



**INTEGRACIÓN  
REGIONAL  
¿Quo Vadis?**

**Sandra C. Negro  
-Directora-**

# Integración Regional: ¿Quo Vadis?

Sandra C. Negro

-Directora-

CITA:

Negro, Sandra C. (Directora); *Quo Vadis* – Integración Regional 2020, dirigido por Sandra C. Negro, 1ª ed.; Observatorio de implementación del Acuerdo Mercosur – Unión Europea, Facultad de Derecho – U.B.A.; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital. Link permanente para su descarga:  
<http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/>

#### DISCLAIMER

Está autorizada la reproducción total o parcial de esta obra para fines educativos o académicos, que carezcan de fines de lucro. Queda sujeta a autorización cualquier conformación de obra derivada de la presente. Deberán respetarse la titularidad de derechos sobre esta publicación y la autoría de su contenido, indicándose siempre su fuente. Queda absolutamente prohibida cualquier forma de comercialización de la obra o su contenido en forma separada. Para su distribución, la obra es de libre disponibilidad a través del sitio web institucional del Observatorio de Implementación del Acuerdo Mercosur – Unión Europea.

## INDICE

### DATOS DE LOS AUTORES

PRÓLOGO *por Lorenza Sebesta*

PRESENTACIÓN *por Sandra C. Negro*

### PRIMERA SECCIÓN: UNIÓN EUROPEA

CAPÍTULO 1: LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA, *por Alejandra P. Díaz*

CAPÍTULO 2: LA PANDEMIA, LA CRISIS Y LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA EN LA UNIÓN EUROPEA, *por Gonzalo Álvarez, Alexis Bugay, Emilio Cornaglia Matías Crolla, Florencia Tagliani y Tomás Yaber*

CAPÍTULO 3: EL MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI, *por Sandra Negro, Alejandra Díaz, María Isabel Morin, Verónica Laroca y Florencia Reissing*

CAPÍTULO 4: SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN E INNOVACIÓN: INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ESTRATEGIA DE DATOS EN LA UNIÓN EUROPEA, *por Sandra Negro, Gabriel Gette y Martín Cortese*

### SEGUNDA SECCIÓN: MERCOSUR- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

CAPÍTULO 5: EL MERCOSUR EN TIEMPOS DE PANDEMIA. SU ACTUACIÓN BAJO LA PRESIDENCIA PRO TEMPORE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *por Matías Crolla y Emilio Cornaglia*

CAPÍTULO 6: EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL, EN PARTICULAR UE Y MERCOSUR, *por Luciana Scotti y Leandro Baltar.*

CAPÍTULO 7: RELACIONAMIENTO EXTERNO Y ACTUALIDAD DE LAS NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR, *por Luciana Scotti y Rubén Romero*

CAPÍTULO 8: LOS IMPACTOS DEL COVID-19 EN LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS: EL CASO DEL MERCOSUR, *por Luciane Klein Vieira*

CAPÍTULO 9: LA COSTUMBRE JURÍDICA INTERNACIONAL EN EL MERCOSUR, *por Gabriela T. Mastaglia*

CAPÍTULO 10: GLOBALIZACIÓN, CONECTIVIDAD, CORONAVIRUS Y CAN, *por Martin Mollard.*



## INDICE DE AUTORES /DATOS DE AUTORES

**Gonzalo Álvarez.** Abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires y especialista en gestión universitaria (IGLU-OUI). Es profesor regular de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Psicología de la UBA. Es profesor de posgrado en distintos programas, entre ellos la Maestría en Derecho Internacional Privado de la UBA. Es Director del Programa de Actualización de Posgrado en Asesoría Jurídica de Universidades, UBA y miembro de la Comisión Académica de la Carrera de especialización en elaboración de normas jurídicas. Es codirector de la Revista Academia, sobre la enseñanza del derecho, investigador categoría III y codirector de diversos proyectos de investigación UBACyT, PICT, entre otros. Se ha desempeñado como Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la UBA, Director del Profesorado en Ciencias Jurídicas de la UBA y Rector de la Universidad de la Defensa Nacional. Es Presidente de la Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

**Leandro Baltar.** Abogado. Magister en Derecho Internacional Privado (UBA). Doctorando en Derecho Internacional Privado (UBA). Docente de Derecho Internacional Privado y de Derecho de la Integración en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. Coordinador de la Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración. Miembro adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L. Gioja”. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

**Alexis Bugay.** Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante de la Maestría en Derecho Penal y del Profesorado en Ciencias Jurídicas (UBA). Docente de la asignatura Derecho de la Integración regional de la Facultad de Derecho (UBA). Integrante del PICT 2015-1527.

**Martín Augusto Cortese.** Abogado y Magíster en Derecho Comercial y de los Negocios de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctorando en Derecho en la Facultad de Derecho de la UBA. Docente en la Facultad de Derecho de la UBA. Investigador Principal del Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico -CEIDIE- de la Facultad de derecho de la UBA.

**Matías Crolla.** Abogado, Mediador y Especialista en Gestión para la Defensa. Docente de Derecho de la Integración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UBA. Es miembro del Instituto de Derecho Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y miembro del Comité Redactor del Boletín del mencionado Instituto.

**Emilio Cornaglia.** Abogado Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Becario del IVLP USA en el Programa FURP USA 2018. Secretario de Extensión Universitaria de la Universidad de la Defensa Nacional de septiembre 2016 a febrero 2020

**Alejandra P. Díaz.** Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda de Elaboración de Normas Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UBA. Docente del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Derecho de la UBA. Investigador

Asistente del Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico - CEIDIE- de la Facultad de Derecho de la UBA.

**Gabriel Gette.** Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Relaciones Internacionales Europa/América Latina -Alma Mater Studiorum- Università di Bologna. Especialista en Derecho Procesal y Defensa del Estado-Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado-Procuración del Tesoro de la Nación (PTN). Auxiliar Docente Cátedra Derecho de la Integración-Sandra Negro- UBA. Investigador asistente en el Centro De Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico -CEIDIE- de la Facultad de Derecho de la UBA.

**Luciane Klein Vieira.** Doctora en Derecho (área: internacional) y Magíster en Derecho Internacional Privado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Derecho de la Integración Económica por la Universidad del Salvador (USAL) y Université Paris I – Panthéon Sorbonne. Jefe de Trabajos Prácticos en Derecho de la Integración (UBA). Profesora investigadora del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

**María Verónica La Roca.** Abogada, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Docente de Derecho de la Integración de la Cátedra de la Dra. Sandra Negro de la Facultad de Derecho de la UBA. Docente de la Universidad de Belgrano y de la Universidad Católica de La Plata. Investigadora Asistente del Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico -CEIDIE- de la Facultad de Derecho de la UBA. Ex becaria UBACyT.

**Gabriela T. Mastaglia.** Abogada. Doctora en Cs. Jurídicas. Profesora de las cátedras de Derecho Internacional Público, Organismos Internacionales y Derechos Humanos en los Departamentos de Derecho y Cs. Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad “Teresa de Ávila” de la Universidad Católica Argentina.

**Martin Mollard.** Abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires. Docente de las materias Derecho de la Integración y Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

**María Isabel Morin.** Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires. Cursó la Maestría en Relaciones Internacionales (UBA), Tesis en elaboración. Docente de Derecho internacional Público y de Derecho de la Integración, Facultad de Derecho-UBA. Investigadora Asistente del Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico -CEIDIE- de la Facultad de Derecho de la UBA.

**Sandra C. Negro.** Doctora en Derecho (UBA- Argentina). Abogada y procuradora (UBA). Magister en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA). Master en Gestión de Negocios y Formación Profesional para la Integración Latinoamericana (UCES). Master en Relaciones Internacionales (UB). Diploma de posgrado de la Università degli Studi di Padova. Cursos en la Academia de Derecho Internacional de la Haya y en la Organización Mundial del Comercio. Profesora titular de Derecho de la Integración (UBA). Profesora invitada de universidades argentinas y extranjeras. Directora e investigadora principal del CEIDIE- Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico- UBA-Argentina.

**Florencia Reissing.** Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires. Auxiliar docente en las materias Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración, Facultad de Derecho, UBA. Investigadora Asistente del Centro de Estudios Interdisciplinario de Derecho Industrial y Económico -CEIDIE- de la Facultad de Derecho de la UBA

**Rubén Romero.** Abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Derecho Aduanero y de la Integración Regional (UBA). Jefe de Trabajos Prácticos de Derecho de la Integración Regional (UBA).

**Luciana Scotti.** Abogada, egresada con Medalla de Oro (UBA). Magister en Relaciones Internacionales (UBA). Doctora de la Universidad de Buenos Aires con tesis sobresaliente, recomendada al Premio “Facultad” (Área Derecho Internacional). Diploma de Posdoctorado (Facultad de Derecho, UBA). Profesora Adjunta regular de Derecho Internacional Privado y de Derecho de la Integración en la Facultad de Derecho, UBA. Directora de la Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración. Vicedirectora e investigadora formada del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires

**Florencia Tagliani.** Abogada de la Universidad de Buenos Aires, con diploma de honor (2012) y reconocimiento al rendimiento académico de grado (2014). Es docente de la Facultad de Derecho de la UBA en las asignaturas Derecho de la Integración Regional y Elementos del Derecho Laboral y de la Seguridad Social

**Tomás Yaber.** Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Ex becario Programa ESCALA – AUGM, Facultad de Derecho, Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Investigador en Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 2015-1527. Realizó estudios de posgrado en Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).



## PRÓLOGO

La pandemia de coronavirus ha sido y será por un tiempo más un desafío para nuestras sociedades, nuestros sistemas económicos y políticos. No se trata solamente de sostener (o promover con mucho esfuerzo) un sistema de salud que sepa sobrellevar las medidas necesarias para controlar la difusión del virus y hacerse cargo de curar los casos más graves. El planeta en su conjunto necesita gobiernos que intenten armonizar riesgos vitales con efectos económicos, que proporcionen apoyo adecuado a los más afectados y a los más débiles, que sepan infundir confianza a sus ciudadanos y, al mismo tiempo, imponerles medidas coercitivas. Si, en la definición de estas últimas, puede recurrirse a grupos de “expertos”, la determinación de su finalidad última (el bien común) queda abierta, en las democracias, a un debate entre opiniones diferentes. Asimismo, toda respuesta necesita tener en cuenta las peculiaridades de cada país, su conformación social, económica, urbanística, las fobias de sus ciudadanos y sus modas culturales.

Así se explica por qué el nivel de gobierno que, a primera vista, parecería el más apto para enfrentar una amenaza global, o sea el nivel mundial, no ha resultado efectivo a la hora de encarar el coronavirus. De hecho, la Organización Mundial de la Salud, después de declarar el estado de emergencia internacional al principio de 2020 y, en marzo, la existencia de una pandemia, no tuvo mayor protagonismo en la puesta en marcha de las políticas para contrastarla. Por otro lado, los bloques regionales, a raíz de su membresía reducida y de cierta afinidad de valores y condiciones materiales entre sus integrantes, parecerían representar el justo medio entre un miope repliegue nacionalista y un vacío universalismo. ¿Es así? ¿En qué etapa de su desarrollo se encuentran algunos de los experimentos más avanzados de integración del continente sudamericano y de Europa? ¿Y, más puntualmente, en qué estadio se hallan aquellos programas, planes de acción, agendas, propuestas y regulaciones acerca de los sectores que se revelaron centrales para responder a los desafíos de la pandemia, tal como las tecnologías digitales, incluso el comercio electrónico, el medio ambiente y el principio democrático?

Los aportes de esta colección ayudan a formarse una opinión respecto a estas inquietudes. Son trabajos intrépidos porque la mayoría de ellos tratan de un reto en ciernes, cuyos contenidos y repercusiones están apenas desdibujados. Por otro lado, sus autores, juristas dedicados al estudio de la integración en varias etapas de sus respectivas carreras académicas, son conscientes de que éstas no son sólo sujeto de investigación y enseñanza, sino un horizonte posible de vida común, pacífica y fructífera, democrática y justa. Saben también que sus avances dependen no sólo de una incesante voluntad política, sino de un esfuerzo descriptivo y analítico paciente y original, que sepa detectar los puntos de debilidad y de fuerza de un proceso cuyo margen de autonomía es escaso –ya que vive atrapado en–, y en una continua remisión

a, un entorno nacional (siempre sensible a los cantos de sirenas del nacionalismo agresivo) y un entorno internacional (más atento al orden que a la justicia).

Un esfuerzo de tal envergadura no lo puede cumplir un individuo solo, por más rica sea su erudición en la materia y más sofisticadas sus herramientas analíticas; se necesita de un grupo de intelectuales, cuyos intereses de investigación se complementen, cuyas opiniones concurren a debates abiertos e instruidos y cuya pasión se atesore en un caudal común. Celebro el talento de la profesora Sandra Negro en encauzar los esfuerzos de sus colegas en esta dirección, su perseverancia en pos del afianzamiento de la integración regional en todas las latitudes, su modestia ajena a todo protagonismo, que, por suerte, no logra opacar sus peculiares dotes docentes y científicas.

*Lorenza Sebesta*, profesora Jean Monnet *ad personam*, Centro de Excelencia Jean Monnet, Universidad de Trento

Mori (Italia), 8 de octubre de 2020.

## **¿QUO VADIS? –INTEGRACIÓN REGIONAL 2020-**

### **INTEGRACIÓN REGIONAL 2020 ¿HACIA DÓNDE MARCHA LA INTEGRACIÓN REGIONAL?**

La pandemia del COVID 19 afectó y afecta a todos: estados, organizaciones internacionales, empresas, individuos. Puso en vilo a sistemas sanitarios nacionales e hizo evidente la ausencia de las políticas de salud con dotaciones de recursos materiales y humanos suficientes para enfrentarla. Los procesos de integración regional se vieron forzados a reaccionar, en primer lugar, adaptando su respectivo funcionamiento a las restricciones que imponía el peligro de contagio y en segundo término, a adoptar decisiones pensando en el escenario actual pero especialmente, en horizontes futuros o sea en el orden post-pandemia.

En esta obra, a través de una serie de artículos organizados en dos secciones Unión Europea y Mercosur-América Latina, se analizan los cambios, los desafíos, los escenarios actuales y futuros que los Estados y los procesos de integración regional transitan en este nuevo tiempo, el orden post –COVID 19.

En ese orden destacan una serie de cuestiones que se presentan y que han surgido para señalar el camino a transitar por ambos bloques a ambos lados del Océano Atlántico.

A su vez, se han agudizado antiguos problemas y han surgido otros nuevos, a los cuales las estructuras jurídico-institucionales de la integración regional intentan responder con acciones o medidas concretas para hacer viable el logro de sus respectivos objetivos económicos y no económicos.

Los temas tratados en la primera sección, referidos a la Unión Europea, son cuatro: la erosión democrática, la crisis y los cambios de la política, el medio ambiente y la inteligencia artificial y la sociedad digital. Los dos primeros refieren a la política y a las instituciones: el primer capítulo está dedicado al examen y crítica del funcionamiento democrático nacional (estatal) desde la mirada regional europea y el segundo de los capítulos, a la crisis y respuesta de la estructura institucional de la UE para enfrentar a la pandemia.

Los capítulos tercero y cuarto están referidos al análisis de dos temas-problemas presentes con anterioridad a 2020 pero que fueron adecuados al orden post-pandemia. Medio ambiente e Inteligencia artificial ponen el acento en la relevancia de acciones, estrategias, y programas en correspondencia con objetivos de la integración regional y con el posicionamiento que la UE busca afianzar en este nuevo orden post-pandemia.

La segunda sección presenta cuatro contribuciones sobre el Mercosur, una particular sobre UE y Mercosur y la última, dedicada a la Comunidad Andina de Naciones-CAN-. Los capítulos sobre Mercosur (capítulos 5, 8, 9 y 10) versan, respectivamente, sobre la actuación del Mercosur durante el primer semestre de la pandemia, el relacionamiento externo y las negociaciones del bloque, la libre circulación de personas y el papel de la costumbre en ámbito Mercosur. En tanto que el capítulo 7 está dedicado al comercio

electrónico y el examen de su regulación tanto en el ámbito de la UE como del Mercosur. Por su parte, en el capítulo de la CAN se examina la adaptación de este proceso a los desafíos que plantea la conectividad.

Los autores de los diversos capítulos de esta publicación son docentes e investigadores que trabajaron en sus contribuciones, en forma individual o colectiva, con sus respectivos grupos de trabajo, intentando enfocar y brindar perspectivas de análisis y reflexión en cada caso.

Finalizando el año 2020, la actualidad del COVID 19 muestra que afecta a todo el planeta y que ha incidido fuertemente en los Estados de ambas regiones, por ende, en sus políticas públicas, y que se han puesto en práctica medidas de restricción que afectan el libre tránsito, el intercambio comercial y el mercado del trabajo fundamentalmente. Así surge la primera de las paradojas, la UE y el Mercosur que fueron establecidos para facilitar los intercambios en su interior, deben aceptar y tratar de conciliar los objetivos de la integración con las restricciones estatales impuestas a raíz de la pandemia.

Es cierto que en cada bloque hay problemas estructurales diferentes, en el Mercosur por ejemplo, figuran la incapacidad de armonizar políticas económicas y comerciales y el temor a ceder soberanía, la insuficiente infraestructura física ante la gran extensión geográfica, la repetida inestabilidad política, las numerosas crisis económicas; los índices de pobreza estructural, altos niveles de desempleo, entre otros.

¿Hacia dónde marcha la integración regional? Obviamente que las respuestas son distintas de acuerdo a la realidad de cada bloque pero algunos desafíos son comunes invertir en mejorar infraestructuras, promover mayores espacios de cooperación regional, en especial, el comercio intrarregional e interregional- por ejemplo, entre la UE y el Mercosur -, la transformación digital y afrontar los retos del cambio climático, el desarrollo y cohesión de las regiones y la erradicación de la pobreza y la exclusión social, entre otros.

Varios de los problemas y de los escenarios han sido descritos a lo largo de los capítulos de esta publicación, fruto de la mirada atenta y alerta de sus autores que en varios casos, desde su formación interdisciplinaria de posgrado, tratan de brindar respuestas jurídicas y no jurídicas ante las diversas realidades y sus peculiaridades analizadas.

Por último, agradezco la tarea de edición y revisión efectuada por la licenciada Alejandra Díaz y por el diseño de tapa a Felicitas Marquina.

¿Quo Vadis? Esta publicación refleja, a partir de una pluralidad de criterios, los distintos puntos de vista sobre la nueva realidad-2020- de la integración regional en un escenario futuro inmediato- 2021- en el que conviven muchas incertidumbres y pocas certezas.

## PRIMERA SECCIÓN: UNIÓN EUROPEA

## CAPITULO I

# LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

*Alejandra P. Díaz*

### 1. INTRODUCCIÓN

Los Estados actuales mayoritariamente se rigen por constituciones de corte democrática y republicana, en donde muchas veces la tradicional distribución tripartita de poder queda superada por una distribución más amplia de poder. La condición democrática es un plus de legitimidad para los Estados en el concierto internacional. El principio democrático ha sido revalorizado sobre todo a partir de las consecuencias que dejaron los regimenes totalitarios que se vieron en el siglo XX. Desde ese entonces la democracia ha ido ganando terreno porque se asoció a la libertad y al respecto a los derechos, en especial, los derechos humanos. Asimismo ha ido afianzándose paso a paso primero en Europa, en Oceanía, luego en América, posteriormente en la Europa del Este y en algunas partes de Asia; y siempre está la esperanza que se extienda a los lugares en donde aún no a llegado. El último espaldarazo importante para su expansión lo provocó la caída del Muro de Berlín con la consecuente desintegración del mundo soviético. Paralelamente, también a partir de la de la segunda posguerra mundial se han ido produciendo procesos de integración regional como un fenómeno de construcción política, de cooperación e interdependencia, especial pero no exclusivamente económica, entre Estados.

La integración abarcaría un proceso penetrante en la proximidad entre los miembros de una organización. Este fenómeno estaría reflejando una profunda voluntad de crear acuerdos; los Estados aceptan construir un diagrama político conjunto, por ejemplo, la formación de un ámbito económico tal como una zona de libre comercio o una unión aduanera.

El término “integración” podría aludir a cualquier iniciativa que pretenda buscar soluciones análogas, para ciertos sectores, como económico, social, jurídico o militar. Pero por otra parte, podría referirse a un proceso en cual unidades independientes que decidan constituir agrupaciones para alcanzar la formación de un sistema jurídico-político coherente e institucionalizado en común. En este último concepto, se encontraría la idea de “proceso” implícita en la perspectiva de diferentes grados posibles de integración y de una estructura organizativa.

Czar de Zalduendo comprende que la “Integración regional sería el conjunto de tratamientos preferenciales- tanto económicos como sociales y, tal vez, políticos- que se otorgan Estados perteneciente a la misma región”<sup>1</sup> Agrega también Ciuro Caldani, que “La integración de diversos Estados es uno de los caminos para superar las limitaciones

---

<sup>1</sup> CZAR DE ZALDUENDO, Susana: “Derecho Internacional y derecho de la Integración”; en NEGRO, Sandra Cecilia (directora): Derecho de la Integración. Manual; Buenos Aires, Ed. BdeF; 2013. P 30.

de la *globalización/ marginación* que con numerosas tensiones entre la mundialización y las reacciones de los Estados y las regiones, se producen en nuestro tiempo.”<sup>2</sup>

Por lo tanto, la Integración implica un término que puede usarse en diferentes sentidos. En un concepto más abarcativo, “la ‘integración’ se referiría, en sentido más amplio, a cualquier iniciativa local de cooperación que tenga por objetivo la liberalización del comercio y/o la reducción de los aranceles. Ya en un sentido más específico, la integración regional económica describiría un proceso compuesto por las fases de la zona de libre comercio, de la unión aduanera, del mercado común y, en última instancia, de la unión económica.”<sup>3</sup>

Un esquema de integración implica una organización que se ubica “entre las organizaciones internacionales clásicas y las estructuras federales. La distribución de competencias que se opera en su seno es tan profunda que no puede equipararse absolutamente a las organizaciones tradicionales, mientras que la retención de determinados poderes soberanos por sus Estados miembros impiden también que puedan ser calificadas de Estados federales”<sup>4</sup>. Como sostiene Czar de Zaldueño, “es útil destacar que, diferencia de la organización tripartita de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) que rige en la organización política nacional, los órganos de la integración combinan, por lo general, las funciones normativas con las ejecutivas y, en algunos casos, los órganos ejecutivos intervienen en el procedimiento de resolución de conflictos”<sup>5</sup>.

Desde ya partimos de la idea que los procesos de integración tienen todos, a pesar de ser semejantes, características y dinámicas particulares. Entre todos, el que surge como un diseño institucional diferenciado es el de la Unión Europea. Ese diagrama institucional se ha alcanzado luego de un largo camino de evolución en su estructura institucional. Ella comienza en una propuesta que llevó a cinco Estados a fundar la CECA<sup>6</sup>. Allí se encontraban Alemania y Francia quienes tenían desconfianzas mutuas desde hacia mucho tiempo. Por ende, había un interés especial porque ninguno alcanzaría a tener el poder totalmente concentrado. La cláusula de toma de decisiones por unanimidad resultaba insuficiente para calmar esa desconfianza y a la vez competencia entre estos grandes estados. Por ende, fue necesario crear un entramado de poder donde la toma de decisión necesitara de la cooperación de todos los involucrados. En la evolución fue haciéndose fuerte la idea dentro de este proceso de integración que aspiraba a ser más que una mera integración económica. Lo cual implicaba que no sólo los países que lo integraban fueran regímenes democráticos y de estados de derecho, sino que el esquema mismo debería basarse en práctica e instituciones democráticas.

Ya desde el Tratado de Roma (1957) por el cual se constituyó la Comunidad Económica Europea –CEE- establece en su artículo 237 como requisito para ingresar que el país sea un estado democrático. Este requisito se mantuvo inalterable aún en el Tratado de Lisboa.

En 1993 se establecieron criterios objetivos de adhesión, a través del Consejo Europeo reunido en Dinamarca, denominados Criterios<sup>7</sup> de Copenhague. Entre los distintos

---

<sup>2</sup> CIURO CALDANI, Miguel Ángel: “Aportes metodológicos para la integración del MERCOSUR”; en Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión ; Año 1; N° 1, 2013.Pp. 109

<sup>3</sup> CARVALHO DE VASCONCELOS, Raphael: “Regionalismo”; en Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión; Año 1; N° 1, 2013. Pp 218.

<sup>4</sup> DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: “Las organizaciones internacionales”; Madrid, 8ª ed. Tecnos; 1994. Pp 46

<sup>5</sup>Op.cit p 30

<sup>6</sup> Los 6 primeros países integrantes de la CECA –Comunidad Económica del Carbón y el Acero- en 1952, fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos

<sup>7</sup> Consultar en [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es)

criterio, el criterio político establece “el país candidato debe ser una democracia estable que garantice el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías o sea se agrega el requisito de la estabilidad de las instituciones democráticas (fundamental si se observa a la luz de los PECOS) y en particular la protección de las minorías.”<sup>8</sup>

Los PECOS, es decir los países de Europa Central y Oriental se incorporaran a la UE a partir de 2004 mediante diversos acuerdos. “Los acuerdos representaron el marco jurídico necesario para preparar las futuras incorporaciones pues permitieron a los PECOS reforzar durante el período de transición la consolidación de instituciones democráticas y preparar sus economías para la competencia del mercado único.”<sup>9</sup>

## **2. LA FRAGILIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

El objetivo de esta presentación es indagar cuáles son los recursos con los que cuenta la UE para garantizar la democracia de los Estados que la componen. Esta preocupación surge y resurge debido a los sucesos donde se plantea el socavamiento de la democracia en dos Estados integrantes de los PECOS: Polonia y Hungría. Asimismo lo que se ha visto a raíz de las medidas contingentes que se han ido tomando en Estados miembros de la UE durante la pandemia del Covid 19.

Enfocándonos en principio solo en los casos de Polonia y Hungría, podemos comprobar que en ambos la Comisión Venecia<sup>10</sup> ha marcado numerosas inconsistencias o violaciones a las buenas prácticas democráticas y hasta a los derechos humanos, y no ha encontrado respuestas favorables en dichos estados para subsanarlas.

En primer lugar, será necesario hacer una breve referencia a la dificultad de nuestro tiempo para poder marcar con claridad las diferencias entre la democracia y formas iliberales y/o no democráticas de gobierno. Luego trataremos específicamente los dos casos que nos interesan a los fines de este trabajo. Y por último, marcaremos los casos que se han dado en el 2020 como medidas de excepción para actuar conteniendo la pandemia.

Partiremos de una reflexión que expuso Norberto Bobbio en la década de 1980 “El Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado Democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es imposible que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades

---

<sup>8</sup> NEGRO, Sandra: “La Adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el Mercosur”; en Revista Densidades n° 2, 2008. (Pp 43-56). Pp.46

<sup>9</sup> *Ibidem*. pp.47.

<sup>10</sup> Es el nombre común de la Comisión Europea para la Democracia para el Derecho. Fue creada en 1990 e integrada por expertos independientes. Es un órgano consultivo del Consejo de Europa sobre temas de derecho constitucional. Brinda asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales, legislación para-constitucional, legislación para las minorías y legislación electoral. [www.Venice.coe.int](http://www.Venice.coe.int).

fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.”<sup>11</sup>

Ahora bien, para hablar de democracia, teniendo en cuenta que se contrapone a los gobiernos autocráticos, es necesario considerar que se caracteriza por un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién será el autorizado para tomar la decisión colectiva y bajo qué procedimiento. Aquí los ciudadanos (de forma directa o indirecta) son los que toman las decisiones y a través de la regla de la mayoría determinan quiénes de entre ellos serán los que se ocupen de ejercer cargos de autoridad para tomar las decisiones sobre las cuestiones puntuales de la cosa pública. En este punto la opción de elegir debe darse entre alternativas reales. “Con el objeto que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos en base a los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir del Estado que no sólo ejerce el poder sub lege, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático.”<sup>12</sup>

No todos los regímenes democráticos que se muestran como tal necesariamente lo son, aunque tampoco son dictaduras clásicas. Pero lo cierto es que la democracia representativa liberal se está erosionando en muchos lugares de occidente. Se puede observar regímenes que celebran elecciones, sostienen algún grado de pluralismo y de competencia multipartidista, que sin embargo, quebrantan las normas mínimas de democracia de manera grave y sistemática. Se los puede llamar regímenes electorales pero no democráticos, pues encubren (o no tanto) gobierno autoritarios. Presentan un escenario de ambigüedad, sobre los que la teoría viene trabajando hace años, a veces elaborando categorías intermedias como “regímenes democratizadores” o “semidemocracia”. También se han elaborado “subtipos disminuidos”<sup>13</sup> como la “democracia iliberal”<sup>14</sup> o la “democracia delegativa”<sup>15</sup>. Asimismo se ha arribado a conceptos tales como “democracia electoral”<sup>16</sup> o “autoritarismo competitivo”<sup>17</sup>. Todos estos modelos comparten la presencia de actividad electoral pero no han institucionalizado dimensiones sustanciales como el estado de derecho, la independencia de los poderes públicos, la rendición de cuentas, la integridad de los funcionarios y la deliberación pública.

### 3. LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA Y LA EXPERIENCIA DE LA UE

---

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto: “El futuro de la democracia”; 3º ed. Fondo de Cultura Económico; México, 2001. Pp.26, 27

<sup>12</sup> *Ibidem.* pp 26. También se puede consultar sobre este tema en Dahl, Robert: “La poliarquía”, Tecnos, Madrid, 1997.

<sup>13</sup> COLLIER, David y LEVITSKY, Steven: “Democracy with adjectives conceptual innovation in comparative research”, *World Politics*, 49, abril, 1997. pp. 430-451

<sup>14</sup> ZAKARIA, Fareed: “The rise of illiberal democracy”; *Foreign Affairs*, 76 (6); 19997. Pp.22-43.

<sup>15</sup> O’DONNELL, Guillermo: “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, nº 1, January; 1994: 55-66.

<sup>16</sup> SCHEDLER, Andreas: “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”; *Estudios Políticos* nº 24; enero-junio; Medellín, 2004. Pp. 137-156

<sup>17</sup> LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan A.: “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, *Estudios Políticos* nº 24, enero-junio; Medellín; 2004. Pp. 159-176.

Es importante aclarar que lo que llamamos “*Cláusula Democrática*” en la UE esta incluido en el Tratado de la Unión Europea en su artículo 2, que dice: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

La importancia que toma esta declaración de valores para la integración del esquema implica que la Unión Europea no sólo se reconoce como una comunidad de derecho sino también como una comunidad de valores<sup>18</sup>. Por lo tanto, dichos valores son una exigencia ineludible para aquellos Estados que pretendan la adhesión. Cuando observamos el artículo 49 TUE, quien regla el proceso de adhesión, incluye explícitamente como requisito el respeto a los valores expresados en el artículo 2 TUE.

Por ende, es imposible ni siquiera postularse para ingresar al bloque si no se cumple con estos requisitos<sup>19</sup>. Es así que el artículo 2 TUE estable una precisa enumeración de valores y consecuentemente una caracterización de la sociedad en la que se desarrollan los Estados. Esto implica que se mantendrán los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, en una sociedad que se caracterizará por ser pluralista, propugnar la no discriminación, la tolerancia, la fraternidad, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre varones y mujeres. También en los Estados nacionales miembros de la Unión Europea sus Constituciones sostienen y se sostienen en el principio democrático y en garantizar la protección de los derechos fundamentales. Asimismo el Consejo de Europa y la misma Unión Europea tiene la pretensión que les desvela de lograr el ejercicio de una democracia plena y de la protección de los derechos fundamentales. Objetivo que se fue viendo plasmado en los Tratados que se fueron sucediendo desde el de Roma en 1957 hasta el de Lisboa (2007-2009). Si hay un elemento distintivo de la Unión Europea (entre otros varios) como esquema de integración es el de tratar de construir instancias realmente democráticas<sup>20</sup> no solo estableciendo ámbitos de representación sino dotando dichos órganos de capacidad de decisión, como puede ser hoy el proceso de codecisión<sup>21</sup>.

Aparece aquí la necesidad de preguntarnos si existen previstas consecuencias tangibles para un Estado miembro en caso de violación sistemática del artículo 2 TUE. Y cuando hablamos de violación sistemática no hablamos de la violación de algunos derechos por los cuales los ciudadanos suelen recurrir a los tribunales y obtener reconocimiento de esa situación. Esas posibilidades suelen darse aún en Estados de derecho que funcionan como tal. Tampoco nos referimos a la calidad de la democracia es decir, esos casos

---

<sup>18</sup> Este tema lo analiza MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, José: “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el estado de derecho”; en UNED. Teoría y realidad Constitucional; n° 43; 2019. Pp. 121-159.

<sup>19</sup> Un ejemplo de esto fue el caso de España. En 1964 el gobierno de Franco envía una carta solicitando el ingreso a la CEE, la cual le será rechazada. En el año 1977 el flamante gobierno democrático de Adolfo Suarez volverá a solicitar el ingreso. La entonces CEE iniciará el proceso de adhesión para apoyar a la naciente democracia española pero recién se concretará con la firma del tratado de adhesión en 1985 que tendrá vigencia a partir del 1/01/1986.

<sup>20</sup> Es importante tener en cuenta que el artículo 10 TUE establece que el “funcionamiento de la Unión se fundamenta en el principio de democracia representativa”.

<sup>21</sup> Proceso legislativo ordinario de la Unión Europea protagonizado por el Consejo y el Parlamento Europeo.

donde los principios democráticos no tienen un cumplimiento óptimo porque siempre ha existido diversos niveles de calidad democrática entre los Estados miembros.

En realidad nos referimos a aquellas situaciones en las cuales la erosión democrática en el Estado sea tan grave y evidente que lo pondría en una situación muy comprometida para ser considerado como una verdadera democracia liberal. Es esto lo que se denominaría una crisis democrática sistémica de los valores que son pilares de la democracia liberal.

Una respuesta lógica sería suponer que los Tratados se plantean la cuestión de cómo actuar ante las situaciones de la gravedad mencionada. En el Tratado de Ámsterdam (1997) se estableció por primera vez un ensayo para regular en el caso de “La existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados”<sup>22</sup> en los tratados. Luego en el Tratado de Niza (2001) se intentó perfeccionar esa regulación y terminó dando por resultado el actual artículo 7 TUE que establece el procedimiento para sancionar al Estado miembro que incumpla el artículo 2.

En el artículo 7 se sostiene: “1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

---

<sup>22</sup> Art. F.1. Tratado de Ámsterdam (Firmado en 1997 y vigente a partir de 1999)

5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”<sup>23</sup>

Como podemos ver el artículo establece una multiplicidad de situaciones y posibles respuestas de la UE. Una actitud se tomará ante un Estado miembro que pueda verse comprometido en el cumplimiento de los valores del artículo 2, es decir que haya riesgo de violación de los valores democráticos y el Estado de derecho, y otra muy diferente será si efectivamente se ha producido la violación sistemática de los mismos. En el primer caso se podría actuar dando un llamado de atención y convocando a la participación de una serie de instituciones (u organizaciones) que podrían analizar el caso y dar recomendaciones al Estado en cuestión para subsanar el incumplimiento con el artículo 2. En cambio, ante la segunda situación la reacción debería ser contundente y abrirse el procedimiento que establece el artículo 7.

Entendemos que los mecanismos previstos en el artículo 7 TUE son más de naturaleza política y no se los ha pensado para actuar sobre las violaciones puntuales de derechos fundamentales. A nuestro entender, esto se debe a que ya existen dentro del entramado del esquema de integración mecanismo ordinarios, de naturaleza jurídica, que pueden garantizar los derechos fundamentales a través de los distintos órganos jurisdiccionales nacionales y de la Unión: Tribunal Europeo de Derechos Humanos-TEDH-, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea-TJUE-, Convención Europea de Derechos Humanos<sup>24</sup>-CEDH- , Comisión Europea para la Democracia para el Derecho y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE

En 2018 se está implementando los pasos del procedimiento del artículo 7 TUE para 2 casos que la Unión Europea entienden, que encuadrarían en la condiciones para la aplicación de la cláusula democrática.

#### **4. EL CASO DE POLONIA**

La República de Polonia, es integrante plena de la Unión Europea desde 1 de mayo del 2004<sup>25</sup>. Hay una propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia con fecha del 20/12/2017 y decide que efectivamente “existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia”<sup>26</sup> y prosigue haciendo una serie de recomendaciones para que dicho Estado implemente. Esta Decisión llega luego de que el caso de Polonia considerado por la Comisión Europea quien elaboró una propuesta que el Parlamento Europeo aprobó. Este es el colorario de una serie de sucesos que se dieron en Polonia que tuvo el acompañamiento por ejemplo de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, denominada

---

<sup>23</sup> TUE artículo 7

<sup>24</sup> Formalmente es el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que fue adoptado por el Consejo Europeo en 1950.

<sup>25</sup> Su ingreso se produjo con otros 9 países: [República Checa](#), [Chipre](#), [Eslovaquia](#), [Eslovenia](#), [Estonia](#), [Hungría](#), [Letonia](#), [Lituania](#) y [Malta](#)

<sup>26</sup> Artículo 1 de la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia con fecha del 20/12/2017-2017/0360 (NLE)

Comisión Venecia, quién estuvo monitoreando todos los acontecimientos sobre los cuales había cierta preocupación.

Lo que desató el conflicto son los hechos que se describe el informe para la Decisión del Consejo: “El día 8 de octubre de 2015, en puertas de la elecciones generales a la cámara baja el Parlamento polaco (en los sucesivo, el Sejm) previstas para el día 25 de ese mes, la cámara saliente designo a cinco personas para ser “nombradas” jueces del Tribunal Constitucional por el Presidente de la República. Tres jueces ocuparían puestos que habían quedado vacantes durante la primera legislatura que llegaba a su fin, mientras que los otros dos cubrirían puestos que quedasen vacantes durante el mandato de las nuevas Cortes, constituidas el 12 de noviembre de 2015. El 19 de noviembre de 2015, tras las elecciones generales el Sejm modifico mediante procedimiento acelerado la Ley del Tribunal Constitucional, introduciendo la posibilidad de anular los nombramientos judiciales realizados por la anterior legislatura y de nombrar a cinco nuevos jueces. El 25 de noviembre de 2015, el Sejm aprobó una moción por la que se anulaban los cinco nombramientos de la legislatura anterior y el 2 de diciembre nombró a cinco nuevos jueces.”<sup>27</sup>

Las dos decisiones fueron sometidas al Tribunal Constitucional quien dicto sentencia el 3 y el 9 de diciembre de 2015. En la primera, declaró que la legislatura saliente estaba facultada para nombrar a quienes debían ocupar las 3 vacantes que se producirían al expirar el mandato de los tres jueces integrantes del Tribunal Constitucional el 6 de noviembre, pero asimismo no estaba facultada para nombrar a los dos jueces que tendrían que sustituir a aquellos a quienes su mandato vencería en diciembre. Además, se refirió a la obligación del Presidente de la República de tomarles juramento inmediatamente a esos jueces.

En la sentencia del 9 de diciembre de 2015, el Tribunal Constitucional invalidó la base jurídica esgrimida por la legislatura entrante para nombrar los 3 jueces que tendrían que ocupar las vacantes abiertas el 6 de noviembre. Estas sentencias nunca fueron publicadas por el gobierno polaco y el Presidente tomó juramento a los jueces designados por la segunda legislatura. Es decir, aquellos sobre los que el Tribunal Constitucional había determinado que no había base jurídica para su nombramiento.

Por otra parte, el Presidente del Tribunal Constitucional es nombrado por el Presidente a recomendación de los jueces integrantes de dicho Tribunal, pero en esta ocasión el Presidente nombro en cabeza del Tribunal a una jueza<sup>28</sup> nombrada por esa segunda legislatura.

Asimismo, se aprobó una ley para el cese y jubilación<sup>29</sup> forzosa de todos los jueces mayores de 65 años. Esto deja a muchos jueces en la obligación de retirarse puesto que la edad jubilatoria pasó de 70 años a 65. En el caso del Tribunal Supremo es de una magnitud importante puesto que de los 83 jueces que lo componen, 31 deberían retirarse. Lo cual permitirá una renovación inmediata de una importante cantidad de integrantes del Tribunal Supremo. Los nombraría el Presidente a recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial que en su nueva composición está integrado en su mayoría por designación política. También hay que tener en cuenta que el mandato del actual Presidente primero del Tribunal, establecido por la Constitución, terminaría anticipadamente, ya que la Constitución preveía su finalización para el 2020. Entonces

---

<sup>27</sup> Punto 2.1 inc (9) de la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia con fecha del 20/12/2017-2017/0360 (NLE). Pp. 3.

<sup>28</sup> Fue nombrada Presidente del Tribunal Constitucional el 19 de diciembre de 2016. Ver punto 2.3 a partir de (38) Op. cit pp 8

<sup>29</sup> *Ibidem*. Consultar el 4 , pp 22 y ss

al nuevo Presidente primero lo nombraría al Presidente pero sin la propuesta de candidatos que tiene que realizar el pleno de la integración del Tribunal. “El nombramiento de un Presidente primero en funciones con arreglo a un procedimiento ad hoc sin participación del poder judicial suscita serias preocupaciones en relación con el principio de división de poderes”<sup>30</sup>, dice la propuesta de Decisión del Consejo. “El nuevo régimen de jubilación afecta negativamente a la independencia de los jueces. Las nuevas reglas crean un instrumento adicional a través del cual el Presidente de la República puede influir individualmente sobre los jueces. En particular, la ausencia de criterios sobre la prórroga de los mandatos abre la puerta a una discrecionalidad indebida, socavando así el principio de inamovilidad de los jueces. Al tiempo que adelanta la edad de jubilación, la ley permite que el Presidente de la República prorrogue el mandato de los jueces hasta 6 años. Asimismo, no hay ningún plazo para que el Presidente de la República adopte la decisión sobre la prórroga, lo que le permite mantener la influencia ante los jueces afectados durante el resto del mandato de estos. Incluso antes de alcanzar la edad de jubilación, la mera perspectiva de tener que solicitar al Presidente dicha prórroga puede presentar una presión sobre los jueces afectados.”<sup>31</sup>

La misma “ley introduce una nueva forma de control judicial de sentencias y decisiones definitivas y vinculantes, el recurso extraordinario”<sup>32</sup>. A partir de entrada en vigencia y en el plazo de tres años el Tribunal Superior de la República de Polonia podrá anular en todo o en parte cualquier sentencia dictada por cualquier tribunal desde treinta años antes, incluidas las del propio Tribunal Superior, salvo excepciones.

“Este nuevo procedimiento de recurso extraordinario suscita preocupación por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, que es un elemento clave del Estado de Derecho. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, procede recordar la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada: “con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de justicia, es necesario que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recursos disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos”<sup>33</sup>.

Por último, mencionaremos otra ley que le preocupa a la Unión Europea, que es la Ley de Organización de los Tribunales ordinarios. Mediante ella se baja la edad jubilatoria de los jueces y se le entrega al Ministro de Justicia la facultad de acordar la prórroga de los mandatos judiciales con arreglos a criterios vagos. Esa extensión podría darse hasta los 70 años del juez.

De acuerdo a cómo entienden esta reforma las autoridades de las instituciones europeas “El nuevo régimen de jubilación afecta negativamente a la independencia de los jueces. Las nuevas formas crean un instrumento adicional a través del cual el Ministro de Justicia puede influir individualmente sobre los jueces. En particular, la vaguedad de los criterios sobre la prórroga de los mandatos permite una discrecionalidad indebida, socavando así el principio de inamovilidad de los jueces. A pesar de reducir la edad de jubilación, la ley permite al Ministro de Justicia prorrogar el mandato a los jueces hasta

---

<sup>30</sup> *Ibidem* pp. 24.

<sup>31</sup> *Ibidem*. Pp.26

<sup>32</sup> *Ibidem* pp. 26.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp.27

en 10 años en el caso de las juezas y en 5 en el caso de los jueces. Asimismo, no hay ningún plazo para que el Ministro de Justicia adopte una decisión sobre la prórroga, lo que le permite mantener la influencia sobre los jueces afectados durante el resto del mandato de estos. Incluso antes de alcanzar la edad de jubilación, la mera perspectiva de tener que solicitar al Ministro de Justicia dicha prórroga puede representar una presión sobre los jueces afectados.”<sup>34</sup>

Todo lo hasta aquí enumerado y algunas reformas más que está llevando a cabo Polonia, se encuentra en evidente tensión con el Estado de Derecho, y por tanto, pone en serio riesgo la democracia. Es por esta razón que la Unión Europea ha decidido poner en marcha el procedimiento para la aplicación del artículo 7 apartado 1 del Tratado de la Unión Europea.

## **5. LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA. EL CASO DE HUNGRÍA**

El mismo artículo 7 es invocado ante la situación de Hungría, y con motivo de ello se ha establecido la Resolución<sup>35</sup> del Parlamento Europeo del 12 de septiembre de 2018, que propone al Consejo la aplicación de dicho artículo. En el proceso contra Hungría las causas de riesgo democrático que enumeran las autoridades de la Unión son numerosas y variadas. Dichas causas son: el funcionamiento del sistema constitucional y electoral; la independencia del poder judicial así como de otras instituciones y los derechos de los jueces; la corrupción y los conflictos de intereses; la protección de datos y de la intimidad; la libertad de expresión; la libertad de cátedra; la libertad de asociación; el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías; los derechos fundamentales de los migrantes, solicitudes de asilo y refugiados; y los derechos económicos y sociales.

Solo para plantear dos ejemplos sobre Hungría diremos, que la reforma judicial implica también, al igual que Polonia, el descenso en la edad jubilatoria de los jueces, afectando de esta forma la inamovilidad en los cargos judiciales.

Por otra parte, Hungría ha recibido varias sentencias desfavorables tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de las cuales, muchas aún se encuentran pendientes de cumplimiento por el estado húngaro<sup>36</sup>. Este es un brevísimo muestreo de algunos de los indicadores que

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp.32

<sup>35</sup> Resolución del Parlamento europeo, del 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en lo que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131 (INL))

<sup>36</sup> A modo de ejemplo podemos citar la sentencia del 8 de mayo de 2014, que dictaminó que “Hungría había violado la libertad de asociación, interpretada a la luz de la libertad de conciencia y de religión.” Sentencia del 8 de mayo de 2014, Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros/Hungría, citada en la Resolución del Parlamento Europeo del 12 de septiembre de 2018 op.cit. libertad de religión apartado (39). Allí también se hace referencia que el Tribunal Constitucional de Hungría había dictaminado que “determinadas normas que rigen las condiciones para el reconocimiento de las iglesias eran inconstitucionales” En otro fallo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que se violaba “el derecho al respecto a la vida privada debido a las insuficientes garantías jurídicas contra la vigilancia secreta e ilegal con fines de la seguridad nacional, también en relación con el uso de telecomunicaciones.” Sentencia del 12 de enero de 2016, Szabó y Vissy/Hungría citada en la Resolución del Parlamento Europeo op.cit. protección de datos y de la intimidad (25). Por último, y recordando que estos son sólo algunos de los fallos que se emitieron contra Hungría, en las sentencias del 20 de octubre de 2015, la del

llevan a la Unión Europea a concluir que en Hungría se encuentran en riesgo los valores democráticos y el Estado de Derecho, lo cual viola el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que Hungría debió firmar y ratificar para ser miembro de la Unión.

El asunto sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del TUE, lejos de terminar sigue su marcha y tuvo la emisión de una nueva Resolución<sup>37</sup> del Parlamento Europeo en 16 de enero de 2020. En la mencionada resolución puede apreciarse tres cuestiones que marca el PE:

En primer lugar, considera que las audiencias realizadas parecen no hacerse de forma regular, estructurales y abiertas. Algo que debería cuidarse para asegurar el acceso de todas la partes al sistema y la transparencia del proceso.

En segundo lugar, el Parlamento cuestiona el diálogo informal que sostuvo la Presidencia Finlandesa del Consejo en sentido que ha tenido lugar sustituyendo a la interacción Consejo-Parlamento por los canales formales establecidos.

Por último, termina instando a que el Consejo tome en consideración el acuerdo para un examen anual interinstitucional de la observancia de los valores comunes de la Unión Europea.

## **6. EL AÑO EN QUE LA VIDA SE DETUVO: LOS PELIGROS QUE IMPLICA LA PANDEMIA PARA LA DEMOCRACIA**

En la Declaración<sup>38</sup> del alto representante, Josep Borrell, en nombre de la Unión Europea, sobre los derechos humanos en tiempos de pandemia de coronavirus, del 5 de mayo de 2020 expresa su preocupación por las situaciones que se suceden en los Estados diciendo: “La Unión Europea reafirma la necesidad de prestar especial atención a la repercusión cada vez mayor de la pandemia en todos los derechos humanos, la democracia y el principio de legalidad. En circunstancias de emergencia, la legislación internacional de derechos humanos permite que los Estados limiten algunos de estos derechos siempre que las medidas sean necesarias, proporcionadas, de carácter temporal y no discriminatorio. La pandemia de coronavirus no debe servir de pretexto para limitar el espacio democrático y cívico o la observancia del principio de legalidad y de los compromisos internacionales, ni para coartar la libertad de expresión, la libertad de prensa o el acceso a la información, tanto en internet como fuera de internet. Las medidas adoptadas no deben emplearse para restringir la labor de los defensores de los derechos humanos, periodistas, medios de comunicación y organizaciones de la

---

12 de abril de 2016 y la del 17 de enero de 2017 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que se ha producido violación de la prohibición de discriminación por las hostilidades o intromisiones en su privacidad recibidas por la comunidad romaní. Sentencias citadas en la Resolución del Parlamento Europeo op.cit punto (55).

<sup>37</sup> P9\_TA(2020)0014. Audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría. Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2020/2513(RSP)). Puede consultarse en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_ES.html)

<sup>38</sup> Declaración del alto representante, Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre los derechos humanos en tiempos de pandemia de coronavirus, del 5 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/05/05/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-eu-on-human-rights-in-the-times-of-the-coronavirus-pandemic/>

sociedad civil. Las tecnologías digitales que pueden contribuir a contener la pandemia deben utilizarse en el pleno respeto de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la intimidad.”<sup>39</sup> Se debe a que en la situación extraordinaria que ha planteado la pandemia del Covid-19 la mayoría de los Estados han respondido con medidas de excepción que entran en tensión con los derechos fundamentales y las libertades civiles. Estas cuestiones no son problemas para los Estados de regímenes autoritarios, por ejemplo China; empero representan un verdadero dilema para los regímenes democráticos. Situación que se está viendo dentro de la Unión Europea y a la cual se debería prestar extrema atención.

Las medidas que ha demandado la lucha contra el coronavirus ha sido el distanciamiento social, cuarentenas obligatorias, el toque de queda, restricciones a las libertades de movimiento y reunión, el rastreo tecnológico a través de distintos mecanismos técnicos como por ejemplo los teléfonos celulares y aplicaciones de geolocalización, medidas contra el flujo de información que pudieran ser fake news o poco confiables, etc. Mientras los gobiernos justifican todas estas medidas en la protección de la salud de la ciudadanía, los defensores de los derechos humanos entienden que se atacan las libertades civiles.

Es indudable que esta contingencia ha traído fuertes vientos de autoritarismos, y eso lo corroboramos cuando observamos la velocidad con la que aumentan las normativas que le otorgan más poderes a los Estados. Medidas que en tiempos comunes provocarían fuertes resistencias por resultar dictatoriales hoy pasan desapercibidas. La mayoría de los Estados dentro de la UE tomaron medidas de este tipo y por un corto período de tiempo se llegó hasta suspender la vigencia del Acuerdo Schengen<sup>40</sup>. Algo realmente impensable.

El caso que volvió atraer la atención sobre el peligro inminente fue la decisión que tomó el Parlamento de Hungría el 30 de marzo del 2020, con una amplia mayoría del partido de gobierno que responde al Presidente Viktor Orbán. El legislativo húngaro aprobó una ley que permite que el Presidente gobierne por decreto de manera indefinida, lo cual le permite gobernar con poderes extraordinarios sin límite temporal y sin control.

También hemos visto medidas que han tomado suspendiendo elecciones programadas para este año 2020 en países<sup>41</sup> que si bien no pertenecen a la UE son parte de Europa.

## **7. REFLEXIONES FINALES**

La democracia corre peligro hace mucho tiempo y la comunidad internacional se ha mantenido atenta para encontrar mecanismos para apuntalarla y protegerla, tales efectos buscan las cláusulas democráticas que contienen algunos esquemas de integración. Sin embargo, vemos que formas políticas “híbridas” y/o “iliberales” han ido ganando terreno y tratan de justificarse en que se producen elecciones periódicas, aunque las

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> El Acuerdo Schengen (1985) es un tratado internacional por el que varios países de Europa suprimieron los controles en las fronteras interiores y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores.

<sup>41</sup> Reino Unido suspendió elecciones locales programadas para mayo 2020. También se suspendieron elecciones en Serbia y Macedonia.

mismas no se desarrollen en condiciones de competencia y competitividad reales. Condiciones fundamentales para elecciones verdaderamente democráticas.

El trabajo de la Unión Europea para monitorear la práctica democrática y las garantías de los derechos constitucionales ha sido colosal creando un entramado de instituciones y procedimientos para observar cada caso. Asimismo, no parecería resultar suficiente viendo los dos casos paradigmáticos que se han tratado en este trabajo. Hasta ahora, a pesar de la amenaza de que de ser condenados perderían el voto en el Consejo, ambos Estados miembros (Polonia y Hungría) no han cambiado el rumbo, es decir siguen el camino a consolidar una “no democracia”. Tampoco pareciera ser una buena idea pensar que habría que encontrar mecanismos de expulsión de dichos estado del esquema que integran. Hoy esos mecanismos no existen pero tampoco resolverían el problema. Es muy probable que casos como estos fuera de un contexto de monitoreo y de presiones regional seguiría su camino a paso acelerado a una potencial autocracia. Sin embargo, la posibilidad de pensar en sanciones económicas o restricciones de beneficios económicos o comerciales podría ser potencialmente mucho más efectiva. Un ejemplo sería condicionar el acceso al Fondo de Recuperación europeo, creado para ayudar a los Estados a salir de la crisis económica generada por el COVID-19, al Estado de Derecho en los Estados miembros.

Por otra parte, es evidente que el año 2020 nos ha enfrentado a una situación excepcional, y las circunstancias de este tipo requieren medidas excepcionales. Pero en una democracia las excepciones deben ser temporales, expresamente temporales. Además aún en la excepcionalidad la democracia requiere del pleno funcionamiento de sus tres poderes básicos. ““Las dictaduras a menudo comienzan frente a una amenaza (...) es importante estar alerta hoy y no regalar nuestras libertades”, advierte Joseph Cannataci, relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad.”<sup>42</sup>

La búsqueda, como las del presidente húngaro, de control del flujo de información que también implica el control de los medios de comunicación es precisamente contraproducente para una situación como la que se enfrenta en esta pandemia. La forma de luchar contra la circulación del virus es la información necesaria, transparente y explicativa para que la población pueda tener en los datos precisos de cómo actuar para cortar el contagio.

## BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto: “El futuro de la democracia”; 3º ed. Fondo de Cultura Económico; México, 2001.

CARVALHO DE VASCONCELOS, Raphael: “Regionalismo”; en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*; Año 1; Nº 1; 2013.

COLLIER, David y LEVITSKY, Steven: “Democracy with adjectives conceptual innovation in comparative research”, *World Politics*, 49, April, 1997. pp. 430-451

---

<sup>42</sup> Plazas, Natalia: Las medidas ante la crisis por el Covid-19 que ponen a prueba los cimientos de la democracia, 03/04/2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200403-crisis-coronavirus-riesgo-democracia-militares-toques-de-queda>

CIURO CALDANI, Miguel Ángel: “Aportes metodológicos para la integración del MERCOSUR”; en *Revista de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión*; Año 1; N° 1; 2013.

CZAR DE ZALDUENDO, Susana: “Derecho Internacional y derecho de la Integración”; en NEGRO, Sandra Cecilia (directora): Derecho de la Integración. Manual; Ed. BdeF; Buenos Aires; 2013.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: “Las organizaciones internacionales”; 8ª ed. Tecnos; Madrid, 1994.

LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan A.: “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, *Estudios Políticos* n° 24, Medellín, enero-junio; 2004. Pp. 159-176.

MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, José: “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el estado de derecho”; en *Teoría y realidad Constitucional*; n° 43; ed. UNED: 2019. Pp. 121-159.

