

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Acuerdo de asociación estratégica birregional MERCOSUR - Unión Europea: Plazos y trámites para su aprobación y ratificación²

(Documento especial, capítulo 3 de 6)



Resumen ejecutivo

Una vez firmado el Acuerdo entre el MERCOSUR y la UE se abre el proceso durante el cual ambos bloques deben aprobarlo y ratificarlo hasta alcanzar su entrada en vigor. En el presente estudio se describen, cronológicamente, las distintas etapas que tanto la UE como el MERCOSUR deben cumplir para alcanzar dicho objetivo. Asimismo se apuntan las implicancias que se derivan del cumplimiento de cada una de estas fases y algunos datos destacables acerca del estado del proceso de aprobación a la fecha.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de noviembre de 2019.

Introducción

Tras el cierre de la etapa de negociación el 28 de junio de 2019, el proceso de aprobación y ratificación del AMUE registra un conjunto de pasos que ambos bloques regionales deberá desandar hasta alcanzar la entrada en vigor del acuerdo.

En este apartado se describen cronológicamente las distintas etapas que tanto la UE como el MERCOSUR prevén en su ordenamiento jurídico respectivo y la duración estimada del proceso que implica la revisión, ratificación y entrada en vigor del AMUE, como así también la virtualidad y efectos que implica el cumplimiento de cada una de estas fases.

I) El procedimiento en la Unión Europea

La UE prevé un procedimiento que implica la participación de varios de sus órganos a fin de depurar y establecer el texto definitivo del acuerdo, realizar las traducciones correspondientes y alcanzar los consensos necesarios para su aprobación definitiva.

Etapa de Revisión Legal

El proceso de revisión legal del AMUE ya se inició a fines de julio de 2019, cuando la Comisión Europea presentó un documento-guía (*guidelines*) que indica el proceso que se seguirá hasta la entrada en vigor sustentado en la normativa comunitaria aplicable y en la experiencia previa en la negociación de acuerdos comerciales. Entre otras cuestiones, dicho documento incluye una serie de directrices sobre aspectos formales (que hacen referencia a la manera en que el texto es dispuesto) y uso del lenguaje (interpretaciones sobre expresiones utilizadas a lo largo de los textos). El citado instrumento fue enviado a las autoridades del MERCOSUR para su aprobación. A fines de agosto, el MERCOSUR presentó sus comentarios al documento comunitario, aceptando las Guidelines que hacen referencia al formato. A su vez, con respecto al apartado sobre usos del lenguaje, el bloque informó que será tomado como referencia para el inicio de su proceso de revisión legal, sin que ello implique la aceptación legal del documento.

El proceso de revisión legal del AMUE tiene como objetivo unificar el uso de la terminología a lo largo del conjunto del texto a fin de armonizar su contenido sin modificar la sustancia de lo acordado.

Por su parte, en el mes de septiembre, la UE manifestó su deseo de finalizar la etapa de revisión legal para principios de abril de 2020 y tener el documento definitivo del AMUE para presentarlo a su firma por el Consejo de la UE.

En consecuencia, actualmente la UE se encuentra llevando a cabo la corrección de inconsistencias legales que puedan existir en el texto (“*legal scrubbing*”), sin que éstas puedan ser pasibles de alterar su contenido y sustancia. En concreto, los abogados de la Comisión, junto con los juristas lingüistas del Consejo, revisan y, cuando es necesario, corrigen, el texto del acuerdo, con el fin de asegurar que el AMUE usa términos claros de manera consistente a lo largo del texto y ofrece 'seguridad jurídica'. Esto implica que el acuerdo deba ser lo suficientemente detallado y claro como para que ambas partes lo entiendan de la misma manera y que se comprendan los distintos significados. A su vez, los funcionarios y expertos legales de ambas partes revisan los textos negociados.

Al finalizar la etapa de revisión legal, los jefes negociadores de ambas partes firman (inician) el texto definitivo (en inglés) del acuerdo propuesto.

