

Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – Unión Europea: ¿es posible su vigencia bilateral?

Ricardo Arredondo¹

Resumen

Este artículo aborda la cuestión de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, examinando diversos escenarios y desafíos legales que podrían surgir en el proceso relacionados con la entrada en vigor del acuerdo. Se considera la posibilidad de que se produzcan tiempos diferentes para cada una de las partes y, en particular, para cada uno de los Estados Miembros del Mercosur.

El autor destaca la importancia de evitar la entrada en vigor bilateral para cada uno de los Estados Miembros del Mercosur, ya que esto podría socavar la cohesión regional y causar divisiones en el arancel externo común. Concluye que es esencial tomar medidas para garantizar la cohesión del proceso regional de integración y consensuar cursos de acción conjunta.

Palabras clave: Mercosur, Unión Europea, Acuerdos de asociación, Tratados, Integración regional.

Abstract

This article addresses the issue of the entry into force of the Association Agreement between Mercosur and the European Union, examining various scenarios and legal challenges that may arise in the process related to the entry into force of the agreement. The possibility of different timelines for each of the parties, especially for each of the Mercosur Member States, is considered. The author emphasizes the importance of avoiding bilateral entry into force for each of the Mercosur Member States, as this could undermine regional cohesion and lead to divisions in the common external tariff. He concludes that it is essential to take measures to ensure the cohesion of the regional integration process and to reach a consensus on joint courses of action.

Keywords: Mercosur, European Union, Association Agreements, Treaties, Regional Integration.

¹ Doctor en Derecho (UBA). Profesor de Organizaciones Internacionales y Gobernanza Global (UB) y de Estudios Internacionales en la Simon Fraser University (Canadá). Este artículo es una versión editada de la presentación realizada en el seminario “Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur – Unión Europea: ¿es posible su vigencia bilateral?”, organizado por la Comisión de Juristas para la Integración Regional y la Federación Argentina de Colegios de Abogados, el 17 de agosto de 2023.

1. Introducción

Después de más de dos décadas de negociaciones, el 28 de junio de 2019, el Mercosur y la Unión Europea alcanzaron “un acuerdo político para un acuerdo comercial ambicioso, equilibrado e integral”, según la UE. El Acuerdo de Asociación contribuiría a consolidar una asociación política y económica estratégica, abriendo nuevas oportunidades.

En mi opinión, lo más importante es que, en un contexto de creciente unilateralismo y tensiones comerciales, el acuerdo birregional representa una fuerte indicación de que Mercosur y la UE defienden un sistema comercial basado en reglas y, en términos más generales, comparten la visión de que es necesario implementar alianzas que les permitan enfrentar los desafíos al multilateralismo en un proceso globalizado complejo y establecer estas regiones como una alternativa racional y viable a un orden nacionalista, proteccionista y militarizado.

La idea de un Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea comenzó con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación de 1995, donde se contemplaban tres pilares o capítulos: diálogo político, cooperación y asuntos comerciales y económicos. De estos tres pilares iniciales del acuerdo, el último fue el que más tardó en llegar a un consenso. El acuerdo comercial formaría parte de un nuevo Acuerdo de Asociación integral que se está negociando entre la UE y los países del Mercosur. Está compuesto por un pilar político y de cooperación –sobre el cual los negociadores ya alcanzaron un acuerdo general en junio de 2018 en Montevideo– y un pilar comercial.

La negociación comenzó en 1999, cuando la Comisión Europea (CE) obtuvo el mandato del Consejo de Ministros. Las conversaciones comenzaron formalmente en el año 2000, aunque las diferencias en las ofertas y posiciones, sumadas a las tensiones generadas ante la incorporación de un grupo de países de Europa Central y del Este a la Unión Europea, tornaron problemáticas las conversaciones. Sin embargo, la negociación atravesó un período de gran dinamismo hasta 2004, cuando las respectivas ofertas realizadas en el capítulo comercial no se consideraron suficientes para las expectativas de ambas partes.