MESSNER Dirk: “La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, *Revista Nueva Sociedad*, Septiembre- octubre 1999, N° 163, 1999 pp.71-91.

NEGRO, Sandra: “La Adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el Mercosur”; en *Revista Densidades* n° 2; 2008, P 43-56.

O'DONNELL, Guillermo: “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, n° 1, January; 1994. Pp 55-66.

SCHEDLER, Andreas: “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”; *Estudios Políticos* n° 24; Medellín, enero-junio; 2004. Pp. 137-156

ZAKARIA, Fareed: “The rise of illiberal democracy”; *Foreign Affairs*, 76 (6); 1997. Pp. 22-43.

### Documentos

Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia con fecha del 20/12/2017- 2017/0360 (NLE).

La situación de Hungría. Resolución del Parlamento Europeo, del 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131 (INL))

Criterios de Adhesión (Criterios de Copenhague), disponible en [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=es)

Tratado de Roma, disponible en [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_es](https://europa.eu/european-union/law/treaties_es)

Tratado sobre la Unión Europea- Tratado de Maastricht, disponible en [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_es](https://europa.eu/european-union/law/treaties_es)

Tratado de la Unión Europea, disponible en [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_es](https://europa.eu/european-union/law/treaties_es)

P9\_TA(2020)0014. Audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría. Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2020/2513(RSP)). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_ES.html)



## CAPÍTULO II

### LA PANDEMIA, LA CRISIS Y LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE LA UE

*Gonzalo Álvarez, Alexis Bugay, Emilio Cornaglia, Matías Crolla, Florencia Tagliani y Tomás Yaber.*

#### 1. INTRODUCCIÓN

El 24 de enero Francia reportaba el primer caso de coronavirus en territorio europeo<sup>1</sup> al tiempo que la Unión Europea (UE) se encontraba enfocada en la ratificación del Acuerdo de Retirada del Reino Unido del bloque, el debate del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y alerta por el recrudecimiento del conflicto en Siria que tomaría intensidad durante febrero con la ofensiva del régimen de Asad sobre Idlib<sup>2</sup>. Los desplazamientos masivos de población civil hacia Turquía y luego a la frontera griega encendieron todas las luces de alarma en la UE frente a una temida nueva crisis migratoria.<sup>3</sup>

Italia, al igual que España, registró sus primeros casos a fines de enero.<sup>4</sup> La cantidad de infectados en toda la Unión Europea se propagó de manera exponencial disparando la curva a principio de marzo. La epidemia ya no era un tema lejano que afectaba a oriente sino que impactaba en el corazón de Europa.

El 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró formalmente al COVID-19 como pandemia<sup>5</sup>. Las primeras acciones del bloque europeo, como de sus países miembros en forma individual, no tuvieron la contundencia que se hubiera necesitado. Hasta ese momento la atención de occidente estuvo puesta en las exóticas prácticas culinarias chinas, su capacidad para blindar una ciudad con más de once

---

<sup>1</sup> Comisión Europea. (s. f.). *Timeline of EU action*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_es)

<sup>2</sup> Sancha, Natalia (30 de enero de 2020). *La ofensiva del Ejército de El Asad provoca una nueva oleada de desplazados*. EL PAÍS. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://elpais.com/internacional/2020/01/30/actualidad/1580387194\\_327701.html](https://elpais.com/internacional/2020/01/30/actualidad/1580387194_327701.html)

<sup>3</sup> Cenusa, Dionis (24 de marzo de 2020). *On the effects of the Pandemic - between European solidarity and the Eastern neighbourhood's resilience*, Op-Ed. IPN. Recuperado el 29 de abril de 2020, de [https://www.ipn.md/en/pandemics-effects-between-european-solidarity-and-eastern-neighbourhoods-7978\\_1072368.html#ixzz6L1BMTMmp](https://www.ipn.md/en/pandemics-effects-between-european-solidarity-and-eastern-neighbourhoods-7978_1072368.html#ixzz6L1BMTMmp)

<sup>4</sup> Tiramillas. (s. f.). *Cronología del Coronavirus en España: 107 días de crisis*. Marca.com. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://www.marca.com/tiramillas/2020/04/08/5e8dcfa3e2704e9b948b458b.html>

<sup>5</sup> Representación de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud en Argentina (2020, 24 marzo). *La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia*. OPS / OMS Argentina. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10436:la-oms-caracteriza-a-covid-19-como-una-pandemia&Itemid=226](https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=10436:la-oms-caracteriza-a-covid-19-como-una-pandemia&Itemid=226)

millones de habitantes como Wuhan o en su organización capaz de construir un hospital en diez días documentado en un *timelapse* atrapante.<sup>6</sup>

La primera respuesta fue a nivel de los Estados y descoordinada, lo que provocó mayor impacto en la propagación del virus. Las medidas de aislamiento fueron decisiones de hecho que en el mejor de los casos se comunicaron a Bruselas. La reacción de las instituciones europeas fue tardía.

Por más que la Comisión Europea intente mostrar una temprana capacidad de respuesta en el *timeline* publicado en su sitio web<sup>7</sup>, con acciones fechadas en el mes de enero, hay consenso en torno a su tardía respuesta<sup>8</sup>, al menos una de significación y envergadura. El propio Alto representante para asuntos exteriores y política de seguridad, Josep Borrell, sostuvo que “*manejar la crisis del coronavirus es una maratón, no un sprint, después de un comienzo inestable, la UE ahora está totalmente movilizada en todos los sentidos*”<sup>9</sup>. Por su parte el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, afirmó que la UE pareció “*inexistente en los primeros días de la crisis*”.<sup>10</sup>

## 2. LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIAS ENTRE LA UE Y LOS ESTADOS MIEMBRO

Las competencias atribuidas por los Estados miembro a la UE a través de los Tratados se clasifican en competencias exclusivas, concurrentes y complementarias. Cuando la UE posee una competencia exclusiva en una determinada área queda excluida la capacidad legislativa de los Estados miembro. En el caso de las competencias concurrentes, donde ambos –Estados miembros y UE– tienen competencias se aplica el principio de subsidiaridad para determinar a quién le corresponde actuar.<sup>11</sup> La UE sólo intervendrá en la medida que por la naturaleza de la acción o por su magnitud sea conveniente que dicha medida sea emprendida por la UE para garantizar el resultado. En el ámbito de las competencias complementarias la UE solo tiene capacidad de actuar apoyando la acción de los Estados.

---

<sup>6</sup> CGTN. (2 de febrero de 2020). Time lapse video: Construction of Wuhan Huoshenshan Hospital completed [Video]. YouTube. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=53nhErXUd9A>

<sup>7</sup> Comisión Europea. (s. f.). *Timeline of EU action*. Ob. Cit.

<sup>8</sup> Véase: European Council on Foreign Relations. (30 de marzo de 2020). *Felipe González | España y Europa en tiempos de crisis*. [Video]. YouTube. Recuperado el 29 de abril de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?feature=youtu.be&v=qminm3vPuNc&app=desktop> y Pastor, G. (27 de abril de 2020). *El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, promete una respuesta «ambiciosa» de la UE al COVID-19*. Cadena SER. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://cadenaser.com/ser/2020/04/27/internacional/1587974804\\_869362.amp.html?ssm=tw&\\_twitter\\_impression=true](https://cadenaser.com/ser/2020/04/27/internacional/1587974804_869362.amp.html?ssm=tw&_twitter_impression=true)

<sup>9</sup> Borrell Fontelles, Josep. (19 de abril de 2020). “*Handling the corona crisis is a marathon, not a sprint. After a shaky start, the EU is now fully mobilised on all tracks. Our principled choices for multilateralism and partnership are finding echo around the world. #COVID19*”. Twitter. Recuperado el 29 de abril de 2020, de <https://twitter.com/JosepBorrellF/status/1251919447926980609>

<sup>10</sup> Pastor, Griselda (27 de abril de 2020). *El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, promete una respuesta «ambiciosa» de la UE al COVID-19*. Cadena SER. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://cadenaser.com/ser/2020/04/27/internacional/1587974804\\_869362.amp.html?ssm=tw&\\_twitter\\_impression=true](https://cadenaser.com/ser/2020/04/27/internacional/1587974804_869362.amp.html?ssm=tw&_twitter_impression=true)

<sup>11</sup> Artículo 5 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. EUR-Lex. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=ES>

La definición de la política de salud pública y la organización, administración y financiamiento de los sistemas de salud es responsabilidad de los Estados nacionales. La UE ejerce en este ámbito una competencia complementaria, apoyando, coordinando o complementando la acción estatal orientada a la protección y mejora de la salud. Sin perjuicio de esto, cuando se trata de asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública las competencias son compartidas. Y esto incluye precisamente las pandemias. Esta distribución de competencias entre los Estados miembros y la UE está contenida en las disposiciones de los artículos 4 y 6 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)<sup>12</sup>

El artículo 168 del TFUE regula específicamente los temas de salud pública. Todas las políticas y acciones de la UE tienen que garantizar un alto nivel de protección de la salud humana.

Las acciones complementarias de la UE en esta materia se orientarán a mejorar la salud pública, prevenir enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica. Abarcarán la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, la información y educación sanitaria y la vigilancia, alerta y lucha contra las amenazas transfronterizas graves para la salud. En estas áreas los Estados miembro con la colaboración de la Comisión Europea coordinarán entre sí sus políticas. La Comisión Europea podrá adoptar iniciativas útiles para apoyar esta coordinación, propiciar orientaciones e indicadores, el intercambio de buenas prácticas y el control y la evaluación periódica. El Parlamento Europeo deberá ser informado de estas acciones.

La acción coordinada por los Estados miembro y la UE debe incluir la cooperación con terceros Estados y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública.

En el ámbito de las competencias compartidas entre los Estados miembro y la UE relativas a los aspectos comunes de seguridad vinculados con la salud podrán adoptarse actos normativos a través del procedimiento legislativo ordinario previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Estas medidas estarán orientadas a establecer altos niveles de calidad y seguridad de órganos y sustancias de origen humano, la protección de la seguridad humana a través de acciones en el ámbito veterinario y fitosanitario y medidas orientadas a garantizar normas elevadas de calidad y seguridad de los medicamentos y productos sanitarios.

También podrán adoptarse actos legislativos a través del procedimiento legislativo ordinario, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro, para luchar contra las pandemias transfronterizas.

### **3. LAS ACCIONES EMPRENDIDAS POR LA UE PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA.<sup>13</sup>**

---

<sup>12</sup> TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. EUR-Lex. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

<sup>13</sup> Para mayor información ver Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo. (s. f.). *Cronología: actuaciones del Consejo en relación con la COVID-19*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de

Las acciones emprendidas entre las diferentes instituciones y organismos de la UE se han concentrado en tres grandes dimensiones: 1) acciones directas sobre la crisis sanitaria provocada por la pandemia; 2) otras orientadas a mitigar las consecuencias que, medidas como el aislamiento, han provocado sobre el funcionamiento de distintos aspectos del mercado único; y 3) la atención de las consecuencias económicas que la pandemia provocó, proyectando la reconstrucción de la UE en la pos-pandemia.

### Consejo Europeo

El Consejo Europeo en su primera reunión por videoconferencia del 10 de marzo se centró en cuatro ejes de trabajo: 1) limitar la propagación del virus; 2) garantizar el suministro de equipos médicos; 3) promover la investigación en particular para el desarrollo de una vacuna y 4) dar respuesta a las consecuencias socioeconómicas.<sup>14</sup>

El 17 de marzo se celebró la segunda reunión por videoconferencia donde evaluaron las acciones emprendidas por la UE en respuesta al brote del COVID-19 y analizaron: 1) limitar la propagación del virus; 2) garantizar el suministro de equipos médicos, especialmente mascarillas y respiradores; 3) promover la investigación, en particular la encaminada a desarrollar una vacuna; 4) hacer frente a las consecuencias socioeconómicas y 5) ayudar a los ciudadanos de la UE bloqueados en terceros países. Asimismo reforzaron las fronteras exteriores aplicando una restricción temporal coordinada de los viajes no esenciales a la UE por un plazo de treinta días.<sup>15</sup>

La tercera reunión se llevó adelante el 26 de marzo donde se evaluaron el abordaje de la pandemia por parte de la UE y se siguió trabajando sobre los tópicos abordados en el encuentro anterior, sumado a que se invitó al Eurogrupo a que presente propuestas para superar la crisis producto de la pandemia.<sup>16</sup>

En la reunión del 23 de abril el Consejo Europeo aprobó el conjunto de medidas acordado por el Eurogrupo el 9 de abril de 2020. Este se compone de tres redes de seguridad por un paquete por valor de 540.000 millones de euros para los trabajadores, las empresas y los Estados miembros. El plan previó líneas de crédito para el gasto sanitario a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, un plan de préstamos para financiación de las regulaciones de empleo y un programa de avales gestionados por el Banco Europeo de Inversiones. Asimismo convinieron en solicitar a la Comisión Europea que trabaje en la elaboración de una propuesta para implementar un fondo de

---

2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus/timeline/> – Comisión Europea. (s. f.). *Timeline of EU action. Ob. Cit.*

<sup>14</sup> Consejo Europeo. (10 de marzo de 2020). *Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 10 de marzo de 2020*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/03/10/>

<sup>15</sup> Consejo Europeo. (17 de marzo de 2020). *Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia con los miembros del Consejo Europeo sobre la COVID-19*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>

<sup>16</sup> Consejo Europeo. (26 de marzo de 2020). *Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 26 de marzo de 2020*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/03/26/>

recuperación para responder a la crisis de la COVID-19, aclarando el vínculo entre el fondo y el presupuesto de la UE a largo plazo.<sup>17</sup>

Por videoconferencia se celebra el 19 de junio una nueva reunión del Consejo Europeo donde debaten el Marco Financiero Plurianual de la UE para 2021-2027 y un plan de recuperación en respuesta a la crisis de la COVID-19 presentado por la Comisión Europea.<sup>18</sup>

Durante la reunión los dirigentes europeos pusieron de manifiesto una fuerte oposición al conjunto de medidas presentadas por la Comisión Europea, por lo que el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, mantuvo reuniones bilaterales con los veintisiete jefes de estado y/o de gobierno para conocer las observaciones y reservas a la propuesta. En base a las conclusiones obtenidas de las diferentes reuniones presentó el 10 de julio una propuesta revisada para el presupuesto plurianual europeo y el Plan de Recuperación.<sup>19</sup>

Entre el 17 y 21 de julio los dirigentes de la UE celebran una reunión extraordinaria presencial en Bruselas, donde acuerdan el paquete de recuperación y el Marco Financiero Plurianual europeo para el periodo 2021-2027, oportunamente presentado por la Comisión Europea y con las modificaciones introducidas por el presidente del Consejo Europeo.<sup>20</sup>

### Consejo de la Unión Europea

La actuación del Consejo de la Unión Europea durante este período fue significativa y variada. La transversalidad de la pandemia en todos los sectores de la sociedad llevo a este organismo a reunirse en múltiples composiciones, dependiendo del orden del día. Así es que hubo varias videoconferencias entre los titulares de las diferentes carteras ministeriales de los 27 Estados miembros, para conocer el estado de situación de cada país en materia salud, educación, trabajo, transporte, economía, producción, comercio, desarrollo, defensa, entre otras.

En atención a esta diversidad de tareas hemos seleccionado un conjunto de acciones en las que intervino el Consejo de la Unión Europea para mitigar la pandemia.

Las primeras labores se centraron en lo que respecta a sanidad, así el 28 de enero la presidencia del Consejo de la Unión Europea activa el mecanismo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) para la coordinación de crisis intersectoriales. Mediante

---

<sup>17</sup> Consejo Europeo. (13 de abril de 2020). Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 23 de abril de 2020. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/04/23/>

<sup>18</sup> Consejo Europeo. (19 de junio de 2020). *Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 19 de junio de 2020*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/06/19/>

<sup>19</sup> Consejo Europeo. (10 de julio de 2020). *El presidente Charles Michel presenta su propuesta para el MFP y el paquete de recuperación*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>

<sup>20</sup> Consejo Europeo. (21 de julio de 2020). *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 17 a 21 de julio de 2020*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

ese mecanismo, la Presidencia del Consejo coordina la respuesta política a la crisis al más alto nivel.<sup>21</sup>

El 13 de febrero se celebra una reunión del Consejo de la Unión Europea donde se concluye que se solicitará a la Comisión Europea que siga coordinando la evaluación de riesgos y las orientaciones sobre las recomendaciones de viaje, intensifique la preparación en caso de que el brote pasara a la siguiente fase, active los mecanismos de financiación existentes para apoyar la preparación de los Estados miembros y refuerce el apoyo al Comité de Seguridad Sanitaria.<sup>22</sup>

Teniendo en cuenta el deterioro que trajo aparejado el COVID-19 en diferentes sectores, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea decidió el 2 de marzo activar el Dispositivo RPIC en modo de activación plena. Y de esta manera organizar mesas redondas de crisis con la participación de los Estados miembros afectados, la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el gabinete del presidente del Consejo Europeo, las agencias pertinentes de la UE y expertos.<sup>23</sup>

El 6 de marzo se celebra la segunda reunión extraordinaria de los ministros de Sanidad para debatir las últimas novedades y donde acordaron aumentar la sensibilización sobre la COVID-19, reforzar la protección de las personas en situación de riesgo y establecer medidas de contención, en particular, asesoramiento basado en datos contrastados sobre los viajes hacia y desde las zonas de riesgo.<sup>24</sup>

Las primeras medidas de ayuda económica, para hacer frente a la crisis que la pandemia estaba provocando en todo el bloque, se dio lugar el 18 de marzo. Se denominó “Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus”, fue destinada a las pymes a fin de aliviar la importante escasez de liquidez resultado de la pandemia. Para esto pusieron a disposición de los Estados miembros 37.000 millones de euros proveniente del presupuesto de la UE. Y se aprobó la propuesta de ampliar el ámbito de aplicación del Fondo de Solidaridad de la UE<sup>25</sup> para cubrir las emergencias de salud pública. Estas medidas entraron en vigor el 1 de abril de 2020.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Presidencia del Consejo de la UE. (28 de enero de 2020). *Croatian Presidency activates EU's Integrated Crisis Response in relation to corona virus*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160>

<sup>22</sup> Consejo de la UE. (13 de febrero de 2020). *Conclusiones del Consejo sobre la COVID-19*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6038-2020-INIT/es/pdf>

<sup>23</sup> Consejo de la Unión Europea. (2 de marzo de 2020). *Brote de COVID-19: la Presidencia intensifica la respuesta de la UE poniendo en marcha el modo de activación plena del Dispositivo RPIC*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr/>

<sup>24</sup> Presidencia del Consejo de la UE. (6 de marzo de 2020). *EU will ensure a coordinated response to the COVID-19*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160>

<sup>25</sup> Fue creado en 2002 en respuesta a las grandes inundaciones producidas durante la temporada de verano de ese año en los países de Europa Central, con competencias para intervenir en caso de catástrofes naturales graves. Para mayor información ver [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/solidarity-fund/)

<sup>26</sup> Consejo de la Unión Europea. (30 de marzo de 2020). *COVID-19 - El Consejo adopta medidas para la liberación inmediata de fondos*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-council-adopts-measures-for-immediate-release-of-funds/>

No siendo suficiente estas medidas para hacer frente a la situación de excepción que se vivió a nivel sanitario como económico, se dispuso el 14 de abril modificar nuevamente el presupuesto 2020 para aportar ayuda adicional por 3.100 millones de euros para dar respuesta a la crisis del COVID-19, con el objetivo de ser utilizado para comprar y distribuir material médico, en particular equipos de protección y respiradores; desarrollo de medicamentos y métodos de diagnóstico; construir hospitales de campaña; trasladar a los pacientes para su tratamiento en otros Estados miembros y repatriar a los ciudadanos de la UE bloqueados en el extranjero.<sup>27</sup>

Otro paquete de medidas se adoptó a menos de un mes del anterior, a propuesta de la Comisión Europea y cumplido con el procedimiento legislativo ordinario entró a regir el 24 de abril. Denominado “Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus”, permitió transferir dinero entre distintos fondos para poder responder a sus necesidades concretas. Por ejemplo, los fondos asignados a un proyecto de infraestructura pueden utilizarse para comprar respiradores médicos, ayudar a las pymes o invertir en regímenes de reducción del tiempo de trabajo.<sup>28</sup>

Por otra parte, se destinó un paquete de ayuda a países vecinos por un total de 3.000 millones de euros en forma de préstamo destinado a mitigar los daños socioeconómicos causados por la pandemia de COVID-19. Este monto se distribuyó entre: Albania 180 millones de euros, Bosnia y Herzegovina 250 millones de euros, Georgia 150 millones de euros, Jordania 200 millones de euros, Kosovo 100 millones de euros, Moldavia 100 millones de euros, Montenegro 60 millones de euros, República de Macedonia del Norte: 160 millones de euros, Túnez 600 millones de euros, Ucrania 1.200 millones de euros.<sup>29</sup>

El 14 de julio el Consejo de la Unión Europea adoptó un Reglamento destinado a acelerar el desarrollo y la implantación de una vacuna contra la COVID-19 en la UE, para lo que estableció una excepción temporal de la evaluación previa del riesgo medioambiental que exige la legislación de la UE, mientras dure la pandemia, para los ensayos clínicos con estas vacunas. El Reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea el 17 de julio y entrará en vigor al día siguiente.<sup>30</sup>

## Comisión Europea

Para hacer frente a la pandemia, la Comisión Europea, presidida por Ursula Von der Leyen, conformó un equipo integrado por seis comisarios y un panel consultivo

---

<sup>27</sup> Consejo de la Unión Europea. (14 de abril de 2020). *El presupuesto de la UE para 2020*. Unión Europea. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/eu-annual-budget/2020-budget/>

<sup>28</sup> Consejo de la Unión Europea. (22 de abril de 2020). *COVID-19: mayor flexibilidad para utilizar los fondos del presupuesto de la UE*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/22/covid-19-more-flexibility-for-deploying-eu-budget-money/>

<sup>29</sup> Consejo de la Unión Europea. (20 de mayo de 2020). *COVID-19: el Consejo aprueba un paquete de ayuda de 3 000 millones de euros para apoyar a los países socios vecinos*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/05/20/covid-19-council-adopts-3-billion-assistance-package-to-support-neighbouring-partners/>

<sup>30</sup> Consejo de la Unión Europea. (14 de julio de 2020). *Council adopts temporary measures related to the European Citizens' Initiative*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/14/council-adopts-temporary-measures-related-to-the-european-citizens-initiative/>

integrado por profesionales de la salud (siete epidemiólogos y virólogos de los Estados miembro).<sup>31</sup>

Dentro de los temas estrictamente sanitarios se motorizó la compra conjunta con los Estados miembros de material médico tanto de equipos de protección como respiradores. La Comisión Europea actúa coordinando los procedimientos y son los Estados los que finalmente realizan la compra. También se coordinó con distintos proveedores y fabricantes en algunos casos de otras ramas de la producción, como automotrices, la producción de materiales sanitarios necesarios en la emergencia.<sup>32</sup>

Se creó una reserva estratégica (rescEU) de equipamiento médico cuya coordinación está a cargo de la Comisión Europea para contar con reservas y atender las demandas puntuales de los Estados miembro. Los materiales incluidos son respiradores, máscaras reutilizables, vacunas, medios terapéuticos y suministros de laboratorio.<sup>33</sup>

Se adoptaron medidas fiscales y aduaneras, como la suspensión de los derechos de aduana y el IVA, orientadas a favorecer la importación de material médico durante la crisis.<sup>34</sup>

Diversas iniciativas se orientaron a financiar proyectos de investigación y desarrollo orientados al testeo, tratamiento y vacunas contra el COVID-19. El 4 de mayo la Comisión Europea lanzó una campaña mundial de respuesta al Coronavirus para recaudar 7.500 millones de euros con destino a la investigación científica para hallar una vacuna contra el COVID-19. La suma incluye el compromiso de la Comisión de aportar 1.400 millones de euros para la iniciativa de respuesta mundial a la crisis del coronavirus, de los cuales 1.000 millones de euros se aportarán a través de Horizonte 2020, destinados a desarrollar vacunas, nuevos tratamientos y herramientas de diagnóstico para prevenir la difusión del coronavirus.<sup>35</sup>

La primera medida en este sentido se tomó el 31 de enero, destinándose 10 millones de euros del programa de investigación e innovación de la UE, Horizonte 2020, para apoyar la investigación sobre el COVID-19. En marzo se amplió el aporte a 48,2 millones de euros, con lo que se financió 18 proyectos que involucró a 151 equipos de investigación para desarrollar diagnósticos, tratamientos y vacunas y mejorar la preparación frente a las epidemias. Una nueva ampliación de fondos y proyectos se dio en mayo, concediéndose 117 millones de euros con los que se financiaron 8 proyectos sobre diagnósticos y tratamientos mediante la Iniciativa sobre medicamentos

---

<sup>31</sup> Ruiz, Mario. (2 de marzo de 2020). *Europa crea un gabinete de crisis frente al coronavirus*. Gaceta Médica. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://gacetamedica.com/politica/europa-crear-gabinete-criisis-coronavirus-covid-19/>

<sup>32</sup> Comisión Europea. (24 de marzo de 2020). *Coronavirus: La licitación de la Comisión para garantizar el suministro de equipos de protección individual en la UE ha sido un éxito*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/14/council-adopts-temporary-measures-related-to-the-european-citizens-initiative/>

<sup>33</sup> Comisión Europea. (19 de marzo de 2020). *COVID-19: La Comisión crea una primera reserva de emergencia de equipos médicos de rescEU*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_476)

<sup>34</sup> Comisión Europea. (3 de abril de 2020). *Coronavirus: la Comisión suspende los derechos de aduana y del IVA sobre la importación de equipos médicos originarios de países no pertenecientes a la UE*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_575](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_575)

<sup>35</sup> Guardian News. (4 de mayo de 2020). *Coronavirus: world leaders hold conference to raise billions for vaccine - watch live* [Video]. YouTube. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://www.youtube.com/watch?v=RqXO\\_oG42o&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=RqXO_oG42o&feature=youtu.be)

innovadores y medidas para apoyar ideas innovadoras a través del Consejo Europeo de Innovación. En agosto se apoyaron 23 nuevos proyectos que participan 347 equipos de investigación de cuarenta países, incluidos 34 participantes de dieciséis países no pertenecientes a la UE, la financiación otorgada fue por 128 millones de euros.<sup>36</sup>

Por otra parte, a propuesta de la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento aplazaron por un año la entrada en vigor del REGLAMENTO (UE) 2017/745 sobre productos sanitarios para facilitar la operación del sistema sanitario y las empresas del sector.<sup>37</sup>

En cuanto al funcionamiento del mercado único y de una Europa sin fronteras interiores, visiblemente afectadas por las disposiciones sobre aislamiento, cierres de fronteras y otras medidas de envergadura adoptadas a nivel nacional la UE orientó esfuerzos para mitigar algunos de los impactos sobre la movilidad de las personas y las mercancías. Se dispusieron ciertas directrices orientadas a dar una respuesta coordinada para el cierre de fronteras, se articuló con los Estados miembro y otros Estados que están dentro del espacio Schengen<sup>38</sup> una limitación común al ingreso al territorio europeo, solo permitido para el desplazamiento de los trabajadores esenciales.<sup>39</sup>

A su vez se organizó una *task force* dependiente del estado mayor conjunto de la UE para contribuir a la respuesta de logística de transporte tanto de equipamientos médicos y profesionales de la salud como de repatriación de ciudadanos europeos. Es interesante señalar que esta iniciativa se tomó dos semanas después de que la OTAN ya estuviera coordinando los medios de los Estados parte con igual finalidad.<sup>40</sup>

En materia de circulación de bienes y abastecimiento se dictaron medidas orientadas a garantizar los canales verdes para el tránsito fronterizo de todo tipo de mercancías, con hasta un máximo de 15 minutos de demora posible.<sup>41</sup> En cuanto al transporte aéreo de pasajeros se autorizó a las compañías a no mantener operativas las rutas aéreas y

---

<sup>36</sup> Comisión Europea. (11 de agosto de 2020). *Coronavirus: Veintitrés nuevos proyectos de investigación recibirán 128 millones de euros de financiación de la UE*. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1460](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1460)

<sup>37</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, L 130/18. (24 de abril de 2020). *REGLAMENTO (UE) 2020/561 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0561&from=EN#d1e226-18-1>

<sup>38</sup> Consulado General de España en Lima. (s. f.). *Espacio Schengen*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <http://www.exteriores.gob.es/Consulados/LIMA/es/InformacionParaExtranjeros/Paginas/IELima/Espacio-Schengen.aspx>

<sup>39</sup> Comisión Europea. (30 de marzo de 2020). *Coronavirus: La Comisión presenta directrices prácticas para garantizar la libre circulación de los trabajadores críticos*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_545](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_545)

<sup>40</sup> Brzozowski, Alexandra. (16 de abril de 2020). *European military task force to fight COVID-19*. EURACTIV.com. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/european-military-task-force-to-fight-covid-19/>

<sup>41</sup> Comisión Europea. (23 de marzo de 2020). *Coronavirus: La Comisión Europea publica orientaciones prácticas para garantizar la circulación continua de las mercancías en toda la UE a través de los carriles verdes*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_510)

suspender los denominados “vuelos fantasmas” sin que esto implique la pérdida de la autorización para operar en dicha ruta.<sup>42</sup>

Las respuestas orientadas a paliar las consecuencias económicas inmediatas de la crisis sumaron esfuerzos de diversas instituciones europeas y de los propios Estados miembros. La Comisión Europea informó que la ayuda se compone de aportes estatales vinculados a la flexibilización de las medidas de ayuda estatal o medidas de liquidez y otras medidas tomadas dentro del marco de la Cláusula General de Escape prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y por el Mecanismo Europeo de Estabilidad.<sup>43</sup> Otras son movilizadas a partir de la garantía de créditos otorgada por el Banco Europeo de Inversiones.<sup>44</sup> A su vez la Comisión presentó una nueva iniciativa denominada por su sigla en inglés SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) destinada a que los Estados puedan afrontar los subsidios al trabajo para mitigar las consecuencias de la reducción de las horas de trabajo por las medidas de aislamiento.<sup>45</sup>

El 27 de mayo la presidenta de la Comisión Europea presentó el paquete de medidas de recuperación de la UE ante el pleno del Parlamento Europeo. Para superar la crisis generada por la pandemia del COVID-19 se propuso la creación de un nuevo instrumento de recuperación, “*Next Generation EU*”, el que se integra al Marco Financiero Plurianual.<sup>46</sup>

La vacuna contra el COVID-19 es otro tema central para la Comisión Europea, que traza una estrategia para obtener una vacuna que sea segura y eficaz, comprometiéndose a financiar parte del costo de producción inicial por medio de la compra anticipada. El primer acuerdo lo realizó el 14 de agosto con la empresa farmacéutica AstraZeneca, cuya vacuna experimental se encontraba en ese momento entre fase II/III de ensayos. La Comisión acordó la compra de 300 millones de dosis, con la opción de comprar 100

---

<sup>42</sup> Comisión Europea. (10 de marzo de 2020). *La Comisión propone medidas para paliar el impacto del brote de COVID-19 en el sector de la aviación y el medio ambiente*. Unión Europea. Recuperado el 25 de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement\\_20\\_431](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_20_431)

<sup>43</sup> Comisión Europea. (20 de marzo de 2020). *Coronavirus: la Comisión propone que se active la cláusula general de salvaguardia del marco presupuestario para responder a la pandemia*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_499](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_499)

<sup>44</sup> Comisión Europea. (11 de junio de 2020). *Investment Plan for Europe: European Investment Bank to provide BioNTech with up to €100 million in debt financing for COVID-19 vaccine development and manufacturing*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1034](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1034) – Comisión Europea. (27 de junio de 2020). *Respuesta mundial al coronavirus: el BEI y la Comisión prometen 4 900 millones EUR suplementarios*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_1213](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_1213) – Comisión Europea. (6 de julio de 2020). *Commission and EIB provide CureVac with a €75 million financing for vaccine development and expansion of manufacturing*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1238](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1238)

<sup>45</sup> Comisión Europea. (3 de febrero de 2020). *Empleo y economía durante la pandemia de coronavirus*. Unión Europea. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_es)

<sup>46</sup> Comisión Europea. (27 de mayo de 2020). *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940)

millones más, en nombre de los Estados miembros de la UE, mientras continúa negociando la compra de más dosis a otros fabricantes.<sup>47</sup>

#### 4. EL ESCENARIO POSPANDEMIA Y LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE MEDIANO PLAZO.

La respuesta de las instituciones europeas a la crisis provocada por la pandemia en un principio se la puede caracterizar como de baja reacción, pero se puede observar que con posterioridad alcanzó niveles satisfactorios de intervención en el plano europeo para una crisis que no reconoce fronteras nacionales.

La crisis no terminó aún y existe una profunda incertidumbre ya sea en cuanto a su evolución médica y sanitaria —los escenarios más optimistas hablan de la posibilidad de contar con una vacuna recién para mediados de 2021<sup>48</sup> y hasta ahora los fármacos testeados para tratar la enfermedad no han sido satisfactorios—; como la forma que adoptará la recuperación económica —efectividad de las políticas implementadas, probabilidad de nueva ronda de efectos de la crisis— y si se producirán cambios estructurales de largo plazo —rol del Estado, mercado de trabajo, preferencias de los individuos—<sup>49</sup>. En lo inmediato, las consecuencias económicas por la caída de la actividad producto del aislamiento social al que recurrieron prácticamente todos los Estados miembro son ya palpables y los pronósticos de la Comisión Europea para este año hablan de una caída del Producto Bruto Interno del orden del 8,3%.<sup>50</sup>

Esta crisis está dejando lecciones importantes, como, por ejemplo, la comprensión que los temas de salud pública desbordan el interés nacional para convertirse en verdaderas cuestiones de dimensión europea toda vez que pueden afectar la seguridad de manera crítica y ello necesita de mejores capacidades de respuesta por parte de las Instituciones<sup>51</sup>. Josep Borrell, señaló que en la UE no se produce Paracetamol y que el 90% de los antibióticos del mundo se producen en China.<sup>52</sup> Las soluciones en este tema no parecen ser de naturaleza jurídica, ya vimos las competencias de la UE en la materia, sino de naturaleza política.

---

<sup>47</sup> Comisión Europea. (14 de agosto de 2020). *Coronavirus: La Comisión alcanza un primer acuerdo sobre una posible vacuna*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1438](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1438)

<sup>48</sup> Comisión Europea. (31 de julio de 2020). *Coronavirus: la Comisión concluye conversaciones para garantizar a los europeos la futura vacuna contra el coronavirus*. Unión Europea. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1439](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1439)

<sup>49</sup> Revortella, Debora. (19 de agosto de 2020). *Quo Vadis Europa? VIII. Europa en el mundo post Covid-19: reforzando el multilateralismo en tiempos de crisis I*. [Video]. UIMP TV. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de [https://www.uimptv.es/video-3327\\_quo-vadis-europa-viii-europa-en-el-mundo-post-covid-19-i.html](https://www.uimptv.es/video-3327_quo-vadis-europa-viii-europa-en-el-mundo-post-covid-19-i.html)

<sup>50</sup> Portillo, Juande, & Sempere, Pablo. (2020, 7 julio). *La Comisión Europea empeora sus previsiones y teme una caída del PIB español del 10,9% en 2020*. EL PAÍS Economía | CincoDías. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/07/07/economia/1594109608\\_049857.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/07/07/economia/1594109608_049857.html)

<sup>51</sup> Rios, Beatriz. (7 de mayo de 2020). *Borrell: COVID-19 outbreak 'has ended up blowing up' the global order*. EURACTIV.com. Recuperado el 8 de mayo de 2020, de <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/borrell-covid-19-outbreak-has-ended-blowing-up-the-global-order/>

<sup>52</sup> Masdeu, Jaume. (27 de abril de 2020). *Josep Borrell: "Europa ha reaccionado porque le ha visto las orejas al lobo"*. La Vanguardia. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200426/48721547645/europa-ha-reaccionado-porque-le-ha-visto-las-orejas-al-lobo.html>

Esto se vincula directamente con la dimensión internacional y el papel de la UE como actor en el sistema internacional. Hay bastante acuerdo en los diagnósticos sobre el impacto de la crisis del COVID-19 en esta materia. Los especialistas en relaciones internacionales en su mayoría piensan que no habrá grandes cambios de paradigma, sino que se acelerarán las tendencias que ya se venían manifestando en el sistema internacional.<sup>53</sup> El debilitamiento del sistema internacional multilateral regido por reglas y la actuación de las organizaciones internacionales seguirán profundizándose en el marco de un fortalecimiento de la acción unilateral de los Estados en un escenario signado por el aumento de la competencia estratégica entre una potencia en declive —EEUU— y una en ascenso —China—. En ese contexto la percepción que tienen quienes conducen las instituciones europeas son de una Europa que tuerca en ese escenario y contribuye a mantener el sistema multilateral<sup>54</sup>. Al respecto, algunos analistas consideran a la crisis como una oportunidad para el despertar geopolítico de la Unión Europea<sup>55</sup> y propician el despliegue de una “autonomía estratégica”<sup>56</sup>. El desafío es evitar que la UE tenga un rol secundario, pero esto está muy condicionado por las demandas internas como la crisis económica que traerá la crisis sanitaria y los desafíos de la profundización de la integración regional en el ámbito fiscal para impedir un posible colapso del Euro y la consiguiente implosión del proceso europeo.<sup>57</sup> En ese ámbito se enmarcan algunas de las acciones desplegadas en el plano internacional por la UE como los paquetes de ayuda a terceros países.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Carreiras, Helena, & Malamud, Andrés. (10 de mayo de 2020). *Geopolítica del coronavirus*. El Economista. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://eleconomista.com.ar/2020-05-geopolitica-del-coronavirus/> – de Santibañes Francisco. (9 de mayo de 2020). *El coronavirus y la posición de Estados Unidos en el escenario global*. infobae. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://www.infobae.com/america/opinion/2020/05/09/el-coronavirus-y-la-posicion-de-estados-unidos-en-el-escenario-global/> – Oelsner, Andrea. (10 de mayo de 2020). *Las tres razones de la cooperación*. Clarín.com. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de [https://www.clarin.com/opinion/razones-cooperacion\\_0\\_OEom9RoNg.html](https://www.clarin.com/opinion/razones-cooperacion_0_OEom9RoNg.html)

<sup>54</sup> European Council on Foreign Relations. (30 de abril de 2020). *Josep Borrell | España y Europa en tiempos de crisis* [Video]. YouTube. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=KdCl2OZXEk&feature=youtu.be> – Maio-Coliche, Aude. (11 de mayo de 2020). *Coronavirus: valores para enfrentar la pandemia*. LA NACION. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de [https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/coronavirus-valores-enfrentar-pandemia-nid2363816/amp?\\_twitter\\_impression=true](https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/coronavirus-valores-enfrentar-pandemia-nid2363816/amp?_twitter_impression=true)

<sup>55</sup> Bergmann, Max (20 de agosto de 2020). *Europe's Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant*. Foreign Affairs. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-08-20/europes-geopolitical-awakening>

<sup>56</sup> Haddad, Benjamin y Polyakova, Alina (17 de octubre de 2018). *Is Going It Alone The Best Way Forward for Europe? Why Strategic Autonomy Should Be the Continent's Goal*. Foreign Affairs. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-10-17/going-it-alone-best-way-forward-europe>

<sup>57</sup> Herrera, Carlos. (2020, 8 mayo). *Borrell, en COPE: «Europa debe completar su unión económica y monetaria si quiere sobrevivir»*. COPE | Noticias y radio online. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://www.cope.es/programas/herrera-en-cope/noticias/jose-borrell-alto-representante-union-europea-para-asuntos-exteriores-politica-seguridad-20200508\\_710719](https://www.cope.es/programas/herrera-en-cope/noticias/jose-borrell-alto-representante-union-europea-para-asuntos-exteriores-politica-seguridad-20200508_710719)

<sup>58</sup> *Coronavirus: EU global response to fight the pandemic*. (8 de abril de 2020). European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations - European Commission. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news\\_corner/news/coronavirus-eu-global-response-fight-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/coronavirus-eu-global-response-fight-pandemic_en)

Han pasado a un segundo plano las que eran hasta febrero las preocupaciones centrales de la acción exterior europea, como los conflictos en Siria y en Libia y la situación de Venezuela.<sup>59</sup>

## 5. DE PRÉSTAMOS A SUBSIDIOS. LAS DISCUSIONES QUE SE VIENEN.

Dirigentes e instituciones europeas tienen una mirada puesta hoy en un escenario de corto plazo, signado por la evolución de la crisis sanitaria y social. Y, otra mirada sobre el mediano y largo plazo sobre las discusiones de cómo enfrentar la recesión económica producto de la crisis del COVID-19, la peor que se ha vivido desde la gran depresión de 1929, según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>60</sup>

Y cuando piensan y discuten sobre la crisis es inevitable la mirada retrospectiva sobre la crisis económica del 2008. En el escenario anterior algunos países del norte de Europa responsabilizaban a los del sur por la profundidad que la crisis había tenido en sus países, atribuyéndoles falta de responsabilidad fiscal y presupuestaria en la gestión de sus economías previamente a la crisis. En ese clima de tensión y reproches se discutieron las acciones que en el nivel europeo tenían que tomarse para enfrentar las consecuencias de la crisis. Hubo una resistencia muy fuerte a adoptar un bono con respaldo europeo o “eurobono” que permitiera endeudarse a los países de desarrollo relativo menor con las mejores tasas de interés que suelen pagar los países más desarrollados de Europa. Sin perjuicio de ello el Banco Central Europeo (BCE) terminó adoptando una política activa en el gerenciamiento de la crisis por medio del programa de compra de deuda pública, vigente desde 2015, como política de estímulos monetarios. Este accionar del BCE revivió un viejo debate sobre si no excede sus competencias, a pesar de que el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), por sentencia como consecuencia de un recurso prejudicial, tiene dicho que la utilización de este programa se realizó conforme al derecho de la UE.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> European Council on Foreign Relations. (30 de abril de 2020). *Josep Borrell | España y Europa en tiempos de crisis* [Video]. *Ob. Cit.*

<sup>60</sup> BBC News Mundo. (9 de abril de 2020). «*La peor crisis financiera desde la Gran Depresión*»: las oscuras proyecciones del FMI sobre la economía mundial por los efectos del coronavirus. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52225918>

<sup>61</sup> Fallo del Tribunal Constitucional Federal alemán (TCFA) sobre Derecho comunitario europeo (05 de mayo de 2020) dictado a partir de la contestación dada por el TJUE a la cuestión prejudicial que el citado alto tribunal planteara (C-493/17, 11/12/18, Weiss; en el cual el TJUE mantuvo la validez de la Decisión del BCE sobre eurobonos). Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505\\_2bvr085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html) – Sanhermelando, Juan. (5 de mayo de 2020). *El Constitucional alemán cuestiona la legalidad de la compra de deuda del BCE*. El León de El Español Publicaciones S.A. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://www.lespanol.com/invertia/economia/bancos-centrales/20200505/constitucional-aleman-cuestiona-legalidad-compra-deuda-bce/487701522\\_0.html](https://www.lespanol.com/invertia/economia/bancos-centrales/20200505/constitucional-aleman-cuestiona-legalidad-compra-deuda-bce/487701522_0.html) – Declaración de la Presidente de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen. (10 de mayo de 2020). Comisión Europea. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_846](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846) – SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala). (11 de diciembre de 2018). *Asunto C-493/17: «Procedimiento prejudicial — Política económica y monetaria — Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo — Validez — Programa de compras de valores públicos en mercados secundarios — Artículos 119 TFUE y 127 TFUE — Competencias del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Mantenimiento de la estabilidad de los precios — Proporcionalidad — Artículo 123 TFUE — Prohibición de financiación monetaria de los Estados miembros de la zona euro»*. Identificador Europeo de Jurisprudencia: ECLI:EU:C:2018:1000. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Recuperado el 20 de agosto de 2020,

Ante la actual coyuntura, por su parte, se renuevan las tensiones entre visiones alternativas. En términos generales, como destaca el Presidente del Instituto Jacques Delors, Enrico Letta<sup>62</sup>, existe una discusión entre dos tesis contrapuestas acerca de cuál es la posición que debe adoptar la UE ante situaciones de crisis. Por un lado, una tesis minimalista, la cual sostiene que la UE define la estabilidad financiera colectiva pero cada país toma sus decisiones para la lucha contra la crisis social y la recesión en la economía real, asignándole a la UE un rol macrofinanciero. Esta posición ha sido la predominante en la crisis de 2008-2009. Por el otro, una tesis de gran inversión, según la cual la reacción a una crisis no puede limitarse a los aspectos macrofinancieros; tiene que tener en cuenta los aspectos sociales y de economía real, y no se debe dejar la respuesta sólo a los países miembros, debe existir una réplica colectiva.

## 6. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL COMO ESCENARIO DEL DEBATE Y HERRAMIENTA DE RECUPERACIÓN

Luego de un fuerte cruce de puntos de vista entre distintos líderes europeos<sup>63</sup> el debate se centró en el presupuesto europeo como herramienta para enfrentar la crisis de los próximos años. Los extremos de ese debate se situaron entre quienes sostenían que los recursos del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MPF) deben orientarse a financiar programas de ayuda a través de préstamos con tasa bajas y quienes promovían que con esos recursos se otorguen subsidios que no tengan que ser reintegrados por los países. El lema acuñado para ese debate es “*from loans to grants*”.<sup>64</sup>

Esto quedó demostrado en la maratónica cumbre de los líderes europeos que tuvo lugar por más de 90 horas consecutivas entre el 17 y 21 de julio de 2020, donde acordaron un plan de recuperación para Europa basado en el MFP y al “*Next Generation EU*”; este último como medidas extraordinarias de recuperación destinados a paliar el efecto negativo que produjo en la economía europea la pandemia, inclinándose de esta forma hacia la tesis de gran inversión.

---

de

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2012122>

<sup>62</sup> Letta, Enrico. (19 de agosto de 2020). *Quo Vadis Europa? VIII. Europa en el mundo post Covid-19: reforzando el multilateralismo en tiempos de crisis V*. [Video]. UIMP TV. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de [https://www.uimptv.es/video-3361\\_quo-vadis-europa-viii-europa-en-el-mundo-post-covid-19-v.html](https://www.uimptv.es/video-3361_quo-vadis-europa-viii-europa-en-el-mundo-post-covid-19-v.html)

<sup>63</sup> Martínez, Silvia. (27 de marzo de 2020). *Alud de reproches a Holanda por su respuesta al coronavirus*. El Periodico. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200327/enfado-mayusculo-de-portugal-con-holanda-por-su-discurso-ante-la-pandemia-7907313>

<sup>64</sup> European Council on Foreign Relations. (30 de abril de 2020). *Josep Borrell | España y Europa en tiempos de crisis* [Video]. *Ob. Cit.* – Wax, Eddy. (5 de abril de 2020). *EU budget must be geared for coronavirus recovery, says von der Leyen*. POLITICO. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de [https://www.politico.eu/article/eu-budget-must-be-g geared-for-coronavirus-recovery-says-von-der-leyen/?\\_twitter\\_impression=true](https://www.politico.eu/article/eu-budget-must-be-g geared-for-coronavirus-recovery-says-von-der-leyen/?_twitter_impression=true) – Smith-Meyer, Bjarke. (9 de abril de 2020). *Finance ministers strike deal to combat coronavirus recession*. POLITICO. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://www.politico.eu/article/finance-ministers-strike-deal-to-combat-coronavirus-recession/> – Valero, Carmen. (23 de abril de 2020). *Merkel: «No estamos al final de la pandemia, sino al principio»*. ELMUNDO. Recuperado el 13 de mayo de 2020, de <https://www.elmundo.es/internacional/2020/04/23/5ea147fd21efa0e7288b464e.html>

El paquete de medidas adoptado como estrategia para salir de la recesión asciende a un total de 1,8243 billones de euros, de los cuales 1,0743 billones de euros corresponden al MFP, mientras que “*Next Generation EU*” equivale a 750.000 millones de euros.

En lo que respecta al “*Next Generation EU*”, faculta a la Comisión a tomar deuda en los mercados de capitales a nombre de la UE. Destinando 360.000 millones de euros para ser utilizados en el otorgamiento de préstamos y 390.000 millones de euros para subvenciones con el fin de ayudar a los países más afectados. De acuerdo al Alto Representante de Política Exterior de la Unión Europea, Josep Borrell, se trata de una medida sin precedentes en el proceso de integración europeo fundamentalmente por el monto de la deuda adquirida como también por el destino que se le asignará a una parte de la misma.<sup>65</sup>

La toma de deuda por parte de la Comisión para financiar el Fondo de recuperación esta limitada hasta fines de 2026, y de los 390.000 millones de euros destinados a subsidios el 70% debe ejecutarse entre 2021 y 2022, mientras que el 30% restante será ejecutado enteramente en 2023.

Para la asignación de las subvenciones, se establece que en la primera etapa se distribuirá entre los países teniendo en cuenta la población, el PIB y el nivel de desempleo entre 2015 y 2019 de cada Estado miembro. Para las asignaciones del 30% restante, el indicador del desempleo será suplantado por la pérdida del PIB real registrada durante el período 2020-2021

En cuanto a los préstamos, cada Estado miembro como máximo podrá recibir el equivalente al 6,8% de su renta nacional bruta. Pudiéndose devolver hasta 31 de diciembre de 2058.

Este plan de recuperación europea busca articular la inversión pública y privada con el objetivo de alcanzar una recuperación sostenible con creación genuina de empleo y la reparación de los daños que deja la pandemia. Esas acciones tienen que estar alineadas con los objetivos de la Comisión Europea de una economía sustentada ecológica y digitalmente.

La integración de la dimensión climática tiene como objetivo que el 30% del gasto total del MPF y “*Next Generation EU*” sean destinados a proyectos relacionados con el cuidado del medio ambiente para lograr la neutralidad climática hacia 2050, sumándose a los objetivos fijados por la UE para 2030 y al Acuerdo de París.

El MFP debe ser aprobado por medio de un procedimiento legislativo especial donde el Consejo debe sancionarlo por unanimidad, previa aprobación por parte del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, conforme lo establece el artículo 312 del TFUE.<sup>66</sup>

El Parlamento Europeo, por resolución del 23 de julio de 2020, señaló que el conjunto de programas financiados bajo el MFP deben ser aprobados por esta institución en su calidad de colegislador. Advirtió que no aceptará el acuerdo tal como fue alcanzado por el Consejo Europeo en la reunión del 17 al 21 de julio y que esta dispuesto a negociar

---

<sup>65</sup> Borrell, Josep. (19 de agosto de 2020). *Quo Vadis Europa? VIII. Europa en el mundo post Covid-19: reforzando el multilateralismo en tiempos de crisis V*. [Video]. UIMP TV. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de [https://www.uimptv.es/video-3361\\_quo-vadis-europa-viii-europa-en-el-mundo-post-covid-19-v.html](https://www.uimptv.es/video-3361_quo-vadis-europa-viii-europa-en-el-mundo-post-covid-19-v.html)

<sup>66</sup> TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Ob. Cit.*

con el Consejo una propuesta superadora, teniendo presente que para una correcta implementación del nuevo marco lo ideal sería que el proceso legislativo finalice a fines de octubre, sin perjuicio que si no se aprueba a tiempo el propio artículo 312 prevé la prórroga temporal de los límites máximos y las demás disposiciones correspondientes al último año de aquél hasta que se adopte dicho acto, siendo esta medida temporaria compatible en términos jurídicos como políticos con el plan de recuperación y la adopción de los nuevos programas del MFP.<sup>67</sup>

La crisis ha impactado fuerte y ha llevado la discusión sobre las formas de enfrentarla más allá de los límites de lo concebible en el pasado. Alguna de las líneas infranqueables ha sido traspasada. Las posiciones sostenidas en la crisis del 2011 han sido superadas y hoy la UE pisa terreno desconocido, reafirmando la dinámica de que la integración europea atraviesa los períodos de incertidumbre apostando a una profundización del proceso de integración. En palabras del Alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, Josep Borrell, “Europa se hace en las crisis. Sale más fuerte, más integrada y más apreciada cuando demuestra su utilidad. Y esto lo hace en las crisis”<sup>68</sup>, En esta afirmación Borrell retoma la ya clásica definición de uno de los padres fundadores de la integración europea, Jean Monnet, quien afirmaba que “L’Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises.”<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Parlamento Europeo. (23 de julio de 2020). *Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de julio de 2020, sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020 (2020/2732(RSP))*. Unión Europea. Recuperado el 25 de agosto de 2020, de [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23_ES.html)

<sup>68</sup> Conferencia de Josep Borrell en la inauguración de los cursos de verano ‘El futuro de Europa tras la crisis de la COVID-19: situación actual, perspectivas y políticas clave para España’ y ‘Quo Vadis Europa? VIII. Europa en el mundo post Covid-19: reforzando el multilateralismo en tiempos de crisis’, de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Recuperado el 14 de septiembre de 2020 de <http://www.uimp.es/en/actualidad-uimp/josep-borrell-europa-se-hace-en-las-criisis.html>

<sup>69</sup> Monnet, J. Mémoires, Paris: Fayard. 1976.



## CAPITULO III

# EL MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI

*Sandra C. Negro, Alejandra P. Díaz, María Isabel Morin,  
Florencia J. Reissing y María Verónica La Roca*

*“Las graves catástrofes naturales reclaman un cambio de mentalidad que obliga a abandonar la lógica del simple consumismo y promover el respeto de la creación”  
Albert Einstein*

### 1. A MODO DE PRESENTACIÓN...

Las últimas décadas hicieron evidentes los objetivos no económicos de la integración regional. La Unión Europea-UE- comprendió a fines de los años 80 que proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, es decir adoptar una política de medio ambiente, implicaba visión y decisión política para dar respuestas a problemas acuciantes e inmediatos como la lucha contra la contaminación, el cambio climático, la amenaza a la biodiversidad, la pérdida de humedales y ecosistemas fluviales, o la gestión de residuos que constituyen algunos ejemplos y que denotan la gravedad del problema. En el transcurso de los últimos diez años, el papel de la UE se afianzó al punto de desempeñar un rol fundamental en las negociaciones internacionales específicamente trabajando el vínculo entre comercio y ambiente.

En este trabajo sucesivamente se observarán una introducción al tema, el rol de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), el marco regulatorio de los Tratados, los principios que inspiran, los objetivos, los criterios de evaluación, los programas de acción de la UE en favor del ambiente, la horizontalidad de la tutela del ambiente y del desarrollo sostenibles-VII Programa Medio Ambiente y Pacto Verde- la participación en negociaciones internacionales de acuerdos multilaterales internacionales y las disposiciones en materia de ambiente en los acuerdos comerciales celebrados por la UE.

### 2. DE 1967 AL 2020...

Desde el año 1967, fecha de adopción de la primera directiva (67/548/CEE del 27 de junio de 1967) concerniente a la clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas han transcurrido más de 50 años a lo largo de los cuales, la actual Unión Europea ha diseñado e implementado una política en materia de protección del ambiente. La puesta en marcha de esta política demandó un entramado jurídico que se consolidó a través de su inclusión en los Tratados Constitutivos, disposiciones de derecho derivado (reglamentos, directivas y decisiones) a la vez que la ratificación de una importante serie de tratados internacionales en la materia y acuerdos multilaterales de carácter más amplio. Es importante destacar que en el proceso de ampliación de la UE, este universo normativo ha sido incorporado como parte del acervo que debe ser

contemplado con carácter obligatorio por los Estados candidatos a la adhesión, lográndose de esta manera amplitud y extensión de los efectos jurídicos.

Una enumeración no exhaustiva de los temas en torno a los cuales, la UE concentró sus actividades, en este período, incluye: los gases de efecto invernadero, las sustancias que agotan la capa de ozono, la dispersión de sustancias peligrosas, la contaminación atmosférica transfronteriza, la presión sobre los recursos hídricos, la degradación de suelos, la generación y gestión de residuos, los riesgos naturales y tecnológicos, la liberación de organismos modificados genéticamente al ambiente, la protección de la biodiversidad/ los ecosistemas, los núcleos urbanos, las zonas rurales, las zonas marinas y del litoral y las zonas de montaña.

Los sectores de intervención de la política de la UE son contaminación atmosférica, contaminación de aguas, gestión y tratamiento de residuos, protección de la fauna y flora, y contaminación por ruidos.

