema de Solución de Controversias que integra la Parte Comercial del Acuerdo (Tradepart of the EU-Mercosur Association Agreement) con las características de especificidad y particularidad que buscábamos determinar en el objetivo general. Éste ha quedado planteado entonces, centrado en la necesidad y la factibilidad de un sistema de solución de controversias propio del Acuerdo, expuesto en su Punto N° 17.

El acuerdo establece un mecanismo justo, eficaz y efectivo para resolver las diferencias que puedan surgir en relación con la interpretación y la aplicación de sus disposiciones<sup>17</sup>. Vale precisar que estamos hablando de la interpretación y aplicación de las disposiciones de la parte comercial del Acuerdo. Es decir, el ámbito de aplicación acordado para el mecanismo de Solución de Controversias del Mercosur-UE, es el pilar comercial del Acuerdo (Parte X del Acuerdo)<sup>18</sup>. En ese orden se intentó diseñar un mecanismo de solución de controversias caracterizado por: a) su agilidad (que el sistema de solución de controversias contenga plazos cortos); b) su eficiencia

---

<sup>16</sup> PIÑEIRO, Martín y PIÑEIRO, Valeria. *El MERCOSUR agropecuario: lo importante no es el comercio intrarregional*. Disponible en sitio web: [http://www.mercosur.int/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=151](http://www.mercosur.int/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=151). Consultado el 06/05/2018.

<sup>17</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA\\_19\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_19_3375)

<sup>18</sup> Art. 3 de la Parte Comercial

(automaticidad del proceso) y c) su eficacia (que la decisión sea vinculante y que el sistema permita exigir el cumplimiento de las obligaciones convencionales contraídas)<sup>19</sup>. El acuerdo establece así un mecanismo justo, eficaz y efectivo para resolver las diferencias que puedan surgir en relación con la interpretación y la aplicación de sus disposiciones<sup>20</sup>.

Vale precisar que estamos hablando de la interpretación y aplicación de las disposiciones de la parte comercial del Acuerdo. Es decir, el ámbito de aplicación acordado para el mecanismo de Solución de Controversias del Mercosur-UE, es el pilar comercial del Acuerdo (Parte X del Acuerdo)<sup>21</sup>.

En este punto es importante remarcar que el sistema de solución de controversias adoptado por el Acuerdo parte de un mecanismo de consultas previas como primer paso para la resolución de controversias suscitadas entre las partes<sup>22</sup>. Así el artículo Art. 4.1 de la Parte Comercial dispone:

*“Las Partes se esforzarán por resolver cualquier disputa relacionada con un presunto incumplimiento, mediante la celebración de consultas de buena fe con el objetivo de alcanzar una solución mutuamente convenida”.*

Asimismo es de destacar que en todo el procedimiento de solución de controversias los plazos establecidos son sumamente cortos.

Poseen legitimación activa para accionar ambas organizaciones regionales para iniciar un procedimiento, y también se les otorga a los Estados Parte de MERCOSUR, no así a los integrantes de la UE, y existe además libertad de elección del foro, como así también la posibilidad de que las partes recurran a la mediación o a un procedimiento arbitral. No entraremos en mayores detalles, por exceder los alcances de este trabajo.

Este tema tiene gran relevancia toda vez que luego de la firma del Acuerdo y en su puesta en marcha podrían verse afectados derechos privados, entre particulares domiciliados en los Estados Parte, del mismo modo que podrían plantearse controversias entre los estados firmantes.

Como otra característica particular del sistema adoptado encontramos que las Partes pueden llegar a una solución mutuamente acordada en cualquier momento con respecto a cualquier procedimiento de solución de controversias<sup>23</sup>.

A los efectos procesales, el artículo 20 del Acuerdo establece que las disputas se resolverán de conformidad con las Reglas de Procedimiento y por el Código de Conducta establecidos en el Anexo II del Acuerdo, siempre teniendo en cuenta la libertad de elección del foro.

