

DEISY VENTURA

LAS ASIMETRÍAS ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Los desafíos de una asociación interregional



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Sudamérica

LAS ASIMETRÍAS ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Los desafíos de una asociación interregional

Deisy Ventura es doctora en Derecho de la Universidad de París 1 (Pantheón-Sorbonne). Profesora de la Universidad Federal de Santa Maria (RS, Brasil). Fundadora de la Facultad de Derecho de Santa Maria (FADISMA). Profesora invitada en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y del CLAEH (Montevideo). Consultora jurídica de la Secretaría del Mercosur.

El análisis y las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente las posiciones de los Estados parte del Mercosur ni de la Secretaría del Mercosur.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

DEISY VENTURA

LAS ASIMETRÍAS ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Los desafíos de una asociación interregional



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Sudamérica

© 2005 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Tiergartenstrasse 35

D-10785 Berlin

República Federal de Alemania

Tel.: (#49-30) 269 96 453

Fax: (#49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER, OFICINA URUGUAY

Plaza de Cagancha 1356, Oficina 804

11100, Montevideo

Uruguay

Tel.: (#598-2) 902 0943/ -3974

Fax: (#598-2) 908 6781

e-mail: ius@kasuy.org

www.kas.de

Editor Responsable

Jan Woischnik

Asistentes de Redacción

Rosario Navarro

Manfred Steffen

Traducción

Fernando Pedro Meinero

Revisión

Silvia Adela Lucía Arce

Corrección

María Cristina Dutto

Impreso en Mastergraf

Gral. Pagola 1727 - Tel. 203 47 60*

11800 Montevideo, Uruguay

e-mail: mastergraf@netgate.com.uy

Depósito legal 336.911 - Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN 9974-7942-0-X

Impreso en Uruguay – *Printed in Uruguay*

La presente publicación se distribuye exclusivamente en forma gratuita, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer

A mi querido Henrique Dias de Freitas Lima,
latinoamericano por excelencia, músico, poeta y jurista,
porque todo está subordinado al arte de vivir

Nulla dies sine linea

APELES

(siglo IV a. C.)

SUMARIO

Nota a la edición en español	23
Nota de la autora y agradecimientos	25
Prólogo a las ediciones en francés y portugués	31
Prólogo a la edición en castellano	35
Introducción	39
PRIMERA PARTE	
La asimetría institucional entre la Unión Europea y el Mercosur: dos modelos <i>sui generis</i> de integración económica	53
I. La estructura institucional minimalista del Mercosur	55
Capítulo 1. La estática de una organización internacional ordinaria	57
Capítulo 2. La dinámica de un simple entendimiento entre Estados	109
II. La inexistencia de un ordenamiento jurídico comunitario	157
Capítulo 1. La ausencia de primacía del derecho de la integración	163
Capítulo 2. Los límites de la aplicación del derecho del Mercosur	233

SEGUNDA PARTE

La asimetría de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: una alianza secundaria para Europa pero esencial para el Mercosur	303
I. El Mercosur como núcleo de las nuevas relaciones entre Europa y América Latina	309
Capítulo 1. La lenta construcción del eje Europa-América Latina	313
Capítulo 2. El nacimiento de un nuevo interlocutor	375
II. Europa: un aliado decisivo para la consolidación del Mercosur	407
Capítulo 1. El lanzamiento de la asociación	411
Capítulo 2. Los dilemas del Mercosur	477
Conclusión	525
Referencias bibliográficas	531
Anexos	581

TABLA DE CONTENIDO

NOTA A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL	23
NOTA DE LA AUTORA Y AGRADECIMIENTOS	25
PRÓLOGO A LAS EDICIONES EN FRANCÉS Y PORTUGUÉS	31
PRÓLOGO A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL	35
INTRODUCCIÓN	39

Primera parte

LA ASIMETRÍA INSTITUCIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR: DOS MODELOS SUI GENERIS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

I. La estructura institucional minimalista del Mercosur	55
1. La estática de una organización internacional ordinaria	57
SECCIÓN 1. <i>Las características del Tratado de Asunción</i>	59
§ 1 La naturaleza jurídica del tratado	60
I. La calidad de tratado-constitución	60
II. La calidad de acuerdo-marco	66
§ 2 El valor jurídico de las disposiciones del TAs	70
I. La existencia de disposiciones programáticas	73
A. Los objetivos	73
1. Objetivos generales	74
2. Objetivos específicos	77