La propuesta europea era fuertemente asimétrica. Si bien pidió una apertura completa en bienes industriales, servicios, compras gubernamentales, indicaciones geográficas, etc., la UE sólo ofreció cuotas arancelarias modestas en el sector agrícola. Además, condicionó la negociación a la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, cuya conclusión se esperaba para 2005.

En 2009, en el marco de la crisis económica internacional y con las negociaciones de la Ronda de Doha estancadas, sin perspectivas de avances significativos en el mediano plazo, la Presidencia Pro Tempore paraguaya del Mercosur acordó con la UE explorar la posibilidad de retomar negociaciones comerciales para el Acuerdo de Asociación birregional. Los negociadores de las partes acordaron reunirse informalmente en la ciudad de Lisboa, en junio de 2009, para revisar los temas de la agenda y buscar enfoques que permitieran recomendar a los Estados miembros de ambas organizaciones regionales la reanudación de las conversaciones. En noviembre de 2009 tuvo lugar la segunda reunión informal de los negociadores. Fue un intercambio de opiniones, incluidas las expectativas de la negociación. Las partes reiteraron sus posiciones, aunque expresaron su disposición a considerar los temas de interés mutuo, sin dar detalles al respecto.

La crisis regional en Europa y la pérdida de relevancia de sus productos en el mercado sudamericano a manos de la competencia china reavivaron el interés de la UE por un acuerdo. En 2010, los líderes de ambas regiones anunciaron la reapertura de las conversaciones. Sin embargo, los avances fueron limitados en el contexto de la intransigencia de la Unión Europea para otorgar acceso preferencial a los productos agroindustriales del Mercosur y la amenaza que generarían los bienes industriales de origen europeo sobre las redes industriales de las dos principales economías del Mercosur (Argentina y Brasil).

A partir de 2016, la confluencia de gobiernos con cosmovisión compartida en Argentina y Brasil dio un nuevo impulso a las negociaciones. Sin embargo, la posición de la Unión Europea, y en particular de países con una fuerte tradición agroindustrial (Francia, Irlanda, Bélgica y Polonia), se endureció debido a la presión de crecientes posiciones nacionalistas.

El gobierno argentino intentó formalizar un acuerdo con motivo de la cumbre del G20 celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2018, temiendo un cambio de escenario por los resultados electorales en Brasil, pero fue en vano. Las partes continuaron sus negociaciones y finalmente alcanzaron “un acuerdo político para un acuerdo comercial ambicioso, equilibrado e integral”.²

Suponiendo que las negociaciones entre las partes alcanzaran un resultado exitoso y lograra firmarse el *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur - Unión Europea* (el “Acuerdo”), la pregunta que motiva las reflexiones siguientes tiene que ver con la posibilidad de que, una vez

² Para mayores detalles, véase Arredondo, Ricardo, “New Mercosur-EU Agreement”, *Opinio Juris*, 15 de julio de 2019, disponible en <http://opiniojuris.org/2019/07/15/new-MERCOSUR-eu-agreement/>.

firmado, ese Acuerdo entre en vigor en momentos diferentes para cada una de las partes y, en particular, para cada uno de los Estados Miembros del Mercosur.

2. Los posibles escenarios

Un escenario posible es que el Acuerdo a nivel birregional no prospere dado el nivel de politización y bloqueos, tema que ha sido mencionado en la introducción de este artículo y que escapa al interrogante que procuramos desentrañar.

La fase final de la negociación de un tratado es el momento en que se produce la expresión del consentimiento en obligarse por el tratado, que tiene como consecuencia la entrada en vigor del tratado y su obligatoriedad. Esta fase puede subdividirse en dos etapas: la manifestación del consentimiento y el perfeccionamiento del consentimiento, aunque también puede ocurrir que todo suceda en un mismo momento.

a) La *manifestación del consentimiento* es el acto por el cual los sujetos expresan su voluntad de quedar vinculados por el tratado y de proceder al cumplimiento de las obligaciones establecidas en las relaciones con las otras partes. Esa manifestación se presume hecha respecto al tratado en su totalidad (art. 17 de la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados* de 1969, en adelante “CVDT”), excepto para el caso de los tratados multilaterales.