Otras áreas importantes están relacionadas con el suministro energético, tutela del ambiente y seguridad de los consumidores-usuarios (Libro Verde de 1995) y la Protección Civil<sup>1</sup> cuyo objetivo es complementar las acciones llevadas a cabo a nivel nacional para proteger el ambiente, las personas o los bienes alcanzados por catástrofes naturales o tecnológicas. En este contexto, en el año 2002 fue creado el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para asistir financieramente a los Estados miembros y a los países candidatos a la adhesión frente a graves catástrofes naturales<sup>2</sup>. El Reglamento de este Fondo fue modificado y entró en vigor el 28 de junio de 2014 simplificando las reglas existentes a fin de permitir mayor celeridad en la asignación de contribuciones.

A su vez, las empresas que operan en ámbito de la UE están alcanzadas por el sistema del denominado eco-audit<sup>3</sup> y la eco-label o etiqueta ecológica<sup>4</sup>.

### **3. LA AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE... EN TIEMPOS DE COVID- 19**

En este medio siglo transcurrido, las instituciones de la UE contribuyeron- en el marco de las competencias previstas por los Tratados constitutivos- a la construcción, la implementación y la interpretación de normas y tratados ambientales. Para acompañar y consolidar y debido a la especificidad de la materia, fue creada – en 1990- la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA)<sup>5</sup> que cumple un rol fundamental a la hora de recoger y sistematizar información. La sede está en Copenhague-Dinamarca- y la

---

<sup>1</sup> El Mecanismo comunitario de protección civil fue creado por decisión 791/2001/CE, adoptada en sede de la Euratom.

<sup>2</sup> Este Fondo fue creado como consecuencia de los graves aluviones que afectaron a Europa en el verano de 2002

<sup>3</sup> El Reglamento CE 761/2001 del 19 de marzo de 2001 prevé la adhesión voluntaria de las organizaciones a un sistema comunitario de ecogestión y auditoría llamado EMAS.

<sup>4</sup> La denominada Etiqueta ecológica prevista originariamente por el Reglamento CEE 880/92 y modificado por el Reglamento CE 1980/2000 consiste en el diseño de una flor con doce pétalos en cuyo centro se encuentra la letra E. Se excluye la aplicación en el caso de productos alimenticios, bebidas y fármacos.

<sup>5</sup> Fue creada como organismo público europeo por el Reglamento (CEE) 1210/90 modificado por el Reglamento (CE) 933/1999 del Consejo, del 29 de abril de 1999.

finalidad es fomentar el desarrollo sostenible a través del suministro de datos pertinentes a los responsables políticos de la formulación y aplicación de las políticas ambientales nacionales y europeas y a la ciudadanía en general. En ella, se localiza – desde 1994- la Red Europea de información y observación del medio ambiente (Eionet). Esta red cuenta con el apoyo de la AEMA y los estados miembros y colaboradores<sup>6</sup>. En la práctica, la Agencia trabaja con los Puntos Focales nacionales que son responsables de coordinar los centros de referencias nacionales y de otros organismos involucrados en la información medioambiental.

Entre las finalidades de la AEMA se puede mencionar la de suministrar información ambiental oportuna, específica, relevante, fiable y comparable sobre el medioambiente para permitir decisiones que tiendan a la mejora del ambiente, a integrar el medioambiente en políticas económicas, a avanzar en la sostenibilidad y facilitar el acceso a información a la ciudadanía.<sup>7</sup>

A raíz de la pandemia del coronavirus, la AEMA ha puesto de manifiesto- en forma relevante- la relación de los factores de riesgo de origen medioambiental y la salud humana. Así la calidad del aire, el cambio climático y un aumento de la contaminación atmosférica son factores que influyen en el estado de salud de los pacientes y en la capacidad de superar enfermedades como el Covid-19 según un informe denominado “Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well being in Europe”<sup>8</sup>.

Por otra parte, como parte de la estrategia diseñada para enfrentar la situación de post-pandemia y en particular, para constatar y evaluar como las medidas diseñadas e implementadas (medidas de confinamiento, soluciones urgentes, medidas de mitigación y de impulso de la economía) en el contexto de la pandemia podrían estar afectando al medio ambiente (tanto en el corto como en el largo plazo), la AEMA habilitó el Portal web “Post-Corona Planet” donde se dispone de un corpus de conocimiento y se propone<sup>9</sup> un debate informado.

#### **4- MARCO REGULATORIO Y LABOR JURISDICCIONAL**

La regulación en materia de medioambiente comenzó en 1987 a través del Acta Única Europea, se introdujo un título sobre medio ambiente, que estableció la base jurídica para una política común al respecto, que tuvo como objetivo preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales. Tratados posteriores constituyeron el tema ambiental en un ámbito político

---

<sup>6</sup> La AEMA cuenta con 32 estados miembros (los 27 Estados miembros de la UE, Islandia, Noruega, Liechtenstein, Suiza y Turquía) y seis colaboradores (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo). El Reino Unido dejó de formar parte de la AEMA el 31/1/20, no participa ya de sus reuniones y no tiene la obligación legal de mantener o facilitar información y asesoramiento, ni de ayudar a cumplir sus obligaciones en virtud de la legislación medioambiental de la UE, más allá del período transitorio del 31/12/20.

<sup>7</sup> La UE se comprometió a aplicar el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la Información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la Justicia en materia de ambiente.

<sup>8</sup> Publicado el 8 de septiembre de 2020. Véase <https://www.eea.europa.eu/es>

<sup>9</sup> Boletín de la AEMA 02/2020, junio de 2020.

oficial<sup>10</sup> y establecieron la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión con el objeto de promover el desarrollo sostenible<sup>11</sup>.

De acuerdo a la base jurídica sostenida en los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión es competente para actuar en todos los ámbitos de la política ambiental, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático. Sin embargo, el ámbito de actuación se ve limitado por el principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo en las cuestiones relacionadas con los asuntos fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento energético. Así también por la realidad que implica en nivel de implementación y ejecución que llevan adelante los Estado miembros de las política medioambientales europeas. Lamentablemente no todos los Estados cumplen con el mismo celo las políticas de protección ambiental ni la transformación económica de la economía a la sostenibilidad. En tal sentido, el sistema jurisdiccional de la UE cumple una labor muy importante que año a año da cuenta del tratamiento de casos en materia ambiental.

Así, durante el 2019, el número de casos nuevos ha sido de 966 y entre ellos, 47 asuntos relacionados con la temática ambiental. De las 865 sentencias dictadas en el año 2019, 50 conciernen a temas ambientales. En cambio, en cuanto a procedimientos de medidas cautelares, no se ha realizado ninguno relativo a cuestiones de orden ambiental. Por último, restan por resolver 72 procedimientos sobre medio ambiente<sup>12</sup>.

La «lucha contra el cambio climático» se convirtió en un objetivo específico mediante el Tratado de Lisboa (2009), de la misma manera que el desarrollo sostenible en las relaciones con terceros países.

## **5. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL**

La política medioambiental de la Unión Europea está fundada en los siguientes principios, a saber: principio de precaución/ principio de cautela, principio de corrección de la contaminación en su fuente y el último principio, «quien contamina paga».

1. Principio de precaución. Sostiene que la mejor política de ambiente es la que podrá evitar desde el inicio la creación de contaminación o de perturbaciones en lugar de combatir sus efectos. En razón de esto resulta útil que el progreso técnico se piense y se dirija a responder al interés de proteger el medio ambiente y de mejorar la calidad de vida, asegurándose de que su coste sea el más reducido posible para la colectividad. La política de medio ambiente debe ser paralela al desarrollo económico y social. Este

---

<sup>10</sup> Tratado de Maastricht (1993)

<sup>11</sup> Tratado de Ámsterdam (1999)

<sup>12</sup> El TJUE publicó el resumen del 2019 de la actividad judicial, institucional y administrativa del, que lleva por título “Panorama del año”, en el que se recogen las sentencias más importantes, explicando su alcance. Este documento se une al Informe anual sobre actividad judicial de 2019, en el que se ofrece una exposición detallada de la actividad judicial del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, con un examen de la jurisprudencia más relevante dictada durante el 2019, y las estadísticas judiciales de ese año.

principio es muy relevante para diseñar cualquier política ambiental, ya que permite que la actuación se realice en el momento inicial. Pretende que la acción se dirija a aplicar medidas para prevenir que un daño se produzca.

Esto además genera un trasfondo económico ya que, en la mayoría de las ocasiones, resulta más costoso reparar el daño ambiental una vez producido, si es que es posible repararlo, que aplicar medidas preventivas.

También aparece este principio como mecanismo de gestión del riesgo al que se puede recurrir en caso de falta de certeza científica sobre una sospecha de riesgo para la salud humana o el medio ambiente que provenga de una acción o política determinada. Un ejemplo usual se puede ver cuando en caso de duda sobre los efectos potencialmente peligrosos de un producto, y habiendo dudas que se mantienen tras una evaluación científica objetiva, puede ordenarse detener la distribución del producto en cuestión o retirarlo del mercado. Dichas medidas deben ser no discriminatorias y proporcionadas, y deben revisarse a medida que se amplíe la información científica al respecto.

A la vez la precaución genera llevar adelante informes sobre evaluación de impacto ambiental para proyectos de infraestructuras. Se crea una obligación, por parte de las instalaciones industriales, de tomar medidas para prevenir accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas, así también como la limitación de sus repercusiones en los seres humanos y el medio ambiente, con objetivo de garantizar de manera coherente y eficaz niveles elevados de protección en toda la Unión. Asimismo, existe la obligación de notificar a las autoridades públicas sobre la introducción en el mercado de determinados productos, así como la exportación a terceros países. El establecimiento de restricciones y prohibiciones, al transporte de residuos tanto dentro como fuera del territorio de la Unión.

El principio de precaución tiene como objetivo proteger el medioambiente. Pero podría suceder que no haya certeza científica sobre el daño que se podría producir. Sin embargo, ante tal situación existiendo la posibilidad del peligro no debería utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Es así que el principio de cautela funciona reforzando la precaución, ya que permite poder actuar en ocasiones en las que no existen unas bases científicas firmes. Es evidente que en muchas áreas la certeza científica resulta imposible, especialmente cuando se trata de establecer medidas de protección para tratar de evitar daños ambientales poco conocidos como por ejemplo es el caso de los riesgos asociados al uso de la biotecnología.

El principio de cautela puede utilizarse no sólo en los casos en los que se identifique un riesgo en materia de medio ambiente, sino también para proteger la salud de las personas, los animales y las plantas. Asimismo, permite actuar en casos en los que se identifiquen riesgos potencialmente peligrosos para el medio ambiente, procedentes de un fenómeno, producto o proceso, pero no evaluables científicamente<sup>13</sup>. Como parte de la Comunicación de la Comisión sobre el principio de precaución, se presentó un esbozo de un plan para la aplicación del principio de cautela<sup>14</sup>. Además de basarse en el

---

<sup>13</sup> La UE emitió una «comunicación» en el año 2000 que indica que el principio cautela es «un principio general y pleno de derecho internacional.»

<sup>14</sup> Véase Comunicación [COM(2000) 1 final] sobre el recurso al principio de precaución <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042>

cuadro normativo de los Tratados, en dicha Comunicación<sup>15</sup> se refiere a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, en particular la sentencia sobre la validez de la Decisión de la Comisión por la que se prohíbe la exportación de vacuno del Reino Unido para limitar el riesgo de transmisión de la Encefalopatía Espongiforme Bovina-EEB-(sentencias de 5 de mayo de 1998, asuntos C-157/96 y C-180/96), en la cual, el mencionado Tribunal se pronunció en los siguientes términos:

«Pues bien, ha de admitirse que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos», (considerando 99).

El considerando siguiente precisa el razonamiento seguido por el Tribunal: «Corroborando este punto de vista el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado CE, según el cual la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. El apartado 2 de ese mismo artículo prevé que dicha política, que tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, se basará, entre otros, en los principios de precaución y de acción preventiva, y que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad» (considerando 100).

En otra sentencia relativa a la protección de la salud de los consumidores (sentencia de 16 de julio de 1998, asunto. T-199/96), el Tribunal de Primera Instancia recoge el pasaje utilizado en la sentencia relativa a la EEB (véanse los considerandos 66 y 67)<sup>16</sup>.

Por último, en la Resolución de 30 de junio de 1999 (asunto T-70/99), el Presidente del Tribunal de Primera Instancia confirma las posiciones expresadas en las sentencias citadas. No obstante, ha de destacarse que en esta decisión jurisdiccional se hace una alusión explícita al principio de precaución y que se reafirma que «las exigencias de la salud pública prevalecen sobre las consideraciones económicas»<sup>17</sup>.

Desde ya que la determinación del nivel de riesgo aceptable, es una decisión política.

El recurso al principio de precaución debe guiarse por tres principios específicos:

- una evaluación científica lo más completa posible y la determinación, en la medida de lo posible, del grado de incertidumbre científica;
- una determinación del riesgo y de las consecuencias potenciales de la inacción;
- la participación de todas las partes interesadas en el estudio de medidas de precaución, tan pronto como se disponga de los resultados de la evaluación científica o de la determinación del riesgo.

Además, los principios generales de la gestión de los riesgos cuando se invoca el principio de precaución, se deben observar los cinco siguientes:

---

<sup>15</sup> Anexo I Ref. 5 de la Comunicación mencionada en nota 13

<sup>16</sup> Anexo I Ref.6 de la Comunicación mencionada en nota 13

<sup>17</sup> Anexo I Ref. 7 de la Comunicación mencionada en nota 13

- la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el nivel de protección elegido;
- la no discriminación en la aplicación de las medidas;
- la coherencia de las medidas con las ya adoptadas en situaciones similares o utilizando planteamientos similares;
- el análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o de la inacción;
- la revisión de las medidas a la luz de la evolución científica.

2. El principio de corrección en la fuente. Se refiere a cuando la contaminación ya se ha producido, se deberán aplicar medidas de corrección lo antes posible y en el lugar más próximo al de la fuente de contaminación. Por lo tanto, el principio exige que se corrija, no sólo en la fuente de la contaminación, sino también en el momento más inmediato al que se produjo la misma. Este principio también es conocido como de causalidad, y ha permitido la creación de una serie de otras normas ambientales como las de Control y Prevención Integrada de la Contaminación que pretende impedir que la contaminación se traslade de un medio a otro, o las de gestión de los residuos que apunta a que la misma se lleve a cabo en el lugar de su producción, así como el establecimiento de restricciones en los movimientos de los mismos. Su objetivo es evitar que se produzcan lo que se conoce como efecto cascada de las diversas formas de contaminación al mismo tiempo de la interacción entre diferentes agentes contaminantes. Con la aplicación de las medidas en la fuente, el principio promueve también la utilización de medios técnicos que permitan evitar en origen los daños ambientales usando la “mejor tecnología disponible” y/o la “mejor práctica medioambiental”, así como energía y productos “limpios”.

3. El principio de «quien contamina paga». Se aplica a través de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, cuyo objetivo busca prevenir o resolver los daños medioambientales causados a especies protegidas y a hábitats naturales, al agua y al suelo. Esto significa que una empresa que cause daños medioambientales es responsable de los mismos, por lo que tiene la obligación tomar las medidas preventivas o reparadoras necesarias y hacerse cargo de todos los costes relacionados. Asimismo aquellos operadores que realizan determinadas actividades profesionales, como el transporte de sustancias peligrosas, o actividades que implican vertidos a las aguas, deben tomar medidas preventivas en caso de amenaza inminente para el medio ambiente. El ámbito de aplicación de la Directiva se ha ampliado en tres ocasiones para incluir la gestión de residuos de extracción, la explotación de emplazamientos de almacenamiento geológico y la seguridad de las operaciones de extracción de petróleo y gas, respectivamente.

A partir del Consejo Europeo reunido en Cardiff en 1998, se fortaleció la idea de integrar las cuestiones de medioambiente a la mayoría de los ámbitos políticos de la Unión, por lo cual las políticas ambientales son sumamente relevantes en el marco de las políticas europeas.

## **6. PROGRAMA GENERAL DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE HASTA 2020 (VII PMA)**

Desde principios de los años setenta la política de medio ambiente de la Unión Europea (UE) se ha enmarcado en planes de acción a largo plazo. La crisis económica que se produjo durante la vigencia del Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea - titulado “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos” (VI PM - en vigor desde el año 2002 al 2012)<sup>18</sup> - provocó retos muy diversos; entre ellos se puede mencionar la necesidad de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Por ello, el crecimiento verde se ha perfilado como un elemento importante para la recuperación de los países europeos.

Sobre la base de la situación anterior, en noviembre de 2013<sup>19</sup> la Comisión Europea adoptó el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (VII PMA) titulado “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”<sup>20</sup>. El mismo fue creado para guiar la política en materia de medio ambiente desde su adopción hasta el 31 de diciembre del año 2020, constituyendo un marco transversal para todas las políticas de la UE que se relacionen con el medio ambiente<sup>21</sup>.

Cabe destacar que mientras se llevaba a cabo la redacción del programa, la Comisión Europea realizó un amplio proceso de consultas en el que, aparte de las organizaciones relacionadas con el medio ambiente y autoridades públicas, se buscó la opinión del público en general<sup>22</sup>.

El VII PMA se basa, por un lado, en los logros alcanzados durante los cuarenta años de políticas medioambientales anteriores de la UE; y por el otro, en el conjunto de recientes iniciativas estratégicas en este ámbito, y en otros relacionados. El programa asume así el compromiso de la UE por transformarse en una economía verde e integradora que garantice el crecimiento y el desarrollo, proteja la salud y el bienestar, cree empleos dignos, reduzca las desigualdades, invierta en capital natural y lo preserve.

Asimismo, el programa guarda estrecha relación con la actual Estrategia Europa 2020, cuyo objetivo es “garantizar que la recuperación económica de la UE reciba el apoyo de una serie de reformas para construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE hasta 2020. Al mismo tiempo que hace frente a las debilidades estructurales de la economía y los asuntos económicos y sociales de la UE, la estrategia también tiene en cuenta los desafíos a más largo plazo que suponen la globalización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento”<sup>23</sup>. En dicho contexto, los Estados han identificado el crecimiento sostenible como una de sus tres grandes prioridades y la eficiencia en el uso de los recursos como una de sus iniciativas emblemáticas.

Para el VII PMA hacer frente a los retos que genera el medio ambiente y el cambio climático en los Estados miembros de la UE “es algo esencial por sí mismo” y también “es una oportunidad para generar crecimiento a largo plazo y bienestar social”. De esta

---

<sup>18</sup> El texto puede leer en el siguiente link: [https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/6eapbooklet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/6eapbooklet_es.pdf)

<sup>19</sup> La preparación del nuevo Programa es iniciada por el Consejo de Medio Ambiente el 20 de diciembre de 2010 (doc. 5302/11, Bruselas, 17 de enero de 2011).

<sup>20</sup> El Programa entra en vigor el 17 de enero de 2014.

<sup>21</sup> El VII PMA no solo debe guiar las acciones futuras de las instituciones de la UE, sino también la de los Estados miembros, ya que ambas instancias son responsables de su puesta en práctica y de la consecución de sus objetivos.

<sup>22</sup> Respondieron el cuestionario de la Comisión Europea 164 organizaciones, a las que se sumaron aportes escritos de 12 ONG medioambientales y de 15 organizaciones de la industria.

<sup>23</sup> Para mayor información sobre la Estrategia Europea 2020 ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>.

forma, se torna “esencial que las instituciones de la UE y los Estados miembros conviertan sus compromisos en acciones”, asumiendo así “responsabilidades colectivas e individuales”, lo que “aportará beneficios tangibles a las personas y al medio ambiente”<sup>24</sup>.

## **7. OBJETIVOS DEL VII PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Teniendo en cuenta que la política ambiental es un ámbito compartido, el actual programa establece nueve objetivos prioritarios<sup>25</sup> que la UE deberá alcanzar de aquí a fines del año 2020. Ellos son:

### **I. Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE.**

El foco principal de este objetivo es el “capital natural”, englobando el término a todos los recursos básicos que se encuentran en la naturaleza y de los cuales depende nuestra existencia (agua dulce, aire limpio y suelos sanos en los que producir nuestros alimentos, etc.). Asimismo, el concepto abarca también a los elementos que se interconectan para crear ecosistemas saludables (por ej.: los insectos que contribuyen a la polinización de las plantas y los bosques que absorben carbono y disminuyen el cambio climático)<sup>26</sup>. El VII PMA busca así poner fin a la pérdida de biodiversidad para fines del año 2020, intentando lograr que al menos el 15 % de los ecosistemas degradados hayan recuperado un estado saludable.

### **II. Convertir a la UE en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.**

Actualmente el contexto de la UE se encuentra caracterizado por el incremento de los precios de los recursos naturales, escasez y dependencia de las importaciones. La UE debe hacer una transición hacia una economía hipocarbónica, más verde, que administre sus materias primas y recursos de manera sostenible. Con este objetivo el VII PMA busca que la competitividad y la capacidad de crecimiento sostenible de la UE dependan de las mejoras en el uso eficiente de los recursos por parte de todo el tejido económico. Para lograrlo el programa requiere que se definan indicadores y objetivos de eficiencia en el uso de recursos, que sirvan de guía para la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado. En el futuro la competitividad y la capacidad de crecimiento sostenible de Europa dependerán de las mejoras en el uso eficiente de los recursos por parte de todo el tejido económico<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Palabras tomadas de la declaración del Comisario de Medio Ambiente, Janez Potočnik.

<sup>25</sup> Tres de los objetivos refieren a las principales áreas de acción, ellas son: la protección de la naturaleza; la creación de una economía hipocarbónica eficiente en el uso de los recursos; y la protección de los ciudadanos frente a las presiones medioambientales para la salud. Otros cuatro hacen foco en las acciones que pueden llevar a cabo los Estados miembros de la UE para alcanzar esos objetivos. Y los últimos dos de ellos tienen carácter horizontal y se refieren a la sostenibilidad urbana y a la cooperación internacional. Para mayor información acceder a <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

<sup>26</sup> La Estrategia de Biodiversidad 2020, las Directivas de Hábitats y Aves, y por otras medidas más amplias, como la Directiva Marco del Agua protegen los ecosistemas y la vida en toda la UE. Ver [https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_es.pdf)

<sup>27</sup> La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ES:PDF>) y la Hoja de ruta hacia una

### **III. Proteger a los ciudadanos de la UE frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.**

Con este objetivo el VII PMA pretende reducir la contaminación del aire, del agua, la contaminación acústica y la disminución en la utilización de productos químicos tóxicos.

Para ello el programa genera compromisos para lograr mejoras en la calidad del agua potable y las aguas de baño y exige una actualización y armonización de la legislación sobre ruidos y calidad del aire.

### **IV. Maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la UE mejorando su aplicación.**

La UE cuenta con el cuerpo legislativo más completo del mundo en materia de protección del medioambiente. Esa legislación es, precisamente, la base de este programa. En ese contexto este objetivo reconoce la importancia que tiene el hecho de facilitarles a los individuos un mayor acceso a dicha información. Asimismo, pretende lograr un mejor entendimiento de los problemas relacionados con el medioambiente con la finalidad de que los individuos realicen propuestas para mejoras su propio entorno. Por otra parte, el programa también reconoce la necesidad de perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia a todo el sistema normativo europeo (permitiéndose así a la UE actuar cuándo haya motivos de preocupación); mejora de los procedimientos nacionales de tramitación y respuesta ante denuncias de incumplimiento de la legislación europea, y mayor acceso de los ciudadanos a la justicia en asuntos ambientales y a una tutela judicial efectiva<sup>28</sup>.

### **V. Mejorar el conocimiento del medio ambiente y ampliar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas.**

El objetivo tiene su razón de ser en el hecho de que la investigación científica, el seguimiento y la información sobre los cambios en el medioambiente sirven para que los responsables políticos, las empresas y los individuos comprendan mejor el entorno en el que habitan. Consecuentemente se busca facilitar el acceso de los ciudadanos y responsables políticos a esas bases de conocimientos, para que las políticas se fundamenten en una comprensión adecuada del estado actual del medio ambiente. Al mismo tiempo, la elaboración de políticas de la UE seguirá rigiéndose por el principio de precaución.

### **VI. Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y tener en cuenta los costes medioambientales de todas las actividades de la sociedad.**

Para alcanzar los objetivos descritos se necesitaron inversiones adecuadas e innovaciones en productos, servicios y políticas públicas, tanto por parte de fuentes públicas como privadas; y, si bien varios países de la UE se enfrentaron a graves problemas económicos, la necesidad de emprender reformas y reducir la deuda pública

---

economía hipocarbónica son la base de este objetivo (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=EN>).

<sup>28</sup> Se busca potenciar la cooperación entre los profesionales que trabajan en la protección del medio ambiente (como abogados de los Estados, inspectores, fiscales, defensores del pueblo y jueces).

ofreció nuevas oportunidades para avanzar hacia una economía hipocarbónica en la que se está logrando un uso más eficaz de los recursos<sup>29</sup>.

## **VII. Integrar mejor la preocupación por el medio ambiente en otras áreas políticas y garantizar la coherencia de las nuevas políticas.**

Este objetivo hace hincapié en que el logro de la mayoría de los objetivos prioritarios del programa requiere una integración efectiva de las consideraciones medioambientales y climáticas contenidas en otras políticas, ya que el éxito del VII PMA dependerá de que se refuerce la contribución de esas políticas a la realización de metas y objetivos ambientales, así como planteamientos políticos conjuntos y más coherentes que aporten beneficios múltiples.

## **VIII. Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE.**

Con este objetivo el VII PMA busca garantizar que, para fines del año 2020, la mayoría de las ciudades de la UE hayan puesto en práctica políticas de diseño y planificación urbana sostenible mediante la utilización financiera disponible en la UE reservada específicamente para este propósito. De esta forma el programa busca la promoción de iniciativas que ayuden a las ciudades a compartir innovaciones y buenas prácticas basándose en una coordinación efectiva entre las distintas administraciones (urbanas y rurales), y la participación cierta de las autoridades regionales y locales en la planificación y el desarrollo de dichas políticas.

## **IX. Reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a escala internacional.**

En el marco de este objetivo tanto la UE como sus Estados miembros se comprometen a realizar sus mayores esfuerzos para colaborar con sus pares internacionales en la adopción de objetivos de desarrollo sostenible<sup>30</sup>.

## **8. EVALUACIÓN DEL VII PMA.**

No cabe discusión alguna respecto de que el VII PMA es una herramienta de gobernanza que tiene una relevancia importantísima y posee una visión útil y relevante con vistas al logro de los objetivos para el año 2050, buscando orientar las políticas sobre medio ambiente en la UE.

La Comisión Europea ha realizado un Informe sobre la evaluación del VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente<sup>31</sup>. La evaluación se realizó teniendo en cuenta cuatro criterios: Eficacia, Eficiencia, Pertinencia y Coherencia.

Del Informe surge que el programa ha ofrecido a la fecha una paleta de estrategias a través de las cuales se ha conseguido asentar el discurso de las diferentes políticas

---

<sup>29</sup> El VII PMA reclama que se dedique al menos un 20 % del presupuesto de la UE para el periodo 2014-2020 a la reducción y adaptación al cambio climático.

<sup>30</sup> Como, por ejemplo, la continuación de la conferencia Río+20 de 2012 y los trabajos realizados para conseguir una estructura más efectiva de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible mediante la consolidación del PNUMA.

<sup>31</sup>COM (2019) 233 final, Bruselas, 15.5.2019. El texto completo puede leerse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0233&from=EN>

referidas al medioambiente como motor para el crecimiento ecológico, para el goce de un planeta más saludable y para la mejora del bienestar de las personas. Ha creado fuertes vínculos con las estrategias nacionales y, por lo tanto, ha permitido acciones más rápidas y mejor coordinadas.

En relación a la eficacia del VII PMA se puede afirmar que la estructura del programa y, en particular, el marco instrumental que se establece en el mismo han ayudado a crear sinergias entre las políticas de la UE y de sus Estados miembros. La atención prestada por el programa a una mejor integración y aplicación sirve de apoyo a las actuaciones políticas destinadas a ahorrar costos y mejorar la eficiencia. Asimismo, le ha permitido a la UE hablar con una sola voz en las negociaciones ambientales internacionales.

Asimismo, el VII PMA ha generado un cambio importante en la formulación de políticas al reconocer que la protección del clima y el medio ambiente es el motor más importante para el crecimiento verde, para el mantenimiento de un planeta saludable y para el logro de un mejor bienestar para las personas.

Si bien, como hemos visto hasta aquí, el VII PMA abarca ámbitos adecuados, y ha demostrado que su visión hacia el año 2050 sigue siendo válida, es necesario realizarle ajustes a medida que van surgiendo nuevos desafíos. De esta forma los Estados creen que es necesaria una mayor atención para integrar completamente las preocupaciones ambientales en otras áreas de políticas, y que el programa podría haberse beneficiado de una priorización más estricta y un mecanismo de monitoreo específico<sup>32</sup>.

Se puede inferir del informe que los principales problemas que dificultan la realización de los objetivos propuestos en el VII PMA son: lagunas en el conjunto legislativo sobre medioambiente y su inadecuada aplicación; problemas cada vez más interconectados que requieren medidas en otros ámbitos políticos y falta de mecanismos adecuados para resolverlos; los problemas en relación con los incentivos a la inversión en medidas relacionadas con el medio ambiente, y finalmente la falta de coordinación de los datos e información sobre medio ambiente, aparición de nuevas cuestiones que en la actualidad no se están abordando convenientemente.

## **9. PACTO VERDE EUROPEO... EN BUSCA DE LA NEUTRALIDAD PARA 2050.**

Siguiendo con la estrategia política medioambiental europea, el Consejo Europeo instó en junio del 2019 a que se renovarían los esfuerzos para luchar contra el cambio climático y solicitó a la Comisión que orientará su trabajo en busca de una UE climáticamente neutra, en conformidad con los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París.

Así se estableció como objetivo alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. Lo cual significa que la UE tendrá que lograr en los próximos 30 años reducir la emanación de gases de efecto invernadero al mínimo a la vez, que se tomen medidas efectivas para compensar las emisiones restantes. Alcanzar dicho objetivo implica una transformación de la sociedad y de la economía. Una economía que, según el objetivo político europeo, tendrá que ser rentable, justa y socialmente equilibrada.

---

<sup>32</sup> Para mayor información acceder a <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/evaluation.htm>

La herramienta para alcanzar los objetivos propuestos se denominó Pacto Verde Europeo que es una hoja de ruta para hacer real en la UE una economía sostenible. Su realización exigirá que se transformen los retos climáticos y medioambientales en oportunidades en todos los ámbitos políticos y que se logre una transición justa e integradora para todos. En diciembre de 2019, la Comisión presentó su Comunicación<sup>33</sup> sobre el Pacto Verde Europeo, como una nueva estrategia de crecimiento para la Unión destinada a transformarla en una sociedad climáticamente neutra, equitativa y próspera, con una economía moderna, es decir, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Al mismo tiempo, las autoridades de la UE reafirmar su compromiso de ejercer un papel de liderazgo en la lucha mundial contra el cambio climático.

El Pacto Verde Europeo se plantea la necesidad de aplicar un enfoque integral en el que todas las actuaciones y políticas de la UE contribuyan a concretar sus objetivos. El mismo establece un plan de acción para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, de restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. También prevé las inversiones necesarias y las herramientas de financiación disponibles. Puesto que todo esto implica llevar adelante una serie de iniciativas que abarcan toda una multiplicidad de ámbitos de actuación, como el clima, el medio ambiente, la energía, los transportes, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles, ya que todos ellos se encuentran estrechamente interconectados.

Para lograr cumplir con estos objetivos, presenta una serie de iniciativas entre las cuales se encuentra: una propuesta de “Ley del Clima” que consagre el objetivo de neutralidad climática en la legislación así el compromiso político también generará una obligación legal; una estrategia sobre biodiversidad<sup>34</sup> para 2030; una estrategia «de la granja a la mesa»<sup>35</sup> ; una estrategia industrial; un Plan de Acción para la Economía Circular<sup>36</sup> ;

---

<sup>33</sup> Ver <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/env/2019/12/19/>

<sup>34</sup> “Aborda los factores clave de la pérdida de biodiversidad, como el uso insostenible del suelo y el mar, la sobreexplotación de los recursos naturales, la contaminación y las especies exóticas invasoras. Esta estrategia propone, entre otras cosas, definir objetivos vinculantes para regenerar los ríos y los ecosistemas degradados, mejorar la salud de las especies y hábitats protegidos de la UE, devolver los polinizadores a las tierras agrícolas, reducir la contaminación, hacer más ecológicas las ciudades, aumentar la agricultura ecológica y otras prácticas agrícolas respetuosas con la biodiversidad, y mejorar la salud de los bosques europeos. (...) La estrategia presenta medidas concretas para acometer la regeneración de la biodiversidad de Europa de aquí a 2030, lo que incluye transformar un mínimo del 30 % de las tierras y mares de Europa en zonas protegidas administradas con eficacia y devolver a un mínimo del 10% de la superficie agrícola unos elementos paisajísticos muy variados.”

<https://www.mercacei.com/noticia/52713/actualidad/la-ce-presenta-su-nueva-estrategia-de-la-granja-a-lamesa.html>

<sup>35</sup> “De la granja a la mesa” es una estrategia que pretende facilitar “la transición a un sistema alimentario sostenible de la UE que proteja la seguridad alimentaria y garantice el acceso a dietas sanas con origen en un planeta sano. Así, reducirá la huella ambiental y climática del sistema alimentario de la UE y reforzará su resiliencia, protegiendo la salud de los ciudadanos y garantizando los medios de subsistencia de los agentes económicos. (...) La estrategia establece objetivos concretos para transformar el sistema alimentario de la UE, por ejemplo, reducir un 50% el uso y el riesgo de plaguicidas, como mínimo un 20% el uso de fertilizantes, así como un 50% las ventas de los antimicrobianos utilizados en la ganadería y la acuicultura, y alcanzar un 25% de tierras agrícolas dedicadas a la agricultura ecológica.”

<https://www.mercacei.com/noticia/52713/actualidad/la-ce-presenta-su-nueva-estrategia-de-la-granja-a-lamesa.htm>

<sup>36</sup> “La economía circular se presenta como un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima la reducción de los elementos: minimizar la producción al mínimo indispensable, y cuando sea necesario hacer uso del producto, apostar por la reutilización de los elementos que por sus propiedades no pueden volver al medio ambiente. Es decir, la economía circular aboga por utilizar la mayor parte de materiales biodegradables posibles en la fabricación de bienes de consumo –nutrientes biológicos– para que éstos puedan volver a la naturaleza sin causar daños medioambientales al agotar su vida útil. En los casos que

una estrategia para una integración sectorial inteligente; y otra para una movilidad sostenible e inteligente.

Asimismo para que todas estas iniciativas logren sus objetivos será menester actuar en todos los sectores de la economía invirtiendo en tecnologías que no afecten al medio ambiente, apoyando la innovación en las industrias, generando sistemas de transportes públicos y privados más limpios, baratos y sanos, descarbonizando el sector energético, garantizando edificaciones más eficientes desde el punto de vista energético y colaborando con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales. Todo esto se tendrá que hacer dentro de lo que la UE denomina una transición justa, por cual proporcionará apoyo financiero y asistencia técnica para ayudar a las personas, las empresas y las regiones más afectadas por la transición hacia la economía verde

Por otra parte, el Pacto Verde no sólo impulsa todas las novedades mencionadas sino que también permite revisar todas las políticas actuales que estén relacionadas con el objetivo de la neutralidad climática y, de ser necesario, modificarlas de acuerdo con objetivos climáticos más exigentes. Esto afecta, por ejemplo, a la legislación vigente sobre emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética.



Fuente: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. El Pacto Verde Europeo; Bruselas, 11.12.2019 COM (2019) 640 final.<sup>37</sup>

no sea posible utilizar materiales eco-friendly –nutrientes técnicos: componentes electrónicos, metálicos, baterías...- el objetivo será facilitar un desacople sencillo para darle una nueva vida reincorporándolos al ciclo de producción y componer una nueva pieza. Cuando no sea posible, se reciclará de una manera respetuosa con el medio ambiente.” <https://www.sostenibilidad.com/desarrollo-sostenible/en-que-consiste-la-economia-circular/>

<sup>37</sup> Documento disponible [en línea] [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DO C\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DO C_1&format=PDF)

## **10. LA IMPRONTA EUROPEA EN LA AGENDA AMBIENTAL MULTILATERAL: APORTES Y DESAFÍOS**

El liderazgo político ambiental de la Unión Europea en el ámbito multilateral de negociación, puede explicarse a raíz de dos circunstancias: el cambio de paradigma en su proyección internacional a raíz “crisis de la globalización” y la defensa del denominado “multilateralismo eficaz” en virtud de su participación y relacionamiento en el ámbito de las Naciones Unidas.

Dichas circunstancias perfilan un rol protagónico de la Unión Europea en la gobernanza ambiental mundial, por medio de aportes concretos a ciertos temas de interés ambiental colectiva y su posicionamiento en las negociaciones ambientales multilaterales para preservar y lograr los objetivos de su política verde.

## **11. LA CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA NUEVA PROYECCIÓN INTERNACIONAL EUROPEA.**

La denominada “crisis de la globalización”, entendida como proceso en el que emergen movimientos de descontento con los pilares de la globalización y el orden liberal internacional, sirvió de oportunidad para que la Unión Europea concibiera a las negociaciones como medios para lograr sus fines políticos<sup>38</sup>.

En este sentido, la proyección internacional de la Unión Europea se vinculó con su rol de “potencia normativa”, a partir de su propia experiencia de integración que basa en la defensa de los valores de la democracia, justicia social, imperio de la ley y un diálogo igualitario.

En el año 2017, a raíz de la presentación de la Comisión Europea del Libro Blanco sobre el futuro de Europa<sup>39</sup>, como punto de partida para un debate amplio y sincero sobre el porvenir de la Unión Europea, presentó el “Documento de Reflexión sobre el Encauzamiento de la Globalización”<sup>40</sup>, en el cual estableció el significado de la globalización para Europa y para sus ciudadanos, bajo la premisa que “los asuntos locales se hacen mundiales y los asuntos mundiales se hacen locales”.

En ese sentido, el documento indaga qué es lo que puede hacer la Unión Europea para configurar la globalización de acuerdo con sus intereses y valores. Así, el documento destaca el valor de las normas e instituciones multilaterales que permitan a los países promover conjuntamente soluciones comunes para abordar cuestiones que requieren una actuación colectiva, tales como la economía mundial, el cambio climático o la lucha contra la elusión fiscal.

---

<sup>38</sup> ÁLVAREZ, María Victoria, ZELICOVICH, Julieta, “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, Revista Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid N° 44, junio 2020 – septiembre 2020. Disponible en línea: [https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/issue/view/relacionesinternacionales2020\\_44/558](https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/issue/view/relacionesinternacionales2020_44/558).

<sup>39</sup> Para mayor información consultar: [https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe\\_es](https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_es).

<sup>40</sup> Disponible en línea: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf)

El documento se encarga de enfatizar que la Unión Europea no solo debe ser capaz de negociar acuerdos de gran alcance, que permitan abordar una amplia gama de cuestiones de ámbito mundial, sino también de garantizar que dichos acuerdos puedan ser ratificados y aplicados.

Esta circunstancia, explica en cierta medida el cambio de estrategia europea en el relacionamiento externo y el reforzamiento de su participación en ámbitos multilaterales de discusión, en defensa del denominado “multilateralismo eficaz”, que representa el paradigma a partir del cual la Unión Europea impulsa la consecución de sus objetivos políticos.

## **12. EL MULTILATERALISMO EFICAZ Y SU IMPULSO EN EL ÁMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS**

La defensa del multilateralismo y el orden internacional basado en normas, constituyen principios transversales a toda negociación internacional multilateral en que la Unión Europea tome parte.

Estos espacios y los acuerdos que en su efecto se logren, se vuelven instrumentos de geopolítica, donde factores geopolíticos y estratégicos adquieren un rol preponderante. Dichos factores en un contexto internacional tan dinámico y complejo como el que presenta este siglo, permite que aquéllos muten y demanden la revisión de los marcos conceptuales estratégicos entorno a los cuales los estados, las organizaciones internacionales y procesos de integración desarrollan sus negociaciones y cómo giran sus posiciones e intereses.

A lo largo de los años, la UE construyó una relación sólida con las Naciones Unidas, espacio en el que coopera en una gran variedad de ámbitos cubiertos por distintos organismos de las Naciones Unidas.

Tal es así que, en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Unión Europea tiene la posibilidad de tomar la palabra primero, entre los demás grupos principales, cuando lo haga en nombre de los Estados miembros de la UE y además, participa en el debate general de inauguración de la Asamblea General. Por consiguiente, los responsables de la representación exterior de la UE (el presidente del Consejo Europeo, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Comisión Europea y la Delegación de la UE) pueden presentar las posiciones de la UE y sus Estados miembros ante las Naciones Unidas.

Asimismo, la UE tiene derecho a presentar oralmente propuestas y enmiendas, así como a responder una vez a las intervenciones relacionadas con las posiciones de la UE.

En este contexto de liderazgo político en el seno de las Naciones Unidas, el Consejo de la Unión Europea, adopta cada año las prioridades que defenderá la Unión ante las Naciones Unidas y en la Asamblea General de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta el programa de esta organización y las cuestiones internacionales en agenda. Estas prioridades guían el trabajo de la UE en el año siguiente.

El pasado julio de 2019, el Consejo adoptó las prioridades de la UE ante las Naciones Unidas y la 74ª Asamblea General de las Naciones Unidas (septiembre de 2019 -

septiembre de 2020)<sup>41</sup>. En dicho documento, el Consejo enfatizó el “arraigado compromiso de la UE hacia un multilateralismo eficaz” a partir de la defensa y promoción de los valores comunes de paz, democracia, derechos humanos, estado de Derecho, igualdad entre hombres y mujeres y desarrollo sostenible.

Destacó que “el multilateralismo es la única solución eficaz en el complejo mundo actual, que presenta numerosos desafíos globales”. Bajo dicha perspectiva, estableció que la Unión Europea y sus Estados miembros prestarán especial atención, durante el 74<sup>a</sup> periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a tres prioridades que se refuerzan mutuamente: prevención de conflictos, paz y seguridad, un programa positivo común y participación en desafíos mundiales.

Dentro del capítulo referido a un programa positivo común, señaló la importancia de la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2019, en brindar un impulso político a la Agenda 2030 y los ODS, así como de la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo y las sinergias con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

Asimismo, junto con el cambio climático y la protección de la biodiversidad, reforzará la gobernanza internacional de los océanos e instará a elaborar un tratado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

Como parte de la diplomacia activa que desarrolla la Unión Europea en el ámbito de las Naciones Unidas, intensificará su labor en lo que respecta a la gestión sostenible del agua como instrumento para la paz, la seguridad y la estabilidad, y fomentará enfoques cooperativos para abordar los retos transfronterizos conexos.

### **13. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS AMUMA**

A partir de estas consideraciones, la agenda ambiental europea se traduce en la participación de la Unión Europea en numerosos e importantes acuerdos ambientales multilaterales<sup>42</sup>.

Los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA), constituyen mecanismos de negociación que sirven para multilateralizar y crear regímenes político-legales que brinden tratamiento de las cuestiones ambientales de interés común. Dichas

---

<sup>41</sup> Disponible en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10895-2019-INIT/es/pdf>

<sup>42</sup> Entre los que se destacan: Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Convenio de Berna, Convenio de Minamata sobre Mercurio, Convenio de Aarhus de Información medioambiental y acceso público, Convenio OSPAR, Acceso a la Información, participación público y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Efectos transfronterizos de accidentes industriales, Convenio sobre conservación de especies migratorias de fauna silvestre (Convenio de Bonn), Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, Responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos: Convenio combustible de los buques, Comercio internacional de productos químicos peligrosos, Lucha contra las amenazas que conllevan los productos químicos (Convenio de Estocolmo), Convenio sobre la diversidad biológica, Acuerdo de Asociación Voluntaria entre la Unión Europea y Vietnam sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales, Programa internacional para la conservación de los delfines, Acceso público a la información medioambiental, Acceso a recursos genéticos y participación en los beneficios que se deriven de su utilización (Protocolo de Nagoya), Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave. Para mayor información consultar: <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/2024.html>.

cuestiones incluyen: el cambio climático, la protección de la biodiversidad, el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, el tráfico de especies en peligro, la producción de sustancias que agotan la capa de ozono, la desertificación, la producción y comercialización de contaminantes orgánicos persistentes, entre otros.

Entre los principios que guían las negociaciones de los mismos se pueden señalar: la soberanía de los estados respecto a la exploración y explotación de sus recursos naturales, buena vecindad y cooperación internacional, desarrollo sostenible, precaución, prevención, el que contamina paga, la responsabilidad común pero diferenciada.

Este tipo de acuerdos, presentan un fuerte componente de cooperación internacional y algunos de ellos contienen normas comerciales o que tienen un impacto en el comercio internacional. Esta característica se debe principalmente a que los AMUMA suelen contener numerosas normas de naturaleza “soft law”, así como disposiciones relativas a la cooperación, muy pocos mecanismos de aplicación de normas y de solución de diferencias efectivos<sup>43</sup>.

En materia de cooperación internacional y contribución a los objetivos internacionales ambientales, la Unión Europea desempeña un rol protagónico. Forma parte de numerosos acuerdos globales, regionales o subregionales en materia ambiental, que tienen por objeto diversos temas, entre los cuales principalmente se destacan: el cambio climático, la protección de la naturaleza y la biodiversidad, la contaminación transfronteriza del aire y del agua.

Algunos ejemplos de contribuciones concretas en el marco del capítulo de cooperación internacional ambiental lo constituyen: la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya, Japón en el año 2010, ocasión en que la UE contribuyó a alcanzar un acuerdo respecto a la estrategia mundial para detener la pérdida de biodiversidad antes del 2020, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que comprende los 17 ODS y sus correspondientes 169 metas, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, entre otros<sup>44</sup>.

La Unión Europea, participa activamente en la elaboración e implementación de acuerdos multilaterales ambientales y otras negociaciones y procesos ambientales, especialmente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. Tras la Conferencia Río +20 del año 2012, la UE participa activamente de la reforma de las instituciones de Naciones Unidas responsables del desarrollo sostenible.

En materia de cambio climático la Unión Europea busca activamente una actuación internacional de amplio alcance en pos del logro de su objetivo carbono neutral 2050, mediante la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otros foros internacionales (como por ejemplo el Panel Intergubernamental sobre Cambio

---

<sup>43</sup> ICTSD, “Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio”, Revista Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, vol. 2, n° 2, septiembre-octubre 1999. Disponible en línea: <https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/news/puentes2-2.pdf>.

<sup>44</sup>La política de medio ambiente: principios generales y marco básico. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20medioambiental%20europea%20se,la%20pol%C3%ADtica%20de%20medio%20ambiente>

Climático -IPCC, G8 y G20, Foro de Grandes Economías sobre Energía y Clima-MEF, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE y la Agencia Internacional de Energía-IEA), relaciones bilaterales con países fuera de la UE (países de la OCDE, otros países del Anexo I de la CMNCC, economías emergentes, agrupaciones regionales como países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente (AMCEN), la Reunión Asia Europa (ASEM), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), América Latina y países del Caribe (ALC), Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), políticas e iniciativas en la Unión Europea y a escala internacional y financiación para fortalecer las capacidades de los países en desarrollo.

En lo que refiere al capítulo de energía, los estados miembros de la Unión Europea celebran acuerdos energéticos intergubernamentales con países no pertenecientes a la región, a través de mecanismos de intercambio de información que facilitan las negociaciones.

Asimismo, la Unión Europea desarrolla una diplomacia activa con los países proveedores, consumidores y de tránsito de recursos energéticos como, por ejemplo: Canadá, China, India, Japón, Noruega, Rusia, Turquía, EEUU, vecindad de la UE-Este, de la UE-Su, Asia Central y África Sub-Sahariana.

Es dable señalar que también despliega su participación en el ámbito de organizaciones e iniciativas internacionales en la materia: organización de los países exportadores de petróleo, Consejo de Cooperación del Golfo, Foro Mundial de Alto Nivel Clean Energy Ministerial (CEM) y Mission Innovation (MI), Agencia Internacional de Energías Renovables, Alianza Solar Internacional, Agencia Internacional de Energía Atómica, G7 y G20, Agencia Internacional de Energía y Carta Energética.

#### **14. PERSPECTIVA DE LA AGENDA AMBIENTAL MULTILATERAL EN TIEMPOS DE COVID-19**

El nuevo contexto sanitario ambiental que plantea la aparición del COVID-19 y los retos que plantea la gestión de la pandemia a nivel mundial, ofrece a la comunidad internacional el escenario propicio para reforzar en el ámbito de las negociaciones ambientales multilaterales el abordaje y la conexión de las variables económica, ambiental y sanitaria.

En este escenario, la Unión Europea despliega su diplomacia activa, reitera la promoción del multilateralismo basado en reglas claras, coloca en el centro del debate regional y multilateral su política verde y sus compromisos entorno al clima. A la vez que llama a “reconstruir la confianza y cerrar las crisis más urgentes: la emergencia sanitaria, el derrumbe económico y el reto migratorio”. Así, Úrsula Von der Leyen en recientes declaraciones, determinó que esta nueva etapa, se basará en dos grandes catalizadores: el “Green Deal” y la digitalización<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Diario El País, “Von der Leyen redobla su apuesta por la ‘agenda verde’ para la reconstrucción económica y social de la UE”, 16 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <https://elpais.com/internacional/2020-09-16/von-der-leyen-fija-ante-la-eurocamara-las-prioridades-de-un-nuevo-curso-marcado-por-la-pandemia.html>

Temas como reducción de emisiones, migraciones climáticas y ambientales, protección de la biodiversidad, movilidad sustentable, son algunos de los tópicos que maneja la agenda multilateral internacional en los que se advierte un gran activismo de la Unión Europea.

En materia de migraciones climáticas y ambientales, la Unión Europea se muestra en una transición hacia un enfoque que reconozca la relevancia de las políticas de adaptación, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. En ese sentido, el objetivo será fortalecer el marco de cooperación ya sea en el ámbito de las Naciones Unidas reconociendo el rol de la ACNUR o la OIM<sup>46</sup>.

En materia de cambio climático, la celebración de la COP26 espera que los países reaccionen frente a la crisis climática con planes de recorte de emisiones más contundentes. En ese sentido, la Unión Europea propondrá elevar su plan de recorte de un 40% a un 55% de emisiones como parte de su plan de recuperación de la pandemia<sup>47</sup>.

Por otro lado, recientemente, en el marco de la Primera Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad, la Presidenta de la Comisión de la Unión Europea, Úrsula von der Leyen, señaló que el COVID-19, es un “llamado a la acción”. En ese sentido, subrayó la necesidad de comprender cómo el cambio climático y la pérdida de biodiversidad se refuerzan. Sostuvo también que la meta es lograr un nuevo Marco de Biodiversidad Global en China en 2021, que comprenda reglas globales claras, que se puedan medir y permitan responsabilizarse mutuamente, sobretodo reglas que protejan las especies y fortalezcan la resiliencia y bienestar<sup>48</sup>.

Otros de los retos que plantó la pandemia de COVID-19 se vinculan con el transporte y la conectividad. Esta situación despertó especialmente importancia en el ámbito de la UE, que como parte de la reactivación económica, acordó un paquete de medidas globales que tiene como principales eje la transición ecológica y la sostenibilidad, en consonancia con su compromiso con un nivel cero emisiones netas a 2050<sup>49</sup>.

Para ello, se espera que el Mecanismo Conectar Europa 2021-2027<sup>50</sup>, contribuya a la descarbonización del sector de movilidad.

Asimismo, se aprovechará el marco de la OACI para mejorar el comportamiento ambiental de la aviación internacional en aspectos como: tecnología aeronáutica, mejoras operativas, combustibles de aviación sostenibles, medidas basadas en el mercado como el Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA)<sup>51</sup> de la OACI.

---

<sup>46</sup> Diario El País, “Hacia una respuesta europea ante las migraciones climáticas y medioambientales”, 4 de agosto de 2020. Disponible en línea: [https://elpais.com/economia/2020/08/04/alternativas/1596544579\\_383773.html](https://elpais.com/economia/2020/08/04/alternativas/1596544579_383773.html)

<sup>47</sup> Diario El País, “La Cumbre del Clima se celebrará en Glasgow en noviembre de 2021, 29 de mayo de 2020”. Disponible en línea: <https://elpais.com/sociedad/2020-05-29/la-cumbre-del-clima-se-celebrara-en-glasgow-en-noviembre-de-2021.html>

<sup>48</sup> Naciones Unidas, “Un acuerdo mundial para proteger la biodiversidad y evitar otra pandemia el llamado de los líderes en histórica cumbre”. Disponible en línea: <https://news.un.org/es/story/2020/09/1481582>

<sup>49</sup> Consejo Europeo, Movilidad limpia y sostenible para una UE climáticamente neutra. Disponible en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/clean-and-sustainable-mobility/>

<sup>50</sup> Para mayor información consultar: [https://ec.europa.eu/commission/publications/connecting-europe-facility-digital-europe-and-space-programmes\\_es](https://ec.europa.eu/commission/publications/connecting-europe-facility-digital-europe-and-space-programmes_es)

<sup>51</sup> Disponible en línea: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

En dicha inteligencia, también aprovechará el marco de la OMI en lo que refiere a los buques marítimos. En 2011 se adoptó una estrategia mundial de reducción de emisiones con medidas a corto plazo a cumplirse en 2023.

Como se podrá apreciar son varias las líneas de acción ambiental de la Unión Europea en el ámbito multilateral. Cada ámbito de negociación ambiental, demandará estudiar las posiciones de los distintos actores internacionales involucrados, sus intereses y objetivos, la naturaleza jurídica de las normas que se negocian, los mecanismos de cumplimiento y solución de diferencias existentes. Las cuestiones ambientales ofrecen un constante desafío que reside en la armonización de los intereses y el fortalecimiento de las capacidades de los actores para afrontar problemas colectivos. A su turno, habrá que evaluar el avance y la influencia de la Unión Europea en la consecución de la presente agenda.

## **15. INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES MEDIOAMBIENTALES EN ACUERDOS COMERCIALES RECIENTEMENTE NEGOCIADOS POR LA UE: EVALUACIÓN DE UNA ESTRATEGIA POLÍTICA.**

Las relaciones exteriores de la UE se han modificado significativamente en los últimos tiempos. El enfoque ya no está en los intereses de política exterior, sino en el interés económico consistente en la obtención de un mejor acceso a los mercados de los terceros países y, por lo tanto, en la mejora de la relación de intercambio de la UE como bloque. El instrumento que más se utilizó últimamente es el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) amplio o profundo.

En primer lugar, para entender este cambio de enfoque, es necesario observar el objetivo de crecimiento económico de la UE que se ha fijado en la estrategia Europa 2020<sup>52</sup>, que a su vez atribuye un rol central a la política comercial de la UE. El bloque considera que la mejora en la relación de intercambio comercial con terceros constituye uno de los pocos mecanismos para impulsar el crecimiento económico y crear nuevos empleos. En segundo lugar, teniendo en cuenta que la UE había favorecido sistemáticamente la vía multilateral respecto de la liberalización del comercio y habiendo considerado siempre a la Ronda de Doha como una prioridad, los ALC eran vistos como una “distracción con relación al premio mucho mayor de la liberalización multilateral”. En tercer lugar, se ha llegado a la conclusión de que los ALC celebrados por la UE antes de que la Comisión adoptara esta nueva estrategia, incluyendo aquellos que no tienen un objetivo orientado hacia el desarrollo, no ayudan al objetivo del fomento de los intereses comerciales de la UE y de su crecimiento económico. Por tanto, la Comisión Europea asumió que la nueva política comercial debía incorporar una nueva oleada de ALC más equilibrados en este sentido. Esta nueva agenda es de una amplitud sin precedentes<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> La estrategia Europa 2020 se formuló con el objeto garantizar que la recuperación económica de la UE después de la crisis económica y financiera reciba el apoyo de una serie de reformas para construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE hasta 2020 (Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>).

<sup>53</sup> SEGURA SERRANO, Antonio, “El acuerdo de libre comercio entre la UE y Canadá (CETA): una evaluación de la política comercial de la UE”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 30 - diciembre de 2015, DOI: 10.17103/reei.30.09, disponible en: <http://www.reei.org/>.