B.	Los principios fundamentales	80
1.	La asimetría entre los socios	80
2.	La elasticidad de los principios	84
II	Análisis de las disposiciones legislativas y contractuales	88
A.	La estructura institucional provisoria	89
B.	Las disposiciones de efecto inmediato	96
SECCIÓN 2. <i>La personalidad jurídica del Mercosur</i>		100
§ 1	La personalidad interna	100
§ 2	La personalidad internacional	102
I.	El reconocimiento expreso por el Protocolo de Ouro Preto	103
II	La práctica paralela al reconocimiento formal	104
2. La dinámica de un simple entendimiento entre Estados		109
SECCIÓN 1. <i>La estructura orgánica</i>		110
§ 1	La adopción de una estructura institucional permanente	110
I.	Las diferentes visiones de la integración	110
A.	Los trabajos preparatorios	111
B.	La visión brasilera del Mercosur	115
II.	La estructura “definitiva” del Mercosur	117
A.	Los órganos deliberativos	118
1.	El Consejo Mercado Común	118
2.	El Grupo Mercado Común	119
3.	La Comisión de Comercio del Mercosur	120
B.	Los órganos consultivos o administrativos	123
1.	La Comisión Parlamentaria Conjunta	123
2.	El Foro Consultivo Económico y Social	126
3.	La Secretaría del Mercosur	127
4.	La Comisión de Representantes Permanentes	130
5.	Las reuniones de ministros y las reuniones especializadas	131
§ 2	El reparto de poderes	132
I.	Las competencias explícitas	134
II.	La renuncia a los poderes implícitos	139

SECCIÓN 2. <i>La organización funcional</i>	141
§ 1 La función normativa	143
I. La tipología de los actos normativos del Mercosur	144
II. Las relaciones interinstitucionales	146
A. El Grupo Mercado Común y el Consejo	147
B. Las reuniones de ministros y el Grupo	149
§ 2 Otras funciones	150
I. La función ejecutiva	150
II. La función de control	151
III. La función internacional	153
A. La acumulación de las políticas externas nacionales	153
B. El rol de la Comisión de Representantes Permanentes	155
II. La inexistencia de un ordenamiento jurídico comunitario	157
1. La ausencia de primacía del derecho de la integración	163
SECCIÓN 1. <i>El derecho del Mercosur en los tratados constitutivos</i>	165
§ 1 El sistema del POP: ¿un régimen coercitivo?	167
I. Un procedimiento complejo	167
II. El síndrome de Jano	171
A. Las diferentes formas de bloqueo por omisión de los Estados	171
B. Una transposición <i>à la carte</i>	175
§ 2 El caso Porto de Belém y la quimera de la aplicación uniforme	180
I. “Los nostálgicos de una aduana de normas”	181
II. El retroceso de un derecho en formación	183
SECCIÓN 2. <i>El derecho del Mercosur en los ordenamientos jurídicos nacionales</i>	190
§ 1 La existencia de Estados potencialmente federalistas	192
I. Argentina	193
II. Paraguay	201
§ 2 La existencia de irreductibles soberanistas	205
I. Brasil	206
A. La jurisprudencia brasilera relativa a la jerarquía de los tratados internacionales	208
B. Los límites de la reforma de la Constitución brasilera	213
1. La separación de poderes	214
2. La compatibilidad entre la federación y la integración ...	224
II. Uruguay	227