Debemos aclarar que en esta instancia no es posible aún analizar la solución de controversias entre particulares, atento el tipo de acuerdo de que se trata y conforme lo apuntado en apartado correspondiente a la cooperación.

---

<sup>19</sup> Cuarto Adjunto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, I Ronda de Negociación Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, 26 de octubre 2007, disponible en: <http://www.aacue.go.cr/>

<sup>20</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA\\_19\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_19_3375)

<sup>21</sup> Art. 3 de la Parte Comercial

<sup>22</sup> <https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/suscritos/ue#5>

<sup>23</sup> Art. XX (continuación del Art. 13, según redacción original) de la Parte Comercial

#### **d. La integración**

Resulta importante plantear la problemática de la libertad de establecimiento de las personas jurídicas en los ámbitos de integración regional, especialmente en referencia a la experiencia europea (CEE) y con proyección en MERCOSUR, para afrontar un proceso de birregionalización. La libertad de establecimiento funciona como uno de los pilares básicos de las libertades comunitarias y de la integración económica. Las sociedades transnacionales impactan cada vez en mayor medida en la fase económica de la integración regional.

En la actualidad resulta incontrovertida la afirmación de que los procesos de integración, más allá de perseguir la redefinición de los mercados y el aumento del tráfico comercial, deben funcionar como mecanismos para lograr el bienestar de sus ciudadanos, que se relaciona no solo con el crecimiento económico sino también con el fortalecimiento de los derechos humanos. En ese marco, a modo de ejemplo, resulta imperioso señalar que la sustracción internacional de menores constituye un problema creciente en la comunidad internacional contemporánea, que claramente vulnera derechos fundamentales y se encuentra fuertemente vinculado al desenvolvimiento de los procesos de integración.

Por otra parte, en el ámbito específico de la dimensión ambiental de la integración, la promoción de las energías limpias, aunque con importancia fluctuante a través del tiempo y del espacio, ha estado presente en la agenda regional tanto del MERCOSUR como de la Unión Europea. Más aún, ambos bloques apuestan a la producción y uso de energías renovables con bases económicas y ambientalmente sustentables, que permitan asegurar el abastecimiento y mitigar los impactos negativos de la industria energética tradicional sobre el medio ambiente. Desde la perspectiva de la Unión Europea, es dable señalar que el conjunto de Estados que la integran es indiscutiblemente un referente en materia de energía renovable. Sin embargo la crisis energética planteada por la invasión rusa a Ucrania vuelve a poner en serio cuestionamiento a todo el sistema energético europeo y a sus intentos de reemplazar paulatinamente la producción de energía a partir de la energía nuclear por energías renovables, retrasándola sensiblemente atento las restricciones en la provisión especialmente de gas dispuestas por parte de Rusia<sup>24</sup>.

Desde la perspectiva sudamericana, ya en 1993, el GMC del Mercosur aprobó las Directrices de Políticas Energéticas en el Mercosur (Mercosur/GMC/Res. 57/93)<sup>25</sup>. Esto pone de manifiesto que en nuestra organización regional en ocasiones se ha logrado avanzar más rápidamente que en el sistema europeo, en determinadas áreas.

Fue también de esa forma que ya desde la creación de MERCOSUR el medio ambiente revistió especial importancia, y se vio reflejado en la creación de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA)<sup>26</sup>, que llevó a la adopción de las Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental (1994)<sup>27</sup>. Inmediatamente la REMA se

---

<sup>24</sup> EURONEWS, 4 de agosto de 2022, refiriéndose especialmente a la opción puesta en marcha por Alemania de extender la vida útil de sus centrales nucleares.