Etapa de Traducción y Consulta

En esta etapa, la Comisión envía al Consejo y al Parlamento el texto del acuerdo, al tiempo que los juristas lingüistas del Consejo dan formato al texto para que esté "listo para la firma". El Consejo envía el texto recién formateado a la Comisión para su traducción a las 23 lenguas oficiales de la UE. La Comisión traduce el texto y elabora las propuestas de decisiones del Consejo con relación a la firma, la aplicación provisional y la celebración del acuerdo. Los 28 Estados Miembros de la UE se encargarán de revisar las distintas versiones. En el caso del MERCOSUR, también se deberán revisar las versiones en español y portugués producidas por la Comisión Europea, para corregir cualquier diferencia idiomática a raíz del uso de español de España y portugués de Portugal. Por su parte, el departamento de comercio de la Comisión (DG Trade) envía las propuestas a otros departamentos de la Comisión (un proceso conocido como 'consulta entre servicios') para su revisión y opinión. En general, aquí se aprueba la posibilidad de su aplicación provisional tras la firma.

El Consejo recibe las propuestas de la Comisión y dictamina sobre el Acuerdo. Esto implica prestar el consentimiento político para la conclusión. Al tratarse de un Acuerdo de Asociación "mixto" (no simplemente de un acuerdo comercial)³, para adoptar la decisión el Consejo requiere "unanimidad" de miembros (todos los países miembros de la UE), conforme el artículo 218 punto 8 del Tratado de Funcionamiento de la UE (si fuera solamente un acuerdo comercial se requeriría únicamente "mayoría cualificada" -el voto favorable del 55 % de los estados miembros, que representen al menos el 65 % de la población de la UE-).

En caso de lograrse la unanimidad, la Comisión lo verificará y autorizará al Consejo Europeo a firmarlo, establecerá la aplicación provisional del Acuerdo (la parte del acuerdo que involucra a potestades exclusivas de la UE, y no a las potestades de los estados miembros), y se iniciará el procedimiento de ratificación parlamentaria para su conclusión.

De acuerdo con los tiempos previstos, esto ocurriría durante la presidencia alemana del Consejo de la UE, en el segundo semestre de 2020. En paralelo, el representante designado por el MERCOSUR también firma formalmente el acuerdo. Si el Consejo decidió la aplicación provisional del acuerdo, la UE puede notificarlo a los depositarios.

Etapa de Firma del Acuerdo

Una vez que ambas partes firman, el Consejo envía el acuerdo al Parlamento para su consentimiento. Esto se conoce como "*saisine*".

El Parlamento pasa a considerar el texto y lo envía a su comité de comercio ("INTA") para efectuar consultas con representantes de la industria, sindicatos, grupos ambientalistas y otros expertos externos sobre el acuerdo. Posteriormente este comité redacta un informe sobre el acuerdo y vota su aprobación para que luego constituya un consejo formal para todo el Parlamento. Posteriormente todo el Parlamento vota si da su consentimiento o no al acuerdo y no tiene potestad

³ Existen discusiones al interior de la UE respecto del carácter mixto del AMUE, en la medida en que, si bien abarca un conjunto de temas que exceden a lo meramente comercial, las disposiciones del apartado de Comercio de Bienes cuya competencia es exclusiva de la UE se encuentran agrupadas en un pilar diferenciado. La decisión sobre este punto por parte de la Comisión Europea resultará clave debido al impacto que tiene en término de las mayorías necesarias en el Consejo para que sea aprobado.

para proponer enmiendas. La decisión del Parlamento Europeo es vinculante y requiere mayoría simple de los votos positivos emitidos para ser adoptada.