2. Los límites de la aplicación del derecho del Mercosur	233
SECCIÓN 1. <i>El procedimiento con base en el Protocolo de Brasilia</i>	238
§ 1 La fase institucional	239
I. El procedimiento iniciado por un Estado miembro	240
A. La resolución de conflictos en la Comisión de Comercio	240
1. Las consultas	241
2. Las reclamaciones	245
B. La solución de controversias en el seno del Grupo	247
II. El procedimiento iniciado por un particular	251
A. La admisión de la reclamación por las secciones nacionales	251
B. La apreciación de la reclamación por las instituciones mercosureñas	255
§ 2 El procedimiento arbitral	258
I. La elaboración de la sentencia arbitral	259
II. La aplicación de la sentencia arbitral	264
SECCIÓN 2. <i>Un balance de los primeros laudos arbitrales</i>	267
§ 1º Una prudentia en construcción	269
I. El acervo	269
A. Un marco jurídico para el procedimiento arbitral	269
1. La pluralidad de fuentes de derecho	270
2. Las relaciones entre el derecho de la integración y el derecho de la OMC	274
B. Los principios relativos a la liberación comercial	277
1. La cláusula stand still	278
2. La prohibición de medidas unilaterales de salvaguardia	283
II. Los riesgos	285
A. ¿Liberación o integración?	285
B. La prueba del efecto restrictivo sobre el comercio	290
§ 2º De la prudentia a la imprudencia	292
I. Los límites del sistema	293
II. La ausencia de seguridad jurídica	297

Segunda parte

LA ASIMETRÍA DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR: UNA ALIANZA SECUNDARIA PARA EUROPA, PERO ESENCIAL PARA EL MERCOSUR

I.	El Mercosur como núcleo de las nuevas relaciones entre Europa y América Latina	309
1. La lenta construcción del eje Europa-América Latina		313
<i>SECCIÓN 1. América Latina en el marco de la antigua política comunitaria de cooperación al desarrollo</i>		
§ 1º La cooperación al desarrollo en el Tratado de Roma		317
I.	Del “pacto colonial” a un abordaje más amplio sobre el Tercer Mundo	318
A.	Los acuerdos de asociación	319
B.	El sistema de preferencias arancelarias generalizadas	321
C.	La ayuda financiera y el comienzo de una especificidad	323
II.	La crisis de la ayuda comunitaria al desarrollo	325
§ 2º Un balance de las relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos		328
I.	Los acuerdos concluidos bajo el amparo del Tratado de Roma	328
A.	Los acuerdos de primera generación	329
B.	Los acuerdos de segunda generación	333
C.	Los acuerdos de tercera generación	339
II.	El papel del Parlamento Europeo respecto a América Latina	341
<i>SECCIÓN 2. La renovación del enfoque comunitari o hacia los países latinoamericanos</i>		
§ 1º El refuerzo de las relaciones intercontinentales		344
I.	La evolución global de la política comunitaria de cooperación al desarrollo	344
A.	Un nuevo fundamento para la cooperación al desarrollo	345
B.	La ejecución de la política comunitaria de cooperación al desarrollo	346
1.	Los objetivos	347
2.	Las competencias	347

II.	Una estrategia específica para América Latina	350
A.	De la cooperación financiera a la cooperación económica	350
B.	La agenda 1996-2000	354
§ 2º	La reorganización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo	356
I.	Las nuevas reglamentaciones generales	356
A.	Europa, “defensora natural de las iniciativas regionales”	356
B.	El nuevo SPG y la “discriminación positiva”	358
II.	América Latina y la nueva política comunitaria de ayuda al desarrollo: un análisis crítico	364
A.	La reorganización de la cooperación: ¿una jerarquización de países pobres?	364
B.	El credo del libre comercio en América Latina: ¿trampolín hacia el desarrollo o salto al vacío?	369
2.	El nacimiento de un nuevo interlocutor	375
SECCIÓN 1. <i>Los comienzos de las relaciones entre la Comunidad</i> <i>y el Mercosur</i>		
§ 1º	La cooperación administrativa	377
§ 2º	La comunicación del 19 de octubre de 1994	379
§ 3º	La conclusión del acuerdo marco de cooperación interregional entre la UE y el Mercosur	381
SECCIÓN 2. <i>El Acuerdo de Madrid:</i> <i>un marco para la cooperación interregional</i>		
§ 1º	Principales características	388
I.	Un acuerdo doblemente mixto	389
II.	El diálogo político y el diálogo económico y comercial	393
§ 2º	Las disposiciones del acuerdo CE-Mercosur	396
I.	El marco constitucional provisorio	396
II.	Un ámbito de cooperación amplio y abierto	397
A.	La cooperación comercial	397
B.	La cooperación económica	399
C.	Las otras áreas de cooperación	403
II.	Europa, un aliado decisivo para la consolidación del Mercosur	407