<sup>25</sup> Cfr. SALAS, Graciela R. *Energía e integración sudamericana*. En *Cuaderno de Derecho Ambiental*. N° VIII. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. 2016. Disponible en: <https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2019/11/cuadernoambiente08.pdf>

<sup>26</sup> MERCOSUR/GMC/RES/22/92. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Resolutions/Res2292.asp>

<sup>27</sup> MERCOSUR/GMC/RES.10/94. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Resolutions/Res1094.asp>

convirtió en el Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente<sup>28</sup>; la creación de la Reunión de Ministros de Medio Ambiente<sup>29</sup> y se adoptó en ese sentido el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el Año 2000<sup>30</sup> entre otros instrumentos. Es precisamente en este punto en que la acción mercosureña se imbrica en los Objetivos del Milenio y en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, como decíamos más arriba. Así vemos que en el punto 3 del Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000 ya se hace mención a la dimensión global de la integración, en la que el medio ambiente desempeña un rol especialísimo en un contexto de libre comercio y consolidación de la Unión Aduanera. Ello así en la medida que la región ha sido tradicionalmente exportadora de commodities, respecto de los cuales los vínculos con el medio ambiente son innegables, al tiempo que fue necesaria la defensa de su soberanía sobre los recursos naturales<sup>31</sup>. Por lo demás, geográficamente los estados que conforman este esquema regional son poseedores de una alta proporción de bio diversidad, no sólo en las selvas como el Amazonas, sino en las restantes regiones fito-genéticas, a las que hay que agregar los recursos minerales, tierras raras, riqueza ictícola en los océanos de su hemisferio, etc.

Esta toma de posición por parte de MERCOSUR, tiende un vínculo muy especial particularmente con el Objetivo 17<sup>32</sup>. En el año 2000, con la Declaración del Milenio de Naciones Unidas y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>33</sup>, que formaron parte de la Agenda para el Desarrollo, implementada entre 2000 y 2015. Pero se hizo necesario contar con la financiación tanto del desarrollo como de las actividades que se emprendieran con objetivo en el medio ambiente. Fue así que en 2002 se celebró la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo de la que surgió lo que se conoce como el Consenso de Monterrey (2002)<sup>34</sup>. Éste fue seguido por la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo (2008)<sup>35</sup>, por la Agenda de Acción de Addis Abeba<sup>36</sup> de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo 2015 y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP 21)<sup>37</sup> del mismo año.

---

<sup>28</sup> MERCOSUR/GMC/RES.38/95. Disponible en:  
<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Resolutions/Res3895.asp>

<sup>29</sup> MERCOSUR/CMC/DEC.19/03. Disponible en:  
<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1903s.asp>

<sup>30</sup> MERCOSUR/CMC/DEC.09/95. Disponible en:  
<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0995.asp>

<sup>31</sup> SALAS, Graciela R. *Soberanía y recursos naturales. Una visión americana*. En OEA XL Curso de Derecho Internacional. Río de Janeiro. 2013. Disponible en:  
[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_xl\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2013\\_graciela\\_r\\_salas.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xl_curso_derecho_internacional_2013_graciela_r_salas.pdf)

<sup>32</sup> Objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivo 17: *Alianzas para lograr los Objetivos*. Disponible en:  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

<sup>33</sup> Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/mdg\\_s/mdgs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/mdg_s/mdgs_s.htm)

<sup>34</sup> Disponible en: <file:///C:/Users/AsusEEE/Downloads/T0006626F1.PDF>

<sup>35</sup> Disponible en:  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/58/PDF/N0863058.pdf?OpenElement>

<sup>36</sup> Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf)

<sup>37</sup> Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

Por otra parte, la más reciente celebración del acuerdo entre MERCOSUR y la UE (2019) ha vuelto a colocar en el escenario a la cuestión ambiental en general, especialmente luego de celebrado el Pacto Verde Europeo. En efecto, si bien ambas partes y los estados que las integran, se han comprometido con la firma del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, también se encuentran alcanzadas por los Objetivos del Desarrollo Sostenible<sup>38</sup>.