## **16. EL ACUERDO ECONÓMICO Y COMERCIAL GLOBAL CON CANADÁ (AECG) –CETA POR SUS SIGLAS EN INGLÉS–.**

El Acuerdo CETA<sup>54</sup> ilustra lo dicho precedentemente. Como en el caso de otros ALC, el CETA recoge varios capítulos sobre desarrollo sostenible y protección de los derechos laborales y del medio ambiente, con el objeto de mantener altos estándares de protección y evitar una carrera a la baja para atraer el comercio y la inversión. La UE ha impuesto en este sentido su visión, ya que Canadá ha preferido hasta ahora negociar acuerdos separados para estas cuestiones. En un lenguaje de “soft-law”, la UE y Canadá han acordado la promoción del desarrollo sostenible a través de distintos medios voluntarios, como el eco-labelling y el comercio justo, o de las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multilaterales.

Respecto del medio ambiente en particular, el capítulo correspondiente establece el compromiso de las partes para aplicar de modo efectivo los tratados multilaterales que hayan concluido en la materia, sin hacer expresa mención de ninguno, por contraposición a lo estipulado en otros ALC. Tanto para los derechos sociales como para el medio ambiente se prevé, en primer lugar, la creación de un Órgano sobre Comercio y Desarrollo Sostenible encargado de verificar la aplicación de estas previsiones y, en segundo lugar, un sistema de solución de controversias separado, basado en la acción de un Panel de Expertos<sup>55</sup>.

## **17. ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA UE – JAPÓN.**

Este acuerdo<sup>56</sup> también ilustra el compromiso de la UE de garantizar que su política comercial y de celebrar acuerdos de asociación económica que apoyen el desarrollo sostenible. De esta manera, mantendrá las actuales normas sociales, medioambientales y de protección al consumidor de la UE<sup>57</sup>.

Este acuerdo establece que no se puede impedir que la UE tome medidas para proteger la vida y la salud de los humanos, animales o vegetales, o el medioambiente. Esta cuestión se repite a lo largo del acuerdo<sup>58</sup>. Además, reconoce el derecho de la UE y Japón a un enfoque preventivo al elaborar e implantar medidas para proteger el medioambiente o las condiciones laborales. Y ellos, a su vez, se comprometen a garantizar el cumplimiento de las leyes nacionales sobre el medioambiente y los derechos de los trabajadores.

Para mayor abundamiento, es importante destacar que el acuerdo tiene un capítulo entero sobre comercio y desarrollo sostenible. Este capítulo incluye, por ejemplo, un artículo específico sobre bosques y comercio de productos de la madera, que trata, entre otros, la exportación forestal ilegal<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Firmado en octubre de 2016.

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Firmado en julio de 2018.

<sup>57</sup> Al igual que lo han hecho otros acuerdos comerciales, como el CETA.

<sup>58</sup> Por ejemplo, en los capítulos sobre: buenas prácticas en materia de reglamentación; cooperación en materia de reglamentación, salud animal y vegetal y seguridad alimentaria; obstáculos técnicos al comercio; y comercio y desarrollo sostenible.

<sup>59</sup> Estas disposiciones son directamente comparables e igual de estrictas que las del acuerdo CETA.

Por otro lado, el Reglamento de la UE sobre la madera se seguirá aplicando a los productos de madera de Japón. Y en cuanto a las ballenas, el bloque se ha comprometido a conservarlas, así como también a los delfines y otros cetáceos<sup>60</sup>.

Asimismo, es dable destacar que la UE supervisa sus acuerdos comerciales para garantizar que se implementen correctamente e involucra en forma activa a la sociedad civil en esta tarea. Esto es fundamental para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último, la UE y Japón también se comprometen a desarrollar un mecanismo sólido, inclusivo y transparente para poder ejecutar el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Incluye un mecanismo de resolución de litigios entre estados que consta de varias etapas.

## **18. EL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UE Y SINGAPUR.**

Este acuerdo<sup>61</sup> también refleja el objetivo de la UE sobre el apoyo al desarrollo sostenible dentro de ella, en los países socios y a nivel mundial. El Acuerdo incluye un capítulo sólido, exhaustivo y vinculante para garantizar que el comercio apoye la protección del medio ambiente y el desarrollo social.

Asimismo, el Acuerdo tiene compromisos vinculantes para garantizar que los niveles nacionales de protección medioambiental y laboral estén en consonancia con las normas y los convenios internacionales fundamentales. La UE y Singapur también acuerdan evitar una carrera a la baja para atraer el comercio y la inversión.

Por otro lado, el Acuerdo tiene por objeto reforzar la contribución del comercio y la inversión al desarrollo sostenible, lo que incluye las cuestiones relacionadas con la responsabilidad social de las empresas, los sistemas de garantía de la sostenibilidad (iniciativas de etiquetado ecológico y comercio justo y ético) y la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales.

Por último, el Acuerdo establece la manera en que los interlocutores sociales y la sociedad civil participarán en su aplicación y seguimiento, lo que incluye la utilización de mecanismos de consulta nuevos o existentes para implicar a las partes interesadas. Más aún, se prevé un mecanismo para resolver los desacuerdos que puedan surgir en lo que respecta a la aplicación de este capítulo<sup>62</sup>.

## **19. REFLEXIONES FINALES**

El rol de la Unión Europea en materia de ambiente y en especial, como enfrentar problemas sumamente complejos y que implican a variedad de actores (Estados, organizaciones internacionales, otros esquemas de integración, individuos) han sido las motivaciones para la adopción de la denominada “política verde”.

---

<sup>60</sup> La caza de ballenas y las actividades comerciales con carne de ballena están prohibidas en la UE.

<sup>61</sup> Firmado en octubre de 2018.

<sup>62</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Elementos clave de los acuerdos de comercio e inversión entre la UE y Singapur”, disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_18\\_3327](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_3327)

La política de ambiente está guiada por objetivos comunes y se fundamenta en principios asentados en el tiempo. A partir de allí, la UE adopta programas plurianuales con objetivos definidos. La disposición de los Estados miembros y la capacidad de utilizar los instrumentos diseñados junto con el juego interinstitucional de Consejo – Comisión y Parlamento – más la labor desempeñada por la Agencia Europea del Medio Ambiente- constituyen la estructura para desempeñar un papel activo y protagónico en el escenario internacional.

La UE interviene en los debates (por ejemplo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas o en Conferencias convocadas al efecto) y en la búsqueda de soluciones a problemas globales reivindicando la construcción de un multilateralismo eficaz. En el plano de la política comercial externa, los acuerdos suscriptos (Acuerdo CETA, con Japón o con Singapur) en la última década (2010-2020) dan cuenta de la inclusión de disposiciones concernientes a medio ambiente y al desarrollo sostenible así como la reivindicación de los principios vigentes en ámbito de la UE. Así, la variable ambiental puede ser utilizada como clave por la UE para cimentar o erosionar una relación con otros estados o esquemas de integración.

La UE, en la actualidad, busca dar respuesta a retos globales como el cambio climático, la lucha contra el coronavirus, o la preservación del ambiente y desarrollo de África pero más allá de la pandemia del COVID 19 (que sorprendió a todos Estados, organizaciones internacionales y bloques regionales) diseñando nuevas herramientas o perfeccionando algunas ya existentes aprovechando los avances digitales, pero se advierte que no se trata de un cambio de política sino de una evolución dentro de los parámetros de una estrategia previamente diseñada en materia medioambiental que se apoya en dos instrumentos fundamentales: en primer lugar, la implementación de políticas horizontales o la transversalidad de temas ambientales en las políticas de la UE y en segundo término, el rol protagónico asumido por la UE, ya sea a la hora de debatir, acordar, y decidir en el plano internacional, regional o bilateral.

## BIBLIOGRAFÍA

### Publicaciones periódicas

ÁLVAREZ, María Victoria y ZELICOVICH, Julieta, “El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador”, Revista Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid N° 44, junio 2020 –septiembre 2020. Disponible en línea:[https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/issue/view/relacionesinternacionales2020\\_44/558](https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/issue/view/relacionesinternacionales2020_44/558)

BUSTAMANTE, Ana Marleny, “Comparación de políticas ambientales en la Unión Europea, Comunidad Andina y Mercosur”, Revista Politeia, n° 47, vol. 34, Estudios Políticos, UCV, 2011, pp.33-54. Disponible en línea: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31761.pdf>

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Unión Europea: preparando el nuevo Programa Ambiental”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, “Observatorio de Políticas Ambientales 2012”, Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Agricultura,

Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 75-99.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020” en Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, núm. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 71-121.

GALVÁN VALLINA, Joaquín, GUTIÉRREZ DUARTE, María Victoria y RODRÍGUEZ LÓPEZ, Ángel: “Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea”; en Revista del Mundo Económico y del Derecho. Vol. VI (2013) págs. 37-69. Disponible [en línea] <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Objetivos-y-principios-de-la-pol%C3%ADtica-medioambiental-europea-%C3%81ngel-Rodr%C3%ADguez.pdf>. Última consulta septiembre 2020.

ICTSD, “Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio”, Revista Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, vol. 2, nº 2, septiembre-octubre 1999. Disponible en línea: <https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/news/puentes/puentes2-2.pdf>.

SEGURA SERRANO, Antonio, “El acuerdo de libre comercio entre la UE y Canadá (CETA): una evaluación de la política comercial de la UE”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 30 - diciembre de 2015, DOI: 10.17103/reei.30.09, disponible en: <http://www.reei.org/>.

### **Periódicos**

Diario El País, “Von der Leyen redobra su apuesta por la ‘agenda verde’ para la reconstrucción económica y social de la UE”, 16 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <https://elpais.com/internacional/2020-09-16/von-der-leyen-fija-ante-la-eurocamara-las-prioridades-de-un-nuevo-curso-marcado-por-la-pandemia.html>

Diario El País, “Hacia una respuesta europea ante las migraciones climáticas y medioambientales”, 4 de agosto de 2020. Disponible en línea: [https://elpais.com/economia/2020/08/04/alternativas/1596544579\\_383773.html](https://elpais.com/economia/2020/08/04/alternativas/1596544579_383773.html)

Diario El País, “La Cumbre del Clima se celebrará en Glasgow en noviembre de 2021, 29 de mayo de 2020”. Disponible en línea: <https://elpais.com/sociedad/2020-05-29/la-cumbre-del-clima-se-celebrara-en-glasgow-en-noviembre-de-2021.html>

### **Sitios Web Oficiales**

Naciones Unidas, “Un acuerdo mundial para proteger la biodiversidad y evitar otra pandemia el llamado de los líderes en histórica cumbre”. Disponible en línea: <https://news.un.org/es/story/2020/09/1481582>

Consejo Europeo, Movilidad limpia y sostenible para una UE climáticamente neutra. Disponible en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/clean-and-sustainable-mobility/>

La política de medio ambiente: principios generales y marco básico. Disponible en línea: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco->



Reglamento CEE 880/92 y modificado por el Reglamento CE 1980/2000, en [http://www.madrid.org/rlma\\_web/html/web/FichaNormativa.icm?ID=1140](http://www.madrid.org/rlma_web/html/web/FichaNormativa.icm?ID=1140)

Reglamento (CEE) 1210/90 modificado por el Reglamento (CE) 933/1999 del Consejo, del 29 de abril de 1999, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:117:0001:0004:ES:PDF>

Agencia Europea de Medio Ambiente, <https://www.eea.europa.eu/es>

La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ES:PDF>

La Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=EN>.

A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent, en [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

## CAPITULO IV

### **SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN E INNOVACIÓN: INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ESTRATEGIA DE DATOS EN LA UNIÓN EUROPEA**

*Sandra C. Negro, Gabriel Gette y Martín A. Cortese*

#### **1.INTRODUCCIÓN**

La Unión Europea ha prestado especial atención, en el ámbito de la política de investigación y desarrollo, a la evolución de la revolución tecnológica y a su incidencia en los sectores económico e industrial.

Las nuevas tecnologías facilitan el acceso a la información y han otorgado una nueva dinámica a la globalización de las actividades en diversas áreas: financiera, económica, política, cultural, social, ambiental y también en materia sanitaria. Las nuevas tecnologías de información y la comunicación (NTIC) constituyen un Sistema Teleaudiovisual Complejo o sea un sistema formado por infinitudes de redes interactivas, satélites, bancos de datos, imágenes digitales<sup>1</sup> con necesidades y demandas comunes como el acceso a la información, el diseño de nuevos productos informáticos, marketing de la información, seguimiento de los adelantos y programas, capacitación de operadores y usuarios de redes de comunicación, establecimientos de pautas y procesos de seguimiento y evaluación de los usos y posibilidades de desarrollo de servicios, entre otras.

En el ámbito de la UE, la Dirección General de Innovación e Información es la encargada de las tareas relativas a las líneas políticas en materia de reglamentación de uso de los instrumentos de la Sociedad de la Información, en particular trabaja sobre la necesaria armonización de normas que permite la utilización de específicas tecnologías en todo el mercado único evitando la creación de barreras técnicas. Asimismo, estimula el sector mediante la puesta en marcha de políticas destinadas a la industria y a promover el desarrollo de nuevos productos y la introducción de nuevos servicios a partir de los avances tecnológicos, por ejemplo, las transacciones *on-line* (*e-Business*). Un tercer aspecto es el de tratar de arbitrar los medios para obtener el máximo beneficio posible de los instrumentos de la Sociedad de la Información, por ejemplo, a través de los servicios de la administración pública *on-line* (*eGovernment*), la sanidad (*eHealth*), la participación electrónica de los ciudadanos (*eInclusion*) y las capacitaciones a distancia (*eLearning*).

Desde febrero-marzo de 2020, producto de los cambios motivados por la pandemia del COVID-19 y el uso intensivo de instrumentos enunciados precedentemente, la Comisión ha incrementado los análisis de riesgos. El denominado Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial (IA) ofrece una perspectiva europea<sup>2</sup> que “promueva el desarrollo y la adopción de la inteligencia artificial en toda Europa, mientras se asegura que la tecnología se desarrolla y se usa de una forma que respete los valores y principios europeos”. Europa incluye así una dimensión ética en el uso de las tecnologías (que se orienta a resguardar la privacidad de los usuarios a través de una estricta observancia de protección de datos) y a la vez, desde la

---

<sup>1</sup> Vizer, Eduardo; “La globalización en la perspectiva de las nuevas tecnologías y medios de comunicación”, en Globalización, integración e identidad nacional, GEL, Buenos Aires, 1994.

<sup>2</sup> Diferenciándose en cuanto a perspectivas de la estadounidense y de la china.

perspectiva de la Comisión se subraya una necesaria revisión de normas sobre seguridad y responsabilidad. Aún antes de la pandemia, la nueva presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen prometió al asumir que propondría un nuevo enfoque legislativo durante los primeros 100 días de su gestión y creó un grupo de expertos para coordinar los esfuerzos en la materia bajo el mandato de la Dirección de Competencia.

En el discurso sobre el Estado de la Unión 2020<sup>3</sup>, el 16 de septiembre de 2020, Von der Leyen señaló que las prioridades para Europa son la salud y el clima. Pero también que la Unión Europea debe alcanzar el liderazgo en el ámbito digital apoyándose en el aumento de las inversiones en la expansión de tecnologías 5G, 6G y fibra, y la inteligencia artificial (más adelante se tratará este punto), alcanzar la conectividad en zonas rurales y crear una nube de datos europeos asegurando “una propia identidad electrónica europea”.

El objetivo de una Economía de los datos –como se desarrollará más adelante– se propone como un motor de innovación y de creación de empleos. También se refiere a espacios de datos comunes en materia de asistencia sanitaria y de la energía.

## **2. ESTRATEGIA EUROPEA DE DATOS**

Antes de comenzar con el análisis, específicamente de la Estrategia de la UE de Datos, presentada por la Comisión en fecha 29 de febrero de 2020, resulta necesario dar una breve reseña de las razones que motivaron su impulso.

Resumidamente, ante el avance de las tecnologías digitales, los datos se han convertido en el insumo básico de cualquier proceso económico; dichos datos en su estado original, sin procesar y aislado, carecen de valor, pero su almacenamiento, procesamiento y análisis científico genera conocimiento útil y valioso.

Ya definida como la cuarta revolución industrial, la cual pretende transformar la mayoría de los ámbitos de nuestra existencia: cómo producimos, consumimos, nos relacionamos y nos comunicamos, cómo evolucionamos como sociedad.<sup>4</sup>

La Comisión de la UE, consciente de ello, se plantea así una estrategia para los próximos 5 años, que haga posible la economía de los datos, mediante medidas políticas e inversiones, que se presentó junto a la Comunicación denominada “Modelar el futuro digital de Europa” y un “Libro Blanco” sobre la inteligencia artificial, su desarrollo y uso en toda la UE.

La Comisión pretende poner a Europa a la vanguardia de una economía ágil en el manejo de los datos, respetando y promoviendo los valores fundamentales europeos, mediante el empoderamiento del ciudadano y en beneficio de toda la sociedad. La UE pretende convertirse a un modelo de sociedad empoderada por los datos para lograr tomar mejores decisiones, mediante el uso de la innovación y la competencia, tanto empresarial como en el sector público.

Con ese objetivo firme pretende crear un espacio único europeo de datos, un mercado único de datos, abierto a datos procedentes de todo el mundo, en el que los datos personales y no

---

<sup>3</sup>Discurso sobre el Estado de la Unión 2020: “Construyendo el mundo en que queremos vivir: una unión de vitalidad en un mundo de fragilidad” (página 13)

<sup>4</sup> Ontiveros, Emilio y López Sabater, Verónica; *Economía de los Datos*; Editorial Ariel y Fundación Telefónica; 2017; pág. 11. Disponible en: [www.fundaciontelefonica.com/publicaciones](http://www.fundaciontelefonica.com/publicaciones).

personales y datos sensibles de empresas, estén seguros, donde las empresas tengan fácil acceso a una cantidad casi infinita de datos industriales de alta calidad, para impulsar el crecimiento, minimizando la huella humana medioambiental y de carbono.<sup>5</sup>

## **2.a. Regulación Europea sobre la protección de datos.**

El tratamiento de la UE sobre la protección de datos en el ámbito europeo está admitido como un derecho fundamental de los ciudadanos, una visión desarrollada de larga data, ya desde la adopción por parte del Consejo Europeo del Convenio N° 108 en 1981, que establecía pautas en materia de protección de datos personales y de la Directiva N° 95/46, relativa a la protección de personas físicas, al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Más cercano en el tiempo, la Comisión adoptó el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)<sup>6</sup>, aplicable desde mayo de 2018, creando un marco regulatorio sólido para la confianza digital, marcando como principios y derechos básicos: el Derecho acceso, rectificación, cancelación y oposición; además de los Derechos de portabilidad, oposición a decisiones automatizadas, limitación y supresión de datos.

A su vez, propiciando las bases para el desarrollo de la economía de los datos, ha dictado iniciativas como:

- (i) el Reglamento relativo a la libre circulación de datos no personales<sup>7</sup>,
- (ii) el Reglamento sobre la Ciberseguridad<sup>8</sup>.
- (iii) la Directiva sobre datos abiertos<sup>9</sup>.

Por su parte, ante la identificación de desequilibrios en el mercado a nivel sectorial, ha adoptado diversas directivas específicas, a saber: en el sector de la automoción<sup>10</sup>, los proveedores de servicios de pago<sup>11</sup>, la información en materia de medición inteligente<sup>12</sup>, los datos de la red eléctrica<sup>13</sup> o los sistemas de transporte inteligente<sup>14</sup> y sobre contenidos digitales<sup>15</sup>.

## **2.b . Los 4 pilares de la Estrategia.**

Ahora bien, a fin de materializar la visión de la Comisión del pretendido mercado único de datos, tomo en cuenta los problemas detectados, mediante el estudio de expertos en la materia, proponiendo diversas medidas normativas y modos de financiación; determinando así que las acciones a llevar a cabo se basaran sobre cuatro pilares:

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Estrategia Europea de Datos. Bruselas, 19/02/2020.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2016/679.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) 2018/1807.

<sup>8</sup> Reglamento (UE) 2019/881.

<sup>9</sup> Directiva (UE) 2019/1024.

<sup>10</sup> Reglamento de Ejecución (CE) N° 715/2007, modificado por el Reglamento de Ejecución (CE) N° 595/2009.

<sup>11</sup> Directiva sobre servicios de pago (Directiva 2015/2366).

<sup>12</sup> Directiva 2019/944 relativa a la electricidad, Directiva 2009/73/CE sobre contadores de gas.

<sup>13</sup> Reglamento (UE) 2017/1485 de la Comisión, Reglamento (UE) 2015/703 de la Comisión.

<sup>14</sup> Directiva 2010/40/UE.

<sup>15</sup> Directiva (UE) 2019/770.

## **2.b.I. Desarrollar un marco de gobernanza intersectorial para el acceso a los datos y su utilización.**

Las medidas intersectoriales (o transversales) para el acceso a los datos y su utilización, a fin de evitar la fragmentación perjudicial del mercado interior entre sectores y entre Estados miembros, creando un marco global para una economía ágil en el manejo de los datos, a través de:

(i) Un marco legislativo para la gobernanza de los espacios comunes europeos de datos, a fin de facilitar su uso para ideas empresariales innovadoras, sectoriales y ámbitos específicos, con una perspectiva intersectorial. (cuarto trimestre de 2020).

(ii) Un procedimiento para la adopción de un acto de ejecución sobre conjuntos de datos de gran valor, en el marco de la Directiva sobre datos abiertos, de modo que estén disponibles en toda la UE de forma gratuita, legible por ordenador y a través de interfaces de programador de aplicaciones (API). (primer trimestre de 2021)

(iii) Adoptar medidas legislativas sobre las cuestiones que afectan a las relaciones entre los actores de una economía ágil en el manejo de los datos - norma relativa a los datos (2021).

(iv) Además analizar la importancia de los datos en la economía digital, a través del Observatorio de la Economía de las Plataformas en Línea, y revisar el marco político existente en el contexto del paquete de la norma sobre servicios digitales (cuarto trimestre de 2020).

## **2.b.II. Catalizadores: inversiones en datos y refuerzo de las capacidades e infraestructuras de Europa para albergar, tratar y utilizar los datos, interoperabilidad**

En el período 2021-2027, la Comisión invertirá en un proyecto de gran impacto sobre los espacios de datos europeos y las infraestructuras federadas de computación en la nube, financiará infraestructuras, herramientas de intercambio de datos, arquitecturas y mecanismos de gobernanza a ecosistemas para la puesta en común de datos y la inteligencia artificial.

Se espera que los Estados miembros y la industria inviertan conjuntamente con la Comisión en el proyecto, que podría llegar a una financiación total del orden de 4.000 a 6.000 millones EUR, de los cuales la Comisión podría aspirar a financiar 2.000 millones EUR, recurriendo a diferentes programas de gasto, dentro de la aprobación del marco financiero plurianual.

Considerado dentro de un conjunto más amplio de inversiones estratégicas de la UE en nuevas tecnologías como parte de su estrategia industrial, respecto a la financiación de la computación en el borde, la informática de alto rendimiento y la informática cuántica, la ciberseguridad, los procesadores de baja potencia y las redes 6G.

Fomentar el trabajo sobre la federación en la nube europea y las iniciativas de los Estados miembros, como Gaia-X<sup>16</sup>, y facilitará memorandos de entendimiento con los Estados miembros, empezando por los que cuentan ya con iniciativas de federación en la nube e intercambio de datos.

Elaborar, en el segundo trimestre de 2022, un marco en torno a las diferentes normas aplicables (incluida la autorregulación) a los servicios en la nube, en forma de “código

---

<sup>16</sup> Una iniciativa para estimular la federación en la nube, presentada por el Gobierno alemán el 29 de octubre de 2019. El objetivo del proyecto es lograr unas normas europeas y arquitecturas de referencia para crear “proveedores virtuales a hiperescala” radicados en la UE.

normativo relativo a la computación en la nube”, que ofrecerá un compendio de los actuales códigos de conducta y certificación relativos a la nube en materia de seguridad, eficiencia energética, calidad del servicio, protección de datos y portabilidad de datos.

Desarrollar de normas y requisitos europeos comunes para la contratación pública de servicios de tratamiento de datos; a escala europea, nacional, regional y local.

Facilitar el establecimiento de un mercado de servicios en la nube para los usuarios de la UE de los sectores público y privado, en el cuarto trimestre de 2022.

Elaborar un manual de normas de la UE para la (auto)regulación de la computación en la nube en el segundo trimestre 2022.

### **2.b.III. Crear Competencias: empoderar a las personas, invertir en cualificaciones y en PyMES**

*Empoderamiento de las personas con respecto a sus datos*, reforzando el derecho de portabilidad de las personas en virtud del artículo 20 del RGPD, proveyendo un mayor control sobre quién puede acceder y utilizar los datos generados por las máquinas, el programa Europa Digital también apoyará el desarrollo y la implantación de «espacios de datos personales».

*Inversiones en cualificaciones y alfabetización general en materia de datos*: La financiación dedicada a las cualificaciones en el marco del programa Europa Digital, el que intentara al 2025, reducir a la mitad la actual brecha de 1 millón de especialistas digitales, con atención a una mayor participación de mujeres. A su vez, el Plan de Acción de Educación Digital actualizado reforzará el acceso a los datos y su uso, a fin de preparar a las instituciones de educación y formación para la era digital.

*Creación de capacidades específicas para las PyMES*: Los programas Horizonte Europa y Europa Digital, así como los Fondos Estructurales y de Inversión, crearán oportunidades para las pymes en la economía de los datos, con un mejor acceso a los datos y puedan desarrollar nuevos servicios y aplicaciones basados en esos datos.

### **2.b.IV. Por último: Desarrollo de espacios comunes europeos de datos en sectores estratégicos y en ámbitos de interés público**

Complementariamente a los pilares anteriores, la Comisión promoverá el desarrollo de espacios comunes de datos europeos en sectores económicos estratégicos y en ámbitos de interés público, que tendrá un impacto en todo el ecosistema, y también en los ciudadanos.

La Comisión propone mediante un Anexo, de forma no exhaustiva, a la que podrán proponer secuencialmente otros, de nueve espacios comunes europeos de datos, a saber:

- **relativos a la industria (fabricación)**, para apoyar la competitividad y el rendimiento de la industria de la UE, que permita aprovechar el valor potencial del uso de datos no personales en la industria manufacturera (estimado en 1,5 billones EUR de aquí a 2027).
- **relativos al Pacto Verde Europeo**, a fin de utilizar el potencial que presentan los datos para apoyar las acciones prioritarias del Pacto Verde sobre cambio climático, economía

circular, contaminación cero, biodiversidad, deforestación y garantía del cumplimiento. Las iniciativas «GreenData4all» y «Destination Earth» (gemelo digital de la Tierra) cubrirán acciones concretas.

- **relativos a la movilidad**, para situar a Europa en la vanguardia del desarrollo de un sistema de transporte inteligente, incluidos los automóviles conectados y otros modos de transporte; esto facilitará el acceso, la puesta en común y el intercambio de datos de las bases de datos existentes y futuras sobre transporte y movilidad.
- **relativos a la salud**, que es esencial en los avances en la prevención, la detección y la cura de enfermedades, así como para la toma de decisiones fundadas y basadas en pruebas a fin de mejorar la accesibilidad, la efectividad y la sostenibilidad de los sistemas de salud.
- **en materia financiera** para estimular, mediante la mejora del intercambio de datos, la innovación, la transparencia del mercado, unas finanzas sostenibles, así como el acceso a la financiación para las empresas europeas y un mercado más integrado.
- **relativos a la energía**, a fin de promover una mayor disponibilidad e intercambio intersectorial de datos, con un enfoque centrado en el cliente, seguro y fiable, ello facilitaría las soluciones innovadoras y contribuiría a la descarbonización del sistema energético.
- **relativos al sector agrario**, a fin de mejorar la sostenibilidad, el rendimiento y la competitividad del sector agrario mediante el tratamiento y el análisis de la producción y otros datos, con vistas a una aplicación precisa y adaptada de los modelos de producción al nivel de la explotación agraria.
- **relativos a las administraciones públicas**, a fin de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas del gasto público y la calidad del gasto, luchar contra la corrupción tanto a nivel nacional como de la UE, el cumplimiento de las normas y la aplicación efectiva de la legislación de la UE y favorecer aplicaciones innovadoras en materia de «gov tech» (tecnología al servicio de la Administración Pública), «reg tech» (tecnología al servicio de la regulación) y «legal tech» (tecnología al servicio del Derecho) en apoyo de los profesionales del Derecho así como otros servicios de interés público.
- **en materia de cualificaciones** que reduzca la inadecuación de las cualificaciones entre el sistema de educación y formación, y las necesidades del mercado de trabajo.

Como se puede observar, la Estrategia Europea de datos presentada por la Comisión es sumamente ambiciosa, pretende generar una economía ágil en el manejo y uso de los datos, de foma segura y dinámica, empoderando Europa, para mejorar sus decisiones y la vida de todos sus ciudadanos.

Por su parte, el Consejo de la UE, ratifica esta postura, en julio adoptó un presupuesto innovador junto con un fondo de recuperación, que asciende a 1,8 billones de euros, de los cuales el 30% debe invertirse en proyectos relacionados con el clima. Y su presidente en su discurso ante el Foro FT-ETNO, anticipó que: *“el Consejo Europeo probablemente decidirá que el 20% de los medios financieros deben dedicarse a la transición digital de Europa. El camino futuro de Europa será verde. Y será digital”*<sup>17</sup>.

Destacó en el mismo, la necesidad crear capacidades europeas de almacenamiento de datos, el desarrollo de supercomputadoras y computación cuántica, con nubes seguras para garantizar la ciberseguridad; además de crear capacidad industrial en semiconductores y

---

<sup>17</sup> Fuente abierta: [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/29/the-digital-in-a-fractious-world-europe-s-way-speech-by-president-charles-michel-at-the-ft-etno-forum/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=The+Digital+in+a+fractious+world%3a+Europe%27s+way+-+Speech+by+President+Charles+Michel+at+the+FT-ETNO++Forum](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/29/the-digital-in-a-fractious-world-europe-s-way-speech-by-president-charles-michel-at-the-ft-etno-forum/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=The+Digital+in+a+fractious+world%3a+Europe%27s+way+-+Speech+by+President+Charles+Michel+at+the+FT-ETNO++Forum).

microprocesadores, y por último, el deber de acelerar el despliegue de conectividad segura y de alta velocidad en toda Europa, mediante el desarrollo de 5G, para una mayor integración social.

Todo indica que la UE está decidida a avanzar hacia una autonomía y soberanía digital, con un modelo propio acorde a los valores fundamentales europeos.

### **3. EL LIBRO BLANCO SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

En concordancia con los avances tecnológicos, como hemos adelantado, la Comisión Europea (CE) lanzó un Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial, en donde reconoce el gran impacto que la Inteligencia Artificial (IA) podrá tener en la sociedad europea, y así la necesidad de generar confianza.

Este Libro Blanco en sí mismo innovador, busca velar por los derechos de los consumidores y, también, la promoción de la innovación en el ámbito de la IA.

Para ello, entenderá ser vital que la IA europea se base en sus valores y derechos fundamentales, como la dignidad humana y la protección de la privacidad.

Además que, el impacto de los sistemas de IA debe de considerarse no solo desde una perspectiva individual, sino también desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto<sup>18</sup>.

Se propone, como necesario, un enfoque europeo común de la IA para evitar la fragmentación del mercado único, destacando que las iniciativas nacionales podrían poner en peligro la seguridad jurídica, debilitar la confianza de los ciudadanos e impedir la aparición de una industria europea dinámica.

Entonces, para lograr el liderazgo europeo se busca conseguir el desarrollo tanto de un “ecosistema de excelencia” como de un “ecosistema de confianza”.

Así, se abordan cuestiones de diseño de política normativa con “excelencia y confianza”, como lo indica el propio título del documento publicado el 19 de febrero de 2020. Entre ellas: (i) Acciones específicas para el apoyo, desarrollo y adopción de IA en la economía y administración pública de la UE; (ii) Opciones para un futuro marco regulatorio sobre IA; y (iii) Aspectos de seguridad y responsabilidad en la IA.

#### **3. a. Definiendo la IA**

La CE sostiene, coherentemente, que en futuros instrumentos legales la definición de IA deberá ser lo suficientemente flexible para adaptarse al progreso técnico y, al mismo tiempo, ser precisa como para proporcionar la seguridad jurídica necesaria<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Conf. “White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust”, págs. 2. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en)

<sup>19</sup> Conf. “White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust”, págs. 16.

El Libro Blanco sentó bases para futuros debates acerca de iniciativas de políticas, aclarando que los principales elementos que componen la IA, que son los “datos” y los “algoritmos”. En tanto que la IA se puede integrar en el hardware, para el caso de técnicas de aprendizaje automático, subconjunto de la IA, los algoritmos se entrenan para inferir ciertos patrones basados en un conjunto de datos con el fin de determinar las acciones necesarias para lograr un objetivo determinado.

A su vez, se explica que los algoritmos pueden seguir aprendiendo cuando se utilizan, y si bien los productos basados en IA pueden actuar de forma autónoma al percibir su entorno y sin seguir un conjunto predeterminado de instrucciones, sus desarrolladores definen y restringen en gran medida su comportamiento. Es decir, los seres humanos determinan y programan los objetivos que un sistema de IA debería optimizar.

Sentado ello, se recuerda que la UE cuenta con un marco legal estricto para garantizar, entre otras cosas, la protección del consumidor, abordar las prácticas comerciales desleales y proteger los datos personales y la privacidad. Además, de contar con normas específicas para determinados sectores.

Todas aquellas disposiciones vigentes que integran la legislación de la UE seguirán aplicándose con relación con la IA, aunque serían necesarias ciertas actualizaciones de ese marco para reflejar la transformación digital y el uso de la IA.

### **3. b. Riesgos y desventajas**

En opinión del organismo europeo, la aplicación de una IA determinada puede considerarse de alto riesgo.

Para ello, se debe ponderar tanto si el sector como si el uso previsto, implican riesgos significativos; en particular, desde el punto de vista de la protección de la seguridad, derechos del consumidor y derechos fundamentales. En tal sentido, se brindan lineamientos para poder evaluar la posibilidad de riesgo que presentaría el uso de IA. Esto ayudaría a alcanzar que el marco regulatorio sea específico y proporcione seguridad jurídica.

### **3. c. Inversión y promoción**

Complementariamente, se propicia la creación de incentivos adecuados para acelerar la adopción de soluciones basadas en IA, también como por parte de las pequeñas y medianas empresas.

Dichas empresas y las emergentes necesitarán acceso a la financiación para adaptar sus procesos o innovar utilizando la IA. Sobre la base del próximo fondo de inversión piloto –del Fondo Europeo de Inversiones– de 100 millones de euros en IA y blockchain, la CE planea ampliar aún más el acceso a la financiación en IA en el marco de InvestEU.

Además, se considera necesario un aumento de la inversión en el sector. La inversión en investigación e innovación en Europa sigue siendo una fracción de la inversión pública y privada en otras regiones del mundo. En 2016, se invirtieron 3.200 millones de euros en IA en

Europa, en comparación con los 12.100 millones de euros en América del Norte y los 6.500 millones de euros en Asia.

En respuesta, se entiende que Europa necesita aumentar significativamente sus niveles de inversión. Para ello, el plan coordinado sobre IA desarrollado con los Estados miembros será un buen punto de partida para construir una cooperación más estrecha sobre IA en Europa y para crear sinergias para maximizar la inversión en la cadena de valor de la IA.

Desde la UE, también se propicia la creación de centros de excelencia y de pruebas que puedan combinar inversiones europeas, nacionales y privadas, posiblemente incluyendo un nuevo instrumento jurídico. Se suma a ello, trabajar con los Estados miembros para garantizar que al menos un centro de innovación digital por Estado miembro tenga un alto grado de especialización en la IA.

La Comisión ha propuesto una cantidad ambiciosa y específica para apoyar a los centros de pruebas de referencia mundial en Europa en el marco del Programa Europa Digital y se complementará, cuando proceda, por las actividades de investigación e innovación de Horizonte Europa como parte del Marco Financiero Plurianual para 2021-2027.

Por otra parte, se impulsa el establecimiento de un marco para nuevos proyectos de asociación público-privada en materia de IA, datos y robótica, para combinar esfuerzos, garantizar la coordinación de la investigación y la innovación en materia de IA, así como colaborar con otras asociaciones público-privadas en Horizonte Europa.

Se agrega, el iniciar diálogos abiertos y transparentes sobre el sector, dando prioridad a la atención de la salud, las administraciones rurales y los operadores de servicios públicos, a fin de presentar un plan de acción para facilitar el desarrollo, la experimentación y la adopción. La UE hace hincapié en que se pondrá especial foco en las áreas relacionadas con la salud y el transporte.

### **3. d. Directrices para su fiabilidad y requisitos obligatorios**

Como parte de obtener un ecosistema de confianza<sup>20</sup>, se propicia la utilización de las “Directrices Éticas para una IA fiable”, publicadas en abril de 2019<sup>21</sup>, como elementos clave de un futuro marco normativo para la IA en Europa.

Las directrices establecen los siete requisitos fundamentales que deben cumplirse y evaluarse a lo largo de todo el ciclo de vida de un sistema de IA. Estos son: (a) Supervisión humana, (b) Robustez técnica y seguridad, (c) Privacidad y gobernanza de datos, (d) Transparencia, (e) Diversidad, no discriminación y equidad, (f) Bienestar social y ambiental, y (g) Rendición de cuentas.

Por otra parte, también fueron identificados ciertos requisitos obligatorios de cara a la aplicación de IA en actividades de alto riesgo.

---

<sup>20</sup> Ver: <https://datos.gob.es/es/noticia/el-libro-blanco-de-la-inteligencia-artificial-aboga-por-la-excelencia-y-la-confianza#:~:text=El%20Libro%20blanco%20de%20la%20inteligencia%20artificial%20busca%20un%20enfoco,ue,y%20un%20ecosistema%20de%20confianza>.

<sup>21</sup> Del Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial, creado por la Comisión Europea (junio, 2018).

Es decir, una vez identificada una actividad como tal, dentro de los criterios preestablecido, se buscan los siguientes puntos clave: (i) datos de entrenamiento, (ii) datos y mantenimiento de registros, (iii) información que debe proporcionarse, (iv) robustez y precisión, (v) supervisión humana<sup>22</sup>, (vi) requisitos específicos para determinadas aplicaciones de IA concretas, como las que se utilizan con fines de identificación biométrica remota.

### **3. e. Gobernanza**

Finalmente, en cuanto a la gobernanza de las estructuras de IA, la CE opina que una estructura de gobernanza europea sobre la IA en forma de un marco de cooperación de las autoridades nacionales competentes es necesaria para evitar la fragmentación de responsabilidades como, asimismo, aumentar la capacidad de los Estados Miembros y, asegurar de que Europa se dote progresivamente de la capacidad necesaria para el ensayo y la certificación de productos y servicios habilitados para la IA.

La Estructura de Gobernanza europea, se afirma, debería encargarse de diversas tareas. Tal, así como servir de foro para un intercambio regular de información y mejores prácticas, identificando tendencias emergentes, asesorando sobre la actividad de normalización y certificación.

También debería desempeñar un papel clave para facilitar la implementación del marco legal, por ejemplo, mediante la emisión de guías y opiniones. A tal efecto, se explica debería basarse en una red de autoridades nacionales, así como en redes sectoriales y autoridades reguladoras, a nivel nacional y de la UE; además, un comité de expertos podría ayudar a la Comisión.

Complementariamente, se sostiene que la estructura de gobernanzas debe de garantizar la máxima participación de los interesados. Las partes interesadas, como organizaciones de consumidores, empresas, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, debieran de ser consultadas sobre la aplicación y el desarrollo ulterior del marco. Sin perjuicio de ello, la estructura no debiera afectar a las autoridades competentes en materias o sectores específicos.

### **3. f. Conclusiones y opiniones**

El documento de la CE colige que la IA es una tecnología estratégica que ofrece muchos beneficios para los ciudadanos, empresas y la sociedad en su conjunto, siempre que esté centrada en el ser humano, sea ética, sostenible y respete los derechos y valores fundamentales.

La IA ofrece importantes ganancias de eficiencia y productividad que pueden fortalecer la competitividad de la industria europea y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

También, se sostiene, puede contribuir a encontrar soluciones a algunos de los desafíos sociales más urgentes, incluida la lucha contra el cambio climático y la degradación ambiental, los desafíos vinculados a la sostenibilidad y los cambios demográficos, entre otros.

---

<sup>22</sup> Un ejemplo de ello sería que los resultados de la IA no sean efectivos hasta que un humano los valide, o que sean efectivos de inmediato pero luego se supervisen.

Para que Europa, y cualquier otro espacio geográfico en el mundo, pueda aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la IA, se explica que se deben desarrollar y reforzar las capacidades industriales y tecnológicas necesarias (agregándose que medidas que permitan a la UE convertirse en un centro mundial de datos).

El enfoque europeo para la IA tiene como objetivo promover la capacidad de innovación de Europa en el área de la IA al tiempo que apoya el desarrollo y la adopción de una IA ética y confiable en la economía de la UE.

A partir del Libro Blanco, y su Informe adjunto sobre el marco de seguridad y responsabilidad, la Comisión lanzó una amplia consulta a la sociedad civil, la industria y el mundo académico de los Estados miembros, sobre propuestas concretas para un enfoque europeo de la IA.

La consulta se desarrolló entre el 19 de febrero y el 14 de junio de 2020<sup>23</sup>, y se recibieron más de 1250 respuestas a través de los procedimientos previstos en la consulta, incluidas presentaciones de encuestas y documentos de posición independientes.

Los participantes representaron a todas las partes interesadas de los sectores público y privado, incluidos gobiernos, autoridades locales, organizaciones comerciales y no comerciales, expertos, académicos y ciudadanos.

Las contribuciones provinieron de todo el mundo, incluidos los 27 Estados miembros de la UE y países como India, China, Japón, Siria, Irak, Brasil, México, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

Respecto del “ecosistema de excelencia”, las acciones propuestas por el Libro Blanco fueron muy bien recibidas, con altos porcentajes de aceptación (del 69 al 90%). Entre ellas están: (1) Trabajar con los Estados miembros, (2) Centrar los esfuerzos de la Comunidad de Investigación e Innovación, (3) Acciones sobre habilidades, (4) Centrarse en las pymes, (5) Asociación con el sector privado, (6) Promoción de la adopción de la IA por parte del sector público.

En cuanto al “ecosistema de confianza”, los encuestados relacionaron sus disposiciones con preocupaciones como la posibilidad de que el uso de IA pueda violar los derechos fundamentales o conducir a resultados discriminatorios. Así priorizaron opciones como la introducción de una nueva normativa o la modificación de las existentes.

La mayoría de las opiniones estuvieron divididas sobre si los nuevos requisitos obligatorios deberían limitarse a las aplicaciones de alto riesgo, mientras que entre una serie de mecanismos de evaluación de la conformidad sugeridos, apoyaron un sistema *ex post* y *ex ante* de vigilancia del mercado.

Gran parte de los encuestados consideró útil el esquema propuesto por el Libro Blanco, para las aplicaciones de IA que no califican como “de alto riesgo”, es decir, la opción de un esquema de etiquetado voluntario además de la legislación aplicable.

---

<sup>23</sup> Fuente abierta: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/white-paper-artificial-intelligence-public-consultation-towards-european-approach-excellence>

Finalmente, y en referencia a las preocupaciones que surgen por la seguridad y responsabilidad, el objetivo general de los marcos legales respectivos es asegurar que todos los productos y servicios, incluidos los que integran tecnologías digitales emergentes, operen de manera segura, confiable y consistente, y que el daño que ya ha ocurrido se repare de manera eficiente. Acerca de ello, la mayoría de los encuestados apoyó una revisión de la directiva de responsabilidad por productos existente para cubrir riesgos particulares engendrados por ciertas aplicaciones de la IA, mientras que una parte importante también sugirió que las reglas de responsabilidad nacional también deberían adaptarse para todas las aplicaciones de IA.

Tanto el documento, como los resultados de la consulta, exponen los retos a los que se enfrentan actualmente las empresas y las administraciones gubernamentales, al considerar una mejor forma de aplicar la IA, debiéndose evaluar dónde concentrar los esfuerzos y la atención para obtener los mayores beneficios.

#### **4. FIN Y COMIENZO DE UN LARGO CAMINO**

La Unión Europea ha tomado con máxima seriedad la actual revolución, generada con los avances tecnológicos en materia de información y comunicación.

El probable cambio de paradigma que genere la utilización de IA, y los datos como recurso vital de esta última, impulsó al bloque de integración en busca de estar en el grupo más adelantado en estas temáticas.

Si bien se cuenta con legislación al respecto, otros aspectos más específicos, como lo referido a la IA, recién está en los albores de futuras propuestas reglamentarias.

Las normas en materia regulatoria que se proyecten, y más aún aquellas que se sancionen, deberán ser analizadas en profundidad para evaluar sus posibles impactos, toda vez que los avances e innovaciones que se generen en torno a la Sociedad de la Información, resultarán – probablemente– el andamiaje para otras innovaciones en el desarrollo de productos, servicios y actividades en general, marcando las próximas décadas del desarrollo humano.



SEGUNDA SECCIÓN: MERCOSUR- COMUNIDAD  
ANDINA DE NACIONES

## CAPITULO V

# EL MERCOSUR EN TIEMPO DE PANDEMIA. SU ACTUACIÓN BAJO LA PRESIDENCIA PRO TÉMPORE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

*Matías S. Crolla y Emilio Cornaglia*

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los avances del bloque de integración regional alcanzados durante el primer semestre de 2020, período en que la República del Paraguay ejerció la Presidencia Pro Témptore del MERCOSUR (PPT), luego de que su antecesor, la República Federativa del Brasil, se la traspasara al finalizar la LV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada el 5 de diciembre de 2019 en Bento Gonçalves, Brasil.

El ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, en ocasión de que su país asumiera la conducción del bloque, delineó las prioridades sobre las que se trabajaría durante los primeros seis meses del año<sup>1</sup>:

- *Implementar el FOCEM 2.*
- *Promover la agenda digital del MERCOSUR.*
- *Avanzar hacia un proceso de industrialización 4.0.*
- *Suscribir un Protocolo de Comercio Electrónico del MERCOSUR.*
- *Integrar al sector automotor en el MERCOSUR.*
- *Fortalecer los programas de apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.*
- *Avanzar en mecanismos para el empoderamiento económico de las mujeres y de los jóvenes.*
- *Continuar la revisión del Arancel Externo Común y los demás temas tendientes al fortalecimiento de la Unión Aduanera.*
- *Avanzar en las negociaciones externas, tanto de los Acuerdos que se encuentran en negociación así como a la continuidad de las negociaciones con Canadá, Corea, Singapur y Líbano, dando los pasos necesarios para avanzar hacia la conclusión de los mismos.*
- *Avanzar en la profundización de la agenda regional con el objetivo de profundizar los acuerdos de complementación económica vigentes, mediante la realización de las reuniones de las comisiones administradoras.*

Nadie se imaginaba un 2020 acechado por una pandemia<sup>2</sup>, como terminó calificando la Organización Mundial de la Salud (OMS) al coronavirus COVID-19 el 11 de marzo de

---

<sup>1</sup> Unidad de Comunicación e Información del MERCOSUR. “Paraguay definió las prioridades para su Presidencia Pro Témptore del MERCOSUR”. Publicado el 12 de diciembre de 2019. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://www.mercosur.int/paraguay-definio-las-prioridades-para-su-presidencia-pro-tempore-del-mercosur/>

este año<sup>3</sup>. La irrupción de este virus obligó a modificar los hábitos sociales, afectó al comercio global, enfriando la economía en todos los países, y puso en jaque a la humanidad debido a su exponencial propagación y letalidad.

Los países del bloque no fueron ajenos a esta realidad, que los obligó a atender la urgencia sanitaria, debiéndose alterar aquellas directrices que Paraguay había trazado.

Como consecuencia de ello, el 18 de marzo se emitió un comunicado de los Estados parte del MERCOSUR, fruto de una reunión virtual convocada por la PPT, donde se tomaron medidas destinadas a minimizar la diseminación del coronavirus COVID-19, para lo cual se acordó la repatriación de ciudadanos del MERCOSUR que se encontraban en países en riesgo, la libre circulación de cargas, mercaderías e insumos, la comunicación permanente a nivel MERCOSUR, así como la adopción de medidas económicas y acceso a préstamos con organismos internacionales.<sup>4</sup>

Asimismo, en abril se realizó una reunión virtual de los Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común (GMC) para avanzar en la definición de varios temas de la agenda del bloque, y se acordó adoptar un procedimiento que permita realizar las reuniones de los órganos decisorios del MERCOSUR de manera virtual.<sup>5</sup>

También, se concluyeron las negociaciones correspondientes al capítulo político y de cooperación del Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-Unión Europea (UE).<sup>6</sup>

## 2. LAS NORMAS DE DERECHO DERIVADO CREADAS DURANTE LA PPT DE PARAGUAY

Durante este período se aprobaron 6 Decisiones del Consejo Mercado Común (CMC), 11 Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y 40 Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Ver Organización Mundial de la Salud (OMS). (11 de marzo de 2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>3</sup> “¿Qué es un coronavirus? Los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19. ¿Qué es la COVID-19? La COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Actualmente la COVID-19 es una pandemia que afecta a muchos países de todo el mundo.” Organización Mundial de la Salud (2020). *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Recuperado el 27 de julio de 2020, de: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

<sup>4</sup> Ver MERCOSUR. (18 de marzo de 2020). “*Declaración de los presidentes del mercosur sobre coordinacion regional para la contencion y mitigacion del coronavirus y su impacto*”. Recuperado el 27 de julio de 2020, de [https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercursosur-covid19/?ind=1584620226508&filename=MERCOSUR.%20VDC.%20Declaración%20rev.%203.docx%20\(3\).pdf&wpdmdl=11871&refresh=5f21c1a9d22851596047785](https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercursosur-covid19/?ind=1584620226508&filename=MERCOSUR.%20VDC.%20Declaración%20rev.%203.docx%20(3).pdf&wpdmdl=11871&refresh=5f21c1a9d22851596047785)

<sup>5</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. (21 de abril de 2020). “*Coordinadores del Grupo Mercado Común (GMC) evalúan cursos de acción a raíz de la situación creada por la COVID-19*”. MERCOSUR. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://www.mercosur.int/coordinadores-del-grupo-mercado-comun-gmc-evaluan-cursos-de-accion-a-raiz-de-la-situacion-creada-por-la-covid-19/>

<sup>6</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. (19 de junio de 2020). “*Concluyeron las negociaciones de carácter político y de cooperación del acuerdo MERCOSUR-UE*”. MERCOSUR. Recuperado el 27 de julio de 2020, de: <https://www.mercosur.int/concluyeron-las-negociaciones-de-caracter-politico-y-de-cooperacion-del-acuerdo-mercursosur-ue/>

Es de destacar que varias de estas normas tienen fecha de firma posterior a la finalización de la PPT de Paraguay, lo que se podría interpretar como que corresponden a la PPT siguiente. Pero, de la lectura de las actas de las reuniones celebradas bajo la PPT de Paraguay y del “Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR” queda claro que fueron consensuadas y aprobadas durante el primer semestre de 2020.<sup>8</sup>

Entonces, ¿por qué hay normas que tienen fecha de firma posterior al período de la PPT del Paraguay? Y, ¿por qué no fueron publicadas inmediatamente finalizadas las correspondientes reuniones? Consultada la Secretaría del MERCOSUR (SM), a través del Sector Normativa y Documentación - Área de Normativa, nos hizo saber –en fecha 3 de agosto de 2020– que ante la imposibilidad de realizar reuniones presenciales, los órganos del MERCOSUR las habían hecho de forma virtual. Los documentos que surgieron de dichas reuniones y que requerían suscripción se encontraban en proceso de firma. En ese momento la Secretaría del MERCOSUR estaba coordinando los procedimientos de firma de las normas conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Decisión CMC N° 20/02 con la PPT ya ejercida por la República Oriental del Uruguay. Y, hasta tanto no estuvieran suscriptas por todos los Estados parte no podrían ser publicadas en la página web.

Esto explica por qué hay normas fechadas con posterioridad a la finalización de la PPT de Paraguay, y porqué no se publicaron en el sitio web del bloque una vez que fueron aprobadas en las respectivas reuniones.

### 3. DECISIONES EMITIDAS POR EL CONSEJO MERCADO COMÚN

Por Decisión CMC N° 01/20<sup>9</sup> se destinaron recursos adicionales al proyecto Plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”, para emplearse, en su totalidad, al combate coordinado contra el coronavirus COVID-19.

El monto extra es de quince millones ochocientos siete mil quinientos dólares estadounidenses (USD 15.807.500); más la constitución de un fondo de reserva de crédito para posibles necesidades futuras que puedan surgir frente a la situación de emergencia sanitaria, por un monto de diez millones de dólares estadounidenses (USD 10.000.000). El financiamiento de estos recursos, que son no reembolsables y sin cobro de intereses financieros, quedó a cargo del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Su asignación se delineó de la siguiente forma:

---

<sup>7</sup> Ver MERCOSUR – Página Oficial, sección ‘Normativas de los órganos decisorios del MERCOSUR’ Recuperado el 6 de agosto de 2020, de <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

<sup>8</sup> MERCOSUR. (2 de julio de 2020). *Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR*. Asunción. Recuperado el 27 de julio de 2020, de [https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercotur-27/?ind=1593708609088&filename=Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes%20del%20MERCOSUR%20PPTP%202020\\_ES\\_VF.pdf&wpdmdl=12420&refresh=5f21a716177171596040982](https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercotur-27/?ind=1593708609088&filename=Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes%20del%20MERCOSUR%20PPTP%202020_ES_VF.pdf&wpdmdl=12420&refresh=5f21a716177171596040982)

<sup>9</sup> Decisión CMC N° 01/20. “Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur. Recursos Adicionales para el proyecto ‘Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud’. Emergencia Sanitaria Covid-19.”. MERCOSUR. Recuperado el 27 de julio de 2020, de [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77089\\_DEC\\_001-2020\\_ES\\_FOCEM%20COVID-19.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77089_DEC_001-2020_ES_FOCEM%20COVID-19.pdf)



10

Gráfico 1– Reparto por Estados parte de los recursos adicionales al proyecto Plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”

Esta norma fue emitida en los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00<sup>11</sup>, por cuanto, no requirió ser internalizada a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte por reglamentar aspectos del funcionamiento interno del MERCOSUR.

Se encuentra vigente y en ejecución desde su aprobación el 1 de abril de 2020.<sup>12</sup>

La Decisión CMC N° 02/20<sup>13</sup> dio respuesta a la restricción de desplazamiento internacional en virtud del cierre de fronteras dispuesto por los Estados parte, lo cual impedía la

<sup>10</sup> El artículo 47 del Reglamento del FOCEM (Decisiones CMC N° 01/10 y 35/15) prevee que los Estados parte beneficiarios de los proyectos deberán aportar al menos el 15 % de los gastos elegibles previstos. Para este aporte excepcional, productos de la emergencia sanitaria, el Artículo 2 de la Decisión CMC N° 01/20 exceptúa a los países al cumplimiento de esta obligación.

<sup>11</sup> Decisión CMC N° 23/00. “Relanzamiento del MERCOSUR- Incorporación de la Normativa Mercosur al Ordenamiento Jurídico de los Estados partes”. MERCOSUR. Recuperado el 27 de julio de 2020, de [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/40621\\_DEC\\_023-2000\\_ES\\_Act\\_Relanzamiento\\_Incorp-Normativa\\_Concordado.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/40621_DEC_023-2000_ES_Act_Relanzamiento_Incorp-Normativa_Concordado.pdf)

<sup>12</sup> Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (2 de abril de 2020). “El MERCOSUR aprueba mayores recursos para proyecto focem sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el covid-19” Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://focem.mercosur.int/es/noticia/el-mercursos-aprueba-mayores-recursos-para-proyecto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-la-salud-destinados-a-la-lucha-contra-el-covid-19/> – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (19 de mayo de 2020). “Avances proyecto en diagnóstico COVID 19 en Argentina”. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://focem.mercosur.int/es/noticia/avances-proyecto-en-diagnostico-covid-19-en-argentina/> – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (28 de mayo de 2020). “El Aporte al Instituto Pasteur de Montevideo y su contribución al combate al COVID 19”. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://focem.mercosur.int/es/noticia/el-aporte-al-instituto-pasteur-de-montevideo-y-su-contribucion-al-combate-al-covid-19/> – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (21 de mayo de 2020). “COVID-19 - Investigadores del proyecto FOCEM en primera línea del diagnóstico COVID en Paraguay”. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://focem.mercosur.int/es/noticia/covid-19-investigadores-del-proyecto-focem-en-primera-linea-del-diagnostico-covid-en-paraguay/> – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (16 de junio de 2020). “Visita ao Insituto Pasteur”, en Montevideo”. Recuperado el 27 de julio de 2020, de <https://focem.mercosur.int/es/noticia/visita-ao-insituto-pasteur-en-montevideo/> – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). (17 de agosto de 2020). “Kits de diagnóstico del COVID 19 para Paraguay”. Recuperado el 20 de agosto de 2020, de <https://focem.mercosur.int/es/noticia/kits-de-diagnostico-del-covid-19-para-paraguay/>

<sup>13</sup> Decisión CMC N° 02/20. “Reuniones de los órganos decisorios del MERCOSUR por el sistema de videoconferencia”. MERCOSUR. Recuperado el 27 de julio de 2020, de [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77808\\_DEC\\_002-2020\\_ES\\_Reuniones%20VC%20Organos%20Decisorios.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77808_DEC_002-2020_ES_Reuniones%20VC%20Organos%20Decisorios.pdf)

realización de reuniones presenciales de los órganos del MERCOSUR, ya que no estaba prevista la utilización de la tecnología para llevar adelante los encuentros.