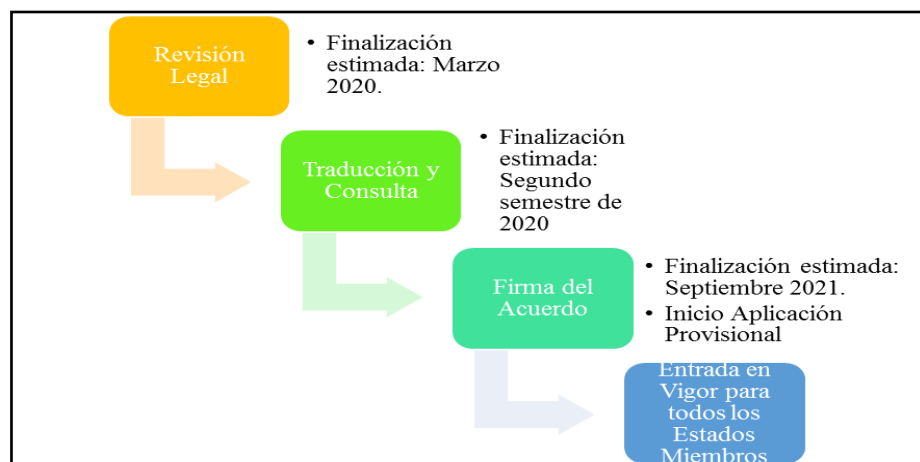
Al tratarse de un acuerdo mixto, la UE requerirá luego de la ratificación de todos los estados miembros de la UE. Mientras tanto, el Consejo puede decidir que la UE pueda aplicar el acuerdo provisionalmente, en su totalidad o en parte, pero circunscripto a las cuestiones donde la UE tiene competencia exclusiva conforme el Título I del TFEU (*Treaty on the Functioning of the European Union*). (vgr. Comercio de bienes).

Los gobiernos de los Estados miembros de la UE votan si aprueban ('ratifican') el acuerdo con sus procedimientos nacionales específicos de ratificación de los acuerdos internacionales. En el caso de Bélgica también deberá ser aprobado por sus parlamentos regionales. Después de que todos los países miembros de la UE ratifiquen el acuerdo, la UE podrá aplicarlo en su totalidad. La demora de este proceso se estima en unos dos años a contar desde septiembre de 2019.

Los Estados miembros de la UE, al aprobar el acuerdo, deben notificarlo al órgano depositario del acuerdo, la Secretaría General del Consejo. Una vez que ambas partes ratifiquen el acuerdo y lo notifiquen a los depositarios, el acuerdo entrará en vigor.

Al recibir las distintas ratificaciones de los gobiernos de los estados miembros, el Consejo adoptará la decisión final de aprobar el AMUE y la publicará en el Diario Oficial de la UE.

Por último cabe destacar que la ratificación por parte de todos los Estados Miembros de la UE de los acuerdos mixtos puede demorar varios años después de aprobarse la aplicación provisional. Sin embargo, ello no afecta la aplicación provisional del acuerdo que puede continuar indefinidamente.



II) El procedimiento en el MERCOSUR

El proceso de ratificación del AMUE en el MERCOSUR presenta un procedimiento más simple y que, de acuerdo con lo acordado con la UE, dependerá de los avances que se registren en la etapa de revisión final.

El Protocolo de Ouro Preto de 1995 estableció la base institucional del MERCOSUR ya que le personalidad jurídica internacional, otorgándole la capacidad para negociar y suscribir acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales. De esta manera se constituyó su condición de organismo internacional y se designó al Consejo del Mercado Común (CMC) como órgano ejecutor con atribuciones para negociar y firmar acuerdos y ejercer la personalidad jurídica del MERCOSUR (arts. 8.3 y 8.4 POP)

En consecuencia, cuando el AMUE ya haya superado la etapa de revisión legal y las distintas instancias de control entre la Comisión y el Consejo y se encuentre para ser firmado por éste último, el CMC será el órgano encargado de suscribirlo, en ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, con carácter previo y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7 de la Decisión CMC 14/18, deberá remitirse el proyecto de decisión al Grupo Mercado Común para su consideración por el Subgrupo de Trabajo N°2 “aspectos institucionales”. Una vez cumplido este paso el GMC elevará el proyecto de decisión para su suscripción por el CMC.

Por su parte, cabe destacar que, en la cumbre del MERCOSUR llevada a cabo en la ciudad de Santa Fe a mediados de julio de 2019, los presidentes de los países miembros aceptaron el mecanismo para agilizar la puesta en vigencia del AMUE. En tal sentido, la intención del MERCOSUR es buscar la aplicación provisoria del acuerdo una vez que lo haya ratificado el Parlamento Europeo y así no tener que depender obligatoriamente de la aprobación de los poderes legislativos de los 4 países miembros.