De esta múltiple conjunción derivan consecuencias en los objetivos y obligaciones que han asumido al celebrar el acuerdo de 2019. Ello así en la medida que es clara la posición de la UE sobre la visión ambiental de este acuerdo en tanto, conforme surge del Pacto Verde, pretende que Europa sea, en 2050, el primer continente climáticamente neutro y hacia allí se dirige, con fines políticos inclusive, claramente puestos de manifiesto en reiteradas oportunidades por parte de la UE. Entre esos objetivos ambientales se encuentra la lucha contra la deforestación, cuestión ésta puesta de manifiesto en la Declaración MERCOSUR-UE sobre Desarrollo Sostenible<sup>39</sup> de diciembre de 2020.

Queda planteada así la primera gran dificultad en tanto la deforestación que tiene en vista Europa es la Amazonia<sup>40</sup>, que se encuentra bajo la soberanía de Brasil, más allá de que también en los restantes estados mercosureños exista el mismo peligro y el reciente conflicto bélico en el territorio de Ucrania encienda una alarma sobre los daños ambientales que pueda producir a corto o a mediano plazo a las puertas mismas de la UE.

#### **4. Estado actual del acuerdo Mercosur- Unión Europea**

Es menester mencionar que el avance hacia la implementación del acuerdo Mercosur-Unión Europea ha sufrido reveses que obstruyeron y afectaron el camino hacia la ratificación, la que finalmente, traspasaría la norma escrita para permitir su aplicación efectiva entre los bloques y daría nacimiento a la firma del Tratado inter-bloque más grande del mundo en su tipo. Podemos inferir que, en principio, la negativa proviene de alguno de los países pertenecientes a la Unión Europea, entre ellos Francia (uno de los más acérrimos oponentes, aunque también se incluye a los Países Bajos, Austria, Bélgica, Irlanda y Luxemburgo) los que en el año 2019, a raíz de los incendios acaecidos en el Amazonas de Brasil, objetaron que dicho país –Estado Parte del Mercosur- estaría violando el Acuerdo de París sobre el cambio climático<sup>41</sup>. Impusieron como objeción que la falta de las políticas medioambientales del presidente de Brasil Jair Bolsonaro permitiría la quema intencional del Amazonas, uno de los principales

---

<sup>38</sup> Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>39</sup> Declaración MERCOSUR-UE sobre Desarrollo Sostenible en la Reunión Ministerial Informal UE27-LAC. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/declaracion-MERCOSUR-ue-sobre-desarrollo-sostenible-reunion-ministerial>

<sup>40</sup> Por otra parte los incendios producidos en gran parte de Europa durante 2022 han demostrado que no se trata de un fenómeno exclusivo de nuestros países subdesarrollados sino que se vincula con el calentamiento global, fenómeno éste que se hiciera tangible hace ya décadas en el hemisferio sur, pero que Europa parece registrar más tardíamente.

<sup>41</sup> Acuerdo de París Art. 2. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

pulmones del mundo<sup>42</sup>. Estudios enfocados en esta perspectiva<sup>43</sup> indicaron que los mismos estarían siendo provocados y que la quema intencional tendría como objetivo ampliar las zonas de cultivo de soja y cría de ganado a raíz de la firma del acuerdo Mercosur-Unión Europea, por la ampliación del mercado por parte del Mercosur. Lo indicado *ut supra* siempre fue visto con suspicacia al indicarse que tenía como trasfondo real que la negativa a la firma del acuerdo comercial en realidad se veía supeditada a la protección de los países miembros de la Unión Europea en el campo agroindustrial de materia prima de Francia, Alemania y Austria quienes verían como una amenaza el acuerdo entre los bloques.

No debe dejar de mencionarse que la pandemia mundial generada por el COVID 19 afectó significativamente la agenda de los países miembros ya que desplazó en prioridad el impulso por la ratificación de los mismos. También es factible indicar la falta de dinámica por parte de los Estados Parte del Mercosur como producto de la carencia de políticas públicas tendientes a traspasar los cambios de los mandatos de las autoridades máximas de los países involucrados, con perspectiva de un proyecto compartido del crecimiento del proceso de integración regional y de concluir exitosamente dicha integración.