La norma dispuso que, en forma excepcional mientras dure la pandemia, los órganos del MERCOSUR podrían realizar sus reuniones ordinarias y extraordinarias por videoconferencia o sistemas similares, teniendo la misma validez que aquellas presenciales.

También estableció que la elaboración de las actas de cada reunión fuera llevada a cabo por el Estado en ejercicio de la PPT quien, a través de su Coordinación Nacional, debe remitir en forma electrónica a los Estados parte para que procedan a su firma y posterior devolución por el mismo medio. Una vez concluido el circuito de firmas, la PPT envía el acta a la Secretaría del MERCOSUR.

Fue emitida en los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00, estando vigente desde su aprobación, el 5 de mayo de 2020.

Por Decisión CMC N° 03/20<sup>14</sup> se designó a los Dres. Washington Baliero y Jorge Fernández Reyes, como árbitros titular y suplente -respectivamente- del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) por la República Oriental del Uruguay, con mandato hasta el 5 de mayo de 2022.

Esta norma no requiere internalización en el ordenamiento jurídico de los Estados parte en los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00, estando vigente desde su aprobación el 5 de mayo de 2020.

La Decisión CMC N° 04/20<sup>15</sup> actualizó el procedimiento para la clasificación arancelaria de mercaderías en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM). Conforme se dispuso, las administraciones nacionales de los Estados parte que emitan un acto sobre la clasificación de mercaderías en la NCM, en los términos de sus respectivas legislaciones, deberán comunicarlo a la Secretaría del MERCOSUR (SM) dentro de los 120 días corridos del dictado de la decisión. El Comité Técnico N° 1 (CT N° 1) “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías”, tomará intervención y analizará si debe emitir un dictamen de clasificación, que será en los casos cuando la administración nacional de un país así lo solicite o cuando no exista una decisión de carácter general vigente para esa mercadería, a fin de evitar eventuales controversias en el comercio intrazona. En este último supuesto, si hay consenso se elevará el dictamen a la Comisión de Comercio del MERCOSUR para que emita la directiva. De no haber consenso, por originarse la discrepancia a nivel de partida o subpartida del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, el CT N° 1 deberá realizar la consulta pertinente a la Dirección de Asuntos Tarifarios y Comerciales de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Esta norma derogó la Decisión CMC N° 03/03. Entrando en vigor el 24/08/2020 por no requerir la internalización en el ordenamiento jurídico de los Estados parte en los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00.

La Decisión CMC N° 05/20<sup>16</sup> tuvo por objeto complementar la Decisión CMC N° 23/00. Estableció un criterio uniforme respecto a la fecha de entrada en vigor de las siguientes normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria:

---

<sup>14</sup> Decisión CMC N° 03/20. “Designación de árbitros del Tribunal Permanente de Revisión.”. MERCOSUR Recuperado el 27 de julio de 2020, de [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77812\\_DEC\\_003-2020\\_ES\\_DesignacionArbitrosTPR-UY.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77812_DEC_003-2020_ES_DesignacionArbitrosTPR-UY.pdf)

<sup>15</sup> Decisión CMC N° 04/20. “Procedimiento de Tramitación sobre Clasificación Arancelaria de Mercaderías en la Nomenclatura Común del Mercosur (Derogación de la Decisión CMC N° 03/03)”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79712\\_DEC\\_004-2020\\_ES\\_Tramitacion%20Clasificacion%20Arancelaria.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79712_DEC_004-2020_ES_Tramitacion%20Clasificacion%20Arancelaria.pdf)

<sup>16</sup> Decisión CMC N° 05/20. “Incorporación al ordenamiento jurídico de los estados partes y vigencia de la normativa MERCOSUR (Complementación de la Decisión CMC N° 23/00)”. MERCOSUR. Recuperado el

- a) Normas incorporadas al ordenamiento jurídico de todos los Estados parte con anterioridad a la aprobación de la Decisión CMC N° 23/00.
  - a.1. Sin registro en la SM de comunicación formal de incorporación por ningún Estado parte, entran en vigor a los treinta (30) días del último acto de incorporación registrado o de su publicación.
  - a.2. Con registro en la SM de comunicación formal de incorporación por algún Estado parte, entran en vigor a los treinta (30) días contados a partir de la fecha de la última comunicación.
- b) Normas aprobadas con anterioridad a la aprobación de la Decisión CMC N° 23/00 que no hubieren requerido incorporación por ningún Estado parte pero que no constituyen normas de funcionamiento interno del MERCOSUR.
  - b.1. Sin registro en la SM de comunicación formal por ningún Estado parte informando esta situación, entran en vigor a los treinta (30) días contados a partir de la aprobación de la norma.
  - b.2. Con registro en la SM de comunicación formal por algún Estado parte informando esta situación, entran en vigor a los treinta (30) días contados a partir de la fecha de la última comunicación.
- c) Normas cuya incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados parte o la comunicación de dicha incorporación a la Secretaría del MERCOSUR (SM) se hubiera realizado con posterioridad a la aprobación de la Decisión CMC N° 23/00, cuando no se hubiere realizado la comunicación prevista en el artículo 40 inciso II del Protocolo de Ouro Preto (POP).
  - c.1. Sin registro en la SM de ninguna comunicación formal de incorporación, entran en vigor a los treinta (30) días contados a partir de la fecha del último acto de incorporación o de su publicación, la que fuere posterior.
  - c.2. Con registro en la SM de comunicación formal de incorporación por algún Estado parte en fecha posterior al último acto de incorporación registrado, entran en vigor a los treinta (30) días contados a partir de la fecha de la última comunicación.

Esta norma, en los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00, no requirió su internalización en el ordenamiento jurídico de los Estados parte. Entró en vigencia el 24 de agosto de 2020.

Por último, la Decisión CMC N° 06/20<sup>17</sup> modificó el artículo 6 de la Decisión CMC N° 20/02 referente a la adopción de normas en casos de urgencia, en lo que respecta a la utilización de la firma digital en el ámbito de la estructura institucional. Estableció que se podrá adoptar una norma por cuestiones de urgencia, en caso de haber consenso entre los miembros de un órgano con capacidad decisoria, antes de la celebración de la próxima reunión del órgano. Dichos proyectos podrán ser firmados en un único Estado parte por los representantes diplomáticos autorizados de cada Estado parte o firmados digitalmente por los Coordinadores Nacionales del respectivo órgano decisorio. Una vez rubricada por todos los Estados parte la norma será considerada formalmente adoptada en los términos del artículo 37 del POP.

En los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00, entró en vigencia el 24 de agosto de 2020.

---

10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79712\\_DEC\\_004-2020\\_ES\\_Tramitacion%20Clasificacion%20Arancelaria.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79712_DEC_004-2020_ES_Tramitacion%20Clasificacion%20Arancelaria.pdf)

<sup>17</sup> Decisión CMC N° 06/20. “Modificación de la Decisión CMC N° 20/02”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79719\\_DEC\\_006-2020\\_ES\\_Modificacion%20Dec.%202020-02.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79719_DEC_006-2020_ES_Modificacion%20Dec.%202020-02.pdf)

#### 4. RESOLUCIONES DICTADAS POR EL GRUPO MERCADO COMÚN

Por Resolución GMC N° 01/20<sup>18</sup> se aprobó el procedimiento operativo para el uso de la firma digital en el ámbito de la estructura institucional, conforme lo previsto en el artículo 5 de la Decisión CMC N° 18/18, para la suscripción de actas, normas, declaraciones, recomendaciones, comunicados conjuntos y demás documentos no incluidos en los numerales I y II del artículo 41 del POP.

La norma se encuentra vigente desde el 11 de agosto de 2020, luego de que fuera firmada de acuerdo con el mecanismo establecido en el artículo 6 de la Decisión CMC N° 20/02.

La Resolución GMC N° 02/20<sup>19</sup> modificó los puntos 3.1 y 3.8 del Anexo de la Resolución GMC N° 22/02<sup>20</sup> “Reglamento Técnico MERCOSUR para expresar la Indicación Cuantitativa del Contenido Neto de los Productos Premedidos”, en los términos de la Resolución GMC N° 45/17<sup>21</sup>, que establece los procedimientos para la elaboración, revisión y derogación de Reglamentos Técnicos MERCOSUR y Procedimientos MERCOSUR de Evaluación de la Conformidad, con vista a los avances técnicos, científicos y tecnológicos.

Los puntos del Anexo de la Resolución GMC N° 22/02 quedaron redactados:

*“3.1.- La indicación cuantitativa del contenido neto de los productos premedidos debe estar en el rótulo del envase o en el cuerpo de los productos y tener color contrastante con el fondo donde estuviera impresa, de modo de transmitir al consumidor una fácil, fiel y satisfactoria información de la cantidad comercializada.”*

*“3.8.- Cuando la indicación cuantitativa no pueda ser colocada en la cara principal, el tamaño de los caracteres utilizados debe ser, como mínimo, dos (2) veces superior a lo establecido en las Tablas II y III.”*

Esta norma no se encuentra vigente. Deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados parte antes del 01 de junio de 2022.

En cuanto a la Resolución GMC N° 03/20<sup>22</sup>, creó un formulario como procedimiento general para registrar los comentarios del sector privado que participa de la etapa preparatoria de las reuniones de los Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc, Reuniones Especiales y de los Comités Técnicos.

Esta resolución fue adoptada en conformidad con lo previsto en Decisión CMC N° 45/15 y las Resoluciones GMC N° 20/18 y 53/19.

---

<sup>18</sup> Resolución GMC N° 01/20. “Procedimiento operativo para el uso de firma digital en el ámbito de la estructura institucional del MERCOSUR”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79230\\_RES\\_001-2020\\_ES\\_Proc%20firma%20digital.docx](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79230_RES_001-2020_ES_Proc%20firma%20digital.docx)

<sup>19</sup> Resolución GMC N° 02/20. “Modificación de la Resolución GMC N° 22/02”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79234\\_RES\\_002-2020\\_ES\\_Modificación%20Res.%20GMC%2022-02.docx](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79234_RES_002-2020_ES_Modificación%20Res.%20GMC%2022-02.docx)

<sup>20</sup> Resolución GMC N° 22/02. “Reglamento técnico MERCOSUR para expresar la indicación cuantitativa del contenido líquido de los productos premedidos”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/13072\\_RES\\_022-2002\\_ES\\_RTM\\_Cont-Neto\\_Premedidos\\_Acta%202\\_02.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/13072_RES_022-2002_ES_RTM_Cont-Neto_Premedidos_Acta%202_02.pdf)

<sup>21</sup> Resolución GMC N° 45/17. “Procedimientos para la elaboración, revisión y derogación de Reglamentos Técnicos MERCOSUR y Procedimientos MERCOSUR de Evaluación de la Conformidad”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67290\\_RES\\_045-2017\\_ES\\_Procedimiento%20Rev%20Derog%20RTM%20PEC%20Revog%2056-02.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67290_RES_045-2017_ES_Procedimiento%20Rev%20Derog%20RTM%20PEC%20Revog%2056-02.pdf)

<sup>22</sup> Resolución GMC N° 03/20. “REGISTRO DE COMENTARIOS DEL SECTOR PRIVADO EN REUNIONES DEL MERCOSUR”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79520\\_RES\\_003-2020\\_PT\\_Regulamentacao%20Particip%20Setor%20Privado.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79520_RES_003-2020_PT_Regulamentacao%20Particip%20Setor%20Privado.pdf)

Entró en vigencia el 11 de agosto de 2020, en los términos del artículo 5 inciso a) de la Decisión CMC N° 23/00.

Por Resolución GMC N° 04/20<sup>23</sup> se modificó la NCM 3923.30.00 de ‘Bombas (damajuanas), botellas, frascos y artículos similares’ con un Arancel Externo Común (AEC) del 18%, pasará a ser la NCM 3923.30 ‘Bombas (damajuanas), botellas, frascos y artículos similares’ con una apertura de la NCM 3923.30.10 correspondiente a los ‘Recipientes para gas licuado de petróleo (GLP)’ con un AEC del 2% y la NCM 3923.30.90 perteneciente a ‘Los demás’ con un AEC del 18%.

Este cambio entrará en vigencia a partir del 01 de enero de 2021, para lo que previamente los Estados parte deberán incorporarla a su ordenamiento jurídico nacional.

La Resolución GMC N° 05/20<sup>24</sup> estableció el criterio que deberán seguir los órganos nacionales competentes para la inscripción de denominaciones de variedades de semillas en cada Estado parte, a fin de facilitar el comercio dentro del ámbito del MERCOSUR.

Esta resolución no se encuentra vigente, toda vez que deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de cada Estado parte antes de 01 de enero de 2021.

Por Resolución GMC N° 06/20<sup>25</sup> se actualizó la tabla de equivalencias de denominaciones de clases y/o categorías de semillas botánicas que los órganos nacionales competentes deberán aplicar, en pos de facilitar el comercio de este rubro.

Se procedió a derogar la Resolución GMC N° 25/17. Aunque esta norma no entrará en vigencia hasta tanto no sea incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados parte, lo que debe producirse antes el 1 de enero de 2021.

La Resolución GMC N° 07/20<sup>26</sup> aprobó el Sub-estándar 3. 7. 27 con los nuevos requisitos fitosanitarios para *Oryza sativa* (Arroz). Los organismos nacionales competentes los deberán implementar en lo que respecta al intercambio comercial interbloque.

Asimismo, dispuso la derogación de la Resolución GMC N° 39/03.

Esta norma no entrará en vigencia hasta que todos los Estados parte la internalicen en sus respectivos ordenamientos jurídicos, teniendo como plazo para hacerlo el 1 de enero de 2021.

La Resolución GMC N° 08/20<sup>27</sup> derogó la Resolución GMC N° 54/06 y aprobó el Sub-estándar 3. 7. 29 con los nuevos requisitos fitosanitarios armonizados para *Zea mays* (maíz), en sus diferentes presentaciones y organizados por país de destino y origen, a ser

---

<sup>23</sup> Resolución GMC N° 04/20. “*Modificación de la Nomenclatura Común del MERCOSUR y su correspondiente Arancel Externo Común*”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79521\\_RES\\_004-2020\\_ES\\_Modif%20NCM%20y%20AEC.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79521_RES_004-2020_ES_Modif%20NCM%20y%20AEC.pdf)

<sup>24</sup> Resolución GMC N° 05/20. “*Criterios para aprobación de las denominaciones de variedades de semillas en cada Estado Parte*”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79523\\_RES\\_005-2020\\_ES\\_Criterios%20Denominaciones%20Variedades%20Semillas.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79523_RES_005-2020_ES_Criterios%20Denominaciones%20Variedades%20Semillas.pdf)

<sup>25</sup> Resolución GMC N° 06/20. “*Equivalencias de denominaciones de clases y/o categorías de semillas botánicas (derogación de la Resolución GMC N° 25/17)*”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79524\\_RES\\_006-2020\\_ES\\_Equivalencias%20denom%20Clases%20y%20Categorias%20Semillas%20Bot.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79524_RES_006-2020_ES_Equivalencias%20denom%20Clases%20y%20Categorias%20Semillas%20Bot.pdf)

<sup>26</sup> Resolución GMC N° 07/20. “*Sub-estándar 3. 7. 27 requisitos fitosanitarios para *Oryza sativa* (arroz) según país de destino y origen para los estados partes (derogación de la Resolución GMC N° 39/03)*”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79525\\_RES\\_007-2020\\_ES\\_Sub-estandar%203.7.27\\_Arroz.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79525_RES_007-2020_ES_Sub-estandar%203.7.27_Arroz.pdf)

<sup>27</sup> Resolución GMC N° 08/20. “*Sub-estándar 3. 7. 29 requisitos fitosanitarios para *Zea mays* (maíz) según país de destino y origen para los estados partes (derogación de la Resolución GMC N° 54/06)*”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79526\\_RES\\_008-2020\\_ES\\_Sub-estandar%203.7.29\\_Ma%C3%ADz.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79526_RES_008-2020_ES_Sub-estandar%203.7.29_Ma%C3%ADz.pdf)

aplicados por las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria de los Estados parte en el intercambio regional.

Esta resolución no está vigente ya que deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados parte antes del 1 de enero de 2021.

Por Resolución GMC N° 09/20<sup>28</sup> se aprobaron los nuevos requisitos fitosanitarios armonizados del Sub-estándar 3.7.48, para *Pinus spp.* (Pino) en sus diferentes presentaciones y organizados por país de destino y origen, a ser utilizados por los organismos de los Estados parte en el intercambio regional. Y, se derogó la Resolución GMC N° 13/18.

Antes del 1 de enero de 2021 los Estados parte deben incorporar esta norma a sus respectivos ordenamientos jurídicos, por el momento la norma no esta vigente.

En la Resolución GMC N° 10/20<sup>29</sup> se aprobó el Estándar 3.7 para los requisitos fitosanitarios armonizados por categoría de riesgo para el ingreso de artículos reglamentados, aplicados por las organizaciones nacionales de los Estados parte para el ingreso de productos vegetales. Y, se derogó la Resolución GMC N° 52/02.

Esta norma no se encuentra vigente, debiendo los Estados parte incorporarla a sus ordenamientos jurídicos antes del 1 de enero de 2021.

Por último, la Resolución GMC N° 11/20<sup>30</sup> modificó el plazo previsto en el artículo 6 de la Resolución 39/19, para la adecuación del sector productivo que comprende el Reglamento Técnico sobre la lista positiva de aditivos para materiales plásticos destinados a la elaboración de envases y equipamientos en contacto con alimentos, por un plazo de doce (12) meses.

Al momento que esta resolución entre en vigor modificará las Resoluciones N° 39/19 y 62/19. Para lo cual debe ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados parte, antes del 1 de enero de 2021.

## **5. DIRECTIVAS EMANADAS DE LA COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR**

Se emitieron 40 directivas, de las cuales 36 corresponden a acciones puntuales de carácter excepcional en el campo arancelario para garantizar el abastecimiento normal y fluido de productos en los Estados parte, en los términos de la Resolución GMC N° 8/08.

Las medidas, requeridas de forma individual por cada Estado parte, consisten en la reducción de alícuotas del AEC sobre un ítem determinado de la NCM y la determinación de una cantidad a ser importada. La alícuota fijada en todos los casos fue del 2% y requiere

---

<sup>28</sup> Resolución GMC N° 09/20. “Sub-estándar 3. 7. 48 requisitos fitosanitarios para *Pinus spp.* (pino) según país de destino y origen para los estados partes (derogación de la Resolución GMC N° 13/18)”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79527\\_RES\\_009-2020\\_ES\\_Sub-estandar%203.7.48\\_Pino.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79527_RES_009-2020_ES_Sub-estandar%203.7.48_Pino.pdf)

<sup>29</sup> Resolución GMC N° 10/20. “Estándar 3. 7. Requisitos fitosanitarios armonizados por categoría de riesgo para el ingreso de artículos reglamentados (derogación de la Resolución GMC N° 52/02)”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79528\\_RES\\_010-2020\\_ES\\_Estandar%203.7%20Req%20Fitosanitarios.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79528_RES_010-2020_ES_Estandar%203.7%20Req%20Fitosanitarios.pdf)

<sup>30</sup> Resolución GMC N° 11/20. “Reglamento Técnico MERCOSUR sobre lista positiva de aditivos para elaboración de materiales plásticos y revestimientos poliméricos destinados a entrar en contacto con alimentos (modificación de las Resoluciones GMC N° 39/19 y 62/19)”. MERCOSUR. Recuperado el 10 de septiembre de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79528\\_RES\\_010-2020\\_ES\\_Estandar%203.7%20Req%20Fitosanitarios.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/79528_RES_010-2020_ES_Estandar%203.7%20Req%20Fitosanitarios.pdf)

la incorporación al ordenamiento jurídico interno del Estado parte que la solicitó para su entrada en vigor.

Hemos sistematizado la información sustantiva de estas 36 normas en un cuadro que acompañamos en anexo: número de Directiva, Estado parte solicitante, objeto, fundamento normativo, NCM a rebajar, descripción del bien, límite cuantitativo otorgado, tiempo de vigencia, porcentaje de alícuota, fecha de aplicación y concordancia con otra norma MERCOSUR.

Del tratamiento de la información detallada anteriormente hemos elaborado una serie de gráficos donde buscamos sintetizar la información que entendemos de mayor relevancia.

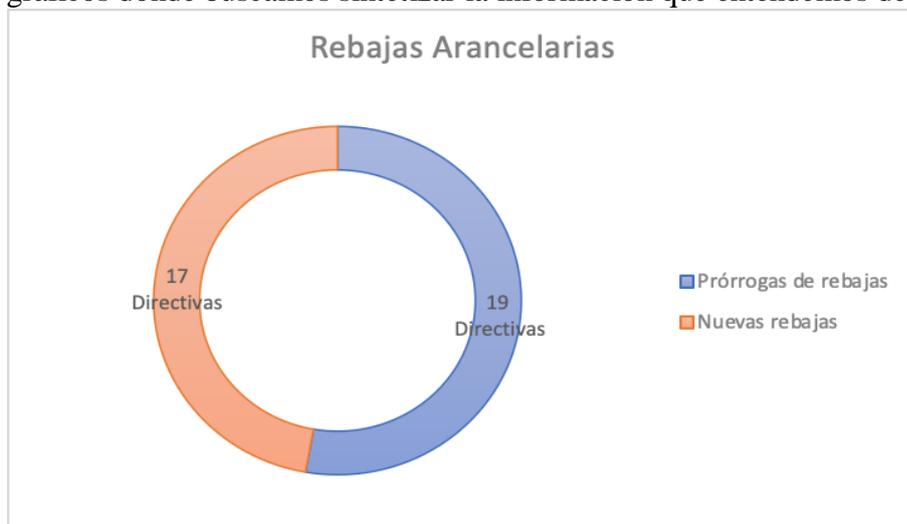


Gráfico 2 – Objeto de las acciones puntuales en el ámbito arancelaria por razones de abastecimiento.

En el gráfico 2 podemos observar que las 36 Directivas se dividen casi en partes iguales entre aquellas que corresponden a prórrogas de rebajas arancelarias ya otorgadas –19 Directivas– y la concesión de nuevas rebajas arancelarias –17 Directivas–.

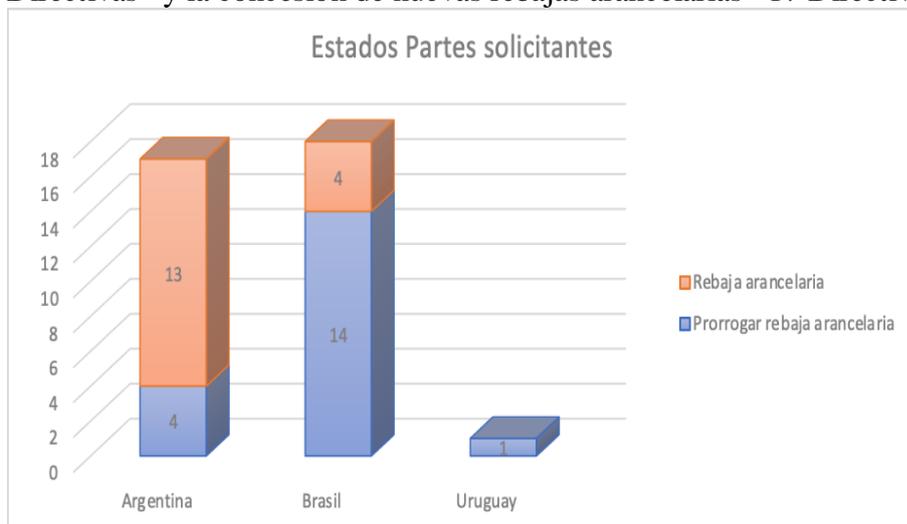


Gráfico 3 – Objeto de la solicitud por países.

En el gráfico 3 se busca identificar a qué Estados parte se les otorgó estas acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento, cuántas son nuevas rebajas arancelarias y cuántas prórrogas. Así podemos ver que a la República Argentina se le otorgaron 17 rebajas arancelarias –13 nuevas y 4 prórrogas–; por su parte la República Federativa del Brasil fue la que más recibió con un total de 18 rebajas arancelarias –4

nuevas y 14 prórrogas–; por último, está la República Oriental del Uruguay con 1 prórroga de rebaja arancelaria.

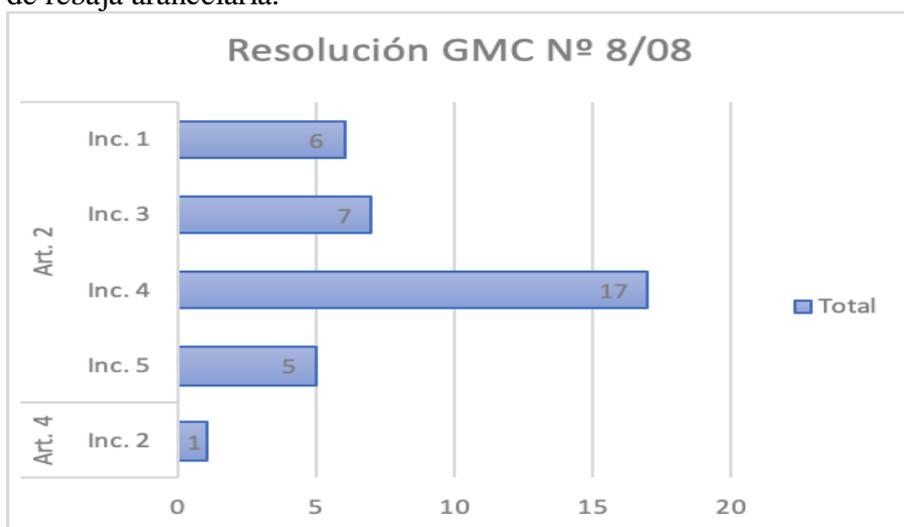
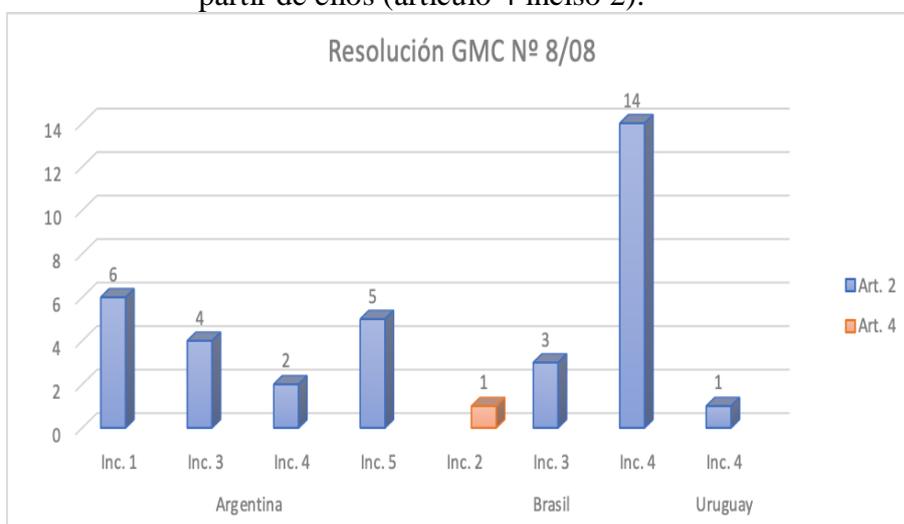


Gráfico 4 – Encuadre normativo invocado en las 36 Directivas emitidas por Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario por Razones de Abastecimiento.

Por su parte, el gráfico 4 nos muestra cuál fue el marco situacional en que los Estados parte encuadraron las solicitudes en los términos de la Resolución GMC N° 8/08:

- **6** correspondieron al artículo 2 inciso 1, basado en la imposibilidad de abastecimiento normal y fluido en la región;
- **7** se ampararon en el artículo 2 inciso 3, que contempla la falta de excedente exportable suficiente para atender las necesidades demandadas de un bien por parte de uno de los Estados parte productor;
- **17** fueron fundadas en el artículo 2 inciso 4, por falta de bienes con las características exigidas por el proceso productivo de la industria del país solicitante. Claramente la justificación más invocada;
- **5** se vincularon a la excepción planteada en el artículo 2 inciso 5, por desabastecimiento de producción regional de una materia prima para determinado insumo;
- **1** caso fue argumentado en los términos del artículo 4 inciso 2, por no afectar las condiciones de competitividad relativa en la región, sea de los productos objeto de las medidas, sea de los bienes finales que se obtengan a partir de ellos (artículo 4 inciso 2).



*Gráfico 5 – Situaciones invocadas por los Estados parte solicitante para la obtención de la rebaja arancelaria en los términos de la Resolución GMC N° 8/08.*

Por último, el gráfico 5 nos permite identificar cuáles fueron las situaciones previstas en la Resolución GMC N° 8/08 invocadas por cada Estado parte para solicitar la rebaja arancelaria.

Así vemos que la República Federativa del Brasil invocó mayormente –14 veces– el artículo 2 inciso 4, alegando la falta de bienes con las características exigidas por el proceso productivo de la industria brasilera.

En cuanto a la República Argentina se ve una mayor diversidad de motivos. El más utilizado –6 veces– fue el del artículo 2 inciso 1, por la imposibilidad de abastecimiento normal y fluido en la región.

Y, la prórroga solicitada por la República Oriental del Uruguay fue fundada en los términos del artículo 2 inciso 4, igual que la mayoría de los casos de Brasil.

Por otra parte, las Directivas CCM N° 12/20 y 13/20 aprobaron –respectivamente– los Dictámenes de Clasificación Arancelaria N° 1/20 y 2/20, del Comité Técnico N° 1, por el que se clasifica en el ítem 8481.80.91 y 8424.89.10 del NCM la mercadería:

*“Válvula del tipo para aerosol, sin pulsador, compuesta por un casquillo de metal común, un cuerpo de plástico, un vástago de plástico, un resorte de acero, una junta externa de caucho, una junta interna de caucho y un tubo de inmersión de plástico, destinada a ser montada permanentemente al cuello de un recipiente metálico presurizado. Este artículo abre y cierra el recipiente por el desplazamiento del vástago, liberando el gas propulsor junto con el contenido.”*

*“Aparato de pulverización constituido por un pulsador con boquilla de pulverización («tampa spray») y una válvula del tipo para aerosol compuesta por un casquillo de metal común, un cuerpo de plástico, un vástago de plástico, un resorte de acero, una junta externa de caucho, una junta interna de caucho y un tubo de inmersión de plástico, destinado a ser montado permanente al cuello de un recipiente metálico presurizado, para proyectar líquidos, polvos o espumas”*

Ambas normas establecen en sus respectivos artículos n° 2 que deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico de todos los Estados parte antes del 1/7/2020. Al momento de finalizar este trabajo, durante el mes de septiembre de 2020, no consta en el sitio web del MERCOSUR que alguno lo haya hecho.

Por Directiva CCM N° 20/20<sup>31</sup> se actualizó la lista de códigos de la NCM contenida en la Decisión CMC N° 37/05<sup>32</sup> Anexos I y II<sup>33</sup> que comenzó a aplicarse a partir del 1 de julio de 2020.

---

<sup>31</sup> Directiva CCM N° 20/20. “Actualización de las listas Anexas a la Decisión CMC N° 37/05 (Derogación de la Directiva CCM N° 20/14)”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de:

[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/78006 DIR\\_020-2020 ES Actualizacion Listas Dec 37-05.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/78006_DIR_020-2020_ES_Actualizacion_Listas_Dec_37-05.pdf)

<sup>32</sup> “Art. 2 – Los bienes importados desde terceros países que ingresen al territorio de alguno de los Estados Partes a partir del 1 de enero de 2006, recibirán el tratamiento de originarios, tanto en lo que respecta a su circulación entre los Estados Partes del MERCOSUR, como a su incorporación en procesos productivos, siempre que se les aplique: a) Un Arancel Externo Común del 0% en todos los Estados Partes. Dichos bienes se encuentran incluidos en el Anexo I de la presente Decisión. b) Una preferencia arancelaria del 100%, cuatripartita y simultáneamente, y estén sujetos al mismo requisito de origen, en el marco de cada uno de los acuerdos suscriptos por el MERCOSUR, sin cuotas ni requisitos de origen temporarios, cuando los mismos sean originarios y procedentes del país o grupos de países a los que se otorga dicha preferencia. Los citados bienes se encuentran incluidos en el Anexo II y están identificados por país o grupos de países de origen.”.

El artículo 5 de esta norma deroga la Directiva CCM N 20/14, la cual, según se informa en el sitio web del Mercosur, nunca llegó a entrar en vigor debido a que no fue incorporada por los Estados parte a sus ordenamientos jurídicos.

En tanto, la Directiva CCM N° 22/20<sup>34</sup> creó el Comité Ad Hoc sobre el Control de Cupos del MERCOSUR (CAH-CUPOS), como órgano auxiliar de la CCM, con el objetivo de elaborar una propuesta de mecanismo de control de cupos de importación otorgados conjuntamente por el MERCOSUR a terceros países o grupos de países, que debería ser elevada al CCM en su última reunión de 2020.

Asimismo, dicho órgano se encargará de evaluar la conveniencia de perfeccionar el Sistema de Administración y Distribución de Cupos otorgados al MERCOSUR (SACME) por terceros países o grupos de países.

Una vez que el Comité Ad Hoc concluya con las labores señaladas, el artículo 4 establece que será extinguido y excluido de la estructura de la CCM.

Esta norma, por regular aspectos organizativos o de funcionamiento del bloque no requiere ser internalizada y se encuentra vigente desde el 3 de julio de 2020.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Nadie podrá negar que este fue un semestre inusual, donde todos tuvimos que adaptarnos a un tipo de vida que nunca habíamos imaginado y el MERCOSUR, como sus Estados parte, tampoco estuvo exento de esta realidad atípica.

Dadas las circunstancias del caso y lo analizado a lo largo de este trabajo se puede concluir que la PPT de la República del Paraguay será recordada no solo por haber transcurrido en medio de la pandemia sino por los logros alcanzados durante estos 6 meses; se coordinó un gran trabajo entre los Estados parte, donde se notó el rol protagónico de quien tenía la conducción política del bloque.

Es de resaltar la pronta reacción del bloque al implementar medidas para combatir el coronavirus COVID-19, destinando una partida especial para fortalecer los sistemas de salud pública de los Estados parte en la lucha contra esta enfermedad.

También entendemos que es de suma trascendencia institucional el haber aprobado la utilización de herramientas digitales para llevar adelante reuniones virtuales como la utilización de la firma digital para la estructura institucional. Con esto se consiguió no paralizar las labores de los órganos del bloque, permitiéndoles seguir operativos dentro de esta nueva realidad. Las Decisiones CMC N° 2/20 y 6/20 como la Resolución GMC N° 1/20 son normas de una gran relevancia no solo para este tiempo de pandemia sino para el futuro del MERCOSUR, ya que modernizan y dan dinamismo al funcionamiento del bloque.

No se puede dejar de advertir que el 90% de las Directivas emitidas por la CCM correspondieron a pedidos de excepción al AEC solicitados de forma unilateral y de concesión exclusiva para ese Estado parte. Mientras la discusión sobre la reforma al AEC sigue sin alcanzar consenso entre los Estados parte por falta de un acuerdo político, debido a las diferentes visiones sobre el tema.

---

Decisión CMC N° 37/05. “Reglamentación de la Decisión CMC N° 54/04”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12472\\_DEC\\_037-2005\\_ES\\_FE\\_ReglamDec%20CMC%2054-04.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12472_DEC_037-2005_ES_FE_ReglamDec%20CMC%2054-04.pdf)

<sup>33</sup> Los Anexos II corresponden a la lista de códigos con Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, India, Israel, Perú, SACU y Venezuela.

<sup>34</sup> Directiva CCM N° 22/20. “Comité Ad Hoc sobre el Control de Cupos del MERCOSUR”. MERCOSUR. Recuperado el 7 de agosto de 2020, de: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/78305\\_DIR\\_022-2020\\_ES\\_Creación%20CAH-CUPOS.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/78305_DIR_022-2020_ES_Creación%20CAH-CUPOS.pdf)

Por último, pero no por ello menos importante, debe destacarse que, a pesar de la pandemia, se consiguieron avances importantes en las revisiones legales de los acuerdos suscriptos el año pasado con la UE y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA –por sus siglas en inglés–).

Es así que se puede concluir que, el primer semestre de 2020, si bien no fue el que planificó la República del Paraguay para su PPT no será recordado como un tiempo perdido para el MERCOSUR. Por el contrario, los gobiernos de los Estados parte han demostrado la voluntad política de seguir construyendo integración regional a pesar de las adversidades, y esto es para celebrar.

**ANEXO**  
**Directivas de Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario Por Razones de Abastecimiento<sup>1</sup>**

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
1/20	Brasil	Rebaja arancelaria	8/08	2	4	3907.40.90	Los demás <u>Nota Referencial:</u> Policarbonato en polvo u hojuelas	35.040 t	12 meses	2	6/1/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
2/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	3	3404.90.19	Los demás <u>Nota Referencial:</u> Dimero de Alquil Ceteno (AKD)	600 t	6 meses	2	No incorporada	Complementada por la Directiva 30/20
3/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	5	3204.11.00	Colorantes dispersos y preparaciones a base de estos colorantes	600 t	6 meses	2	No incorporada	Complementada por la Directiva 31/20
4/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	8505.11.00	De metal <u>Nota Referencial:</u> Imán permanente de neodimio-hierro-boro (NdFeB) u otra composición de metales de las tierras raras, para la generación de campo magnético de alto rendimiento, del tipo utilizado en motores y generadores	360.000 t	12 meses	2	27/5/20	Renovación Automática de la Directiva 8/19
5/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	2823.00.10	Tipo anatasa	12.000 t	12 meses	2	27/5/20	Renovación Automática de la Directiva 9/19
6/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	4	2	3909.31.00	Poli (metilfenilisocianato) (MDI en bruto, MDI polimérico)	105.000 t	12 meses	2	27/5/20	Renovación Automática de la Directiva 10/19

<sup>1</sup> Cuadro de elaboración propia de los autores, elaborado en base a la información extraída de la página oficial del MERCOSUR. Recuperado el 14 de septiembre de 2020, de: Disponible en: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
7/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	3	1513.29.10	De almendra de palma	224.785 t	12 meses	2	27/5/20	Renovación Automática de la Directiva 11/19
8/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	8535.90.00	Los demás <u>Nota Referencial:</u> Conmutador de tensión con derivaciones sobre carga, con ampollas de vacío, para tensión nominal de 15 kV hasta 362 kV y corriente de 250 A hasta 3.000 A	500 uds	12 meses	2	27/5/20	Renovación Automática de la Directiva 13/19
9/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	3302.90.90	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Mezclas a base de sustancias odoríferas, presentadas bajo la forma de microcápsulas, de los tipos utilizados como materias primas en las industrias de productos para cuidados personales y de limpieza	1250 t	12 meses	2	27/5/20	Renovación Automática de la Directiva 12/19
10/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	3	5402.46.00	Los demás <u>Nota Referencial:</u> de poliésteres parcialmente orientados	127.575 t	12 meses	2	4/7/20	Renovación Automática de la Directiva 15/19
11/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	7502.10.10	Cátodos	7.200 t	12 meses	2	4/7/20	Renovación Automática de la Directiva 29/19
14/20	Brasil	Rebaja arancelaria	8/08	2	4	3215.11.00	Negras <u>Nota Referencial:</u> Para estampado digital textil, excepto las reactivas	545 t	12 meses	2	1/6/20	La normativa no posee concordancia en este sentido

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
15/20	Brasil	Rebaja arancelaria	8/08	2	4	3215.19.00	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Para estampado digital textil, excepto las reactivas	860 t	12 meses	2	1/6/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
16/20	Uruguay	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	3923.30.00	Bombonas (damajuanas), botellas, frascos y artículos similares. <u>Nota Referencial:</u> Garrafas para GLP, fabricadas en material compuesto (polietileno de alta densidad y fibra de vidrio)	19.008 uds	12 meses	2	No incorporada	Renovación Automática de la Directiva 4/19
17/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	3808.91.95	A base de fosfuro de aluminio	1.500 t	12 meses	2	4/7/20	Renovación Automática de la Directiva 16/19
18/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	5402.20.00	Hilados de alta tenacidad de poliésteres, incluso texturados. <u>Nota Referencial:</u> Hilados de multifilamento de alta tenacidad, de poliésteres, excepto hilos con título superior a 933 e inferior a 2.450 decitex	8.000 t	12 meses	2	24/7/20	Renovación Automática de la Directiva 30/19
19/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	3	3904.10.20	Obtenido por proceso de emulsión	12.000 t	12 meses	2	No incorporada	Renovación Automática de la Directiva 34/19
21/20	Argentina	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	5	2933.71.00	6-Hexanolactama (épsilon-caprolactama)	1.000 t	12 meses	2	28/8/20	Renovación Automática de la Directiva 28/19

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
23/20	Brasil	Rebaja arancelaria	8/08	2	4	7606.12.90	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Láminas y tiras, de aluminio, simplemente laminadas, plegadas, compuestas de por lo menos dos capas de diferentes tipos de tiras de aluminio, siendo una el núcleo y las demás de revestimiento, excepto: núcleo original 3003 con revestimiento de aleación 4343, ambos de acuerdo con la norma de la "Asociación de Aluminio", o núcleo de aleación 3003 modificado con los elementos de composición y porcentajes respectivos en peso, especificados de la siguiente manera: silicio entre 0 y 0,30%, hierro entre 0 y 0,40%, cobre entre 0,30 y 0,40%, manganeso entre 0,90 y 1,50%, magnesio entre 0,20 y 0,60%, cromo entre 0 y 0,15%, zinc entre 0 y 0,15% y titanio entre 0 y 0,15%	5.100 t	12 meses	2	1/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
24/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	3	3908.10.24	Poliamida-6 ó poliamida-6,6, sin carga <u>Nota Referencial:</u> Poliamida 6.6, en las formas previstas en la Nota 6 b) del Capítulo 39, con antioxidante en forma de Ioduro de Potasio (KI) o Bromuro de Potasio (KBr)	4.000 t	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
25/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	4	3910.00.90	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Caucho de silicona líquida (LSR) bicomponente con catalizador de platino	55 t	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
26/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	5	3302.90.90	Las demás <u>Nota Referencial:</u> A base de mentol, del tipo de las utilizadas en filtros de cigarrillos, presentadas en cápsulas	288.000 kg	24 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
27/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	5	3907.30.11	En las formas previstas en la Nota 6 a) de este Capítulo <u>Nota Referencial:</u> Resina de fenol-formaldehído (novolaca)	52.800 kg	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
28/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	4	8545.19.90	Los demás <u>Nota Referencial:</u> Únicamente electrodos de carbón (ánodo), de dimensiones 600 +/- 10 mm, 890 +6 -3 mm, 895 +6 -3 mm, 770 +6 -3 mm, que presentan 2 perforaciones circulares, de los tipos utilizados en la producción electroquímica de aluminio	10.500 t	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
29/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	1	1210.20.10	Conos de lúpulo	150 t	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
30/20	Argentina	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	3	3404.90.19	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Dimero de Alquil Ceteno ( AKD)	600 t	6 meses	2	28/8/20	Complementa la Directiva 2/20
31/20	Argentina	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	5	3204.11.00	Colorantes dispersos y preparaciones a base de estos colorantes	600 t	6 meses	2	28/8/20	Complementa la Directiva 3/20

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
32/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	1	3004.90.29	Los demás <u>Nota Referencial:</u> Medicamento que contiene bexaroteno	840 uds	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
33/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	1	9018.39.29	Los demás <u>Nota Referencial:</u> Sonda vesical estéril de poliuretano, con revestimiento hidrofílico, de uso intermitente, que se presenta en un envase con solución salina para su venta al por menor	6.000.000 uds	12 meses	2	28/8/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
34/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	7607.11.90	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Hojas y tiras, de aluminio, simplemente laminadas, plegadas, compuestas de por lo menos dos capas de diferentes tipos de tiras de aluminio, siendo una el núcleo y las demás de revestimiento, excepto: núcleo original 3003 con revestimiento de aleación 4343, ambos de acuerdo con la norma de la "Asociación de Aluminio", o núcleo de aleación 3003 modificado con los elementos de composición y porcentajes respectivos en peso, especificados de la siguiente manera: silicio entre 0 y 0,30%, hierro entre 0 y 0,40%, cobre entre 0,30 y 0,40%, manganeso entre 0,90 y 1,50%, magnesio entre 0,20 y 0,60%, cromo entre 0 y 0,15%, zinc entre 0 y 0,15% y titanio entre 0 y 0,15%	2.137 t	12 meses	2	1/8/20	Renovación Automática de la Directiva 70/18

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
35/20	Argentina	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	3	2833.11.10	Anhidro <u>Nota Referencial:</u> Para la fabricación de detergentes en polvo por secado en torre spray y por dry mix	120.000 t	12 meses	2	28/8/20	Renovación Automática de la Directiva 25/19
36/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	9001.30.00	Lentes de contacto <u>Nota Referencial:</u> Lentes de contacto, hidrogel de silicona, diseñados para el tratamiento de la miopía, la hipermetropía y el astigmatismo	6.500.000 uds	12 meses	2	18/9/20	Renovación Automática de la Directiva 49/19
37/20	Brasil	Prorrogar rebaja arancelaria	8/08	2	4	2832.10.10	De sodio <u>Nota Referencial:</u> Metabisulfito de sodio con un contenido de Na2S2O5 superior o igual al 98% en peso	24.650 t	12 meses	2	18/9/20	Renovación Automática de la Directiva 50/19
38/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	1	2106.90.90	Las demás <u>Nota Referencial:</u> Fórmula de inicio, libre de gluten, para lactantes con posibilidades de disminuir las probabilidades de reacciones alérgicas a la proteína de la leche de vaca, en envases de 400 gr.	100 t	12 meses	2	27/9/20	La normativa no posee concordancia en este sentido

DIRECTIVA	SOLICITANTE	OBJETO	SITUACIÓN			NCM	DESCRIPCIÓN	LIMITE	VIGENCIA	%	APLICABLE A PARTIR	CONCORDANCIA
			Res	Art	Inc							
39/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	1	1901.10.10	<p>Leche modificada</p> <p><u>Nota Referencial 1:</u> Preparación alimenticia en polvo, libre de gluten, para propósitos médicos específicos desarrollada con el fin de cumplir con las necesidades especiales de lactantes prematuros y/o de bajo peso al nacer, en envases de 400 gr.</p> <p><u>Nota Referencial 2:</u> Fórmula láctea en polvo, libre de gluten, diseñada para cumplir con necesidades nutricionales específicas de lactantes prematuros y/o de bajo peso al nacer, después del alta hospitalaria, en envases de 400 gr.</p>	115 t	12 meses	2	27/9/20	La normativa no posee concordancia en este sentido
40/20	Argentina	Rebaja arancelaria	8/08	2	1	1901.10.10	<p>Leche modificada</p> <p><u>Nota Referencial 1:</u> Preparación alimenticia líquida, para propósitos médicos específicos desarrollada con el fin de cumplir con las necesidades especiales de lactantes prematuros y/o de bajo peso al nacer, libre de gluten, en envases de 70 ml.</p> <p><u>Nota Referencial 2:</u> Fórmula láctea líquida, diseñada para cumplir con necesidades nutricionales específicas de lactantes prematuros y/o de bajo peso al nacer, después del alta hospitalaria, libre de gluten, en envases de 90 ml.</p>	68 t	12 meses	2	27/9/20	La normativa no posee concordancia en este sentido

## CAPITULO VI

# EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL. EN PARTICULAR, EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

*Luciana B. Scotti y Leandro Baltar*

### 1. INTRODUCCIÓN

El ilimitado intercambio de información inherente a la naturaleza de internet obligó a los Estados a realizar inmensos esfuerzos para poder controlar el tráfico y así superar la ingobernabilidad que la caracteriza. En el mundo actual, tiene una fuerte presencia a nivel mundial pues la comercialización de productos y servicios por medios electrónicos se convirtió en uno de los principales pilares del mercado nacional, internacional e interregional. Esto se debe a la peculiar característica que esta modalidad ofrece: permite llegar al dueño de una marca, producto o servicio a puntos donde antes no tenía presencia comercial, lo mismo sucede desde la mirada del consumidor.

Así como el comercio electrónico ofrece un centenar de ventajas, al mismo tiempo genera obligaciones y desafíos que exigen una clara y especial normativa, más aún en espacios integrados. En los últimos años se notó un considerable aumento en el intercambio de información ilícita y nociva debido a las diversas plataformas que vieron la luz, por ejemplo, las redes sociales y las operaciones mercantiles en y por ellas generadas.

Si nos remontamos al pasado, el 20 de mayo de 1998 se aprobó la ‘Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial’ en el marco de la Segunda Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la cual se manifestó claramente el reconocimiento de la expansión del comercio electrónico a nivel mundial por el cual se crean nuevas oportunidades para el comercio. Aprobado el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, se designó a cuatro órganos de la OMC para que se encarguen de ejecutarlo: el Consejo del Comercio de Servicios; el Consejo del Comercio de Mercancías; el Consejo de los ADPIC; y el Comité de Comercio y Desarrollo. Este plan fue revisado en varias oportunidades<sup>1</sup>. Bajo estas ideas, podemos ver como ya hace más de 20 años se viene detectando la necesidad de trabajar sobre esta delicada situación.

Todo proceso de integración que pretenda cumplir de manera real y efectiva los objetivos propuestos en su tratado constitutivo necesita adoptar medidas destinadas a buscar su consolidación. Entre ellas, y lo que a nosotros en esta oportunidad nos resulta relevante, existe una evidente necesidad de proteger y revisar el mundo digital de manera que todos los países pertenecientes a un mismo espacio integrado cuenten con el mismo papel central en el comercio electrónico.

---

<sup>1</sup> Ello sucedió en las conferencias ministeriales de Ginebra de 1998; Doha 2001; Hong Kong 2005; Ginebra en 2009; Ginebra 2011; Bali 2013; Nairobi 2015; y Buenos Aires 2017.

En esta oportunidad, abordaremos la armonización de esta materia tiene en los procesos de integración regional, tomando como referentes a la Unión Europea y el Mercosur, con grados de integración disimiles y consecuentemente con muy diverso desarrollo normativo.

## **2. EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y LA UNIÓN EUROPEA (UE)**

### **Antecedentes y Directiva 2000/31/CE**

Como primera aproximación a Internet y al comercio electrónico, la entonces Comunidad Europea elaboró una serie de comunicaciones al respecto. En julio de 1994, la Comisión elaboró un plan de acción titulado: “La vía europea hacia la sociedad de la información”<sup>2</sup>. Posteriormente, lanzó la Comunicación: “Europea en primera línea en la sociedad de la información global: plan de acción evolutivo”<sup>3</sup>.

Continuando con esta línea, la UE se caracterizó por promover y fomentar la regulación de internet de un modo tal que se aliente su desarrollo junto con el de la sociedad. En tal sentido, el 25 de enero de 1999 se aprobó la Decisión 276/1999/CE<sup>4</sup> del Parlamento y del Consejo por la que se aprueba un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales.

En el marco de este plan, el 8 de junio de 2000 se aprobó la Directiva 2000/31/CE<sup>5</sup> luego de un arduo debate interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, relativo a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior.

La Directiva es una norma comunitaria de derecho derivado, que goza de primacía en relación con las normas de derecho interno de los Estados miembros de la UE. Entró en vigor en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE, hoy DOUE) el 17 de julio de 2000, y su plazo de transposición se pactó hasta el 17 de enero de 2002.

El instrumento elegido por la UE para regular algunos aspectos vinculados al comercio electrónico se caracteriza por obligar a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse. No obstante, son las autoridades nacionales quienes eligen la forma y los medios para alcanzarlo. Para que los objetivos contemplados en la directiva tengan efecto para los ciudadanos es preciso que el legislador nacional proceda a un acto de transposición, mediante el cual el Derecho nacional se adapta a los objetivos determinados en la Directiva. Este acto jurídico que da lugar a la transposición de la directiva al Derecho nacional es el que en esencia confiere derechos e impone obligaciones al ciudadano.

---

<sup>2</sup> COM (94) 347, del 19 de julio de 1994.

<sup>3</sup> COM (96) 607, del 27 de noviembre de 1996.

<sup>4</sup> Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999D0276> (Última consulta 12.8.20).

<sup>5</sup> Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0031> (Última consulta 12.08.20).

Por lo tanto, existe una obligación de transposición en el plazo establecido por la directiva. A tales fines, los Estados miembros elegirán las modalidades internas más adecuadas para garantizar la eficacia del Derecho comunitario<sup>6</sup>.

Esta Directiva 2000/31/CE complementa a la Directiva sobre firma electrónica que reconoce igual validez a la firma electrónica que a la manuscrita.

La norma comunitaria está compuesta por 24 artículos distribuidos en cuatro capítulos, divididos en secciones, del siguiente modo: Capítulo I: Disposiciones generales; Capítulo II: Principios (Sección 1: Régimen de establecimiento y de información, Sección 2: Comunicaciones comerciales, Sección 3: Contratos por vía electrónica, Sección 4: Responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios), Capítulo III: Aplicación; Capítulo IV: Disposiciones finales.

Por medio de ella, y tal como se expresa en el párrafo 8 del preámbulo, se buscó superar los obstáculos generados por la disparidad de legislaciones de los países parte de la Unión junto a la inseguridad jurídica generada por los regímenes nacionales aplicables. Además, procura garantizar la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento en la sociedad de la información, como regla específica del principio más general de la libertad de expresión, reconocido en el artículo 10.1 de la Convención Europea sobre los Derechos del Hombre. El fundamento de la adopción de esta Directiva está claramente expuesto en el considerando 5: “El desarrollo de los servicios de la sociedad de la información en la Comunidad se ve entorpecido por cierto número de obstáculos jurídicos que se oponen al buen funcionamiento del mercado interior y que hacen menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre circulación de servicios...”

A fin de alcanzar dicho objetivo, la Directiva afirma el principio del país de origen, reclamando que cada Estado miembro vele por que los servicios de la sociedad de la información facilitados por un prestador de servicios establecido en su territorio respeten las disposiciones nacionales aplicables en dicho Estado miembro que formen parte del ámbito coordinado (artículo 3.1). Los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro por razones inherentes al ámbito coordinado (artículo 3.2).

Estamos en presencia de un principio que rige la totalidad del mercado interior desde el 1º de enero de 1993 y que ha sido consagrado por la jurisprudencia a partir del célebre caso del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy, TJUE): “Cassis de Dijon”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Conforme el Informe de la Comisión de 21 de noviembre de 2003 (primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2000/31/CE) la transposición en los Estados miembros es satisfactoria. La mayoría de los Estados de la UE ya contaba en ese entonces con una ley horizontal sobre comercio electrónico.

<sup>7</sup> CGCE 20 de febrero 1979, Rewe-Zentral Ag. contra Bundesmonopolverwaltung Fuer Branntwein, causa 120/78, más conocida como el caso “Cassis de Dijon”, sentencia en la que el Tribunal de Luxemburgo afirmó que constituía una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación (art. 30 del Tratado de Roma) la fijación de una graduación mínima para las bebidas alcohólicas –fijada en un Estado miembro- pues con ello se impediría la importación y circulación en ese Estado de bebidas alcohólicas de graduación diferente (inferior) pero producidas legalmente y puestas en circulación en cualquier otro país de la Comunidad. De ahí nace el principio del mutuo reconocimiento de las legislaciones para la libre circulación de mercaderías, reconocida posteriormente en forma expresa en el Acta Única Europea de 1986.

