

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> | | |
| | | 314 |
| § 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> | | |
| | | 344 |
| § 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> | 377 |
| § 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> | 387 |
| § 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 |