Por otra parte la necesidad de crecimiento de negociaciones interbloques entre Mercosur y la Unión Europea es evidente, como así también los beneficios que traería al crecimiento de ambos, potenciando el desarrollo y ese crecimiento superaría con creces el plano económico. Este cúmulo de particularidades afectó el impulso inicial para la ratificación e implementación del mayor acuerdo de libre comercio en el mundo, que estaba latente al momento que fue formulado nuestro proyecto de investigación. Lamentablemente, a la fecha, el avance del acuerdo no ha prosperado en la medida de lo esperado, por las causales apuntadas, y esto ha generado cierta parálisis.

Así, la parálisis en las negociaciones interbloques del Acuerdo en Principio Mercosur-UE, impide siquiera hipotetizar sobre los posibles conflictos que pudieran emerger entre el Mercosur y la Unión Europea, ya que al no estar el acuerdo formalmente en vigencia, salvo la apuntada hipótesis de entrada en vigor en forma parcial, es imposible que se aplique algún tipo de solución de controversias y en base a dicha controversia poder analizar en profundidad cuál es la solución más idónea de utilizar según el caso de estudio, objetivo inicial del proyecto de 2018.

## **5. Nuevas posibilidades de reactivación del Acuerdo a consecuencia de la crisis de Ucrania**

A raíz de este crítico contexto global, la Unión Europea vuelve a mostrar interés en cerrar este acuerdo en el pilar económico. No solo la pandemia por el virus COVID 19

---

<sup>42</sup> Se trata aquí de una visión muy parcial del problema, en la medida que la selva amazónica no es la mayor productora de oxígeno sino que esa función la cumplen los océanos. Por otra parte se estima que las altas temperaturas en el Océano Ártico son producto del calentamiento de los continentes que lo rodean, lo que afectan el albedo en el Océano Ártico, mientras que en el hemisferio Sur, eminentemente marítimo, el fenómeno es diferente, es decir que los océanos regulan el clima de los continentes. Y este fenómeno es palpable en la región abarcada por MERCOSUR.

<sup>43</sup> Brasil y la Selva Amazónica” (PE 648.792) Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/18062/1/seleccion-de-noticias-del-mercosur-de-26-mayo-de-2020.pdf>; <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/Final-REPORT-EU-Mercosur-26.10.2020.pdf>

dejó de manifiesto que de estar vigente el acuerdo entre los bloques económicos hubiera generado un impacto menor en ambas balanzas comerciales, disminuyendo el decrecimiento económico (cabe destacar que una de las naciones que pese a la pandemia sostuvo su crecimiento económico fue China<sup>44</sup>, actualmente uno de los países con mayor intercambio comercial con el Mercosur)<sup>45</sup>. En la actualidad a raíz de la guerra planteada entre Rusia y Ucrania dejaron latente la dependencia de la Unión Europea en materia de electricidad y materias primas sobre dichos países, pero sobre todo con Rusia a quien la UE ha aplicado sanciones impidiendo el comercio entre los mismos y causándole un importante perjuicio económico de más de 350 mil millones de euros, el que podría haber tenido un menor impacto económico si el acuerdo Mercosur-Unión Europea estuviera ratificado y vigente. Con miras en el cambio de presidencia en la Unión Europea por seis meses (República Checa) hasta diciembre del 2022 que no se ha manifestado a favor ni en contra del acuerdo, posteriormente lo sucederá Suecia en el año 2023 (que está a favor del acuerdo) y finalmente España<sup>46</sup> en el mismo año, que ya se ha manifestado brindando apoyo al Acuerdo, se augura un futuro próspero con miras en la ratificación de los países miembros, que permitirían su implementación. La crisis de Ucrania ha permitido a la UE ver cuán débil puede ser el más evolucionado proceso de integración al colocarse en una posición dependiente de un solo proveedor, que afecta no solo a la industria sino a su población. Rusia en el último período se ha concentrado en estatizar los combustibles haciendo más duras las negociaciones y mostrando la dependencia de los estados europeos de sus productos.