La fase de la manifestación del consentimiento es esencial porque sin ella el tratado no obliga al sujeto. La prestación del consentimiento transforma al “Estado negociador” en “Parte Contratante”, y con la entrada en vigor, en “Parte” en el tratado. El art. 11 CVDT establece el principio de la libertad de medios e igualdad de forma en cuanto al método que se hubiera elegido. Los arts. 12 a 15 regulan los distintos procedimientos para manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado (firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión y canje de instrumentos). En el caso de la República Argentina, la aprobación parlamentaria se produce mediante una ley en sentido formal, pero no en sentido material, ya que el tratado sólo tendrá vigor en el plano interno cuando se produzca el acto de manifestación del consentimiento en el plano internacional (v.gr. mediante la ratificación de un tratado) y no desde el momento de la sanción de la ley.

b) El *perfeccionamiento del consentimiento* es el acto que concluye el procedimiento formativo del tratado y es cuando se deja constancia en el plano internacional del consentimiento

del sujeto en obligarse. El 16 CVDT establece como regla general el principio de la libertad de formas.

Por lo tanto, la *entrada en vigor* es el momento en el que un tratado adquiere plena eficacia, es obligatorio y, por lo tanto, susceptible de aplicación. Es un error común pensar que todos los Estados están obligados por un tratado multilateral una vez que ha entrado en vigor. Cuando un tratado ha entrado en vigor, obliga únicamente a los Estados que han consentido en obligarse por él. Por lo tanto, un tratado difiere de una ley nacional que, una vez en vigor, se aplica a todos aquellos a quienes se dirige. Esto genera la posibilidad de que el tratado vaya entrando en vigor de manera gradual a medida que los Estados manifiestan ese consentimiento para su entrada en vigor.

El primer lugar donde acudir para resolver la pregunta planteada es el texto del acuerdo. Sin embargo, esto aún es una incógnita, porque el tratado no está firmado y por lo tanto desconocemos sus cláusulas. Aquí se presentan dos escenarios:

a) Que el tratado prevea el modo de entrada en vigor. En este caso, de conformidad con la CVDT, “Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores” (art. 24.1).

b) Si el tratado no contiene una disposición al respecto, “el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de *todos* los Estados negociadores en obligarse por el tratado” (art. 24.2).³ Este es un escenario más complejo porque el tratado requiere el consentimiento de todos los negociadores y, por ende, las probabilidades de que ello no ocurra son mayores. Asimismo, existe el riesgo de que un Estado que no esté conforme con el texto del acuerdo se niegue a ratificarlo y transforme a los restantes Estados Miembros en rehenes de su posición.

Existen diversos modos en que un tratado pueda entrar en vigor: i) en una fecha especificada en el tratado; ii) a partir de la firma de ambos o todos los Estados; iii) con la ratificación de ambos o todos los Estados; iv) puede estar condicionada a la ratificación por parte de ciertos Estados especificados por nombre o categoría; v) a partir del intercambio de instrumentos de ratificación; vi) con la notificación por parte de cada Estado al otro (u otros) sobre el cumplimiento de sus requisitos constitucionales; vii) en el caso de un tratado celebrado por un canje de notas, por lo general, en la fecha de la nota de respuesta.

³ Cursiva añadida.

Tengo entendido que el texto del acuerdo contiene cláusulas finales, que incluyen la cuestión de la entrada en vigor, y que están ahora mismo discutiéndose en esta etapa de revisión legal (*legal scrubbing*), sin resultado final aún.

Todavía hay final abierto porque hay una cuestión con la divisibilidad del Acuerdo propuesta por la UE, entre el capítulo político y de cooperación, y el segmento comercial, que vuelve compleja la cuestión de la entrada en vigor.