La cláusula de mercado interior, según la Comisión, “permite a los prestadores en línea ofrecer sus servicios en toda la Unión con arreglo a las normas del Estado miembro en el que estén establecidos”, sin que los Estados puedan adoptar (salvo en situación excepcionales previstas por la propia Directiva) medidas que obstaculicen o hagan menos atractiva la prestación de servicios de la información procedentes de otros Estados miembros.

Cabe destacar que la regla del país de origen y la prohibición de restricción de la libertad de prestación de servicios contemplados en el artículo 3 se dirigen específicamente al ámbito coordinado.

La noción de “ámbito coordinado” la hallamos en el artículo 2.h: “los requisitos exigibles a los prestadores de servicios en los regímenes jurídicos de los Estados miembros aplicables a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, independientemente de si son de tipo general o destinados específicamente a los mismos.”

La Directiva cubre todos los servicios de la información, es decir “todo servicio prestado, normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios”.

El Considerando 18 expresa que los servicios de la sociedad de la información cubren una amplia variedad de actividades económicas que se desarrollan en línea; dichas actividades en particular consisten en la venta de mercancías en línea. Las actividades como la entrega de mercancías en sí misma o la prestación de servicios fuera de la línea no están cubiertas. Los servicios de la sociedad de la información no se limitan únicamente a servicios que dan lugar a la contratación en línea, sino también, en la medida en que representan una actividad económica, son extensivos a servicios no remunerados por sus destinatarios, como aquéllos que consisten en ofrecer información en línea o comunicaciones comerciales, o los que ofrecen instrumentos de búsqueda, acceso y recopilación de datos. Los servicios de la sociedad de la información cubren también servicios consistentes en transmitir información a través de una red de comunicación, o albergar información facilitada por el destinatario del servicio. En cambio, la radiodifusión televisiva según se define en la Directiva 89/552/CEE y la radiodifusión radiofónica no son servicios de la sociedad de la información, ya que no se prestan a petición individual; por el contrario, los servicios que se transmiten entre dos puntos, como el vídeo a la carta o el envío de comunicaciones comerciales por correo electrónico son considerados tales.

Por otro lado, el uso del correo electrónico o, por ejemplo, de sistemas equivalentes de comunicación entre individuos, por parte de personas físicas que actúan fuera de su profesión, negocio o actividad profesional, incluso cuando los usan para celebrar contratos entre sí, no constituyen un servicio de la sociedad de la información. Tampoco la relación contractual entre un empleado y su empresario es un servicio de la sociedad de la información; las actividades que por su propia naturaleza no pueden realizarse a distancia ni por medios electrónicos, tales como el control legal de la contabilidad de las empresas o el asesoramiento médico que requiere el reconocimiento físico de un paciente, no constituyen servicios de la sociedad de la información.

Por otra parte, la Comisión Europea se ha resistido a elaborar una definición genérica del comercio electrónico. En cambio, se ha limitado a describirlo afirmando que consiste en

“realizar electrónicamente transacciones” y que “comprende actividades muy diversas como comercio electrónico de bienes y servicios, suministro en línea de contenidos digitales, transferencia electrónica de fondos, compraventa electrónica de acciones, conocimiento de embarque electrónico, subastas, diseños y proyectos conjuntos, prestación de servicios en línea (*on line sourcing*), contratación pública, comercialización directa al consumidor y servicios posventa”.

A su turno, cabe señalar respecto del ámbito subjetivo de aplicación que tal como expresa el considerando 58, la Directiva no será aplicable a los servicios procedentes de prestadores establecidos en un tercer país.

### **Desarrollos de la última década y situación actual**

En marzo de 2010 se aprobó la “Estrategia Europa 2020” con el objeto de garantizar la recuperación económica de toda la Unión después de la crisis. Una de las siete iniciativas emblemáticas dentro de esta Estrategia consiste en la creación de una “agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas<sup>8</sup>.

Bajo este contexto, se propuso como fin lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un “Mercado Único Digital” (MUD) basado en un acceso a internet y unas aplicaciones interoperativas rápidas y ultrarrápidas. En este sentido debe reconocerse el arduo trabajo que la Comisión Europea viene realizando para lograr completar este mercado y así poder aspirar a un mejor acceso a bienes y servicios en línea tanto para los consumidores como para las empresas.

Cuando el 29 de junio de 2016, los 27 jefes de estado o de gobierno se reunieron informalmente para discutir las implicaciones políticas y prácticas del 'Brexit', retomaron este punto y expresaron la necesidad de profundizar el MUD pidiendo avances rápidos y decididos en varios aspectos, entre ellos, las tomas de iniciativas destinadas a crear un mercado único digital libre y seguro y la introducción de un pasaporte de servicios que facilitaría a las empresas de áreas claves ofrecer sus servicios en otro país de la UE<sup>9</sup>.

La UE busca por medio de este mercado que los ciudadanos puedan comprar en línea a través de las fronteras y las empresas puedan vender en línea en toda la UE de manera libre y segura. El 29 de septiembre de 2017 se realizó la “Cumbre Digital de Tallin” a manos de la Presidencia de Estonia del Consejo organizada en conjunto con el presidente del Consejo Europeo y la Comisión Europea. Esta cumbre congregó a todos los jefes de Estado o de Gobierno de la UE y, entre las diversas conclusiones, se buscó fortalecer la ciberseguridad. A partir de las conclusiones de esta Cumbre, el Consejo Europeo expresó que “está dispuesto a hacer cuanto sea necesario para digitalizar Europa”<sup>10</sup>, estableciendo varias

---

<sup>8</sup> COM/2010/2020.

<sup>9</sup>Ver <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/> (Última consulta 12.8.20).

<sup>10</sup> Conclusiones Consejo Europeo 19/10/17 <https://www.consilium.europa.eu/media/21604/19-euco-final-conclusions-es.pdf> (Última consulta 12.8.20).

prioridades: conseguir que los gobiernos y los servicios públicos hagan una transición completa a la era digital; finalizar la Estrategia para el Mercado Único Digital antes del término de 2018; construir una infraestructura y una red de comunicaciones de primer orden; adoptar un planteamiento común de la ciberseguridad; intensificar los esfuerzos para luchar contra el terrorismo y la delincuencia en línea; conseguir un sistema tributario eficaz y justo que se adapte a la era digital.

Buscando fortalecerse en este aspecto, y colaborando en la transformación digital desde el centro de las instituciones, el Parlamento Europeo en Estrasburgo llevó adelante en 2017 la primera firma electrónica de un acto legislativo de la UE. Este acto se realizó aplicando el “Reglamento eIDAS”<sup>11</sup> el cual establece las pautas de identificación electrónica.

Respecto a los desarrollos más recientes de la UE en la materia que nos ocupa, resulta pertinente distinguir entre el comercio electrónico B2C y el B2B. Veamos.

### *El comercio electrónico B2C*

Un paso decisivo aconteció el 15 de junio de 2017 cuando se aprobó la declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión por la cual se puso fin a las tarifas de itinerancia en la UE. Esto implicó que todo ciudadano que viaje dentro de la Unión podrá llamar, enviar mensajes de texto y conectarse desde su dispositivo móvil al mismo precio que pagan en su casa. En dicha declaración, se expresó que “el fin de las tarifas de itinerancia constituye la base del mercado único digital de la UE y es otro paso hacia la construcción de una sociedad digital europea unida y sostenible, accesible para todos nuestros ciudadanos”<sup>12</sup>.

Para la misma fecha se aprobó el Reglamento 2017/1128 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la portabilidad de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior. De esta manera se establece el acceso ininterrumpido en toda la Unión a los servicios de contenidos en línea prestados lícitamente a los consumidores sin ningún coste adicional, fortaleciéndose la libertad de circulación.

Siguiendo con esta línea tendiente a una protección al consumidor que accede al comercio electrónico, el 3 de diciembre de 2018 entró en vigor el “Reglamento europeo para limitar el geobloqueo”<sup>13</sup> por el cual se busca eliminar todo tipo de discriminación respecto de los compradores por el lugar de conexión tomado de la dirección IP del dispositivo utilizado para efectuar la operación. Se entiende que, eliminando el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación (sea por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes), se podría impulsar el crecimiento y aumentar

---

<sup>11</sup> Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014.

<sup>12</sup> Ver <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/14/joint-statement-end-of-roaming-charges-in-eu/> (Última consulta 12.8.20).

<sup>13</sup> El nombre completo es medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) N° 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE Disponible en <https://www.boe.es/doue/2018/060/L00001-00014.pdf> (Última consulta 12.08.20).

las opciones de los consumidores en todo el mercado interior. El origen de esta normativa se remonta a la investigación sectorial sobre el comercio electrónico de la Comisión Europea como una de las estrategias planteadas para lograr el fortalecimiento del Mercado Único Digital radica. El 10 de mayo del 2017 dicha Institución publicó su informe final dónde se propuso nueva legislación para combatir el *geo-blocking*.

Claramente estamos ante medidas que asientan aún más al MUD pues todos los comerciantes que ofrezcan sus servicios o productos por medios electrónicos estarán obligados a ofrecer igualdad en las condiciones de contratación para todo ‘consumidor europeo’ no pudiendo imponer cargos adicionales a los consumidores. Este principio de no discriminar alcanza a los medios de pago pues se establece que el comerciante no podrá aplicar distintas condiciones por motivos relacionados con la nacionalidad, con el lugar de residencia o con el lugar de establecimiento de un cliente, con la ubicación de la cuenta de pago, con el lugar de establecimiento del proveedor de servicios de pago o con el lugar de emisión del instrumento de pago en la Unión.

Esta normativa está en consonancia y complementa la Directiva 2015/2366<sup>14</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo aprobada el 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior (llamada también PSD2 por sus siglas en inglés) y por la que se busca pagos electrónicos seguros como medida esencial para apoyar el crecimiento de la economía de la Unión y para garantizar que los consumidores, los comerciantes y las empresas en general disfruten de posibilidades de elección y condiciones de transparencia en los servicios de pago. Si bien fue aprobada en 2015, corresponde señalar que entró progresivamente en vigor desde enero de 2018 hasta septiembre de 2019<sup>15</sup>.

### ***El comercio electrónico B2B***

El 11 de julio de 2019, se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el fomento de la equidad y la transparencia<sup>16</sup>. Tal como se expresa en sus objetivos, la finalidad “es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de normas para asegurar que se conceden opciones apropiadas de transparencia, de equidad y de reclamación a los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea y a los usuarios de sitios web corporativos en relación con los motores de búsqueda en línea”. Bajo esta perspectiva, se busca un entorno más ético junto a mecanismos efectivos de resolución de reclamaciones. En este punto, Pedro de Miguel Asensio señala que el Reglamento “nace como respuesta a la constatación del gran poder adquirido por ciertas plataformas en línea, en particular,

---

<sup>14</sup> Modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) 1093/2010 y deroga la Directiva 2007/64/CE.

<sup>15</sup> Ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=CELEX:32015L2366> (Última consulta 12.08.20).

<sup>16</sup> Ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R1150> (Última consulta 12.08.20).

redes sociales, tiendas de aplicaciones y otras que incluyen mercados electrónicos en las que sus usuarios (profesionales) ofrecen productos o servicios a tercero”<sup>17</sup>.

### **Marcando el camino hacia el futuro**

Cuando se aprobó el ‘Pacto Verde’, conforme el cual la UE aspira a ser climáticamente neutra en 2050, se puso como una de las tantas finalidades invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente. Existe una intrínseca relación entre este objetivo y la búsqueda de un desarrollo digital en toda la Unión. Como se señaló en la Comunicación de la Comisión de diciembre del 2019 al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Para lograr el Pacto Verde Europeo, es necesario repensar las políticas. Aquí es donde el cambio transformador es más necesario y potencialmente más beneficioso para la economía, la sociedad y el entorno natural de la UE. La UE también debería promover e invertir en la transformación digital y las herramientas necesarias, ya que son facilitadores esenciales de los cambios”<sup>18</sup>. Es por ello que se habla de una transformación verde y digital: la Comisión asume la función de estudiar las medidas necesarias para garantizar que las tecnologías digitales (como la inteligencia artificial, la 5G, la computación en la nube y en el borde y la Internet) puedan acelerar y maximizar el impacto de las políticas para hacer frente al cambio climático y proteger el medio ambiente.

La pandemia ocasionada por el COVID-19 sacudió al mundo entero desde principios de 2020 llevando a la toma de directrices importantes. Entre ellas podemos mencionar las conclusiones sobre la configuración del futuro digital de Europa adoptado por el Consejo Europeo el 9 de junio de 2020<sup>19</sup>. Estas siguieron el camino ya marcado en marzo cuando el propio Consejo recalcó que la aceleración de la transformación digital será un componente esencial para dar una respuesta a la crisis económica generada por la pandemia.

## **3. EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y EL MERCOSUR**

### **Antecedentes y primeras iniciativas**

Bien sabemos que el aumento y facilidad en la conectividad junto al impulso del entorno digital abre un ideal mundo de oportunidades que, bien aprovechado, permitirá al comercio electrónico convertirse en un triunfo comercial dentro del Mercosur. Sin embargo, desde una mirada general podemos afirmar que ninguno de los países miembros cuenta con una

---

<sup>17</sup> De Miguel Asensio, Pedro A., “Reglamento (UE) 2019/1150 sobre servicios de intermediación en línea: ámbito de aplicación”, en <https://pedrodemiguelasensio.blogspot.com/2019/07/reglamento-ue-20191150-sobre-servicios.html> (Última consulta 12.08.20).

<sup>18</sup> Ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> (Última consulta 12.8.20).

<sup>19</sup> Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/06/09/shaping-europe-s-digital-future-council-adopts-conclusions/> (Última consulta 12.08.20).

normativa global sobre el comercio electrónico. En cambio, encontramos normas que tratan aspectos particulares como, por ejemplo, el uso de la firma digital.

En junio de 2000, en la XXXVIII Reunión ordinaria del Grupo Mercado Común (GMC) celebrada en Buenos Aires, y a propuesta de la Argentina, fue creado el Subgrupo de Trabajo N° 13 sobre Comercio Electrónico (SGT 13), como foro dependiente del GMC. Se fundamentó esta decisión “en que el intenso desarrollo de la tecnología y de la informática, en particular, durante las últimas décadas, habían producido cambios muy importantes en el mundo del nuevo milenio, dando surgimiento a una nueva economía de tipo digital, pasando el comercio electrónico a convertirse en uno de los temas clave del comercio internacional”<sup>20</sup>.

En el primer semestre del 2001 se elaboraron las pautas y programa de trabajo, los que fueron aprobadas por el GMC en junio de dicho año, y en el segundo semestre se preparó el programa de trabajo y se seleccionaron los temas de interés.

Durante el año 2002, comenzaron los trabajos sobre firma digital y protección al consumidor. Cada sección nacional del SGT 13 está conformada por representantes del sector público, del sector privado y la coordinación se encuentra a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En el caso de la República Argentina, la coordinación es ejercida por la Dirección de Asuntos Económicos y Comerciales del Mercosur, de Cancillería. A su turno, el sector público está representado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Dirección nacional de datos personales), por la Secretaría de Comunicaciones, por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, y por la Secretaría de Ciencia, Técnica e Innovación Tecnológica. Y el sector privado es convocado para coadyuvar al mejor tratamiento de los temas de la agenda.

Acertado paso sucedió en 2004 cuando el GMC aprobó la Resolución N° 21 relativa al Derecho de Información al Consumidor en las Transacciones Comerciales Efectuadas por Internet. Por medio de ella se fijó la obligación de los proveedores de brindar en los sitios de Internet, información clara, precisa y fácilmente advertible sobre las características de los bienes y servicios ofrecidos como así también respecto de las condiciones de comercialización de los mismos. En este contexto se aprobaron otras resoluciones, entre ellas: MERCOSUR/GMC / Res N° 22/04 sobre Certificación electrónica en el ámbito de la Secretaría del Mercosur; MERCOSUR/ GMC EXT./Res. N° 34/06 - Directrices para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de firmas electrónicas avanzadas en el ámbito del MERCOSUR; MERCOSUR/ GMC EXT./Res. N° 37/06 - Reconocimiento de la eficacia jurídica del documento electrónico, la firma electrónica y firma electrónica avanzada en el ámbito del MERCOSUR.

Cabe señalar, por otra parte, que en diversos protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Mercosur, se ha incluido la utilización de medios electrónicos. Por ejemplo, en el Protocolo de asistencia jurídica mutua en asuntos penales, suscripto entre los Estados partes del Mercosur, en San Luis, en 1996, y en el Acuerdo de asistencia jurídica mutua en

---

<sup>20</sup> Cfr. Cerdeira, Juan José (2006), “El comercio y los medios electrónicos en el marco del MERCOSUR”, en Dreyzin de Klor, Adriana, Fernández Arroyo, Diego P. y Pimentel, Luiz Otávio (dirs.), Revista DeCITA 5/6.2006. Derecho del comercio internacional. Temas y actualidades Internet, comercio electrónico y sociedad de la información, Ed. Zavalía – Fundação Boiteux, Brasil, p. 283.

asuntos penales, suscripto por los países del Mercosur y con los Asociados, Chile y Bolivia, de 2001, se incorporan los nuevos medios de comunicación en el artículo 6.2, cuando hace referencia a que la solicitud de asistencia podrá formularse por télex, facsímil, correo electrónico o similares, sin perjuicio de tener que ser confirmadas posteriormente por documento original.

A su turno, el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional, suscripto por los Estados miembros del Mercosur, en vigor, y el Acuerdo sobre la misma materia, suscripto con los Estados Asociados Bolivia y Chile, ambos de 1998, disponen que la convención arbitral podrá instrumentarse a través del intercambio de comunicaciones por telefax, correo electrónico o medio equivalente, sin perjuicio de exigirse su confirmación posterior por documento original (art. 6.3).

Asimismo, el Acuerdo sobre traslado de personas condenadas entre los Estados partes del Mercosur, y el Acuerdo espejo con Bolivia y Chile, de 2004 establecen en su respectivo artículo 15 que: “Sin perjuicio del envío de la documentación autógrafa correspondiente, las Autoridades Centrales de los Estados parte podrán cooperar en la medida de sus posibilidades, mediante la utilización de medios electrónicos o cualquier otro, que permita una mejor y más ágil comunicación entre ellos”.

Por su parte, por la Resolución del Grupo Mercado Común GMC/RES. N° 18/08 fue aprobado el Convenio de financiación para el Proyecto “Apoyo a la Sociedad de la Información del Mercosur” DCI-ALA /2006/18-558. Así, en septiembre de 2009, se lanzó el proyecto “Mercosur Digital”. La iniciativa, enmarcada en la estrategia regional 2004-2006 de la Unión y el Mercosur, pretende que los países del bloque emprendan políticas comunes en materia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y favorezcan su uso competitivo en los sectores público y privado, así como en la sociedad civil. El proyecto incluye la formación y capacitación de recursos humanos a través de una Escuela Virtual para la Sociedad de la Información. Asimismo, plantea la promoción del comercio electrónico mediante la creación de un marco normativo común y la puesta en marcha de una plataforma de comercio virtual para las pequeñas y medianas empresas del Mercosur.

Sin perjuicio de las normas mencionadas, no hubo avances significativos por un tiempo considerable en el ámbito del Mercosur sobre el tema que nos ocupa.

### **Desarrollos de la última década y situación actual**

Como señalamos, un paso importante se centró en el proyecto “Mercosur Digital”, creado con el especial objetivo de eliminar las brechas legales y tecnológicas entre los países miembros del bloque y, de este modo, poder lograr a una política común que potencie la integración mediante un comercio electrónico regional. A fines de 2012, y en el marco de este proyecto, nació la iniciativa de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur enfocado en las áreas de e-commerce, capacitación continua, desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la difusión de temas de la Sociedad de la Información en general.

Sin embargo, fue recién a fines de 2017, con Argentina en el ejercicio de la presidencia Pro tempore, cuando se tomó un nuevo impulso con la creación de un órgano auxiliar al Consejo del Mercado Común (CMC) llamado ‘Grupo Agenda Digital del Mercosur’ (GAD) por el cual se buscó favorecer el “desarrollo de un mercado regional digital libre y seguro, facilitando a los ciudadanos y las empresas el comercio a través de infraestructuras digitales seguras y confiables, fortaleciendo la conectividad, la confianza en las redes y el intercambio de información, así como la cooperación intergubernamental y el diálogo público-privado en la materia”<sup>21</sup>.

En este marco, y dentro del primer semestre del 2018, el GAD negoció su primer Plan de Acción (2018-2020) focalizado al inicio en un intercambio de información. Se desarrolla dentro de un intento de encauzar al Mercosur en búsqueda de cumplir con la necesidad de un cambio en el proceso de integración regional. Esta intención, de fortalecer el compromiso asumido, se denota en aspectos como el aumento en las negociaciones como la UE. El desarrollo de la agenda digital también tomó un principal lugar, especialmente en las complejidades y desafíos de la regulación.

Dentro de estos avances, corresponde distinguir entre relaciones B2C y B2B.

### *El comercio electrónico B2C*

Uno de los avances, lamentablemente truncado, es el Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo aprobado por Decisión CMC 10/9. Mencionamos esta particularidad pues de conformidad al art. 18 se estableció que su aprobación no se tramitaría hasta tanto no sea aprobado el Reglamento Común del Mercosur para la Defensa del Consumidor, el cual nunca se aprobó.

Este plexo determina las autoridades judiciales competentes en materia de relaciones de consumo derivadas de contratos en que uno de los contratantes sea un consumidor, cuando se trate de: a) venta a plazo de bienes muebles corporales; b) préstamo a plazo u otra operación de crédito vinculada al financiamiento en la venta de bienes; c) cualquier otro contrato que tenga por objeto la prestación de un servicio o la provisión de objetos muebles corporales. Esta disposición se aplicará siempre que la celebración del contrato haya sido precedida en el Estado del domicilio del consumidor, de una propuesta específica o de una publicidad suficientemente precisa y que éste hubiere realizado, en ese Estado, los actos necesarios para la conclusión del contrato.

El 21 de diciembre de 2017, el Consejo Mercado Común aprobó el “Acuerdo sobre Derecho Aplicable en Materia de Contratos Internacionales de Consumo” (Mercosur/CMC/DEC. N° 36/17), que requerirá al menos la ratificación de dos Estados parte para su entrada en vigor.

Los artículos 4 y 5 son centrales, ya que se ocupan de determinar el derecho aplicable a los contratos celebrados en el estado de su domicilio, y cuando se celebran fuera de éste. En el primer caso, los contratos internacionales celebrados estando el consumidor en el Estado

---

<sup>21</sup> Disponible en <https://www.mercosur.int/avanza-la-agenda-digital-en-el-mercosur/> (Última consulta 12.8.20).

Parte de su domicilio, especialmente en caso de contratación a distancia, se rigen por el derecho elegido por las partes, quienes pueden optar por el derecho del domicilio del consumidor, del lugar de celebración o cumplimiento del contrato o de la sede del proveedor de los productos o servicios. El derecho elegido será aplicable siempre que fuera más favorable al consumidor. En el segundo caso, es decir cuando los contratos internacionales de consumo son celebrados por el consumidor estando éste fuera del Estado Parte de su domicilio, se rigen por el derecho elegido por las partes, quienes pueden optar válidamente por el derecho del lugar de celebración o de cumplimiento del contrato o por el del domicilio del consumidor. El derecho elegido también será aplicable siempre que fuera más favorable al consumidor.

En particular, en caso de contratación en línea, la elección del derecho aplicable debe estar expresada en forma clara y destacada en todas las informaciones brindadas al consumidor.

Dentro del Plan de Acción de la GAD se presentó la ‘Línea de acción C4’ bajo la cual se procura lograr una coordinación en las acciones que promuevan el desarrollo del comercio electrónico, en especial el transfronterizo, donde se aborden mecanismos de resolución de conflictos en línea para garantizar una protección al consumidor.

En julio de 2019, como órgano ejecutivo del bloque, el Grupo de Mercado Común (GMC) aprobó la Resolución 37 la cual continúa con el objetivo de profundizar la armonización de legislaciones en el área de defensa del consumidor y, especialmente, busca impulsar acciones en el marco de la protección de los derechos del consumidor en el comercio electrónico. Bajo esta normativa, se establece una obligación fundamental al disponerse que en el comercio electrónico “debe garantizarse a los consumidores, durante todo el proceso de la transacción, el derecho a información clara, suficiente, veraz y de fácil acceso sobre el proveedor, el producto y/o servicio y la transacción realizada”. En su art. 11 se dispone la obligación de ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes antes del 15 de enero de 2020, algo que hasta la fecha no sucedió.

### ***El comercio electrónico B2B***

Buscando contribuir de manera significativa a la facilitación del comercio entre los Estados Partes, la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) aprobó la Directiva 4/10<sup>22</sup> por la cual se busca la sustitución progresiva de los certificados de origen en papel por certificados de origen digitales (COD) entendiendo que ello dotará de mayores estándares de seguridad. Esta Directiva requiere ser incorporada al ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes, los primeros países en incorporarlos fueron Brasil y Argentina en 2017, recién un año más tarde lo hicieron Uruguay y Paraguay.

El comercio que se sirve de medios digitales o electrónicos requiere, para garantizar una seguridad en las operaciones y pagos, de mecanismos adecuados que se orienten en ese sentido. Bajo esta directriz de acercarse a la autenticidad, confidencialidad, integridad y validez jurídica en diciembre de este año se aprobó el “Acuerdo de reconocimiento mutuo de firmas digitales” dentro del CMC por Decisión 11/2019.

---

<sup>22</sup> MERCOSUR/CCM/DIR. N° 04/10

La finalidad está centrada en otorgar a la Firma Digital el mismo valor jurídico y probatorio que el otorgado a las firmas manuscritas y, de esta manera, facilitar y contribuir a su circulación dentro del espacio integrado. Para que ello suceda, se deben cumplir una serie de requisitos y siempre que sean emitidos por un prestador de servicios de certificación acreditado<sup>23</sup>. Gracias a este marco normativo, entonces, se busca impulsar la garantía de un intercambio transfronterizo seguro, lo cual sería posible gracias al desarrollo de transacciones digitales protegidas pues “los documentos firmados con el certificado digital emitido por cualquier infraestructura acreditada por los países del bloque se presumen verdaderos con relación al signatario, garantizando eficacia jurídica según las leyes nacionales”<sup>24</sup>.

### **Marcando el camino hacia el futuro**

En el ámbito del GAD, se aprobó el “Plan de Acción 2018-2020” centrado en crear entornos digitales más seguros y resilientes para la promoción del desarrollo social y económico de la región. Si comparamos, estamos ante un similar objetivo que la UE encauzó (Estrategia Europa 2020) solo que el Mercosur formalizó la iniciativa ocho años más tarde. Uno de los puntos cruciales donde se consideró una necesidad de trabajo a futuro se focaliza en la creación de un entorno digital seguro para alentar la participación de los individuos y de las organizaciones en el comercio electrónico.

Paraguay asumió la Presidencia Pro Tempore para el primer semestre del 2020 con la mirada centrada en objetivos como el impulso de nuevas acciones destinadas a la profundización y perfeccionamiento del proceso de integración, entre ellas, continuar promoviendo la agenda digital y suscribir un ‘Protocolo de Comercio Electrónico’. Así se expresó en la última reunión extraordinaria conforme el Acta 1/2020 de la SGT N° 13<sup>25</sup>. Cuando en julio fue el turno de Uruguay en asumir la Presidencia, estos puntos destacados no fueron tomados como ‘ejes’ principales, al menos conforme el discurso del canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa no los encontramos dentro de las 8 prioridades de trabajo durante los próximos meses<sup>26</sup>.

Un gran desafío por delante lo encontramos en los llamados servicios Over-The-Top (OTT) los cuales desde hace unos años impactaron en la vida de todas las personas. Nos referimos a aquellos servicios prestados exclusivamente a través de internet y que sustituyen desde los medios audiovisuales o de telecomunicación hasta servicios de transporte, por ejemplo, Netflix, Skype, Youtube, etc. La falta de normativa especial dentro del espacio integrado que logre ajustarse al modo y forma que estos servicios se cumplen y consumen (incluso podemos destacar el gran problema jurídico que desató Uber cuando arribó a Argentina) puso en evidencia las asimetrías en las escasas regulaciones locales. Esta situación debemos

---

<sup>23</sup> En nuestro país, se designó a la autoridad de aplicación de la Ley Nacional de Firma Digital (N° 25.506).

<sup>24</sup> Ver <https://www.mercosur.int/acuerdo-de-reconocimiento-mutuo-de-firmas-digitales-en-el-mercosur/> (Última consulta 12.8.20).

<sup>25</sup> Ver <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/7822> (Última consulta 12.8.20).

<sup>26</sup> Ver <https://www.mercosur.int/uruguay-asume-la-presidencia-pro-tempore-del-mercosur/> (Última consulta 20.08.20).

ampliarla a todo el e-business o e-commerce en sentido amplio, es decir, a toda forma de transacción de negocios en las cuales las partes interactúan electrónicamente para llevar adelante la operación.

Como señalamos, el Mercosur carece a la fecha de normativa alguna. Argentina mediante varias leyes y resoluciones desde el 2017 le impuso gravámenes, entre ellos la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva N° 27.541, creó el Impuesto PAIS (“Para una Argentina Inclusiva y Solidaria”) sobre todo consumo de servicios digitales prestados en el exterior y pagados con tarjetas de crédito o débito locales.

#### **4. BREVE REFERENCIA A OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

Un antecedente regional importante corresponde al Grupo de Agenda Digital (GAD) dentro de la Alianza del Pacífico el cual data del 1 de julio de 2016, durante la XI realizada en Puerto Varas (Chile), donde se conformó este subgrupo que construyó una hoja de ruta con cuatro ejes programáticos: economía digital, conectividad digital, gobierno digital y ecosistema digital. Un año más tarde, cuando se convirtió de subgrupo a grupo, se puso como objetivo promover escenarios de coordinación y convergencia entre los cuatro países con el fin de mejorar las condiciones y el desarrollo de los negocios de la economía digital, por ejemplo, creando una plataforma de Mercado Digital Regional

La comunidad del Caribe (CARICOM), en temas de las TIC e Internet cuenta con la Unión de Telecomunicaciones del Caribe (CTU) sirve de órgano especializado. Sumado a ello, en 2017 y con el apoyo de la UE, la Secretaria lanzó algunas plataformas destinadas a facilitar el comercio en la región, por ejemplo, el Registro de Empresas en Línea.

La Comunidad Andina de Naciones, a través de su Secretaria General, ha organizado en el curso de 2020, debate con economistas, abogados y empresarios quienes coincidieron en señalar que una de las acciones prioritarias de los gobiernos debe ser adoptar una legislación que regule y facilite esas transacciones, conocidas también como "e-commerce". Recomendaron además que, como parte de las acciones que los países andinos vienen desarrollando para alcanzar el Mercado Común, se contemplen esfuerzos destinados a armonizar o, por lo menos, aproximar las legislaciones en la materia. Los participantes reconocieron que subsisten grandes dificultades como la carencia de políticas de Estado para aprovechar su potencial, los elevados costos de conexión a Internet y del servicio telefónico, la inseguridad jurídica y la falta de infraestructura y tecnología inadecuada. Para superarlos, recomendaron el establecimiento de mecanismos e instrumentos jurídicos que brinden seguridad a las transacciones por el medio digital y la evaluación de las legislaciones vigentes en los países andinos<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ver <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=185&accion=detalle&cat=NP&title=propuestas-para-desarrollar-el-comercio-electronico> (Última consulta 20.08.20).

## 5. CONCLUSIONES

Hace varios años que la tecnología cambió el mundo de las personas, tanto humanas como jurídicas. Gracias a internet, las empresas y los consumidores encontraron la posibilidad de acceder a productos y servicios antes soñados pues se logró romper el límite de la distancia geográfica. Para que este cambio sea positivo dependerá en gran medida de las decisiones políticas, jurídicas y económicas que los países adopten, solo de esta manera se logrará que los impactos y transformaciones generadas por este mundo digital sean positivos, beneficiosos y fructíferos para los sujetos.

Dentro de las grandes virtudes de la era digital podemos encontrar cómo el comercio electrónico supo aprovecharse de internet como una herramienta indispensable para mejorar los ingresos y la competitividad de las empresas. Ahora bien, el desafío principal se centra en lograr una transformación digital que pueda llegar a la totalidad del territorio integrado, para ello se deberá tener en cuenta las particulares situaciones de aquellos países que se encuentren en una posición más desventajosa respecto de otras.

La búsqueda del auge comercial integrado por medios electrónicos dentro del territorio tiene que ser conteste con los problemas que esta modalidad presenta. No debe perderse de vista que el impulso del comercio para la consolidación de las finalidades propias de un mercado común jamás debe ir en detrimento de los principios de confianza, seguridad y libertad de elección que requiere el comercio electrónico.

En la última década el impulso de los medios electrónicos impactó decidida y directamente en el comercio electrónico y ello fue detectado por ambos procesos de integración. Quizás, uno logró mayores éxitos en una comparación minuciosa, pero la preocupación se encuentra identificada pues tanto la UE como el Mercosur crearon espacios diversos para que se ocupen de investigar y planear la mejor manera en adaptarse a esta realidad y, de este modo, superar los problemas que se presentan.

Tal como hemos podido percibir a través del recorrido realizado en este trabajo, la tarea ha sido desempeñada de modo muy diverso en la Unión Europea y en el Mercosur, el distinto grado de compromiso alcanzado evidencia, una vez más, el abismo existente entre ambos esquemas. Lamentablemente podemos concluir que el Mercosur recepta un claro retraso normativo. Esta situación debe ser calificada negativamente pues la ausencia de normativa clara y suficiente sobre el uso y alcance de las nuevas tecnologías aumenta la brecha de desequilibrio entre los productores y consumidores y entre los diversos territorios. La ausencia de un régimen común sobre el comercio electrónico es una clara deuda pendiente. El comercio electrónico constituye, a nuestro criterio, un área pertinente para su armonización legislativa con miras al fortalecimiento del mercado común, en los términos del artículo 1° del Tratado de Asunción.

La crisis mundial ocasionada por la pandemia del COVID-19 impactó de maneras muy diversas, no hay una materia o ámbito donde no se haya sentido algún tipo de resentimiento o daño. Sin embargo, no todas son consecuencias negativas. Las medidas de aislamiento o confinamiento afectaron al comercio ‘presencial’, trasladándose casi todas las compras en línea mediante redes sociales o aplicaciones especiales. Este aumento de operaciones en el comercio electrónico puso en evidencia la necesidad de tomar decisiones destinadas a

reducir las diferencias y posibles daños generados por el uso de internet ya detectados por la OMC. Entre ellos, se destacan el aumento excesivo de los precios, las preocupaciones sobre la seguridad de los productos, las prácticas que pueden inducir a error, las preocupaciones en materia de ciberseguridad, la necesidad de aumentar el ancho de banda y las preocupaciones relacionadas con el desarrollo<sup>28</sup>.

Desde nuestra mirada, una de las respuestas más adecuadas para afrontar esta situación está centrada en reforzar las medidas de cooperación internacional junto a la elaboración de políticas claras y proteccionistas de los sujetos jurídicamente débiles, como, por ejemplo, fortalecer la seguridad y mejorar la resolución de conflictos, la protección de datos personales y la generación de confianza en los procesos de compra online.

Esta nueva realidad que el mundo atraviesa demuestra como el derecho una vez más es convocado para ponerse al servicio de la sociedad. Es la herramienta, por excelencia, con la que contamos para encauzar, conciliar los intereses en juego y alcanzar la mentada seguridad jurídica en un espacio integrado como el Mercosur. Sólo hace falta que el Derecho y sus creadores y operadores asuman esta responsabilidad, este compromiso que no es ni más ni menos que su razón de ser.

Sin embargo, tal decisión depende, en última instancia de la voluntad política de los Estados Miembros del Mercosur, que guiada por múltiples factores, intereses y valoraciones brinde renovado impulso a nuestro proceso de integración o, por el contrario, lo deje sumergirse en las aguas de la irrelevancia.

---

<sup>28</sup> Ver [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news20\\_s/rese\\_04may20\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/rese_04may20_s.htm) (Última consulta 12.8.20).



## CAPITULO VII

# RELACIONAMIENTO EXTERNO Y ACTUALIDAD DE LA NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR

*Ruben O. Romero y Luciana B. Scotti*

### 1. INTRODUCCIÓN

En esta oportunidad, nos ocuparemos de un tema de especial relevancia para todo proceso de integración, y en particular para el Mercosur que aspira atraer interesados en sus exportaciones de bienes, inversiones y servicios, y remover los obstáculos al ingreso de la mercadería Mercosur o, al menos, facilitar su ingreso a los mercados internacionales<sup>1</sup>. Como habrá de imaginarse, la agenda de relacionamiento externo del Mercosur ha variado durante su evolución de casi 30 años, así como las posiciones de los gobiernos de los Estados parte, que en ocasiones estuvieron en sintonía, mientras que en otras manifestaron serias discordancias.

Este trabajo tiene por objetivo, entonces, proporcionar al lector tanto una explicación concisa, pero detallada, del aspecto normativo de esta dimensión del bloque regional, como una puesta al día de las discusiones que en forma interna se están desarrollando, de los diferentes frentes de relacionamiento y el grado de avance de las negociaciones y acuerdos, considerando en particular la posición argentina, que tanto revuelo ha causado últimamente. Para ello, realizaremos una revisión de las bases normativas y órganos competentes en la materia, para luego enunciar las principales negociaciones concluidas y aquellas que se encuentran en curso, brindando detalle de aquellas que se consideran más importantes y deteniéndonos, en particular, en el gran hito que significa el Acuerdo Mercosur – Unión Europea. Sobre el final, se analizarán “las posiciones” asumidas recientemente por la República Argentina, así como las de los otros socios, sobre la materia, concluyendo con unas reflexiones que compartiremos al lector.

### 2. BASES DEL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR

El Mercosur posee *una vocación y una necesidad* de relacionamiento externo; tanto por su ubicación geográfica como por la historia de relación trans-océánica de sus miembros fundadores<sup>2</sup>.

Ambas han quedado materializadas desde los propios considerandos del Tratado de Asunción, así como la concepción desde la cual debe ser cumplimentada; véase, por ejemplo, el considerando primero que, si bien refiere a la integración regional como

---

<sup>1</sup> Godio, Leopoldo, "La Argentina, el Mercosur y su relacionamiento externo: el bloque frente a la crisis económica del orden global"; *El Derecho*, Año LVIII, n° 14.916, pp. 1 - 3.

<sup>2</sup> Cualquier lectura sobre los antecedentes del Mercosur permitirá apreciar que, más allá de la coyuntura histórica y serie de eventos que llevaron a los acercamientos en la década de 1980, los diálogos iniciales entre los miembros fundadores y su profundización se debieron más a la realidad económica externa impuesta desde sus mercados de exportación tradicionales, que a una verdadera intención consciente de profundización y ampliación de los mercados internos en bloque.

medio para la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales y de esa forma acelerar los respectivos procesos de desarrollo económico con justicia social, pone de resalto que su conformación se propone como una *estrategia frente a otros escenarios conexos*, plasmados en los considerandos tercero a quinto y que podrían sintetizarse como sigue:

a) Necesidad de lograr una adecuada inserción internacional en un contexto de consolidación de grandes espacios económicos;

b) Desarrollo progresivo de la integración latinoamericana en los términos del Tratado de Montevideo de 1980.

A su vez, los lineamientos para el desarrollo de esta concepción del relacionamiento externo fueron plasmados a través de los artículos cuarto, quinto inciso "c", octavo, décimo tercero y vigésimo.

El artículo cuarto es claro al referir que, en las relaciones con terceros países, los Estados Parte asegurarán "*condiciones equitativas de comercio*"; si bien el tratado no proporciona una definición del concepto<sup>3</sup> que pudiera servir de guía en las negociaciones con terceros, sí identifica las *herramientas para lograrlo*:

a) Aplicación interna de legislación que inhiba importaciones afectadas por dumping, subsidios o cualquier otra práctica desleal;

b) Coordinación de normas comunes sobre competencia comercial<sup>4</sup>.

El inciso "c" del artículo quinto, si bien no relacionado en forma expresa y directa con el relacionamiento externo, puede ser considerado en este análisis en cuanto determina que el arancel externo común debe ser utilizado para "*incentivar la competitividad externa*" de los Estados Parte; es decir, *no como una mera herramienta de obstaculización* del tráfico comercial, sino, además, como *herramienta que permita el ingreso de mercaderías clave* en el desarrollo del mercado interno<sup>5</sup>.

Por su parte, el artículo octavo determina la obligación de los Estados Parte del Mercosur de *preservar los compromisos preexistentes* con otros Estados y a *coordinar las posiciones en negociaciones comerciales externas, evitando afectar los intereses comunes*.

Consecuencia natural de esta concepción del relacionamiento externo fue la necesidad de dotar al Mercosur de personalidad jurídica de derecho internacional; lo cual ocurrió a través del Protocolo de Ouro Preto de 1994 que, además, atribuyó el ejercicio de su titularidad al Consejo de Mercado Común<sup>6</sup>, con la consiguiente facultad de negociar y firmar acuerdos con terceros (países, grupos de países y organismos internacionales) en nombre del bloque (conf. artículo octavo, numerales tercero y cuarto), aunque pudiendo

---

<sup>3</sup> Y pretenderla pareciera algo demasiado exquisito en ese momento, debe reconocerse hoy día.

<sup>4</sup> En este punto, podría pensarse que existe un error de técnica en la elección de las herramientas mencionadas, o por lo menos en la de los términos empleados y su orden; pues deberían haberse expuesto, antes que como prioridad, como complementos de normas de derecho originario o derivado a crearse. Opción que, no obstante, también resulta válida con dicha redacción, pero sobre la base de una lectura armónica de las facultades de cada órgano, el desarrollo posterior de la estructura institucional y del derecho derivado; como bien ejemplifica y amalgama la DEC CMC 32/00 -que abordaremos líneas debajo- al exponer en su primer considerando que, para constituir un mercado común, se requiere contar con una política comercial externa común, entre otros elementos.

<sup>5</sup> Siguiendo esta línea, podría mencionarse también al inciso "d" del mismo artículo, por cuanto establece que uno de los objetivos de la adopción de acuerdos sectoriales es alcanzar *escalas operativas eficientes* - el otro es optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción- y ello, como es sabido, tiene claras implicancias sobre las decisiones de Inversión Extranjera Directa y su relación con las cadenas globales de valor.

<sup>6</sup> Aunque no fue apropiada la técnica empleada en el Protocolo, pues en primer lugar confiere la titularidad del ejercicio de la personalidad jurídica a través de su artículo octavo y es recién en el artículo trigésimo cuarto que se atribuye al bloque la mentada personalidad.

delegar la misma en el Grupo de Mercado Común (conf. artículo octavo, numeral cuarto y artículo décimo cuarto, numeral séptimo).

Las facultades del Grupo de Mercado Común en la materia se vieron luego complementadas, a través de la RES GMC 34/95, con la creación del Grupo Ad Hoc de Relacionamento Externo, dotado de competencia exclusiva y absorbiendo entonces las competencias de los *Grupos Ad Hoc Preexistentes (Mercosur-Aladi y Mercosur-OMC)*, que pasaron a disolverse.

No obstante, no fue sino hasta el dictado de la DEC CMC 32/00 que el bloque decidió “relanzar” la regulación del relacionamiento externo o, por lo menos, “reafirmar” el compromiso de *negociación conjunta*<sup>7</sup> de los acuerdos de naturaleza comercial con terceros y la *prohibición de la unilateralidad* en la negociación, firma o concesión de acuerdos preferenciales nuevos o vigentes en el marco de la ALADI, tal como se expresa en los artículos primero y segundo. El artículo cuarto, por último, estableció una indicación por demás expresa y posiblemente osada, estipulando la concreción de acuerdos Mercosur-CAN y Mercosur-EUM para el 31 de diciembre del año 2001.

Años más tarde se redactó la DEC CMC 22/11, que *derogó la RES GMC 34/95* y estableció en su lugar al Grupo de Relacionamento Externo del Mercosur (GRELEX), como *órgano auxiliar del Grupo de Mercado Común* y con atribuciones específicas en materia de negociaciones económico-comerciales con terceros países y grupos de países, las que pueden enumerarse como sigue:

- a) Asesoramiento al Grupo Mercado Común en materia de negociaciones externas del Mercosur en áreas económico-comerciales;
- b) Seguimiento de los acuerdos económico-comerciales suscritos por el Mercosur;
- c) Coordinación y seguimiento de las negociaciones económico-comerciales en el proceso de adhesión de terceros países al Mercosur;
- d) Coordinación y seguimiento de las Comisiones Administradoras -u órganos equivalentes- de los acuerdos económico-comerciales suscritos por el Mercosur;
- e) Elaboración y realización de las actualizaciones de los textos base de las distintas disciplinas incluidas en los acuerdos económico-comerciales con terceros países y grupo de países;
- f) Preparación y actualización de las presentaciones Mercosur a ser empleadas en diálogo con terceros países y grupos de países en el ámbito de sus competencias.

Debe mencionarse también a la DEC CMC N° 19/14, pues estableció el “*régimen de participación del Mercosur como observador en procesos regionales de integración y organismos internacionales*”. En líneas generales, dispuso: Promover la participación del Mercosur, en calidad de observador, en procesos regionales de integración y organismos internacionales de interés para el proceso de integración; asimismo, encomendó al GMC a instruir al Alto Representante General del Mercosur (ARGM) a representar al Mercosur en los procesos regionales de integración y organismos internacionales en los que sea de interés participar, salvo que específicamente este Consejo designe a otro representante a tales fines.

Debe abrirse en este momento un paréntesis explicativo sobre la figura del ARGM, hoy inexistente y controversial desde su establecimiento en la DEC CMC 63/10, que sólo mencionaba en sus considerandos la naturaleza dinámica de todo proceso de integración y la necesidad de adaptar la estructura institucional, replicando esa vaguedad en el articulado. Así, si bien la figura poseía la facultad de representar al Mercosur, por mandato expreso del CMC y en coordinación con los órganos correspondientes, en las

---

<sup>7</sup> Reflejando así en la norma, los desajustes internos sobre la materia.

relaciones con terceros, reuniones y foros internacionales en los cuales el Mercosur considere conveniente participar, ésta facultad se encontraba literalmente en medio de otras, como por ejemplo: presentar propuestas en materia de salud, educación, justicia, cultura, empleo, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano, agricultura familiar, género, combate a la pobreza y a la desigualdad, promoción del Mercosur como un área de recepción de inversiones extra zona y coordinación de misiones electorales. *¿Qué había entonces de especial en este órgano que ya no estuviera contenido en algún otro?* Estas cuestiones, añadida a otras que sucedieron<sup>8</sup>, llevaron a su supresión a través de la DEC CMC 06/2017, que entre sus considerandos efectúa mención a la racionalización de la estructura institucional y de la utilización de recursos humanos y financieros.

Ahora bien, retomando la línea de desarrollo, en el año 2014, fueron delineados y regulados también los aspectos formales generales de la política de cooperación internacional en el Mercosur, a través de la DEC CMC 23/14, que a su vez delegaba en el Grupo de Mercado Común la facultad de aprobar programas de cooperación internacional de apoyo al bloque, así como la atribución de suscribir convenios de cooperación técnica en conformidad con el art. 14, numeral VII del Protocolo de Ouro Preto ya mencionado, y la facultad de efectuar ajustes, actualizaciones o modificaciones que en el futuro considerase necesarios respecto de *la totalidad de la regulación contenida en su Anexo I* que, dada su relevancia, pasaremos a considerar.

El Título primero del Anexo referido anteriormente versa sobre los *objetivos, principios y modalidades* de la política de cooperación internacional; en su artículo primero establece que los objetivos generales son: i) fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; ii) profundizar la integración regional; iii) reducir las asimetrías, entre otros; mientras que por su artículo segundo estipula cuáles serán los principios rectores: i) adecuación con las prioridades de cooperación del bloque; ii) solidaridad; iii) respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos; iv) horizontalidad<sup>9</sup>; v) no condicionalidad respecto de políticas internas; vi) consenso; entre otros.

En cuanto a las modalidades de la cooperación internacional, el artículo tercero establece que la misma puede ser, como era de esperarse: i) intra-Mercosur; ii) extra-Mercosur. Respecto de esta última, será recién en el título cuarto que se identificarán cuáles serán las prioridades: i) integración productiva, ii) transporte, iii) inocuidad de alimentos, iv) ciencia, innovación tecnológica y capacitación; v) materia cultural, audiovisual y de apoyo a la sociedad de la información; vi) participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración<sup>10</sup>.

El Título segundo versa sobre los aspectos institucionales de la cooperación, estableciendo por el artículo quinto al Grupo de Cooperación Internacional, como un *órgano auxiliar del Grupo de Mercado Común*, con competencia única en la materia e

---

<sup>8</sup> Como la afirmación del canciller de la República del Paraguay, Eladio Loizaga, quien indicó que el ARGM, que contaba con un presupuesto de más de medio millón de dólares, muchas veces actuaba sin tener mandato alguno del CMC. Ver “El Mercosur decide suprimir la figura de su Alto Representante General”, 06/06/2017, disponible en <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-mercosur-decide-suprimir-la-figura-de-su-alto-representante-general/20000035-3288154> (Última consulta 01.09.20).

<sup>9</sup> Este principio podría plantear cierta contradicción con la definición propia de cooperación internacional, pero no es objeto del presente trabajo incurrir en ese análisis.

<sup>10</sup> Ahora bien, debió esperarse hasta el dictado de la DEC CMC 16/18 para contar con un *procedimiento normado de suscripción de acuerdos de cooperación extra-Mercosur*. En la misma se estipula un modelo de acuerdo de cooperación que, a pesar de ser marco, contribuye a generar desde sus inicios obligaciones y metas concretas. En este sentido, se establece que se deberán delimitar las áreas específicas de cooperación, así como los mecanismos o medios a utilizar para el cumplimiento de los objetivos y de supervisión/seguimiento, la determinación de los referentes responsables de cada parte, las cuestiones relativas a la confidencialidad y a la solución de controversias, entre otras.

integrado por un coordinador titular y un alterno designados por cada Estado parte; a su vez, este órgano cuenta con la asistencia y subordinación de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional, establecida por el artículo décimo segundo, aunque se aclara expresamente que ésta funciona dentro de, y es financiada por, la Secretaría del Mercosur.

Por su parte, el Título tercero del Anexo bajo consideración refiere a la *metodología para la presentación de proyectos de cooperación*, estableciendo que toda solicitud de cooperación deberá ser presentada al Grupo de Cooperación Internacional junto con un perfil técnico del proyecto<sup>11</sup>, la presentación bajo esas formalidades será evaluada por el Grupo y no implicará un compromiso alguno de aceptación<sup>12</sup>. Aprobado el perfil técnico, será enviado a consideración del Grupo de Mercado Común a través de la Coordinación Nacional del Estado Parte que revista a Presidencia Pro Tempore del bloque y, en caso de aprobación, el Grupo de Cooperación Internacional podrá recién trabajar en la elaboración definitiva del documento del proyecto que oportunamente también elevará.

Sin embargo, a pesar de las normas expuestas hasta el presente y de los importantes avances en lo relativo al régimen de asociación -como se verá luego-, el *escaso desempeño cualitativo del bloque y la magra eficiencia en la conclusión de negociaciones que fuesen relevantes en términos económicos*, motivadas en su mayoría por una falta de legítima coordinación sobre objetivos concretos de relacionamiento, llevaron al cuestionamiento del sistema de relacionamiento vigente. Esto fue señalado en líneas similares en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de principios de 2019, agregando además que *los cambios políticos internos fueron modificando la concepción sobre el esquema integrador y sobre la estrategia de relacionamiento, el grado de protección necesario para el desarrollo y los sectores para liderarlo, entre otros*<sup>13</sup>. Sin embargo, podría afirmarse que la falta de coordinación sobre los objetivos concretos de relacionamiento del bloque posee también, como causa, la imposibilidad de poner a un lado en las negociaciones las orientaciones internas que poseen los respectivos partidos en ejercicio del gobierno.

El primer Estado parte en plantear su disconformidad con la DEC CMC 32/00 habría sido la República Oriental del Uruguay en el año 2006, con la presentación de una *carta pública a la Presidencia Pro Tempore del Mercosur*<sup>14</sup> (en ese entonces en cabeza de la República Federativa del Brasil), posición que *enfaticó en el año 2016* con la presentación de una propuesta dirigida a lograr que el CMC estableciera un *procedimiento a través del cual un determinado EP pudiera ser autorizado a negociar en forma individual un acuerdo comercial con un tercer país o grupo de países*<sup>15</sup>. A su vez, la República Argentina y la República Federativa del Brasil manifestaron, en el mismo período, la *necesidad de intensificar las negociaciones con terceros países y grupos de países de extrazona, aunque manteniendo siempre la obligación de llevarlas a cabo en forma conjunta; posición que este último habría modificado en el año 2018 con la presentación de una propuesta en la línea del estado oriental*, a fin de permitir

---

<sup>11</sup> El Anexo contiene el formulario de perfil técnico y un instructivo sobre cómo completarlo.

<sup>12</sup> En relación con ello, se expresa en el artículo vigésimo quinto que el Grupo *no considerará* los perfiles técnicos de proyectos vinculados exclusivamente a las temáticas de: i) proyectos de inversión; ii) préstamos financieros; iii) ayuda humanitaria; iv) donaciones.

<sup>13</sup> Rozemberg, Ricardo, Campos, Rosario, Gayá Romina, Makuc, Adrián, Svarzman, Gustavo, “Informe MERCOSUR: Hacia un cambio necesario: Dilemas y escenarios alternativos”, en Rozemberg, Ricardo y De Azevedo, Belisario (Coords.) *BID. Nota Técnica IDB-TN-1675*, junio, 2019, p. 9. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/informe-mercosur-hacia-un-cambio-necesario> (Última consulta 01.09.20).

<sup>14</sup> BID; “Informe MERCOSUR: Hacia un cambio necesario ...”, *op. cit.*, p. 10

<sup>15</sup> BID; “Informe MERCOSUR: Hacia un cambio necesario ...”, *op. cit.*, p. 62

negociaciones de uno o más Estados parte con terceros, pero sin afectar las disposiciones de la DEC CMC 32/00 y sin dejar de lado la existencia del AEC<sup>16</sup>.

Con el trasfondo señalado en el párrafo anterior, bajo fecha 21 de diciembre del año 2015, se emite un documento titulado: “Declaración sobre relacionamiento externo del Mercosur”, en el cual se expresó una necesidad concreta de dar nuevo impulso a las negociaciones con terceros países y grupos de países, en consonancia con los objetivos del Mercosur, *resaltando la conveniencia de incrementar la inserción en los flujos mundiales de comercio e inversiones por medio de acuerdos ambiciosos y equilibrados, con países o bloques de todo el mundo -con énfasis en la UE-*, de forma tal de aumentar la producción y competencia regionales, y de contribuir así al crecimiento económico de cada Estado, la preservación de los derechos de los trabajadores, las mejoras en sus condiciones de labor y la creación de empleo.

La declaración mencionada en el anterior párrafo fue *promulgada en sintonía* con el dictado de la DEC CMC 52/15, que estableció las “*normas de procedimiento a seguir por el Mercosur en controversias derivadas de acuerdos comerciales con terceros*”. La regulación es comprensiva de tres secciones; la primera de ellas dispone sobre la actuación del bloque en una controversia *en carácter de Parte Contratante*<sup>17</sup>; la segunda, versa sobre la actuación de uno o más Estados Partes en su respectivo carácter de parte/s signataria/s<sup>18</sup>; mientras que la tercera se encuentra abocada a la regulación de aspectos generales como la confidencialidad (artículo décimo primero)<sup>19</sup>, cómputo de plazos (artículo décimo segundo)<sup>20</sup>, costos (artículo décimo tercero) y archivo de documentación (artículo décimo cuarto).