Es muy factible que próximamente se esté revisando el tratado para así poder mitigar las pérdidas que ha tenido la UE en estos últimos años; esto implicaría la revisión legal de las 1400 páginas de documentos y, a posteriori, se enviaría el texto final al Mercosur que deberá contener documentos agregados respecto a prácticas ambientales detalladas en el acuerdo de París y, al mismo tiempo, traducir todos los documentos para los 27 países que integran la Unión Europea. Cabe destacar que el Mercosur mostró predisposición de incorporar una agenda ambiental o una carta complementaria (side letter) para acercar a las partes y limar las aristas que surgieron en el año 2019 que impidieron que el mismo esté actualmente vigente.

Por lo que queda remarcar que este proyecto puede ser nuevamente invocado y continuado en miras de un futuro prometedor en la unión del bloque Mercosur-Unión Europea, acuerdo que se ha prolongado en demasía por 20 años, resurgido con ímpetu en el año 2019 y vuelto a paralizarse hasta que las partes se percaten de los beneficios que la falta de ratificación del acuerdo le estaría impidiendo percibir.

## **Conclusiones**

Debemos partir de la base de que el Derecho de la Integración no es una potencialización de lo internacional al ámbito regional sino que es una realidad diferente que da paso a un derecho distinto. Se trata de un acervo jurídico con caracteres propios y netamente diferenciados, siendo fundamental el rol que cumplen tanto los jueces

---

<sup>44</sup> Disponible en: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexeh.htm>

<sup>45</sup> Disponible en <https://estadisticas.mercosur.int/>

<sup>46</sup> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/56627/presidencies-until-2030.pdf>

nacionales como los tribunales de la integración. La magistratura se ve obligada a cubrir vastas lagunas incorporándose a escena el activismo judicial<sup>47</sup>.

Aquí adquiere el carácter de idea fuerza el concepto de gobernanza que hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y sus estructuras organizativas a nivel internacional pensado para el subcontinente. En el marco de la globalización, ella implica la necesidad de redefinir un modelo operativo que cambia los procesos de decisión.

La “gobernanza” se ha convertido en un tópico de las ciencias sociales cuyo contenido se utiliza con una gran variedad de connotaciones. Como resultado, el significado de gobernanza se amplió de tal manera que pasó a convertirse en un término que resume todas las formas de dirección y producción de orden social, incluidos los mercados, estados (gobiernos) y las redes. Va de suyo que cabe traer la gobernanza a esta plataforma en la que los actores públicos y privados mucho tienen que decir.

De esta suerte, no es novedosa la constatación fundada en que el DIPr se articula y se concierta con el Derecho internacional público y con los DDHH, debiendo explorarse en su profundización cuestiones que reflejan que el ámbito subjetivo, el ámbito material y su función no admite un acotamiento metodológico ni estructural. Los principios de dignificación del ser humano están vigentes en el fenómeno de la integración, contemplados en numerosas fuentes jurídicas. Asimismo, jerárquicamente superiores, los Tratados de DDHH han sido incorporados en los ordenamientos internos.

Al ser un deber que no se negocia, los Estados tienen una obligación que no pueden desoír y los particulares hacernos cargo de la co-responsabilidad que compete a actores públicos y privados desde el momento que nos involucramos en un proceso regional. Sabemos que la voluntad política es esencial, pero hemos echado mano a un concepto como es la gobernanza y bajo su hálito pretendemos afrontar un nuevo desafío.

Volviendo entonces sobre la pregunta inicial, la respuesta puede ser positiva, en la medida que las circunstancias tanto *intra* como *extra* de ambos esquemas de integración así lo vayan permitiendo, tal como ha quedado demostrado con lo acaecido en el ámbito internacional con posterioridad a su celebración.

---

<sup>47</sup> Ver. PEYRANO, Jorge, W. *Activismo y garantismo procesal*, Ed. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, vol. XLVII, 2009.