III) Situación actual del Proceso de Aprobación y Ratificación.

Actualmente, el proceso de aprobación y ratificación del AMUE se encuentra en la etapa de revisión legal de acuerdo con lo descrito en el apartado 3.1. A tal fin, las autoridades de la UE y del MERCOSUR han distribuido los distintos aspectos a revisar por grupos, a fin de realizar exámenes cruzados de acuerdo con un cronograma de cumplimiento.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

En tal sentido, se ha propuesto un cronograma de revisión de acuerdo con los siguientes plazos:

Grupo de Temas	1ra Revisión por UE	1ra Revisión por MERCOSUR	Fecha límite para el fin de la revisión
Grupo 1	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios y establecimiento - Movimientos de capital • Anexo: Servicios y acceso al mercado de establecimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obstáculos técnicos al comercio • Anexo de vehículos • Subsidios • PyMes • Transparencia • Medidas sanitarias y fitosanitarias • Diálogos • Empresas del Estado • cláusula antifraude • Defensa comercial y salvaguardas generales y salvaguardas bilaterales. 	01/11/2019
Grupo 2	<ul style="list-style-type: none"> • Anexo: Esquemas de acceso al mercado de bienes. • Anexo: eliminación de aranceles • Capítulo de Comercio de Bienes • Anexo: derechos de exportación • Anexo: monopolios de importación / exportación • Anexo: Comercio de vinos y licores • Competencia • Desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de Propiedad Intelectual 	20/12/2019
Grupo 3	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos Institucionales y Cuestiones Generales 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Origen • Reglas de Origen específicas por producto. 	20/03/2020
Acuerdo final sobre asuntos pendientes			23 de marzo al 3 de abril de 2020

Por su parte, la coyuntura actual también pasa por las perspectivas existentes en torno a la calificación del AMUE como acuerdo mixto. Si se lo examina en su conjunto, en la medida en que

contempla diversos aspectos en materia política (derechos humanos, medio ambiente, etc), podría argumentarse que se trata de un acuerdo mixto en la medida en que combinaría dichos aspectos políticos con otros comerciales, usuales en los Tratados de Libre Comercio. Sin embargo, si se tiene en cuenta que las disposiciones de comercio de bienes se encuentran condensadas en un solo apartado autónomo, podría argumentarse que esta primera parte sea calificada como de competencia exclusiva de la UE de acuerdo con las competencias cedidas por los Estados Miembros a las instituciones comunitarias y el resto de los apartados de naturaleza mixta. Si esto es así el capítulo comercial podría aprobarse en el Consejo con la simple mayoría cualificada de votos y luego remitirse para la consideración del Parlamento Europeo.

Esta circunstancia, en su vínculo con la posterior aprobación por los parlamentos nacionales de los países del MERCOSUR permitiría viabilizar y acelerar la entrada en vigor bilateral. En efecto, si el capítulo comercial se encuentra aprobado por la UE y por un país del MERCOSUR, el AMUE entraría en vigor para ambas partes.

Bibliografía

Agencia EFE. (12 de julio de 2019). Acuerdo UE-Mercosur puede ser ratificado en dos años:

Cámara Brasil-España. *EFE*.

Agencia EFE. (15 de julio de 2019). Un "Mercosur 2.0" se sube al pacto con la UE para dinamizar su agenda. *EFE*.

Bono, F. (11 de julio de 2019). El tratado de la UE con Mercosur no entrará en vigor antes de dos años. *El País*.

Cienfuegos Mateo, M. (2017). *Los Procedimientos de Celebración de Acuerdos Internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*. Barcelona: Bosch.

Comisión Europea. (2012). *Negotiating EU trade agreements Who does what and how we reach a final deal*. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf

Heath, M. (17 de julio de 2019). Mercosur busca acelerar aplicación de acuerdo con UE. *Reuters*.

Instituto de Estudios Birregionales. (2019). *Plazos y trámites para aprobación y ratificación del Acuerdo Mercosur - UE*.

Sastre, Á. (17 de julio de 2019). Mercosur quiere activar cuanto antes su pacto comercial con la UE.

La Razón.