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> En líneas generales, a través de nueve artículos, se dispone como se resume a continuación: Si el Mercosur es notificado del inicio de un procedimiento, la Presidencia Pro Tempore deberá enviar copia a las Coordinaciones Nacionales del GMC dentro de las veinticuatro horas de su recepción. Si un Estado Parte considera que existen motivos para iniciar un procedimiento, deberá efectuar consultas con los demás Estados Parte a través de las respectivas Coordinaciones Nacionales del GMC, indicando las razones e identificando las medidas tomadas por la contraparte consideradas contrarias al acuerdo que se trate; los coordinadores nacionales del GMC deberán resolver dentro de los diez días y, en caso que la conclusión fuere positiva, la Presidencia Pro Tempore deberá convocar en forma inmediata al Grupo Ad Hoc de Seguimiento de la Controversia. Este Grupo se conformará por un funcionario titular y un alterno designado para el Coordinador Nacional del GMC de cada Estado parte dentro de los cinco días de la notificación del inicio del procedimiento o de la intención de iniciar uno. El Grupo adoptará sus decisiones por consenso, pero la ausencia de un Estado parte debidamente notificado a través de su representante no será impedimento para la adopción de una decisión. La elección de los árbitros y expertos, según corresponda, deberá efectuarse durante las instancias previas de la controversia o dentro de los cinco días de la comunicación sobre el inicio de la instancia arbitral o de expertos; a tal efecto, cada Estado parte deberá proponer -a través del respectivo Coordinador Nacional del GMC- dos candidatos para actuar como árbitro o experto y dos candidatos para actuar como presidente del tribunal o del grupo de expertos. Si los Coordinadores no se pusieren de acuerdo para la designación, la Secretaría Técnica los designará por sorteo de entre los candidatos presentados.

<sup>18</sup> En resumen, si un Estado parte decide iniciar un procedimiento en carácter de parte signataria, deberá comunicar esta decisión a los demás a través de las respectivas Coordinaciones Nacionales del GMC, con no menos de quince días de anticipación al inicio del procedimiento. Si un Estado parte es notificado del inicio de un procedimiento en su contra, en carácter de parte signataria, deberá enviar copia de dicha notificación a las respectivas Coordinaciones Nacionales del GMC dentro de las cuarenta y horas de recibida. En ambos supuestos, la parte signataria deberá hacerse cargo de las gestiones que exija el proceso.

<sup>19</sup> El texto fue actualizado en este punto por la DEC CMC 33/17, que incluyó -además de los documentos, deliberaciones y comunicaciones relativas a la controversia, a las audiencias. Aunque en el supuesto de un Estado Parte en carácter de signatario, podrá éste dar a publicidad los documentos que presente, por propia voluntad o a requerimiento de otro Estado parte.

<sup>20</sup> En este sentido, se sigue el criterio de expresión en días corridos y cómputo a partir del día siguiente al acto o hecho que refieran.

Por último, resulta de suma importancia mencionar que en una reciente conferencia<sup>21</sup>, los miembros negociadores del Grupo de Mercado Común respondieron a una pregunta directa relativa a si se podía esperar una revisión de la DEC CMC 32/00 en el corto plazo, con respuestas disímiles pero unívocas, en el sentido de dejar en claro que *la discusión sobre la necesidad de un cambio en la forma de relacionamiento existe y es formal*. El Coordinador Titular por la República Federativa del Brasil, Pedro Miguel Da Costa e Silva, respondió que no se estaba en este momento en una discusión sobre la DEC CMC 32/00, pero sí es cierto que *existe un diálogo relativo a las flexibilidades y la forma de actuación conjunta en las negociaciones*. El Coordinador Titular de la República del Paraguay, Didier Olmedo, resaltó, en una línea contraria, que su Estado fue promotor de la DEC CMC 32/00, pero que ésta es consecuencia del desarrollo previo y de las propias funciones del Grupo de Mercado Común, establecidas en el Protocolo de Ouro Preto, en cuanto establece que se negociará en presencia de los Estados Parte y que *“igualdad de derechos y obligaciones” significa que deben estar todos los Estados Parte, juntos, para disponer de algo común*. Esta última posición fue compartida por María del Carmen Squeff, Coordinadora Alternativa por la República Argentina<sup>22</sup>. Sin embargo, para Valeria Csukasi, Coordinadora Titular por la República Oriental del Uruguay, es innegable que estamos frente a cuatro Estados que a veces tienen intereses contrapuestos pero que han optado por trabajar juntos a través de la integración; por lo tanto, *las formas de resolver las diferencias son dentro del Mercosur, “encontrando garantías para que quien necesite ir más lento vaya más lento y quien necesite ir más rápido vaya más rápido, lo cual va más allá de la DEC CMC 32/00”*.

### 3. NEGOCIACIONES CONCLUIDAS Y EN CURSO

En primer lugar, es necesario distinguir entre los “acuerdos de asociación”, que le reconocen a un tercer país el status de “Estado Asociado”, de otros acuerdos que, además de materia comercial, versen sobre contenidos de diálogo político y cooperación<sup>23</sup>.

Pues bien, el régimen de participación de los Estados asociados fue regulado en la DEC CMC 18/04, modificada luego por las DEC CMC 11/13 y 14/15, y por la DEC CMC 28/04; con la ampliación dispuesta a través de las DEC CMC 46/14 y 17/15. Así, conforme el artículo primero de la DEC CMC 18/04, modificado, se encuentran habilitados a solicitar esta condición los Estados miembros de la ALADI con los cuales el Mercosur haya suscripto acuerdos de libre comercio -después de la protocolización de éstos en ALADI, claro está- y aquellos Estados con los cuales el Mercosur suscriba acuerdos en los términos del artículo 25 del Tratado de Montevideo del año 1980. La solicitud deberá ser presentada, conforme el artículo segundo, al Consejo del Mercado Común, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur y adherir a: i) Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (Ushuaia I), ii) Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, del 25 de junio de 1996; iii) Protocolo de

---

<sup>21</sup> “Mercosur: actualidad y perspectiva desde la óptica de los negociadores del GMC” (Grupo Mercado Común) 23/06/20; disponible en: [https://youtu.be/UtD\\_YCY3UP0](https://youtu.be/UtD_YCY3UP0) (Última consulta 01.09.20).

<sup>22</sup> Quizá condicionada por el posicionamiento a raíz de la necesidad de despojar cualquier duda luego del error de la “declaración Neme”, que más abajo trataremos.

<sup>23</sup> Esta diferenciación se hizo mucho más evidente con el dictado de la DEC CMC 11/13, pues, de acuerdo con su artículo noveno, los Estados Asociados sólo podrán adherir a los acuerdos relativos a las dimensiones política, social y ciudadana del Mercosur, cuando fuera de interés mutuo.

Montevideo sobre compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II). El artículo, así modificado por la DEC CMC 11/13, poseía la virtud de encontrarse actualizado al incorporar el protocolo conocido como Ushuaia II, pero *mantenía el defecto de tener que ser modificado en caso de una nueva reforma o actualización normativa de aquellos instrumentos mencionados y otro, mucho más grave, relativo a que éste aún no había entrado en vigor*; este problema fue solucionado por la DEC CMC 14/15, que mantuvo el requisito de adherir al protocolo de Ushuaia I, suprimió la referencia al protocolo de Ushuaia II y *agregó la expresión "así como a todo instrumento complementario y/o modificadorio de éste, en vigor, al momento de la solicitud"*<sup>24</sup>. Finalmente, *será el Consejo de Mercado Común quien atribuya la condición de Estado asociado al solicitante, quien entonces podrá participar en calidad de invitado de las reuniones de los órganos de la estructura institucional del Mercosur para tratar temas de interés común, conforme artículos tercero y cuarto respectivamente*<sup>25</sup>.

Ahora bien, las cuestiones relativas a las *formalidades de vinculación entre el Mercosur y un Estado que ya es Asociado* se encuentran reguladas, en general, por la DEC CMC 28/04; en ella se establece que los acuerdos a los que se arriben y que tengan naturaleza de tratado internacional, *deberán ser firmados en ocasión de las reuniones del Consejo del Mercado Común, en un único instrumento jurídico y previa aprobación de su texto mediante decisión*<sup>26</sup>, se determina además que tales acuerdos *deberán entrar en vigor a los treinta días del depósito de la ratificación por el último Estado parte y que el acuerdo deberá contener una cláusula en ese sentido*<sup>27</sup>, y se determina que las controversias relativas a su aplicación o incumplimiento deberán ser resueltas por el sistema de solución de controversias del Mercosur, salvo que se trate de acuerdos que puedan ser considerados como Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica firmado entre las mismas partes, en cuyo supuesto deberán resolverse en la forma prevista en éstos<sup>28</sup>.

Por último, la DEC CMC 46/14 estableció el *derecho de los Estados asociados a participar de actividades en áreas de interés común financiadas con fondos Mercosur*, con exclusión de aquellas relacionadas con el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), comprende además la realización de aportes (en carácter de "adicionales") por parte del Estado Asociado que desee participar y que a tal efecto deberá presentar una solicitud por ante el órgano Mercosur competente respecto del fondo que se trate, quien lo elevará a consideración del Consejo de Mercado Común.

---

<sup>24</sup> Sin perjuicio de este acierto, el resto de la DEC CMC 14/15 presenta ciertas particularidades que llaman la atención sobremedida; en primer lugar, no menciona en sus considerandos a la DEC CMC 11/13 y modifica los artículos primero y noveno de la DEC CMC 18/04 en los mismos exactos términos que ya habían sido modificados por la DEC 11/13; la explicación podría encontrarse en el artículo cuarto de aquella, que deroga las disposiciones cuya materia haya sido reemplazada o sea contraria a lo por ella establecido, pero esta expresión -más cómoda antes que precisa- no justifica lo anterior.

<sup>25</sup> En la actualidad, el denominado "Mercosur ampliado", es decir el integrado por los Estados parte del Mercosur y sus Estados asociados, comprende a todos los Estados soberanos de Sudamérica.

<sup>26</sup> La Decisión contiene dos anexos, con *modelos* de decisión aprobatoria del texto de los instrumentos negociados y de la adhesión de Estados asociados a instrumentos ya suscriptos entre el Mercosur y otros Estados asociados. Respecto de la posibilidad de este último, se establece en el artículo octavo que deberá existir conformidad de todas las partes involucradas y que la adhesión deberá instrumentarse mediante la suscripción de un acta por parte de los signatarios anteriores y el adherente.

<sup>27</sup> La Decisión incluye el texto de la cláusula al efecto en su artículo quinto.

<sup>28</sup> La DEC CMC 28/04 fue actualizada el 20 de diciembre del año 2015 a través de la DEC CMC 42/15; en líneas generales, se adecuó el texto de forma tal de mencionar en forma expresa a los Estados Partes ni su cantidad, con lo cual se subsana la deficiencia de tener que reformar el texto de la norma cada vez que exista alguna modificación de ese tenor.

Sin perjuicio de lo mencionado, el artículo tercero de la Decisión mencionada determina que el *alcance en concreto* de la participación de los Estados asociados, así como sus derechos y obligaciones derivados, *deberán ser formalizados a través de un acuerdo* a suscribir finalmente entre el Estado asociado interesado y el Mercosur. En este sentido, la redacción de un *modelo de acuerdo* estuvo a cargo, conforme instrucción del artículo cuarto, del Grupo de Mercado Común, tarea que fue cumplida y aprobada por la DEC CMC 17/15, que además determinó el carácter inmodificable del párrafo inicial del modelo del acuerdo, así como la de sus cláusulas quinta, octava y décima a décima cuarta, pero dejando abierta la posibilidad de introducir las cláusulas adicionales necesarias, siempre que estén justificadas por la naturaleza específica del objeto del acuerdo y que no resulten contrarias a la normativa Mercosur.

Lo expresado hasta el presente no implica que el Mercosur no pueda suscribir acuerdos comerciales, o de otro tipo, con otros Estados; sino que, sólo aquellos mencionados en el artículo primero de la DEC CMC 18/04, modificada por DEC CMC 11/13, podrán suscribir acuerdos comerciales tendientes a adquirir la calidad de Estado Asociado.

Sin embargo, la realidad por fuera del desarrollo normativo indica que los acuerdos de relacionamiento externo del Mercosur hasta la fecha, han sido de nulo, poco o relativo éxito; de hecho, el informe del BID ya referido es concluyente al sostener que el Mercosur demuestra una *"escasa capacidad para concretar acuerdos significativos con el resto del mundo e insertarse en cadenas globales de valor"*, con énfasis el hecho que a ese momento *-más allá de los acuerdos suscriptos con los Estados miembro de ALADI- sólo habían sido "concluidos acuerdos de libre comercio de bienes con Israel y con Egipto, cuya entrada en vigor debió esperar muchos años, un acuerdo comercial más modesto con Palestina y acuerdos de preferencias con SACU y con la India"*<sup>29</sup>.

Expuesto lo anterior, se pasarán a enumerar todos los acuerdos que, con distintos alcances y grados de complejidad, ha suscripto el Mercosur, clasificándolos en tres períodos:

### **1) Período 1991 a 2004**

15/12/1995.- Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE;

25/06/1996.- Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n° 35 entre los gobiernos de los Estados Parte del Mercosur y la República de Chile;

17/12/1996.- ACE n° 36 con Bolivia;

16/04/1998.- Acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones;

15/12/2000.- Acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República de Sudáfrica;

05/07/2002.- ACE n° 54 entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Parte del Mercosur;

27/09/2002.- ACE n° 55 entre los Estados Unidos Mexicanos y el Mercosur sobre el sector automotor;

25/08/2003.- ACE n° 58 entre Perú y el Mercosur;

17/06/2003.- Acuerdo marco entre el Mercosur y la India;

25/01/2004.- Acuerdo preferencial de comercio entre el Mercosur y la India;

23/04/2004.- Acuerdo para iniciar las conversaciones con vistas a la suscripción de un acuerdo de libre comercio Mercosur-SICA<sup>30</sup>;

---

<sup>29</sup> BID, "Informe MERCOSUR: Hacia un cambio necesario", *op. cit.*, pp. 6 y 61.

<sup>30</sup> El acuerdo se dio en el marco de una reunión de cancilleres y, al parecer, sin verdaderas intenciones por el bloque vecino. En este sentido, el Documento de Trabajo N°9 del Centro de Formación para la Integración Regional -CEFIR-, señaló oportunamente que la primera reunión "de diálogo" tuvo lugar los

07/07/2004.- Acuerdo Marco entre el Mercosur y la República Árabe de Egipto;  
18/10/2004.- ACE n° 59 entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur;  
15/12/2004.- Acuerdo de alcance preferencial Mercosur- Unión Aduanera del África Austral SACU<sup>31</sup>.

## **2) Período 2005 a 2014**

08/12/2005.- Acuerdo marco sobre Comercio entre el Mercosur e Israel;  
21/06/2006.- ACE n° 62 entre el Mercosur y Cuba;  
18/12/2007.- Tratado de Libre Comercio entre Mercosur e Israel;  
30/06/2008.- Acuerdo marco entre el Mercosur y el Reino Hachemita de Jordania;  
30/06/2008.- Acuerdo marco para el Establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el Mercosur y la República de Turquía;  
23/07/2009.- Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Grupo Consultivo Conjunto para la Promoción del Comercio y las Inversiones entre el Mercosur y la República de Corea;  
02/08/2010.- Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario/fundamental/básico y medio/secundario entre los Estados Parte del Mercosur y Estados asociados (DEC CMC 21/10);  
02/08/2010.- Acuerdo marco de cooperación entre los Estados Parte del Mercosur y Estados asociados para la creación de equipos conjuntos de investigación (DEC CMC 22/10);  
02/08/2010.- Acuerdo de Libre Comercio con la República Árabe de Egipto;  
02/08/2010.- Memorándum de Entendimiento entre el Mercosur y la Corporación Andina de Fomento -CAF-, con una duración prevista de cinco años, renovable;  
16/12/2010.- Acuerdo marco para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y la República árabe Siria;  
16/12/2010.- Acuerdo marco de comercio y cooperación económica entre el Mercosur y la Organización para la Liberación de Palestina, en nombre de la Autoridad Nacional Palestina;  
16/12/2010.- Memorándum para el Establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación entre el Mercosur y la República de Cuba;

---

días 21 y 22 de febrero del año 2005 en Honduras, no colmando las expectativas de nuestro bloque, que sólo fue recibido por la delegación hondureña; no pudiendo pasar a una verdadera instancia de negociación tras la comunicación formal del Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana relativa a que, *si bien les interesaba ampliar sus relaciones comerciales con otros bloques, su agenda no les permitía iniciar tratativas con el Mercosur y que se comunicarán cuando así lo consideren conveniente*. Cfr. Lujan, Carlos; "Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración." CEFIR, Documento de Trabajo n° 9, Año 2010, Montevideo, Uruguay, pp. 22-23. Disponible en

<https://eulacfoundation.org/es/system/files/AGENDA%20EXTERNA%20DEL%20MERCOSUR%20UN%20FACTOR%20CLAVE%20DE%20INTEGRACION%20C3%93N.pdf> (Última consulta 01.09.20).

<sup>31</sup> Carlos Luján menciona que los primeros acercamientos se dieron, en realidad, entre el Mercosur y la República de Sudáfrica, a los efectos de establecer entre ambas una zona de libre comercio, llegándose incluso a la aprobación de un acuerdo marco al efecto, a través de la DEC CMC 62/00. Sin embargo, en el año 2002, la República de Sudáfrica acudió a las reuniones de negociación con representantes de la SACU, solicitando su inclusión en el proceso. El bloque mercosureño consideró en ese momento que la solicitud era demasiado pretenciosa, admitiendo la inclusión sólo a los efectos de arribar a un acuerdo de preferencias arancelarias. Cfr. Lujan, Carlos; "Mercosur: 20 AÑOS", en Caetano, Gerardo (Coord.); *Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir)*, Montevideo, Uruguay, Año 2011, 360. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf> (Última consulta 01.09.20).

16/12/2014.- Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica entre el Mercosur y la República Tunecina;

16/12/2014.- Memorándum de Entendimiento de Comercio y Cooperación Económica entre el Mercosur y la República de El Líbano.

### **3) Período 2015 a 2020**

16/07/2015.- Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y la República Cooperativa de Guyana<sup>32</sup>;

16/07/2015.- Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República Cooperativa de Guyana;

16/07/2015.- Acuerdo marco de asociación entre el Mercosur y Surinam;

16/07/2015.- Atribución de la condición de Estado asociado del Mercosur a la República de Surinam;

14/12/2016.- Negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)<sup>33</sup>;

20/07/2017.- Memorándum de entendimiento de cooperación internacional entre el Mercosur y la Corporación Andina de Fomento -CAF- (DEC CMC 12/2017), con una duración prevista de 5 años, renovable;

20/07/2017.- Memorando de entendimiento en materia de cooperación internacional entre el Mercosur y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, el derecho al desarrollo y el combate a la pobreza (DEC CMC 13/17);

20/07/2017.- Convenio de cooperación entre el Mercosur y la Asociación Mercosur de Normalización -AMN- (DEC CMC 14/17)<sup>34</sup>;

12/04/2017 Reactivación de negociaciones Mercosur Canadá<sup>35</sup>;

09/05/2017.- Reunión Mercosur-Japón<sup>36</sup>;

---

<sup>32</sup> La pretensión del Mercosur, expresada en los propios considerandos, es vincularse a Guyana para aprovechar su posición en la integración del Caribe y lograr así una aproximación al Caricom.

<sup>33</sup> Los diálogos exploratorios dieron inicio en diciembre del año 2000, con la suscripción de una declaración en materia de cooperación, bajo cuyo marco se relanzaron negociaciones en el año 2015. Habiendo finalizado en forma positiva un diálogo exploratorio en el mes de octubre del año 2016, se autorizó al GMC -por DEC CMC 08/16, a iniciar las negociaciones con vistas a la suscripción de un acuerdo de libre comercio, las cuales concluyeron de forma satisfactoria en el mes de agosto de 2019, como se verá.

<sup>34</sup> La AMN es una asociación civil sin fines de lucro con sede en la ciudad de San Pablo (RFB), que nuclea a todas las entidades de normalización técnica de los Estados parte del Mercosur que desarrollan los trabajos de normalización en el marco de entidades de normalización de alcance internacional. Si bien las "normas técnicas" son de cumplimiento voluntario, guardan estrecha vinculación con las normas técnicas -que son de contenido obligatorio-, de allí la conveniencia de la vinculación, en los propios términos de la Decisión.

<sup>35</sup> El primer acercamiento se produjo en el Año 1998 con la suscripción del Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones Mercosur - Canadá y Plan de Acción; sin embargo, las pretensiones negociadoras por parte de éste se encontraban enmarcadas en el acuerdo ALCA que, al verse frustrado, determinaron una pérdida de interés para el Estado del norte, la cual fue matizada a través de la exigencia de una negociación que fuese mucho más profunda, determinando así el cierre del diálogo (Ver Lujan, Carlos, "Mercosur: 20 años", *op. cit.*, p. 347). Los diálogos se reactivaron en forma efectiva en el año 2017 y a lo largo de las reuniones se acordó negociar con el objetivo de establecer un Acuerdo de Comercio Integral; habiéndose celebrado la última reunión en el mes de agosto del año 2019, con importantes avances en los sectores de intercambio de bienes, servicios, inversiones, compras públicas, comercio inclusivo y solución de controversias, entre otras. Puede consultarse la sección que al respecto mantiene el Sistema de Información sobre Comercio Exterior que mantiene la Organización de Estados Americanos en [http://www.sice.oas.org/TPD/CAN\\_MER/CAN\\_MER\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_MER/CAN_MER_s.ASP) (Última consulta 01.09.20).

<sup>36</sup> La reunión no marcó más que la reanudación del diálogo, que se había dado por vez primera en el año 2004, en Tokio, con abordaje de temas diversos, pero con claras intenciones por parte del bloque de

17/12/2018.- Memorándum de cooperación en cuestiones comerciales y económicas entre el Mercosur y la Comisión Económica Euroasiática (CEEa) DEC CMC 15/18<sup>37</sup>;

29/04/2019.- Primera ronda de negociaciones Mercosur Singapur<sup>38</sup>;

28/06/2019.- Conclusión de las negociaciones Mercosur-UE<sup>39</sup>;

12/07/2019.- Finalización ronda de negociaciones exploratorias con Corea del Sur<sup>40</sup>;

26/08/2019.- Cierre de las negociaciones Mercosur - EFTA tendientes al establecimiento de una zona de libre comercio<sup>41</sup>.

Por otra parte, el Mercosur intervino en los foros de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y entabla negociaciones tanto con otros países como con áreas de integración en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para la liberalización comercial multilateral.

Además, todos los Estados Parte fueron miembros, a su vez de UNASUR (Unión de Naciones Suramericana). En pos de la complementariedad y articulación de ambos

---

ingresar en negociaciones tendientes al establecimiento de una zona de libre comercio. Sin embargo, en ese tiempo, en la LV reunión ordinaria del GMC quedó expresado que Japón no poseía intención alguna de avanzar en tal sentido (Lujan, Carlos, "Agenda Externa...", *op. cit.*, p. 48). Ahora bien, en un artículo culminado a la sazón en el mes de octubre del año 2017 y publicado al siguiente, se señala que a partir de la asunción del primer ministro Shinzo Abe en el año 2012, dio inicio una nueva etapa en el relacionamiento externo del país del Sol naciente, de la mano de su política denominada "Abenomics", a raíz de la cual se emprendieron serias negociaciones con la Unión Europea, Estados Unidos y, en menor medida, América Latina; dentro de esta última con especial interés en la República Federativa del Brasil, con quien mantiene una relación bilateral desde el año 1895, y más allá del hecho de la suscripción de un acuerdo similar con la República Argentina en el año 1898. Asimismo, señala el artículo, como factor determinante de la nueva predisposición a la negociación, el cambio de administraciones que tuvo lugar a fines del año 2015, con un gesto concreto por parte del gobierno japonés como fue la reapertura de la oficina JETRO en Buenos Aires, cerrada durante los años anteriores. Cfr. Bartesaghi, Ignacio, De María, Natalia y Pereira, María Eugenia, "Las relaciones entre Japón y el Mercosur. Un enfoque desde el comercio"; en *Humanía del Sur*, Año 13, Nº 24, enero-junio, 2018. pp. 87-102. Disponible en [https://www.researchgate.net/profile/Ignacio\\_Bartesaghi/publication/332902968\\_Las\\_relaciones\\_entre\\_Japon\\_y\\_el\\_Mercosur\\_Un\\_enfoque\\_desde\\_el\\_comercio/links/5cd16721299bf14d957d0fb4/Las-relaciones-entre-Japon-y-el-Mercosur-Un-enfoque-desde-el-comercio.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ignacio_Bartesaghi/publication/332902968_Las_relaciones_entre_Japon_y_el_Mercosur_Un_enfoque_desde_el_comercio/links/5cd16721299bf14d957d0fb4/Las-relaciones-entre-Japon-y-el-Mercosur-Un-enfoque-desde-el-comercio.pdf) (Última consulta 01.09.20).

<sup>37</sup> Se trata de un acercamiento para conocimiento mutuo y exploratorio de oportunidades de relación comercial. La CEEa, se conformó en 2014 con la suscripción del Tratado de Astaná, que nuclea a Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia.

<sup>38</sup> El primer acercamiento se dio en el año 2004 con la pretensión, por parte del bloque, de suscribir un acuerdo de libre comercio; sin embargo, para el año 2008 no había podido avanzarse de la vinculación en materia de cooperación. Por ello, la ronda comenzada en el año 2019 puede ser considerada como la primera negociación comercial formal con un país miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). El objetivo del bloque es ahora arribar a un acuerdo que se transforme en una puerta de entrada al sudeste asiático en general y que resulte atractivo para la Inversión Extranjera Directa, siendo Singapur uno de sus principales exponentes. Dentro de las secciones ya bajo discusión se encuentran: acceso al mercado de bienes, medidas sanitarias y fitosanitarias, cooperación aduanera y facilitación del Comercio, comercio de servicios, inversiones, e interacción entre las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs)

<sup>39</sup> Dada la importancia de este acuerdo, se lo desarrollará infra.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> La información oficial sobre el acuerdo refiere que resulta comprensivo de más del 97% de la oferta exportable por parte del Mercosur, con mejoras importantes respecto de carne bovina, carne aviar, vinos, maíz, miel y aceites vegetales, entre otros; se señala al mismo tiempo que EFTA eliminará los aranceles para la casi totalidad de los productos manufacturados ( <https://www.mercosur.int/comunicado-conjunto-cierre-de-las-negociaciones-mercursosur-efta/> ), mientras que el Mercosur posee plazos de hasta 15 años para liberalizar sectores sensibles, en forma gradual ( [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EFTA/Studies/30-08-19\\_resumen\\_informativo\\_mercosur-efta.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EFTA/Studies/30-08-19_resumen_informativo_mercosur-efta.pdf), última consulta 01.09.20).

bloques, la DEC CMC n° 24/12 dispuso en su artículo primero: “Impulsar la articulación y complementación de las políticas, acuerdos y compromisos asumidos en el FCCP y en las Reuniones de Ministros y/o Reuniones Especializadas del Mercosur cuyo seguimiento efectúa el FCCP, con las iniciativas de similar contenido desarrolladas en la UNASUR, a fin de optimizar los recursos, evitar la superposición de tareas y potenciar los esfuerzos desplegados en los esquemas de integración en América del Sur”.

Asimismo, los países miembros del Mercosur son parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), integrada por 33 países americanos, excluyendo a Estados Unidos y a Canadá.

A continuación, efectuaremos un desarrollo ampliatorio del relacionamiento del bloque con cuatro contrapartes en específico: el Estado de Israel, la República Árabe de Egipto, Corea del Sur y la Unión Europea. Los dos primeros, por ser los que iniciaron el verdadero camino del relacionamiento externo del bloque; el tercero, por las discusiones que lleva aparejado en materia industrial; y el último, por ser -hoy día- el pináculo en la materia.

#### **4. EL RELACIONAMIENTO MERCOSUR- ESTADO DE ISRAEL**

El acercamiento inicial se produjo en el año 1999, con la proposición por parte del Estado de Israel de suscribir un "acuerdo de cooperación en materia de comercio e inversiones", con vistas a establecer una Zona de Libre Comercio, la cual no supo ser bien recepcionada por el bloque -en donde sólo se contó con el visto bueno de la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil-<sup>42</sup> Sin embargo, en el año 2000, el por entonces Grupo Ad de Relacionamiento Externo informó al Estado de Israel la intención del bloque de negociar un acuerdo marco con una primera reunión técnica durante la segunda mitad del año 2001; pero esta reunión no tuvo lugar<sup>43</sup> En el año 2004 el Estado de Israel expresa su interés de retomar los diálogos exploratorios, pero en esta oportunidad fue la República Federativa de Brasil quien se opuso<sup>44</sup>. Finalmente, las diferencias fueron esfumadas y, tras varias negociaciones conjuntas, se pudo arribar al acuerdo marco del año 2005 que fue aprobado por DEC CMC 22/05; sin embargo, jamás entró en vigor, pues las partes decidieron pasar en forma directa a la suscripción de un tratado de libre comercio, cuya suscripción tendría lugar el 18 de diciembre de 2007, que entraría en vigor, respecto de todos los miembros del bloque, el 24 de marzo de 2010.

En líneas generales, el tratado se encuentra dividido en cuatro grandes secciones: i) Preámbulo; ii) Disposiciones Iniciales; iii) Disposiciones Generales; iv) Disposiciones Finales. En cuanto a las desgravaciones arancelarias, los datos oficiales remarcaban que el 83% de los ítems arancelarios negociados gozarían de un acceso inmediato por parte del Estado de Israel; el Mercosur, por su parte, se obligó a un acceso inmediato respecto del 26% del universo negociado mientras que respecto del restante se comprometió a desgravarlos: i) un 10% en un plazo de cuatro años; ii) un 36% en un plazo de ocho años; iii) un 28% en un plazo de 10 años<sup>45</sup>. Sin embargo, un informe detallado publicado en CEI en el año 2008 dejaba en evidencia que, para la República Argentina,

---

<sup>42</sup> Lujan, Carlos, “Mercosur: 20 años”, *op.cit.*, p. 353.

<sup>43</sup> *Ibidem.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> Ver [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_ISR/Implementation/PRY\\_entry\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_ISR/Implementation/PRY_entry_s.pdf) (Última consulta 01.09.20).

si bien el acuerdo comprende casi la totalidad del comercio bilateral, en realidad cerca del 80% de sus exportaciones no iban a recibir un beneficio distinto al que ya poseían, pues ya contaban con un ingreso libre de arancel; sin perjuicio de ello, se estimaba un incremento en dinero del intercambio, cercano al 6% de mínima (u\$s 1,3 millones) y al 17% de máxima (u\$s 3,9 millones)<sup>46</sup>.

## 5. EL RELACIONAMIENTO MERCOSUR - REPÚBLICA ÁRABE DE EGIPTO

El inicio de acercamiento se daría durante la reunión del G-20 del año 2003 por parte de Egipto, quien en enero del año siguiente enviaría al Mercosur una propuesta formal de negociación de tratado de libre comercio<sup>47</sup>; a consecuencia de esta intención bien recibida, se suscribió el acuerdo marco entre ambas partes en el mes de julio.

El acuerdo señalaba en su artículo segundo, de forma clara y concreta, que su objetivo era establecer las condiciones y mecanismos para negociar una *Zona de Libre Comercio en conformidad a las normas de la Organización Mundial del Comercio* y a emprender negociaciones para ampliar el acuerdo de preferencias fijas existente, a resultados de lo cual ya para el mes de octubre la Presidencia Pro Tempore del Mercosur, en ejercicio por la República Federativa del Brasil, había enviado una propuesta de acuerdo de preferencias fijas<sup>48</sup>. A pesar de este impulso inicial, la siguiente reunión de negociación tuvo lugar recién en el mes de noviembre del año 2009, en Montevideo; seguida de una tercera reunión en la ciudad de El Cairo en el mes de marzo del año 2010, para así llegar a la suscripción del Tratado de Libre Comercio en el mes de agosto; sin embargo, debió esperarse hasta el 1° de septiembre del año 2017 para que pudiera entrar en vigor.

Pasando a considerar en este punto los aspectos generales del tratado de libre comercio, podemos enfatizar lo siguiente:

I) Está organizado en cinco capítulos que versan sobre: i) disposiciones generales; ii) delimitación del concepto de "bienes originarios"; iii) salvaguardias preferenciales; iv) solución de controversias; v) disposiciones finales.

II) Respecto al programa de desgravación arancelaria, ambas partes acordaron una desgravación inmediata respecto de un conjunto determinado bienes<sup>49</sup>, mientras que el resto del universo arancelario fue segmentado en cinco conjuntos: aquellos que serán desgravados en su totalidad en plazo de cuatro años y a razón de un 25% cada año; ii) aquellos que serán desgravados en su totalidad en plazo de ocho años y a razón de un 12,5% cada año; iii) aquellos que serán desgravados en su totalidad en plazo de diez años y a razón de un 10% cada año; iv) aquellos que estarán sujetos a una desgravación atípica<sup>50</sup>; v) aquellos que no sufrirán desgravación alguna.

Ahora bien, ya en el mes de agosto del año 2010, un informe de la Fundación Instituto Argentino de Negociaciones Agrícolas Internacionales señalaba que la República Árabe de Egipto ya aplicaba aranceles bajos a la mayoría del universo arancelario; de hecho, inferiores al 5%; mientras que los aranceles más altos se encontraban en los aceites refinados (10%); pero que aun así, el arancel era del 0% en los principales productos

---

<sup>46</sup> D'Elía, Carlos y Galperín, Carlos, "Acuerdo de Libre Comercio Mercosur - Israel: Análisis del impacto para la Argentina"; en *Revista del CEI*, número 11, mayo 2008, pp. 65 - 86; en especial p. 85. Disponible en <http://www.cei.gov.ar/userfiles/revista11.pdf> (Última consulta 01.09.20).

<sup>47</sup> [http://www.sice.oas.org/TPD/MER\\_EGY/MER\\_EGY\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EGY/MER_EGY_s.asp) (Última consulta 01.09.20).

<sup>48</sup> Lujan, Carlos; "Mercosur: 20 años"; *op. cit.*, p. 354.

<sup>49</sup> En el caso de la República Árabe de Egipto comprende el 32,6% de sus posiciones arancelarias, conforme datos oficiales. Ver [https://relex.mercosur.int/red\\_acuerdos/describir/12](https://relex.mercosur.int/red_acuerdos/describir/12) (Última consulta 01.09.20).

<sup>50</sup> Conforme los datos oficiales dependen del producto y sólo llegan hasta un 30% de preferencias.

exportados por la República Argentina, con la excepción del aceite de soja en bruto (2%), tortas y residuos de la extracción del aceite de soja (5%); señalando, por último, que las verdaderas oportunidades se encontraban en los productos procesados de materias primas agrícolas, pues poseían aranceles de entre 20% y un 30%<sup>51</sup>.

## 6. EL RELACIONAMIENTO MERCOSUR - COREA DEL SUR

Los diálogos con la República de Corea datan del año 1997, siempre con relación a la posibilidad de aumentar el intercambio de comercio bilateral; comenzando las negociaciones concretas y sólidas el 25 de mayo del año 2018, dentro de lo que el propio bloque denominó como "agenda asiática del Mercosur". Las reuniones exploratorias culminaron con doce temas claramente consolidados, dentro de los cuales debe de terminar de definirse la oferta final de cada parte: i) acceso al mercado de bienes; ii) comercio de servicios; iii) comercio electrónico e inversiones; iv) reglas de origen; v) medidas sanitarias y fitosanitarias; vi) obstáculos técnicos al comercio; vii) solución de controversias; entre otros<sup>52</sup>.

Sin embargo, este diálogo más concreto tuvo por antecedente el iniciado en el año 2004 con la realización de un estudio conjunto sobre la viabilidad de un acuerdo comercial entre aquel Estado y el bloque regional, el cual concluyó -en el año 2006- con un análisis de impacto regional y en cada uno de los miembros del bloque. Un resumen del estudio de impacto para la República Argentina fue elaborado en el año 2008<sup>53</sup>. En éste se remarcó que, dado que el comercio bilateral es en su mayoría inter-industrial, el acuerdo resultaría beneficioso para la Argentina en materia agrícola, cueros teñidos y pieles de ganado bovino, productos de madera, y agropecuarios en general<sup>54</sup>, pero con amenazas a ser consideradas respecto de la producción interna exportable en un porcentaje aproximado al 19,3% del total<sup>55</sup>, y respecto de la producción local en sectores como plásticos, equipos eléctricos y electrónicos, filamentos textiles y automóviles<sup>56</sup>. Se enfatiza que la República Argentina no es un destino importante en términos cuantitativos para el Estado asiático, pero que una reorientación del comercio motivada en las preferencias arancelarias podría determinar una variación importante en términos relativos<sup>57</sup>; no obstante, no se consideraron los efectos relativos a los flujos de inversión. Por su parte, un estudio más reciente, efectuado por la Fundación INAI en el año 2019, identificó oportunidades de exportación para un 86% del universo agroindustrial, no detectando amenazas de pérdida, en ese sector, respecto del mercado local ni brasileño<sup>58</sup>.

---

<sup>51</sup> Informe "Mercosur-Egipto", 27/08/2010, disponible en <http://inai.org.ar/810-17900/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>52</sup> Ver <https://www.mercosur.int/mercursosur-y-la-republica-de-corea-mas-cerca-de-firmar-un-acuerdo-comercial/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>53</sup> Cicowiez, Martín, D'Elía, Carlos, Galperín, Carlos y Sessa, Carolina, "Estudio de factibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR-Corea: análisis del impacto para la Argentina", en *Revista del CEI*, número 12, agosto de 2008, pp. 55 - 81. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4087254> (Última consulta 01.09.20).

<sup>54</sup> *Idem*, pp. 74 - 75

<sup>55</sup> *Idem*, p. 66.

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 67 - 68.

<sup>57</sup> *Idem*, p. 67.

<sup>58</sup> Ver <http://inai.org.ar/analisis-preliminar-negociaciones-mercursosur-corea-del-sur/> (Última consulta 01.09.20).

## 7. RELACIONAMIENTO MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA

### *Antecedentes y evolución*

Los primeros acercamientos entre ambos bloques quedaron formalizados a través de la suscripción del Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE el 15 de diciembre de 1995, aunque recién logra entrar en vigor a partir del 1 de julio de 1999. De allí que las negociaciones para la constitución de un área de libre comercio datan del mes de abril del año 2000 hasta el mes de mayo del año 2002, resultando comprensivas de tres áreas: i) diálogo político, ii) temas económicos y comerciales; y iii) cooperación.

El proceso negociador seguiría en Lisboa, en octubre de 2004, donde los representantes del Mercosur y la UE reiteraron el carácter prioritario de la negociación. Luego, en mayo de 2005, en una reunión en Luxemburgo, los ministros examinaron los progresos realizados, y en septiembre del mismo año una reunión ministerial evaluó los progresos alcanzados.

El proceso pasa por una larga etapa de enfriamiento hasta que, el 4 de mayo del año 2010, la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones. A partir de ello, entre el 29 de junio y el 2 de julio, se realizó la nueva primera ronda de negociaciones del acuerdo; la segunda en Bruselas, entre el 11 y el 15 de octubre, y la tercera en Brasilia, entre el 22 de noviembre y el 7 de diciembre. Las reuniones posteriores se llevaron a cabo del 14 al 18 de marzo de 2011 en Bruselas, Bélgica, y del 2 al 6 de mayo de 2011 en Asunción, Paraguay.

La vigésima segunda reunión del Comité de Negociaciones Birregional se llevó a cabo en Bruselas. La siguiente, en Montevideo, Uruguay, del 7 al 11 de noviembre del año 2011.

Entre los días 12 y 16 de marzo del año 2012, el Mercosur y la Unión Europea celebraron la octava ronda de negociaciones para un acuerdo de asociación, en el marco de la 24ª reunión del Comité de Negociaciones Birregional en Bruselas. Sin embargo, las conversaciones volvieron a congelarse durante el transcurso de este año. Recién, el 11 de mayo del año 2016 los dos bloques intercambiaron ofertas y en el mes de octubre llevaron a cabo una nueva ronda negociadora.

El último encuentro del año 2017 fue en Buenos Aires, durante la undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) donde no se pudo cumplir con la expectativa de conseguir un acuerdo político, principalmente ante la ausencia de una oferta satisfactoria para carnes y biocombustibles por parte de los europeos. En definitiva, las reuniones celebradas a lo largo de este año evidenciaron problemas relativos a los diferentes intereses de las partes; mientras el Mercosur pretendía mejorar las condiciones de acceso para las mercaderías agroindustriales, la UE iba más allá de los bienes, interesándose por el comercio de servicios, la protección de las inversiones, la participación en las compras públicas y la protección de los derechos de propiedad intelectual, sobre todo en materia de patentes e indicaciones geográficas<sup>59</sup>. Este inconveniente se sorteó por vía de continuar negociando en general e ir resolviendo las cuestiones técnicas dentro de grupos específicos.

Así, durante los meses de junio y julio del año siguiente, se efectuaron reuniones con la finalidad de revisar los temas de los grupos de negociación y preparar la reunión en materia de agricultura, que no pudo llegar a un acuerdo sobre el nivel de las cuotas ofrecidas por la UE, cronogramas de desgravación de ciertos bienes y, en particular, del sector automotriz<sup>60</sup>. Para fines del año 2018 estos inconvenientes seguían existiendo,

---

<sup>59</sup> BID, “Informe Mercosur: Hacia un cambio necesario...”, *op. cit.* pp. 73 – 74.

<sup>60</sup> *Ibidem.*

pero el año pudo finalizarse con discusiones sobre diversas áreas: i) Comercio de Bienes, ii) vinos y espirituosas, iii) reglas de origen, iv) compras públicas; v) propiedad intelectual e indicaciones geográficas; vi) empresas de propiedad estatal; vii) Subsidios. Los acuerdos específicos en ese momento fueron pocos, pero el diálogo era inmenso; por ejemplo, en el primer ítem se debatió sobre el controvertido tributo a la exportación y sus monopolios, en el segundo sobre las prácticas enológicas, certificación y rotulación, en el tercero se expusieron criterios técnicos específicos que determinan origen, etc.<sup>61</sup>.

Las primeras reuniones de negociación del año 2019 se celebraron en los meses de marzo y mayo, con diálogos constructivos y de progreso en varias de las áreas, no sólo entre los jefes negociadores sino en mesas explicativas con representantes del sector privado de ambos bloques y de la sociedad civil<sup>62</sup>. La estrategia triunfadora fue la de cerrar un acuerdo de tipo político en términos generales, aunque con ciertos acuerdos en específico, y diferir el cierre de los puntos más arduos en la tarea de los grupos específicos, que fueron desarrollando un enorme papel en ese aspecto. Fue entonces que el día 28 de junio del año 2019 se anunció al globo que ambos bloques habían alcanzado un Acuerdo de principio de Asociación Estratégica con vistas a establecer una Zona de Libre Comercio<sup>63</sup>.

### *El acuerdo*

Alcanzado en junio de 2019, tras 20 años de negociaciones comerciales, el acuerdo todavía debe someterse a revisión jurídica, antes del visto bueno de los países europeos a la firma formal, lo que no será antes de finales de este año. Si bien para la vigencia definitiva se necesita la aprobación de los parlamentos nacionales de todos los Estados, se ha acordado la aplicación provisional del acuerdo en lo que hace al sector de intercambio de bienes, siempre que así lo aprueben el Consejo y el Parlamento Europeo y por lo menos un Estado Parte del Mercosur lo haya ratificado<sup>64</sup>.

Ahora bien, en líneas introductorias y generales, la información oficial del bloque refiere que el acuerdo brindará oportunidades de exportación a un mercado de más de 500 millones de habitantes, con un PBI per cápita de u\$s 34.000<sup>65</sup>. A su vez, se señala que: i); en el campo de los bienes agrícolas, la UE liberaliza el 81,7% del total, ofreciendo cuotas o preferencias fijas para un 17,7%, y excluyendo de todo tipo de preferencias al 00,6% restante<sup>66</sup>; ii) respecto de las mercaderías industriales, la UE liberaliza en forma inmediata el 80% del total, mientras que el bloque posee plazos de

---

<sup>61</sup> Reporte del estado de negociación de la Comisión Europea relativo a la trigésima séptima reunión de negociaciones, 10 a 13 de diciembre de 2018. Disponible en [http://www.sice.oas.org/tpd/mer\\_eu/negotiations/Round\\_37\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Round_37_e.pdf) (Última consulta 01.09.20).

<sup>62</sup> Ver [http://www.sice.oas.org/tpd/mer\\_eu/negotiations/Round\\_38\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Round_38_s.pdf) (Última consulta 01.09.20).

<sup>63</sup> Ver [http://www.sice.oas.org/tpd/mer\\_eu/negotiations/Agt\\_Reached\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Agt_Reached_s.pdf) (Última consulta 01.09.20).

<sup>64</sup> Esta modalidad ya se utilizó en el acuerdo Mercosur - Estado de Israel (artículo quinto del capítulo XIII) con la desventaja, apreciada con posterioridad, relativa a plazos de desgravación arancelaria, que entraron a regir en forma dispar.

<sup>65</sup> Ver <https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>66</sup> En lo que concierne a nuestra República Argentina, el 63% de las exportaciones a la UE son de bienes agrícolas. Ver <https://www.mercosur.int/todos-los-datos-sobre-el-historico-acuerdo-mercosur-ue/> (Última consulta 01.09.20).

hasta 15 años para liberalizar sectores sensibles y en forma gradual<sup>67</sup>; iii) se contemplan beneficios para las Pequeñas y Grandes Empresas, a través de programas de inserción en cadenas globales de valor, asistencia técnica, participación en compras públicas, entre otras; iv) se establecerán protocolos -plazos y procedimientos concretos- en materia sanitaria, fitosanitaria y normas técnicas; v) se aplicaría un procedimiento de auto-certificación en materia de origen, con un período de transición de cinco años con fines de adaptación; en materia de servicios, los prestadores de ambos bloques podrán acceder al mercado de la contraparte en las mismas condiciones que los nacionales<sup>68</sup>; vi) se facilita el incremento de la inversión extranjera, sugiriéndose que la misma podría, como punto de mínima, triplicarse en la región<sup>69</sup>; vii) se prohíben las subvenciones a la exportación y medidas de efecto equiparable<sup>70</sup>.

Si se profundiza un poco más se podrá apreciar que, en materia de origen, el capítulo respectivo se encontraría organizado en tres secciones: A) Normas de Origen; B) Procedimientos de Origen; C) Cuestiones diversas. En la primera sección se definen los requisitos para los productos originarios, la norma de absorción y el principio de territorialidad; en la segunda, se detallaría lo correspondiente a las solicitudes de trato arancelario preferencial, procedimientos e inspecciones -no permitiéndose inspecciones directas de las autoridades aduaneras del importador hacia un exportador, en caso de duda las autoridades aduaneras se prestarán asistencia mutua-; en la tercera, por último, se encontrarían disposiciones transitorias y respecto de Andorra, San Marino, Ceuta y Melilla<sup>71</sup>.

Se incluiría también un capítulo relativo a los instrumentos de defensa comercial para abordar los problemas del dumping y subvenciones, al tiempo que contendría cláusulas de salvaguardia que permitirían subsanar los daños causados por aumentos inesperados de importantes preferenciales del acuerdo, la misma contaría con una duración de hasta 18 años a partir de la entrada en vigor del acuerdo y permitiría la suspensión de las preferencias durante un plazo de dos años, prorrogable por otros dos<sup>72</sup>.

Por otra parte, a medida que se van acordando posiciones en los diferentes sectores específicos<sup>73</sup>, se dan a publicidad -con la aclaración que no son vinculantes y que en la versión final podrían encontrarse diferencias- Así, por ejemplo, en materia de integración regional un, por ahora, artículo décimo establecería que *se reconocen diferencias de desarrollo entre ambos sistemas y, por tal motivo, la libre circulación de bienes y servicios se efectuará, en general, en las condiciones establecidas y vigentes dentro de cada bloque y de forma de no asignar a los bienes extra bloque un tratamiento distinto al percibido por un bien originario intra bloque*. No obstante, las partes se obligan a facilitar el comercio y tránsito de los bienes de la otra, y a revisar periódicamente sus procedimientos aduaneros, evitando la duplicación de controles o

---

<sup>67</sup> El 60% de la oferta total del Mercosur, se desgarrará en un plazo de 10 años o más. Ver <https://www.mercosur.int/todos-los-datos-sobre-el-historico-acuerdo-mercosur-ue/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>68</sup> En lo que respecta a nuestro país, se indica que el sector de servicios es el tercero en importancia, detrás del sojero y automotor, con valores anuales superiores a los seis mil millones de dólares y generador de más de 430.000 puestos de trabajo. Ver <https://www.mercosur.int/todos-los-datos-sobre-el-historico-acuerdo-mercosur-ue/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>69</sup> Ver <https://www.mercosur.int/todos-los-datos-sobre-el-historico-acuerdo-mercosur-ue/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>70</sup> Acuerdo de Principio, p. 4. Ver [http://www.sice.oas.org/tpd/mer\\_eu/mer\\_eu\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/mer_eu_s.asp) (Última consulta 01.09.20).

<sup>71</sup> *Ídem*, p. 5.

<sup>72</sup> *Ídem*, p. 7.

<sup>73</sup> Es decir, aquellos que no habían logrado cerrarse y cuyo tratamiento se difirió a los grupos específicos.

presentaciones; se estipula además que se permitirá la libre prestación de servicios, con las mismas aclaraciones y para las prestadoras de cada bloque que se establezcan en el territorio del otro<sup>74</sup>.

Las ventajas del acuerdo no dejan de ser señaladas por sus negociadores; quienes, no obstante, también han resaltado la necesidad de fortalecer y asistir a aquellos sectores del bloque que sufrirán mayor impacto. En este sentido, en una reciente conferencia, Silvina Baron Knoll<sup>75</sup> remarcó esta necesidad, así como también lo hicieron Belén Gracia<sup>76</sup> y Marisa Bircher<sup>77</sup>, quien además resaltó que: *i) se trató de un mensaje de importancia mundial frente a un escenario de tensión comercial entre EEUU y China; ii) los negociadores de la República Argentina trabajaron con todas las Cámaras, con todas las provincias e incluso con sindicatos; iii) se tomaron como referencia todos los acuerdos firmados por UE en forma previa; iv) el acuerdo contempla todas las economías regionales de la República Argentina, las cuales verán incrementar sus exportaciones, aunque algunas más que otras -claro está-.*<sup>78</sup>

### ***Futuro del acuerdo***

Voces variopintas se han alzado, con mucho, poco o, en ocasiones, ningún fundamento, en la vertiente de opiniones relativas a la conveniencia o no del acuerdo y a sus probables o ficticias consecuencias. Pero el hecho es que, si se presta atención a aquellas con trayectoria en la materia, podrá advertirse que el paso final hacia la firma del acuerdo es inevitable y que, en definitiva, terminará siendo beneficioso para ambos bloques.

En este sentido opinó Carlos Molina del Pozo quien, no obstante, no dejó de apuntar ciertos temas que podrían o deberían de llamar la atención: *i) En Europa las Pymes son la mayoría del tejido industrial y comercial, sometidas en forma férrea política regulatoria en materia de competencia, si bien el acuerdo presenta muchos beneficios potenciales para este tipo de empresas ¿Estarán las Pymes del Mercosur preparadas para afrontar una regulación de la competencia?<sup>79</sup>; ii) EFTA posee un acuerdo con UE, el EEE -Espacio Económico Europeo- ¿Cómo será la sinergia de estos acuerdos?; iii) la vía de la aplicación provisional no resultaría conveniente, en su opinión se ha perdido una oportunidad para obligar al Mercosur a ser un bloque serio<sup>80</sup>.*

<sup>74</sup> Ver [http://www.sice.oas.org/tpd/mer\\_eu/mer\\_eu\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/mer_eu_s.asp) (Última consulta 01.09.20).

<sup>75</sup> Directora de la Sección Derecho de la Integración en la Asociación Argentina de Derecho Internacional.

<sup>76</sup> Ex Directora de Política Comercial con el Mercosur y Aladi del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

<sup>77</sup> Ex Secretaria de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Trabajo de la República Argentina.

<sup>78</sup> "Mercosur: relaciones externas, acuerdos Mercosur-UE y Mercosur-EFTA: opinan las negociadoras", 19/06/20; disponible en <https://youtu.be/YJxxHNTKLO> (Última consulta 01.09.20).

<sup>79</sup> Sobre este punto en particular opinó con posterioridad Liliana Bertoni (Secretaria Académica Unión de Parlamentarios del Mercosur UPM y miembro titular del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la integración), señalando que la situación actual de la reglamentación del Derecho de la Competencia en el Mercosur no es la más adecuada; enfatizó que si bien en el año 1996 se dictó un "Protocolo de Fortaleza o Protocolo de Defensa de la Competencia en el Mercosur," conteniendo reglas sustantivas y un régimen común sólido y avanzado, encontró en la realidad del bloque varios inconvenientes que llevaron a su no entrada en vigor y a la adopción de la DEC CMC 43/10, que dio lugar a un régimen simple de cooperación interinstitucional donde las normas que se aplican son las vigentes en los respectivos órdenes internos. Bertoni, Liliana; "Los interrogantes que abre el acuerdo Mercosur-UE"; disponible en <http://rm-forwarding.com/2020/07/01/los-interrogantes-que-abre-el-acuerdo-mercosur-ue/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>80</sup> "MERCOSUR: relaciones externas, acuerdos Mercosur-UE y Mercosur-EFTA: opinan las negociadoras", 19/06/20; disponible en <https://youtu.be/YJxxHNTKLO0o> (Última consulta 01.09.20).

Incluso si nos atenemos a los comunicados y publicaciones oficiales, todo parecería indicar también que el paso final hacia la firma del acuerdo es inevitable. En este sentido, el día 21 de mayo del corriente año (2020), el canciller de la República del Paraguay, Antonio Rivas Palacios, estimó que *este mismo año, bajo la Presidencia Pro Tempore del Uruguay -en el Mercosur- y de Alemania -en la Unión Europea- pueda realizarse el acto formal de la firma del Acuerdo de Asociación Birregional UE-Mercosur, durante el mes de noviembre*<sup>81</sup>.

A su vez, ya comienzan a existir impactos concretos de los acuerdos alcanzados hasta el presente. En efecto, el 27 de mayo del presente año, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, publicó un aviso en el Boletín Oficial, en el marco del "acuerdo de principio" alcanzado para un "Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea" dirigidos a los "usuarios previos" de determinados términos a ser protegidos como "indicaciones geográficas", que para poder gozar de esta protección y continuar el uso bajo ciertas condiciones deben estar incluidos en el listado de "usuarios previos" del Acuerdo. Por tal motivo, se les requirió que envíen a tal efecto una solicitud de continuidad de uso en formato de declaración jurada, contando con plazo para hacerlo hasta el día 26 de junio de 2020, indicando nombre o razón social del usuario/a y nombre de fantasía, y acompañando las respectivas constancias de registro anteriores a la fecha detallada para cada denominación de producto -y las constancias de uso en los territorios de Brasil, Paraguay y/o Uruguay en caso que exporten a dichos territorios-, junto con toda otra documentación que se presente como aval de denominación.

Por otra parte, el 18 de junio del corriente año, la Presidencia Pro Tempore del Mercosur anunció la conclusión de las negociaciones del pilar político y de cooperación del acuerdo, enfatizando que *sólo restan ultimar textos de consenso sobre escasas cuestiones ligadas a los pilares institucional y comercial*, los cuales podrían ser acordados muy pronto<sup>82</sup>.

## **8. POSICIÓN ARGENTINA RESPECTO A LAS NEGOCIACIONES EXTERNAS DEL BLOQUE**

El 24 de abril de 2020, de manera informal<sup>83</sup>, el Secretario de Relaciones Económicas de la Cancillería Argentina, Jorge Neme, en una Reunión virtual de coordinadores nacionales del Grupo Mercado Común, sobre relacionamiento, la República Argentina anuncia su decisión de dejar de participar en las negociaciones comerciales internacionales que lleva adelante el Mercosur de forma conjunta como bloque económicamente integrado. En tales términos, la declaración -que en ningún momento se reflejó en algún documento o comunicado oficial- prácticamente implicaba la decisión de la República Argentina de retirarse del bloque, al tiempo que desconocía, pasando por alto, toda la normativa reguladora del relacionamiento externo y los

---

<sup>81</sup> “Rivas Palacios confía en que este año se formalizará el Acuerdo Mercosur – Unión Europea” 21/05/2020, disponible en <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/rivas-palacios-confia-que-este-ano-se-formalizara-el-acuerdo-mercosur-union-europea> (Última consulta 01.09.20).

<sup>82</sup> Ver <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/pptp-hoy-concluyeron-las-negociaciones-de-caracter-politico-y-de-cooperacion-del-acuerdo-mercosur-ue> (Última consulta 01.09.20).