El Acuerdo tiene dos ámbitos claramente diferenciados: i) las cuestiones de naturaleza económica-comercial; y ii) el diálogo político y la cooperación. Para la primera, en el caso de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros deberán aprobar el acuerdo. Para diálogo político y cooperación, se requerirá adicionalmente la aprobación de los parlamentos nacionales.

En la Unión Europea, la aprobación de un tratado con terceros estados involucra varios pasos y actores. En términos generales, el proceso de aprobación de tratados sigue los siguientes pasos:

- a) **Negociación:** Las negociaciones para un tratado internacional involucran a la Comisión Europea, que actúa en nombre de la UE y sus estados miembros. La Comisión negocia el tratado con el tercer estado u organización internacional.
- b) **Acuerdo de Negociación:** Una vez que se alcanza un acuerdo de negociación, el Consejo de la Unión Europea debe aprobar dicho acuerdo. El Consejo está compuesto por representantes de los gobiernos de los estados miembros.
- c) **Aprobación del Parlamento Europeo:** En muchos casos, los tratados internacionales también requieren la aprobación del Parlamento Europeo. El Parlamento examina el acuerdo y emite un voto en función de sus competencias y responsabilidades.
- d) **Ratificación por los Estados Miembros:** Después de la aprobación del Consejo y, en su caso, del Parlamento Europeo, los estados miembros de la UE deben ratificar el tratado de acuerdo con sus respectivas leyes y procedimientos nacionales. La forma exacta de ratificación puede variar entre los estados miembros.

e) **Entrada en Vigor:** Una vez que el tratado es aprobado por todos los estados miembros y se completan los procesos internos de ratificación, el tratado puede entrar en vigor.

En resumen, la aprobación de un tratado de la Unión Europea con terceros estados involucra la Comisión Europea, el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo y los estados miembros, cada uno con su rol en el proceso de negociación y ratificación. Cabe destacar que los detalles pueden variar según el tipo de tratado y su alcance.

En el caso del Mercosur, el procedimiento habitual para la aprobación de tratados contempla un mecanismo complejo que requiere la voluntad del Poder Legislativo de cada uno de los cuatro socios y, posteriormente, la ratificación del acuerdo por parte de los Jefes de Estado.

Actualmente, las partes están trabajando y negociando cláusulas de *aplicación provisional*. La CVDT prevé esta posibilidad al establecer que “Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor: a) si el propio tratado así lo dispone; o b) si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo” (art. 25.1).

Es importante notar que la entrada en vigor del capítulo económico-comercial podría ser independiente de la entrada en vigor del resto del acuerdo, dado que en la distribución de competencias de la UE las cuestiones económico-comerciales están delegadas en la organización supranacional. En este sentido, existen antecedentes de acuerdos firmados entre la UE y otros bloques regionales, en los que se contempló la entrada en vigor o la aplicación provisional entre la UE y el primer país que haya completado sus procedimientos legislativos internos -por ejemplo, en los acuerdos de la UE con Colombia y Perú, con la Comunidad de Desarrollo de África Austral y Centroamérica-.

Esta opción está siendo considerada, hasta que los cuatro Estados Partes del MERCOSUR ratifiquen el acuerdo. De contemplar este acuerdo la misma modalidad, se agilizarían los tiempos de implementación para el Estado que haya cumplido con la aprobación de su parlamento, a la vez que representaría un incentivo para acelerar la aprobación por parte de los Estados Miembros del Mercosur.

3. Conclusiones

La entrada en vigor *bilateral* para cada uno de los Estados Miembros del Mercosur es un escenario posible pero no deseable. Por un lado, este escenario representa un aliciente para que los procesos internos de aprobación se agilicen. Sin embargo, esto perforaría la cohesión del

proceso regional y podría resquebrajar el arancel externo común, contribuyendo a profundizar aún más las divisiones existentes en el seno del Mercosur.

Si queremos que el proceso de integración subregional se consolide y avance en pos de los objetivos establecidos en sus normas fundacionales, será necesario extremar los recaudos para evitar el *free riding* de alguno de los miembros y consensuar cursos de acción conjunta.