1. El Lanzamiento de la Asociación	411
SECCIÓN 1. <i>La Implementación del Acuerdo de Madrid</i>	413
§ 1º Los titubeos de Europa	413
I. El difícil comienzo de las negociaciones	413
A. Profundizando el conocimiento mutuo	414
B. El antagonismo entre la asociación UE-Mercosur y la PAC	419
II. La preparación de la Cúpula de Río	422
A. El proyecto de la asociación UE-Mercosur de la Comisión	422
B. La polarización en cuanto a los objetivos y el calendario de las negociaciones	427
1. El embrollo europeo y el veto francés	427
2. La Posición del Mercosur	430
§ 2º La Cúpula de Río: ¿mucho ruido para nada?	434
I. La Comisión en busca de un mandato	434
II. Los elementos de un éxito simbólico	438
A. La esfinge chilena	440
B. ¿Presidente sociólogo o sociólogo presidente?	442
C. El estímulo a la globalización de los movimientos sociales	446
SECCIÓN 2. <i>Las negociaciones en curso. ¿Cuál es el contenido de la asociación?</i>	450
§ 1º Los primeros contornos del bloque de bloques	450
I. El seguimiento de la Cúpula de Río	450
II. Las negociaciones de asociación: un recorrido sinuoso	455
III. Europa auxilia al Mercosur	464
§ 2º El “nudo agrícola”	469
I. Un abordaje neutro de la cuestión agrícola	469
II. Las redes de la globalización	472
2. Los dilemas del Mercosur	477
SECCIÓN 1. <i>La ampliación o la disolución en el ALCA</i>	478
§ 1º La integración latinoamericana	478
I. La integración política	478
A. Los orígenes del panamericanismo y la doctrina Monroe	479
B. Rumbo a la institucionalización de las relaciones interamericanas	482
C. La Organización de los Estados Americanos	485

II.	La integración económica	487
A.	El Pacto Andino	487
B.	El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)	490
C.	La asociación latinoamericana de libre comercio (ALALC)	491
D.	La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	494
§ 2º	El Mercosur, ¿protagonista del futuro de las Américas?	498
I.	La asociación en el ámbito del Mercosur	498
II.	La Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	504
III.	La Comunidad Sudamericana de Naciones	510
SECCIÓN 2. <i>La profundización o el abandono de la idea fundadora</i>		511
§ 1º	La cuestión institucional	512
I.	El doble déficit democrático	512
II.	La necesidad de una coherencia entre los objetivos y los medios	518
§ 2º	El gaúcho: una moneda única para el Mercosur	520
CONCLUSIÓN		525
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		531
A.	Obras	531
B.	Documentos	543
ALADI	543	
Comité Económico y Social Europeo	543	
Comisión Europea	543	
Comunicaciones	543	
Informes	544	
Otros	545	
Comunidades Europeas	546	
Consejo de la Unión Europea	546	
Corte de Justicia de las Comunidades Europeas	547	
Institutos de las Relaciones		
Europeas Latinoamericanas (IRELA)	547	
Mercosur	549	
OCDE	549	
OMC	549	
Parlamento Europeo	549	
República Argentina	550	
República Federativa del Brasil	550	

República Francesa	551
República Oriental del Uruguay	551
República del Paraguay	551
C. Tesis y monografías	551
D. Artículos en periódicos y capítulos de libros	553
E. Prensa escrita	578
Anexo 1 Cronología de las Relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur	581
Anexo 2 Lista de los textos fundamentales del Mercosur y sus direcciones en la Internet	587
Anexo 3 Cuadros	589
Cuadro 1 La estructura institucional del Mercosur en el período de transición	590
Cuadro 2. El modelo institucional propuesto por cada Estado miembro	591
Cuadro 3. El marco institucional <i>definitivo</i> del Mercosur según el POP	593
Cuadro 4. El organigrama del Mercosur	599
Cuadro 5. El proceso legislativo del Mercosur	600
Cuadro 6. Las decisiones y directivas en el Mercosur y en la CE	601
Cuadro 7. La estructura institucional del Mercosur ²	602
1. Consejo del Mercado Común	602
2. Grupo Mercado Común (GMC)	605
3. Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)	609
3.1. Comité Técnico	609
3.2. Comité	610
4. Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	610
Cuadro 8. Los acuerdos internacionales del Mercosur	611
Cuadro 9. Los acuerdos concluidos entre la Comunidad Europea y los países de América Latina	612