<sup>83</sup> En una conferencia reciente, Liliana Bertoni afirmó en este sentido que llamó la atención la forma del anuncio, “con una informalidad tan grande y en nombre de la República”. Cfr. “Mercosur: relaciones externas, acuerdos Mercosur-UE y Mercosur-EFTA: opinan las negociadoras”, 19/06/20; disponible en <https://youtu.be/YJxxHNTKL0o> (Última consulta 01.09.20).

propios debates que sobre este punto se negocian y discuten de forma interna, y que ya fueron desarrollados en los puntos precedentes<sup>84</sup>. Por tal motivo, se generaron repercusiones internacionales e internas, en forma inmediata. Quizás una de las repercusiones diplomáticas más duras fue la publicación de Ernesto Talvi, canciller de la República Oriental del Uruguay, quien expresó “*Deseamos un pronto regreso a la mesa. Juntos somos más*”<sup>85</sup>.

Internamente, los comunicados y explicaciones fueron desde que las declaraciones poseían como fundamento la posición del canciller Felipe Solá, hasta que éste fue, en realidad, asesorado en dicha dirección por Neme; y la República Argentina pasó, de intentar moderar el anuncio, a desconocerlo *in totum*, sosteniendo que no había otra forma de avanzar sino era junto a los miembros del bloque, todo lo cual fue analizado a través de diversos artículos periodísticos que siguieron el tema, uno de los cuales llegó a calificar la gestión como un caso de evidente “mala praxis diplomática”<sup>86</sup>.

En forma casi inmediata, los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores firmaron un comunicado cuestionando duramente la decisión, y señalando que la decisión de la Cancillería fue “unilateral e inconsulta”, poniendo en peligro una de las pocas políticas de Estado sostenidas por las todas fuerzas políticas argentinas durante a lo largo de la historia y justo en momentos en que el país más que nunca de la integración regional y de la cooperación<sup>87</sup>.

En la misma línea se expresó el exembajador en Israel y Costa Rica, especialista en Relaciones Internacionales, Mariano Caucino, enfatizando que se trata de un grave error de política exterior, que parece responder más a caprichos personales o a anteojeras ideológicas, que a criterios de Estado<sup>88</sup>.

La escalada interna llegó incluso al punto de solicitar la comparecencia del Canciller Felipe Sola al Congreso<sup>89</sup>. Éste se presentó luego ante la Comisión de Relaciones Exteriores y, en una increíble morigeración de la anterior afirmación, la justificó pero “ratificando” que el país no dejará el bloque regional; sostuvo que no podía abrirse el comercio con Corea “*porque le vendemos muy poquitas cosas*” y porque “*nunca*

---

<sup>84</sup> Por si no fuera suficiente, poco tiempo después, la Confederación Nacional de la Industria del Brasil publicó un informe titulado “Impactos jurídicos de la salida del Brasil del Mercosur”, que supuestamente habría sido redactado porque se trataba de una posición que habría sido considerada por sectores del gobierno. Sin embargo, la conclusión del informe fue que, dadas las dificultades y costos identificados, era mucho más racional no salir del bloque y encontrar una solución alternativa. Cfr. Peña, Félix, “¿Evalúa Brasil dejar el Mercosur?”; en *La Nación*, 16 de junio de 2020, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/evalua-brasil-dejar-mercosur-nid2380362> (Última consulta 01.09.20).

<sup>85</sup> Infobae, “El mensaje del canciller uruguayo sobre la decisión de Argentina de suspender su participación en el Mercosur” 24/04/2020. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/04/25/el-mensaje-del-canciller-uruguayo-sobre-la-decision-de-argentina-de-suspender-su-participacion-en-el-mercosur/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>86</sup> Pagni, Carlos, “Mala praxis diplomática en medio de la pandemia”, 30/04/2020. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-mala-praxis-diplomatica-en-medio-de-la-pandemia-nid2359901> (Última consulta 01.09.20).

<sup>87</sup> Infobae, “Los miembros de la comisión de Relaciones Exteriores de Juntos por el Cambio en Diputados firmaron un comunicado en el que cuestionaron duramente la medida”, 24/04/2020. <https://www.infobae.com/politica/2020/04/25/la-oposicion-critico-la-decision-del-gobierno-de-suspender-la-participacion-de-la-argentina-en-el-mercosur/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>88</sup> Infobae, “Un grave error que nos acerca a Venezuela y a Cuba”, 24/04/2020. Disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2020/04/25/un-grave-error-que-nos-acerca-a-venezuela-y-a-cuba/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>89</sup> El Cronista, “Libre comercio: piden citar al Congreso a Solá tras la salida de las negociaciones en el Mercosur”. 27/04/2020. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Libre-comercio-piden-citar-al-Congreso-a-Sola-tras-la-salida-de-las-negociaciones-en-el-Mercosur-20200427-0056.html> (Última consulta 01.09.20).

*podimos pasar el servicio sanitario de Corea*”, advirtiendo luego que “nos inundaría de autos mucho más, es mucho más competitiva en acero, química, empresas farmacéuticas”<sup>90</sup>. Teniendo en cuenta el escenario planteado, la Cámara Argentina de Comercio y Servicios emitió un comunicado manifestando su preocupación y señalando que, en realidad, la evidencia empírica demuestra que el comercio interestatal mejora las condiciones para la inversión, la producción y la competitividad, al tiempo que incrementa las oportunidades, la cantidad y la calidad del trabajo<sup>91</sup>.

Luego del hecho referido en el párrafo anterior, el presidente de la República Argentina decidió excluir al Canciller del diálogo con los líderes de América Latina y de la Unión Europea, según refirió una nota periodística publicada el pasado 30 de abril afirmando, además, que el Presidente Alberto Fernández se recuesta ahora en el Secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Beliz, y el embajador argentino en EEUU, Jorge Arguello<sup>92</sup>.

Ese mismo día, un comunicado oficial de prensa de la cancillería argentina remarcaba que, en ocasión de la reunión de Coordinadores Nacionales del Mercosur, la Argentina “reafirmó” al Mercosur como mecanismo sustantivo de integración regional y “ratificó” la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan a los países del bloque avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo<sup>93</sup>.

Luego de ello, la posición de la República Argentina continuó su “morigeración”; así, en la reunión del Grupo de Mercado Común del día 7 de mayo, se propuso avanzar en forma conjunta en los acuerdos comerciales con Corea del Sur, Canadá, Líbano y Singapur, pero incluyendo las salvaguardias necesarias para proteger al sector productivo y al empleo<sup>94</sup>.

Habiendo finalizado entonces la “tormenta Neme”, la situación actual se vuelve a posicionar en la discusión sobre la necesidad de readecuar la forma de relacionamiento externo del bloque, evaluando la posibilidad de un Mercosur a distintas velocidades.

---

<sup>90</sup> El canciller olvidó, por no considerar -por improbable- la hipótesis del desconocimiento, que los acuerdos de comercio tienen por objetivo, justamente, lograr un incremento de las “poquitas cosas” que se venden, así como acordar normas y procedimientos que faciliten el control sanitario y fitosanitario. La respuesta de la Comisión de Relaciones Exteriores en lo relativo a las importaciones desde Corea fue contundente: “No tenemos que tenerle miedo a los televisores coreanos para defender a los aprovechadores de Tierra del Fuego que tienen a los argentinos presos para vender al doble del valor.” El canciller además cometió un error al afirmar, sobre el acuerdo con la UE, que “aún no se conocen los textos” y que “nadie fue consultado”. Infobae, “Felipe Solá, sobre el Mercosur: Argentina no se levantó de ninguna mesa; si necesitan un invento para hacer oposición, invéntenlo”, 29/04/2020. Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2020/04/29/felipe-sola-sobre-el-mercosur-argentina-no-se-levanto-de-ninguna-mesa-si-necesitan-un-invento-para-hacer-oposicion-inventenlo/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>91</sup> Cámara Argentina de Comercio y Servicios, “Mercosur: Manifestación de la CAC sobre la decisión de Argentina de retirarse de negociaciones comerciales”, 27/04/2020. Disponible en [https://www.cac.com.ar/noticia/Mercosur\\_Manifestacion\\_de\\_la\\_CAC\\_sobre\\_la\\_decision\\_de\\_Argentina\\_de\\_retirarse\\_de\\_negociaciones\\_comerciales\\_12257](https://www.cac.com.ar/noticia/Mercosur_Manifestacion_de_la_CAC_sobre_la_decision_de_Argentina_de_retirarse_de_negociaciones_comerciales_12257) (Última consulta 01.09.20).

<sup>92</sup> Infobae, “Alberto Fernández excluyó al canciller Felipe Solá de su diálogo con los líderes de América Latina y la Unión Europea”, 30/04/2020. Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2020/04/30/alberto-fernandez-excluyo-al-canciller-felipe-sola-de-su-dialogo-con-los-lideres-de-america-latina-y-la-union-europea/> (Última consulta 01.09.20).

<sup>93</sup> “Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales”, 30 de abril de 2020. Información para la Prensa N°: 087/20. 30/04/2020. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales> (Última consulta 01.09.20).

<sup>94</sup> La Nación, “La Argentina dio marcha atrás con la salida de las negociaciones del Mercosur, pero pide condiciones”, 07/05/2020. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-dio-marcha-atras-salida-negociaciones-nid2362946> (Última consulta 01.09.20).

## 9. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se ha podido apreciar que el Mercosur fue pensado, desde sus inicios, como una plataforma comercial regional que no sólo ponía el foco intrazona, sino además hacia el exterior; es decir, se consideró la creación del bloque como una plataforma de relacionamiento externo para lograr y profundizar el desarrollo de las economías internas a través del aumento de las exportaciones. Esto no sólo por el hecho que sus socios comerciales más importantes, la República Argentina y la República Federativa del Brasil, se hayan caracterizado desde sus orígenes por ser grandes proveedores globales de materias primas, sino por el hecho de haber comenzado a comprender que el escenario interestatal se estaba modificando, que el mundo transatlántico -al decir de Juan Bautista Alberdi- ya estaba viniendo por el comercio, que también lo estaban haciendo el resto de los Estados que se consideraban o se veían como “en vías de desarrollo” y que no iban a poder hacer frente a la reconstrucción de sus economías internas si no era a través del establecimiento de lazos, primero hacia el interior y luego extra-regionales.

Pero esa confianza inicial intrazona fue perdiendo fuerza institucional, quizá motivada en pequeños y efímeros éxitos individuales; y el bajo desarrollo de los objetivos intrazona se vio reflejado entonces en un todavía menor desarrollo del sistema de relacionamiento externo.

Pareciera que las épocas de bonanza proporcionaban a los Estados más grandes del bloque dosis de grandilocuencia que tenían el efecto secundario de pérdida de ubicación temporal, y de tal forma se veían a sí mismos ubicados en aquella época de formación inicial del Estado; mientras que las etapas de crisis económicas los cerraban hacia su interior, de la misma forma en que lo hicieron los fallidos Estados de la década del '60 y '70 con sus políticas “proteccionistas” que nada tenían que ver con proteger a la economía sino a ciertos sectores a los que la palabra “modernidad” parecía incomodar.

Sin embargo, el desarrollo de la institucionalidad siguió y fueron los propios mecanismos del bloque, motivados por la unión de aquéllos, pero también, y vale decirlo, por el inagotable interés de los Estados más pequeños del bloque, que no veían otra posibilidad de desarrollo que no fuera a través del éxito del Mercosur; para éstos el bloque debía funcionar tanto externa como internamente. Recordemos entonces las palabras del representante de la República del Paraguay, señalando que fue éste quien promovió el debate inicial de la DEC CMC 32/00, hoy cuestionada, y los desarrollos que a continuación se sucedieron tanto en materia normativa como en principios de acuerdo. Pero también es cierto que la última gran explosión en materia de relacionamiento externo se dio cuando la República Argentina tomó consciencia de la enorme necesidad que el propio desarrollo del Mercosur, a nivel de consolidación del Mercado Común y de relacionamiento con el mundo, implicaba para una economía que no podía depender de sí misma desde hace tiempo. En una conferencia reciente se elogió esta actitud de la República Argentina, que promovía reuniones de debate todos los meses, en sesiones de 10 días, en comparación con el estado de situación actual<sup>95</sup>.

El Mercosur es una necesidad imperiosa para sus Estados Parte, incluso las evaluaciones de escenarios hipotéticos de retirada del bloque terminan por concluir que la misma no es recomendable y que serían muchos más los costos y perjuicios; del mismo modo es imprescindible su relacionamiento externo. En este sentido, la realidad

---

<sup>95</sup> “Relaciones externas, la incidencia del anuncio argentino respecto al futuro acuerdo UE-Mercosur” 10/06/2020. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=fr5rMzP9MZ0&t=2832s> (Última consulta 01.09.20).

y la necesidad de un acuerdo que proporcione mejores condiciones de vinculación para con la Unión Europea es innegable, pretender que el mismo sea beneficioso para todos y cada uno de los sectores de todos los Estados Parte implica desconocer cómo funciona el comercio.

Quizás la DEC CMC 32/00 deba ser modificada o sustituida, quizás deba darse un debate profundo sobre un Mercosur a dos velocidades, o quizás deban los Estados Parte volver a obligarse a avanzar en forma inescindible. En este sentido, podría pensarse si existe alguna forma de sistema de relacionamiento que permita avanzar tanto al bloque como a aquellos miembros que estén en condiciones, o posean el compromiso, de profundizar sus vínculos intra y extrazona. El artículo octavo del Tratado de Asunción, que ya hemos mencionado, pareciera permitir la viabilidad de un sistema flexible, siempre que las posiciones hayan sido previamente coordinadas y no se afecten intereses comunes.

La respuesta sobre el particular no es uniforme en este momento y no se pretende proponerla aquí; pero sí es importante y necesaria la discusión sobre el relacionamiento externo; y esto por cuanto un esquema de integración regional lleva ínsito el deber de diálogo constante hacia su interior, sabiendo que hay avances y retrocesos, reconocimientos de asimetrías y de diferentes velocidades, pero siempre dentro del mismo bloque, no por fuera.

Lo que existe por fuera, o es aislacionismo, o es la negociación multilateral, y ninguno de esos dos escenarios presenta los mejores beneficios para Estados de las características de nuestra región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bartesaghi, Ignacio, De María, Natalia y Pereira, María Eugenia, "Las relaciones entre Japón y el Mercosur. Un enfoque desde el comercio"; en *Humania del Sur*, Año 13, N° 24, enero-junio, 2018. pp. 87-102. Disponible en [https://www.researchgate.net/profile/Ignacio\\_Bartesaghi/publication/332902968\\_Las\\_relaciones\\_entre\\_Japon\\_y\\_el\\_Mercosur\\_Un\\_enfoque\\_desde\\_el\\_comercio/links/5cd16721299bf14d957d0fb4/Las-relaciones-entre-Japon-y-el-Mercosur-Un-enfoque-desde-el-comercio.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ignacio_Bartesaghi/publication/332902968_Las_relaciones_entre_Japon_y_el_Mercosur_Un_enfoque_desde_el_comercio/links/5cd16721299bf14d957d0fb4/Las-relaciones-entre-Japon-y-el-Mercosur-Un-enfoque-desde-el-comercio.pdf).
- Bertoni, Liliana; "Los interrogantes que abre el acuerdo Mercosur-UE", 1 de julio d 2020. Disponible en <http://rm-forwarding.com/2020/07/01/los-interrogantes-que-abre-el-acuerdo-mercosur-ue/>.
- Cicowicz, Martín, D'Elía, Carlos, Galperín, Carlos y Sessa, Carolina, "Estudio de factibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Corea: análisis del impacto para la Argentina", en *Revista del CEI*, número 12, agosto de 2008, pp. 55-81. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4087254>.
- D'Elía, Carlos y Galperín, Carlos, "Acuerdo de Libre Comercio Mercosur - Israel: Análisis del impacto para la Argentina"; en *Revista del CEI*, número 11, mayo 2008, pp. 65 – 86. Disponible en <http://www.cei.gov.ar/userfiles/revista11.pdf>
- Deluca, Santiago, "Debates económico comerciales que surgen de la 'nueva' crisis del Mercosur", 2 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.mercojuris.com/32959/debates-economico-comerciales-que-surgen-de-la-%e2%80%9cnueva%e2%80%9d-crisis-del-mercosur-por-dr-santiago-deluca/>

- Godio, Leopoldo, "La Argentina, el Mercosur y su relacionamiento externo: el bloque frente a la crisis económica del orden global"; *El Derecho*, Año LVIII, n° 14.916, pp. 1 - 3.
- Lujan, Carlos; "Mercosur: 20 AÑOS", en Caetano, Gerardo (Coord.); *Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir)*, Montevideo, Uruguay, Año 2011,. 360. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>.
- Lujan, Carlos; "Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración." CEFIR, Documento de Trabajo n° 9, Año 2010, Montevideo, Uruguay, pp. 22-23. Disponible en <https://eulacfoundation.org/es/system/files/AGENDA%20EXTERNA%20DEL%20MERCOSUR%20UN%20FACTOR%20CLAVE%20DE%20INTEGRACION%20C3%93N.pdf>.
- Pagni, Carlos, "Mala praxis diplomática en medio de la pandemia", 30/04/2020. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-mala-praxis-diplomatica-en-medio-de-la-pandemia-nid2359901>.
- Peña, Félix, "¿Evalúa Brasil dejar el Mercosur?"; en *La Nación*, 16 de junio de 2020, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/evalua-brasil-dejar-mercursosur-nid2380362>.
- Peña, Félix, "Las consecuencias de dejar un club en el que s está incómodo, 28 de abril de 2020. Disponible en <https://tradenews.com.ar/consecuencias-de-dejar-club-en-el-que-se-esta-incomodo/>.
- Rozemberg, Ricardo, Campos, Rosario, Gayá Romina, Makuc, Adrián, Svarzman, Gustavo, "Informe MERCOSUR: Hacia un cambio necesario: Dilemas y escenarios alternativos", en Rozemberg, Ricardo y De Azevedo, Belisario (Coords.) *BID. Nota Técnica IDB-TN-1675*, junio, 2019, p. 9. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/informe-mercursosur-hacia-un-cambio-necesario>.

## CAPÍTULO VIII

# LOS IMPACTOS DEL COVID-19 EN LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS: EL CASO DEL MERCOSUR<sup>1</sup>

*Luciane Klein Vieira*

### 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia provocada por el nuevo coronavirus (COVID-19) es reflejo del poder y del alcance de la globalización, que no puede ser observada solamente bajo la mirada del libre mercado, es decir, en términos económicos, pero, actualmente, es necesario analizarla también bajo el enfoque internacional sanitario, vinculado, además, a las condiciones de existencia humana con dignidad.

El descubrimiento de un nuevo virus, responsable por infección respiratoria que puede llevar a la muerte, en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en China, en diciembre de 2019, hizo repercutir rápidamente las consecuencias de un mundo sin fronteras, en donde la interacción humana se ve ampliamente facilitada por los modernos medios de transporte, especialmente el aéreo. La enfermedad venció océanos, llegó a otros continentes, ingresando en los Estados por una de sus principales puertas de entrada: los aeropuertos.

La conexión internacional motivada por la circulación de personas, una característica de la aldea global, terminó por propagar un virus letal, nacido en Asia, para prácticamente todos los países del mundo, en una velocidad de transmisión inimaginable. Por ese motivo, el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró estado de emergencia de salud pública de carácter internacional, y, el 11 de marzo del año en referencia, la “epidemia” fue reconocida como “pandemia”, término que indica la diseminación no más regional de una nueva enfermedad, sino más bien global. Estamos, pues, delante de una situación sanitaria transnacional que enmarca la relación de interdependencia que existe entre los Estados, inaugurando un nuevo período, un nuevo orden mundial, una “sociedad [global] de riesgo”<sup>2</sup> que, nuevamente, exige cooperación internacional para fines de superación de la crisis y no solamente acciones puntuales tales como el cierre de fronteras, el aislamiento y la retracción de los Estados, como si el problema fuera solamente local o nacional y no transfronterizo. Tratase, pues, de un riesgo global, difuso e invisible.

La dimensión global de la pandemia puede ser fácilmente verificada a partir de los números divulgados por la OMS. El 18 de mayo de 2020, fueron registrados 4.618.821 casos, seguidos de 311.847 muertes, en el mundo, distribuidos del siguiente modo: a) África: 61.163 casos y 1.748 muertes; b) Américas: 2.017.811 casos y 121.609 muertes; c) Mediterráneo Oriental: 338.560 casos

---

<sup>1</sup> Texto traducido por la autora, del original: KLEIN VIEIRA, Luciane. “Os impactos da COVID-19 na livre circulação de pessoas: o caso do MERCOSUL”. En: FRIZZO BRAGATO, Fernanda; STRECK, Lenio Luiz; SEVERO ROCHA, Leonel (Orgs.) *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Mestrado e Doutorado. Dossiê temático: COVID-19 e o Direito*. Nº 16. São Leopoldo: Karywa, 2020. Disponible en: <https://editorakarywa.files.wordpress.com/2020/08/ebook-anuario-ppg-direito-2020.pdf>

<sup>2</sup> BECK, Ulrich. *Sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. (Trad. Jorge Navarro; Daniel Jiménez; María Rosa Borrás). Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós, 2006. p. 52.

y 9.979 muertes; d) Europa: 1.890.467 casos y 167.173 muertes; e) Sudeste Asiático: 141.593 casos y 4.582 muertes; f) Pacífico Occidental: 168.515 casos y 6.743 muertes.<sup>3</sup>

Es sabido que, en América, el nuevo coronavirus llegó un poco más tarde, si comparado a lo que sucedió en Europa. Sin embargo, y superando las expectativas de especialistas, que decían que, sobre todo en América del Sur, en razón del calor y del clima tropical, la diseminación no sería facilitada, los números han comprobado tratarse de un virus que se adapta a las condiciones climatológicas de cualquier localidad. En otras palabras, no hay barreras físicas, ni geográficas, aptas para detener el avance del COVID-19 e, infelizmente, nuestro continente es la región que concentra el mayor número de casos, en la actualidad.

En este ámbito, especialmente en la subregión abarcada por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), comprendida por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (teniendo en cuenta que Venezuela aún se encuentra suspendida de su participación en el bloque, desde el 2017, por incumplimiento de la cláusula del compromiso democrático), el COVID-19 encuentra terreno fértil para su diseminación, especialmente en Brasil, quien está protagonizando un verdadero desastre sanitario con proporciones continentales. Conforme datos de la OMS, el 18 de mayo de 2020, la Argentina contaba con 7.805 casos y 366 muertes; Brasil con 233.142 casos y 15.633 muertes; Paraguay con 786 casos y 11 muertes; y el Uruguay con 734 casos y 19 muertes.<sup>4</sup>

Ante ese escenario, los Estados están tomando medidas preventivas, de modo a contener la propagación desenfrenada del virus, entre ellas, el cierre de las fronteras con los demás países de la región. Siendo así, es válido cuestionarse: ¿esa medida, considerada de emergencia, está en conformidad con el Derecho del MERCOSUR, en especial, con la determinación constante en el art. 1º del Tratado de Asunción (norma fundadora del bloque) que establece que la constitución de un mercado común implica, entre otras cosas, en la “libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”, entendiéndose libre circulación de factores productivos como libre circulación de personas? Para responder al problema de investigación propuesto, serán utilizados los métodos de análisis normativo-descriptivo y comparativo, valiéndose de investigación de cuño bibliográfico y documental.

## **2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS COMO BASE DEL MERCADO COMÚN: LOS AVANCES DEL MERCOSUR EN SU IMPLEMENTACIÓN**

Cuando los Estados deciden integrarse son movidos por un interés común. Generalmente, ese interés es de orden económico, en donde se busca, inicialmente, la liberalización del comercio para posteriormente ser posible progresar hacia niveles más profundos de integración. Por lo tanto, etapas o fases definen, en líneas generales, como se dará el alcance del objetivo económico propuesto por los procesos de integración regional. Respecto al tema, la etapa que exige menos compromiso de los integrantes es conocida como zona de libre comercio,<sup>5</sup> en la cual lo que se pretende es solamente la libre circulación de mercaderías entre los Estados Partes, lo que puede ser alcanzado con la eliminación de la alícuota del impuesto de importación.

---

<sup>3</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Coronavirus Disease (COVID-19). Situation Report 119*. Geneva, 18 May 2020. Disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200518-covid-19-sitrep-119.pdf?sfvrsn=4bd9de25\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200518-covid-19-sitrep-119.pdf?sfvrsn=4bd9de25_4). Último acceso: 20 de mayo de 2020. p. 1.

<sup>4</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Ob. cit. pp. 8-9.

<sup>5</sup> Para más detalles respecto a las etapas de la integración económica, ver: CZAR DE ZALDUENDO, Susana. “Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional.” En: NEGRO, Sandra (Dir.) *Derecho de la Integración. Manual*. Buenos Aires/Montevideo: BdeF, 2018. pp. 8-19.

Sin embargo, algunos procesos de integración se proponen a compromisos más profundos entre sus miembros, que van más allá de la simple circulación de mercaderías. Aquí, estamos tratando del objetivo de conformación de la etapa conocida como mercado común, propuesta por el art. 1º del Tratado de Asunción, en el ámbito MERCOSUR.

Conforme aclara la doctrina, el mercado común implica en lo que llamamos “las cuatro libertades de circulación”: mercaderías, servicios, capitales y personas<sup>6</sup>. Específicamente con relación a la circulación de personas, vinculada intrínsecamente a la libre circulación de trabajadores o factores de producción, verificase que ese vector es indispensable para el establecimiento del mercado común. Por lo tanto, deben ser eliminados todos los obstáculos que impidan o dificulten el desplazamiento de los ciudadanos por el territorio integrado, a fin de que puedan ejercer una profesión o cualquier forma de trabajo,<sup>7</sup> incluido, igualmente, el libre ejercicio del derecho de residencia, sin restricciones de nacionalidad. En otras palabras, cualquier ciudadano que pertenece a un Estado Contratante podrá “circular en los demás con total libertad, sin ser sometido a control en las fronteras internas”.<sup>8</sup>

En ese sentido, cuando un proceso de integración se propone a alcanzar esa meta, “es necesario consolidar una política común y conjunta, incluso relativa a visados, que posibilite la abolición de los controles fronterizos de circulación de personas, a fin de convertirla en uno de los requisitos fundamentales a la existencia de espacio libre, en donde el ciudadano pueda ir y venir, sin barreras, pues la libre circulación ejercida físicamente constituye la garantía básica de la ciudadanía.”<sup>9</sup>

Bajo ese objetivo, el MERCOSUR ha trabajado en la implementación de la libertad referida. Para tenerse una breve noción respecto a las acciones que fueron y están siendo tomadas en ese sentido, dividiremos el abordaje en 3 ejes, conforme a los periodos a seguir referidos, que comprenden a los casi 30 años de existencia del bloque: 1991 a 2000; 2001 a 2010; 2011 a 2020.

De ese modo, con relación al primer período, tras su constitución, en 1992, fue creado, en el MERCOSUR, un Subgrupo de Trabajo (SGT n° 11) denominado “Relaciones de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”, responsable por la implementación de la libre circulación de personas. En 1995, el Subgrupo fue convertido en SGT n° 10 sobre “Asuntos de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”, en el cual la agenda pasó a ser el flujo migratorio entre los Estados Partes, habiendo sido creada, en 1997, la Comisión Ad Hoc Tripartita sobre Migraciones Laborales.<sup>10</sup> En 1999, a fin de facilitar el tránsito de personas entre Estados vecinos, fue aprobado el Entendimiento sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que confirió a los nacionales y residentes de un Estado Parte, con domicilio en localidades contiguas de dos o más Estados Partes, la Credencial de Tránsito Vecinal Transfronterizo, que permite el cruce de fronteras de forma ágil y rápida, diferenciada de las demás categorías migratorias.

En 1997, fue aprobado el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, que busca armonizar las legislaciones de los Estados Partes en esa materia, confirmando derechos en lo pertinente a la seguridad social a los migrantes, en igualdad de condiciones a los nacionales,<sup>11</sup> como

---

<sup>6</sup> CZAR DE ZALDUENDO, Susana. Ob. cit. p. 12.

<sup>7</sup> MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. 3ª ed. Madrid: Trivium, 1997. p. 560.

<sup>88</sup> ACCIOLY, Elizabeth. *MERCOSUL & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba, Juruá, 1996. p. 22. (Traducción nuestra)

<sup>9</sup> JAEGER JÚNIOR, Augusto. *MERCOSUL e a livre circulação de pessoas*. São Paulo: LTr, 2000. p. 132. (Traducción nuestra)

<sup>10</sup> BURSESE, Emiliano Martín. “La libre circulación de personas en el MERCOSUR y en la región sudamericana: un enfoque migratorio.” En: LEITA, Francisco; NEGRO, Sandra C. (Coord.) *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*. Buenos Aires: La Ley/Facultad de Derecho UBA, 2008. pp. 101-102.

<sup>11</sup> VOLCATO DA COSTA, Vitória; KLEIN VIEIRA, Luciane. “A (não) utilização dos instrumentos jurídicos do MERCOSUL, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos.” *Caderno de Relações Internacionais*, vol. 10, n° 19, 2019. Disponible en: <https://faculadadedamas.edu.br/revistafd/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1176>. Último acceso : 24 mayo. 2020. p. 141.

medida para facilitar la libre circulación de personas y el derecho al trabajo, sin perjuicio de la libertad de establecimiento.

Otro factor que merece destacarse, y que mantiene relación con el primer período, es la aprobación, en 1998, de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, por parte de la Comisión Sociolaboral, creada en el mismo año. La Declaración, instrumento de *soft law*, fue estructurada en dos distintos segmentos, abordando desde los derechos individuales hasta los derechos colectivos del trabajo. De ese modo, del art. 1° al 7° constan derechos agrupados en cuatro modalidades,<sup>12</sup> a saber: derecho a la no discriminación (arts. 1° a 3°), en el cual se destacan las oportunidades de empleo y ocupación, sin distinción de raza, color, ideología, condición social; el derecho de los trabajadores migrantes y fronterizos a la ayuda, información, protección e igualdad de condiciones de trabajo y derechos reconocidos a los nacionales del Estado en que se ejercen sus actividades (art. 4°); la eliminación del trabajo forzado y la abolición efectiva del trabajo infantil (arts. 5° y 6°); y, por fin, el derecho del empleador de organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, conforme a las legislaciones y prácticas nacionales (art. 7°). Los derechos colectivos, a su vez, están previstos en los arts. 8° a 13°, buscándose garantizar la protección de la libertad de asociación, libertad sindical y de filiación, derecho a la negociación colectiva y derecho a la huelga. Los artículos siguientes abordan la preocupación con el desempleo y las formas de implementación y revisión de la Declaración.

El segundo período referido, con un enfoque más social, es inaugurado con la creación, en 2000, del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR, que se ocupó de la temática de la movilidad de personas, específicamente en el Grupo de Liberalización de la Comercialización de Servicios de la Región, en el cual se buscó desarrollar la “visa MERCOSUR” para determinadas actividades, como forma de superación de barreras legales y de promoción de un trámite más ágil respecto a la legalidad migratoria.<sup>13</sup> Igualmente, en el mismo año, fue firmada la Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio, en la cual se reconoció el derecho universal de solicitud de refugio, en los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, comprometiéndose los Estados Partes a la armonización de las legislaciones nacionales acerca del tema,<sup>14</sup> a fin de garantizar la protección de los refugiados conforme a las normas internacionales en vigencia.<sup>15</sup> En 2001, fue aprobada la Declaración sobre Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, que resultó, posteriormente, en la aprobación del Acuerdo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes en el MERCOSUR, en 2004.

En continuidad, en 2002, fueron aprobados el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que expresaron el deseo de los Estados de implementación de una política de libre circulación de personas. Los Acuerdos concedieron el derecho de residencia legal (por 2 años y permanente) a los ciudadanos que quieran establecerse en un Estado Parte, por medio de la simple comprobación de la nacionalidad proveniente de otro Estado Contratante, sin imponerse la necesidad de comprobación del ejercicio de actividad económica o de estudio, en el Estado de destino. Del mismo modo, aquellos que ya se encuentran en el Estado receptor, podrán solicitar la residencia en aquel Estado Parte, sin necesitar retornar a su Estado de origen, y tampoco sin interesar la categoría migratoria por medio de la cual ingresaron en aquel territorio, y sin aplicación de multas

---

<sup>12</sup> SALAZAE BORREGO, Neiza. “Los actores sociales en el MERCOSUR. Una mirada hacia la participación en las relaciones de trabajo”. Revista de Filosofía Jurídica, social y política – FRONESIS, vol. 17, n.3, 2010. p. 413.

<sup>13</sup> BURSESE, Emiliano Martín. Ob. cit. p. 103.

<sup>14</sup> CANEPA, Martín. “Los Derechos Humanos en el MERCOSUR.” Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, n° 6, ago. 2015. p. 167.

<sup>15</sup> Me refiero, aquí, a la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados del 1951 y al Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados del 1967. Para más detalles sobre el tema, aplicado al MERCOSUR, ver: KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “Fechamento das fronteiras, circulação de pessoas e COVID-19: o dever de proteção aos direitos humanos, no MERCOSUL”. En: LANES PILAU SOBRINHO, Liton; CALGARO, Cleide; SEVERO ROCHA, Leonel (Orgs.) *COVID-19: Direitos Humanos e Educação*. Itajaí: UNIVALI, 2020. p. 204-231.

para los que se encuentran en situación irregular.<sup>16</sup> Además, tales Acuerdos implementaron derechos fundamentales a los migrantes, entre ellos, el de reunión familiar, de trato igualitario, compromiso en materia de seguridad social, derecho a transferir remesas de dinero, promoción de medidas relativas al empleo, entre otros.<sup>17</sup> Aún en 2002, fueron firmados el Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de los Ciudadanos del MERCOSUR y el Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de los Ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que facilitaron la obtención de la permanencia en el país de destino, sin exigir el regreso al país de origen para la solicitud de residencia temporaria o permanente.

En 2003, fue creado el Foro Especializado Migratorio (FEM), en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior, responsable por la temática que le da el nombre, encargado de la adopción de medidas en relación a la circulación de personas y residencia legal,<sup>18</sup> además de la armonización de legislaciones nacionales en el área.<sup>19</sup> En 2004, fue dada a conocer la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, que acoge principios reconocidos internacionalmente, tales como la facilitación de la regularización migratoria, el trato justo y equitativo, la importancia de la reunión familiar, el reproche a deportaciones masivas y al tráfico de personas, entre otros.<sup>20</sup>

Por fin, en 2008, fue firmado el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, el cual fue revisado y ampliado, en 2015, por el Acuerdo sobre Documentos de Viaje y Regreso de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados. El texto referido reconoce otros documentos de identidad de los nacionales o residentes, para efectos migratorios.<sup>21</sup>

Inaugurando la finalización del segundo período e inicio del tercer, tenemos la aprobación, en 2010, de la Decisión n° 64, del Consejo del Mercado Común (CMC), que establece un Plan de Acción para la adopción progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, que debe estar culminado en 2021, cuando se celebran los 30 años de la creación del bloque. El art. 2° de la Decisión referida determina que el Plan tendrá como base la implementación de una “política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, salud y educación”.<sup>22</sup> Tal como ya he adelantado en otra oportunidad, “tal iniciativa es de extrema importancia, pues fue tras ser reconocida la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht (...) que la UE consiguió avanzar en la eliminación de las fronteras internas.”<sup>23</sup> El objetivo

---

<sup>16</sup> NICOLAO, Julieta. “Las Migraciones en la Agenda Del MERCOSUR. El Rol de Argentina en El Foro Especializado Migratorio”. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, n° 29, 2015. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio> Último acceso: 20 de mayo de 2020. p. 8; KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “A livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro.” Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ, n. 1, vol. 1, 2018. Disponible en: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/24650/13671>. p. 12.

<sup>17</sup> BURSESE, Emiliano Martín. Ob. cit. pp. 104-105.

<sup>18</sup> CANEPA, Martin. Ob. cit. p. 166.

<sup>19</sup> NICOLAO, Julieta. Ob. cit. p. 10-11.

<sup>20</sup> BURSESE, Emiliano Martín. Ob. cit. p. 106.

<sup>21</sup> KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “A livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia...” Ob. cit. p. 14.

<sup>22</sup> Cabe destacar que el bloque está tomando las siguientes iniciativas para la implementación del Plan de Acción referido: “la creación del Sistema Integrado de Movilidad del MERCOSUR (SIMERCOSUR), relativo a la concesión de becas de intercambio para investigadores de la región; la creación de la chapa común de identificación vehicular del MERCOSUR, la cual aún no fue implementada en todos los Estados Partes; la revisión del Acuerdo de Recife, relativo al control integrado de los flujos migratorios en las fronteras; la revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR”. En: KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “A livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia...”, Ob. cit. p. 16. (Traducción nuestra)

<sup>23</sup> El tema puede ser ampliado en: VOLCATO DA COSTA, Vitória; KLEIN VIEIRA, Luciane. VOLCATO DA COSTA, Vitória; KLEIN VIEIRA, Luciane. “Nacionalismo, xenofobia e União Europeia: barreiras à livre circulação de pessoas e

es que este Estatuto sea al final instrumentalizado en la forma de un protocolo adicional al Tratado de Asunción, que aborde el concepto de ciudadano del MERCOSUR para integrar el derecho originario del bloque y, consecuentemente, el ordenamiento jurídico de todos los Estados Partes. La idea del referido Plan, igualmente, es establecer una serie de beneficios y derechos fundamentales para los ciudadanos del MERCOSUR, que estarán integrados al Estatuto.”<sup>24</sup>

Asimismo, conviene destacar que, en 2015, fue presentada la revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, que mantuvo la estructura de la versión anterior, pero amplió el listado de derechos fundamentales del trabajador, incluyendo, aquí, la limitación de la jornada laboral, vacaciones y reposo, licencias, remuneración y protección contra el despido arbitrario, en el intuito de facilitar la movilidad de personas entre los Estados Partes.

Como se verifica, el bloque viene avanzando en la búsqueda de la implementación de la libre circulación de personas, como un derecho de doble faz, en la medida en que satisface a la determinación que consta en la norma fundante, cual sea, el Tratado de Asunción, y representa, al mismo tiempo, un derecho fundamental y humano de los ciudadanos mercosureños. De este modo, llevando en consideración esa afirmación, veremos, a continuación, si ese derecho está siendo observado por los Estados Partes cuando determinan medidas internas de restricción a la circulación de personas, adoptadas en función de la pandemia provocada por el nuevo coronavirus.

### **3. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS A LA LIBRE CIRCULACIÓN ADOPTADAS POR LOS ESTADOS PARTES, EN SU DERECHO INTERNO**

En virtud de la pandemia provocada por el nuevo coronavirus y teniendo en cuenta el aumento de casos en la región del MERCOSUR, los gobiernos de los Estados Partes decidieron, unilateralmente, tomar medidas a fin de detener la diseminación de la enfermedad. Entre las innumerables medidas que han sido tomadas, incluyendo aquí el *lockdown* para fines de ampliación del aislamiento social, interesa dar destaque al cierre de las fronteras.

En ese sentido, el primer país de la región a determinar el cierre de su frontera con los países limítrofes fue el Uruguay. El 13 de marzo de 2020, por medio del Decreto n° 93, se declaró estado de emergencia sanitaria nacional como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19, determinando, así, el cierre de locales públicos, con prohibición de aglomeración de personas, imponiendo cuarentena obligatoria de catorce días para aquellos que presentasen síntomas y a los llegados del extranjero. En la misma fecha, por medio del Decreto n° 94, se decidió ampliar las medidas para mitigar y prevenir la propagación del virus, con fuerza en la Ley n° 18.250, art. 45, que trae diversos motivos para prohibirse el ingreso de personas al país, estando, entre ellos, cuestiones de orden público de índole sanitario. De esa forma, el art. 1° del último Decreto referido determinó que no pueden desembarcar en el Uruguay los pasajeros y tripulantes de cruceros y navíos comerciales que provengan de zonas de alto riesgo, así como aquellos que presenten síntomas característicos del COVID-19. Del mismo modo, en el art. 2°, se ha prohibido el ingreso de personas provenientes de Argentina, exceptuados los uruguayos y los extranjeros residentes en el país. Igualmente, se ha determinado la suspensión de los vuelos provenientes de Europa, a partir del 20 de marzo, permitiendo, no obstante, el ingreso de responsables por el transporte internacional de mercaderías, correo, insumos, ayuda humanitaria y sanitaria. Por el Decreto n° 102, del 19 de marzo de 2020, se ha autorizado el ingreso de todos los uruguayos y extranjeros residentes en el país, en el territorio nacional. Específicamente con relación a Brasil, el Decreto n° 103, del 23 de marzo de

---

ameaças ao futuro do bloco europeu.” Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 64, n° 3, set./dez 2019. Disponible en: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/65536/40429>. Último acceso : 20 de mayo de. 2020. p. 133-160.

<sup>24</sup> KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “A livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia...”, Ob. cit. p. 15. (Traducción nuestra)

2020, ha permitido el ingreso de ciudadanos uruguayos y extranjeros residentes en el Uruguay que estén en territorio brasileño, así como de todas las personas vinculadas al país que puedan comprobar la calidad de “fronterizos”, autorizando, igualmente, el ingreso de sus vehículos personales, independientemente del lugar en que registrados. Por fin, el Decreto n° 104, del 24 de marzo del año indicado, mantuvo la autorización de ingreso al país de los nacionales uruguayos, así como de los extranjeros residentes en el país provenientes del exterior, desde que sujetos a las medidas de cuarentena, al paso en que se prohibió el ingreso de extranjeros provenientes de cualquier Estado. Restaron exceptuados de la aplicación de la norma, por referencia expresa del art. 2°, los extranjeros residentes, las tripulaciones de aeronaves y navíos, los choferes de medios de transporte internacional de mercaderías, correos, insumo y ayuda humanitaria y sanitaria, los diplomáticos acreditados ante el gobierno uruguayo u organización internacional con sede en el país, brasileños de zona fronteriza (desde que comprobada tal condición) y los refugiados con intención de reunificación familiar. Igualmente, el Decreto n° 104/2020, en su art. 3°, autorizó que los ciudadanos y residentes en los Estados Partes del MERCOSUR solamente permanezcan en tránsito en los aeropuertos internacionales del país, sin poder solicitar el ingreso al Estado. Por fin, el Decreto n° 105, del 19 de marzo de 2020, suspendió la autorización de salida del país, con finalidad turística, a los uruguayos y extranjeros residentes en el Uruguay.

La Argentina, el 12 de marzo de 2020, siguiendo a las orientaciones de la OMS, aprobó el Decreto n° 260, que declaró situación de emergencia sanitaria nacional, ocasionada por el COVID-19, con duración de 1 (un) año. Esa norma sirvió de base para los decretos posteriores (Decretos n° 274, 313, 365, 409 y 459,<sup>25</sup> todos de 2020), que establecieron, entre otras cosas, medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio y la prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país, por medio de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera o cualquier otro punto de acceso, con el objetivo de reducir las posibilidades de contagio. Esas restricciones, primeramente, se extendieron igualmente a los argentinos y extranjeros residentes en el país, que se encontrasen fuera del territorio nacional. Del mismo modo, fueron prohibidos los vuelos comerciales provenientes del extranjero. El primer Decreto referido (n° 274/2020), el 16 de marzo del año indicado, determinó una serie de restricciones a la circulación de personas, lo que fue mantenido y ampliado por los demás decretos, que fueron prorrogando medidas y exigencias de aislamiento social, además del cierre de fronteras. Internamente, solo están autorizados a circular los nacionales y residentes que porten autorización para tanto, bajo pena de imposición de multa pecuniaria y prisión.

El Paraguay, a su vez, por medio del Decreto n° 3.456, del 16 de marzo de 2020, determinó estado de emergencia sanitaria nacional, a fin de dar cumplimiento a las medidas sanitarias y acciones preventivas derivadas del riesgo de expansión del nuevo coronavirus. En la misma fecha, fue aprobado el Decreto n° 3.458, que estableció el cierre parcial y temporario de los puestos de control migratorio en la frontera, como medida para contener la diseminación del virus. En el art. 3°, el Decreto impuso el cierre parcial de las fronteras, al contrario de lo que ocurrió en Argentina, permitiendo el ingreso, al territorio paraguayo, de nacionales y extranjeros residentes en el país, miembros de misiones diplomáticas y de organismos internacionales con autorización de entrada. Seguidamente, el Decreto n° 3.465, del 17 de marzo de 2020, amplió el alcance del dispositivo referido anteriormente, manteniendo las excepciones mencionadas, determinado, además, que será restringida la salida de estas personas del territorio nacional.

Por fin y curiosamente, aunque haya sido el país que por último determinó el cierre de sus fronteras, ya el 3 de febrero de 2020, por medio de la Ordenanza n° 188 del Ministerio de Salud, Brasil declaró estado de emergencia en salud pública de importancia nacional, en virtud de la infección humana causada por COVID-19. Acto seguido, por medio de la Ley n° 13.979, del 6 de febrero de 2020, el

---

<sup>25</sup> Este último Decreto estableció las medidas de restricción a la circulación de personas, con plazo de duración hasta el 24/5/2020.

país estableció medidas que podrán ser adoptadas para el enfrentamiento de la emergencia de salud pública derivada del nuevo coronavirus. El 20 de marzo, la Medida Provisoria n° 926 amplió la redacción dada al art. 3° de la Ley de referencia, conforme el cual para el enfrentamiento de la pandemia, las autoridades podrán determinar: aislamiento; cuarentena; realización compulsoria de estudios médicos, estudios en laboratorio, colecta de muestras clínicas, vacunas y tratamiento médico específico; exhumación, necropsia, cremación; requisición de bienes y servicios de personas físicas y jurídicas; autorización excepcional y temporaria para la importación de productos sujetos a la vigilancia sanitaria, etc. Entre las medidas, merece destaque la que autoriza la adopción de “restricción excepcional y temporaria, conforme recomendación técnica y fundamentada de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria, en rutas, puertos o aeropuertos de a) entrada y salida del País; y b) locomoción interestatal e intermunicipal” (art. 3°, inc. VI). Antes mismo de la entrada en vigencia de la Medida Provisoria n° 926, el 19 de marzo de 2020, por medio de la Ordenanza n° 125, el país ya había adoptado restricciones para la entrada de extranjeros provenientes de Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú y Surinam, por un período de 15 días, por rutas u otros medios terrestres, estando excepcionados de esa determinación los brasileños y residentes definitivos, profesionales extranjeros en misión a servicio de organización internacional o funcionario extranjero acreditado ante al gobierno brasileño (art. 4°). Esa restricción a la circulación de personas no podría impedir el libre tránsito del transporte de carga por carretera, la ejecución de acciones humanitarias autorizadas por autoridades sanitarias locales, y tampoco el tránsito de residentes de ciudades gemelas con línea de frontera exclusivamente terrestre (art. 5°). Por la Ordenanza n° 8 del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, del 2 de abril, fueron renovadas las restricciones referidas en la Ordenanza anterior. También el 19 de marzo, por la Ordenanza n° 126, fue prohibido, por 30 días, el ingreso de extranjeros provenientes de: China, Unión Europea, Islandia, Noruega, Suiza, Reino Unido, Australia, Irán, Japón, Malasia y Corea, acto que se renovó posteriormente. El 22 de marzo del año indicado, fue publicada la Ordenanza n° 132, que impuso restricción excepcional y temporaria de ingreso al país, por vía terrestre, de extranjeros provenientes del Uruguay, con validez de 30 días, medida que no alcanzaría al brasileño, cónyuge o compañero uruguayo de brasileño, uruguayo con hijo brasileño, al extranjero residente en Brasil, al profesional extranjero en misión a servicio de organización internacional o funcionario extranjero acreditado junto al gobierno brasileño (art. 4°), que fue posteriormente renovada. Específicamente, la Ordenanza n° 158, del 31 de marzo, prohibió el ingreso al territorio nacional de extranjeros provenientes de Venezuela, por 30 días. Alternando la metodología del trabajo, el 27 de marzo, la Ordenanza n° 152 estableció prohibición generalizada al ingreso al país de extranjeros de cualquier nacionalidad, manteniendo las excepciones necesarias, pero sin detallar cuáles serían las nacionalidades abarcadas. En secuencia, a fines de abril, las Ordenanzas n° 201, 203 y 204 siguieron determinando, respectivamente, la prohibición de ingreso de extranjeros de cualquier nacionalidad, por el plazo de 30 días, por transporte por vía navegable, por vía aérea y terrestre, con excepciones como las ya referidas. Por fin, el 22 de mayo de 2020, la Ordenanza n° 255 determinó el cierre de las fronteras brasileñas a todos los extranjeros, por 30 días, estando prohibido el ingreso al país por rutas y demás medios terrestres, por vía aérea o por vía navegable. Están exceptuados de la restricción referida los brasileños, extranjeros con residencia definitiva, profesionales extranjeros a servicio de organización internacional, pasajeros en tránsito internacional (desde que ~~yø~~ salgan del área internacional del aeropuerto y que el país de destino admita su ingreso), funcionario extranjero acreditado junto al gobierno brasileño, transporte de cargas y extranjero que sea cónyuge, compañero, hijo, padre o curador de brasileño, portador de Registro Nacional Migratorio o cuyo ingreso haya sido específicamente autorizado por el gobierno por razones de interés público o por cuestión humanitaria (art. 4°).

Como se verifica a partir de la referencia hecha a las determinaciones de orden interno de cada uno de los países analizados, todos ellos están adoptando medidas restrictivas a la libre circulación de personas, por medio del cierre temporario y provisorio de fronteras, las cuales igualmente abarcan a

los nacionales y residentes extranjeros provenientes de los Estados Partes del MERCOSUR. En este punto, volvamos al problema de investigación inicialmente referido: ¿estas medidas de carácter de emergencia están en conformidad con el Derecho del MERCOSUR, en especial con la determinación constante del art. 1º del Tratado de Asunción, que instituye la libre circulación de personas como requisito esencial para la consolidación del mercado común? Para contestar a la pregunta realizada, veamos qué está haciendo el bloque en tiempos de pandemia y si hay coordinación por parte de las instituciones del MERCOSUR para contener la diseminación del nuevo coronavirus y no perjudicar lo determinado en el Tratado de Asunción.

#### **4. LA (AUSENCIA DE) COORDINACIÓN POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR CON RELACIÓN A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS REFERENTES A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS**

De acuerdo con el análisis del derecho interno de los Estados Partes, cada uno de ellos viene adoptando, unilateralmente, medidas para contener la diseminación del nuevo coronavirus, que confluyen en el cierre de fronteras, en el aislamiento del Estado. No obstante, ese cierre no fue discutido efectivamente a nivel regional y cada país está dando prevalencia a su derecho interno, a su interés nacional, por sobre el Derecho del MERCOSUR, sin dar valor al interés regional y al hecho que el virus no es un problema solamente local. Como veremos a continuación, ninguna acción de impacto fue tomada en ese sentido, existiendo, solamente, declaraciones de intención, que no pasan de *soft law*, sin ningún poder vinculante.

El mismo error fue cometido por la Unión Europea, al comienzo de la pandemia, cuando la respuesta fue dada individualmente por los Estados Miembros y sin coordinación, lo que provocó un gran impacto en la propagación del virus.<sup>26</sup> Solamente más tarde, el tema de salud pública, con base en la competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados (determinada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 4, 6 y 168) fue motivo de acciones conjuntas, entre ellas, una respuesta coordinada al cierre de las fronteras, una limitación común al ingreso al territorio europeo, permitiéndose solamente los desplazamientos esenciales.<sup>27 28</sup>

El 19 de marzo de 2020, por medio de reunión virtual convocada por la Presidencia *Pro Tempore* Paraguaya del MERCOSUR, considerando “que la pandemia causada por COVID-19 no respeta fronteras, exigiendo coordinación regional eficiente y permanente, con base en buenas prácticas basadas en evidencias científica y en directrices y orientación emitidas por las organizaciones competentes” (considerando nº 1) fue aprobada la *Declaración de los Presidentes del MERCOSUR sobre Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto*.<sup>29</sup> Por medio de esa Declaración, los Presidentes expresaron que sería conveniente “facilitar el regreso de ciudadanos y residentes de los Estados Partes del MERCOSUR para sus locales de origen o

<sup>26</sup> ALVAREZ, Gonzalo; *et. all.* “La Unión Europea frente a los desafíos del COVID-19”. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/documentos/la-ue-frente-a-los-desafios-del-covid-19.pdf>. Último acceso: 25 de mayo de 2020. p. 1.

<sup>27</sup> ALVAREZ, Gonzalo; *et. all.* Ob. cit. pp. 4-5.

<sup>28</sup> Es importante referir que, en la Unión Europea, la libre circulación de personas puede ser restringida por motivos de salud pública, conforme previsto en el art. 45, nº 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Además, “en la hipótesis de verificarse una determinada condición personal, ciertas personas podrán ser impedidas de ejercer el derecho de circulación. Sin embargo, como está en discusión el ejercicio de un derecho fundamental, las restricciones deben ser aplicadas restrictivamente.” (GONÇALVES, José Renato. “As quatro liberdades”. En: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.) *Integração e Direito Económico Europeu*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018. pp. 164.) Traducción nuestra.

<sup>29</sup> MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Declaração dos Presidentes do MERCOSUL sobre Coordenação Regional para a Contenção e Mitigação do Coronavírus e seu Impacto*. Assunção, 19 mar. 2020. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21463-declaracao-dos-presidentes-do-mercosul-sobre-coordenacao-regional-para-a-contencao-e-mitigacao-do-coronavirus-e-seu-impacto-espanhol-2>. Último acceso: 25 de mayo de 2020.

residencia” (ítem n° 1). Para tanto, debería ser hecho un intercambio periódico de listas de personas que manifestaron su voluntad de regresar al país de origen o de residencia, con el objetivo de realizar una repatriación. No obstante, como se verifica, ninguna acción positiva fue tomada en el sentido de no inviabilizar la circulación de personas, cuando necesaria, conforme determinado por el art. 1° del Tratado de Asunción. Al contrario, el bloque se preocupó solamente con la no imposición de barreras a la libre circulación de mercaderías y servicios, en comunicado conjunto dado a conocer el 18 de marzo de 2020,<sup>30</sup> libertades igualmente previstas en el artículo en destaque. Igualmente, el 25 de marzo, el Parlamento del MERCOSUR publicó la Declaración intitulada *Estrategias Conjuntas de Salud entre los Países del MERCOSUR para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus COVID-19*, la cual, en el art. 3°, destaca la necesidad de haber la convocación de una Reunión de Ministros de Seguridad, Salud y Defensa para elaborar operativos conjuntos destinados a realizar controles y limitaciones a la circulación de personas en los espacios de frontera entre los países del bloque. No obstante la determinación referida, ninguna medida fue tomada en ese sentido. Pese a la inexistencia de acción real respecto a la circulación de personas, en contrapartida, se aprobó la Decisión n° 1, del CMC, el 1° de abril de 2020, por medio de la cual fue establecido un fondo de emergencia para enfrentar la pandemia provocada por el COVID-19, de casi U\$S 16 millones, provenientes de los recursos del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), destinado a la investigación científica, formación de recursos humanos, divulgación de resultados, entre otras medidas, a ser compartido entre los cuatro Estados fundadores del bloque y liberado conforme al cumplimiento de acciones pre establecidas.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Es sabido que, actualmente, ante la crisis sanitaria de dimensiones globales, varias medidas necesitan ser tomadas con el objetivo de contener la propagación del nuevo coronavirus. Una de esas medidas es, sin lugar a dudas, el cierre de las fronteras. El tema que se cuestiona, sin embargo, es si los Estados, cuando pertenecen a un bloque de integración económica con compromisos más profundos, como es el caso del MERCOSUR, necesitan establecer acciones conjuntas, para no dejar de lado los propósitos integracionistas y no perjudicar los avances que fueron hechos hasta entonces en materia migratoria.

El MERCOSUR, desde su creación (1991), está trabajando en la implementación de la libre circulación de personas, como medida esencial para la consolidación del mercado común. Con ese propósito, varias normas ya fueron aprobadas, estableciendo reglas respecto a la política migratoria adoptada en la región, válidas para nacionales y residentes de los Estados Partes. Incluso, se pretende construir, hasta 2021, el concepto de ciudadano del MERCOSUR, pautado en esta libertad de circulación, materia que igualmente es tratada como cuestión de derechos humanos.

Ocurre que, desde el 13 de marzo de 2020, fecha en que el primer país (Uruguay) pasó a restringir la circulación de personas, con el cierre unilateral de sus fronteras, no hay una coordinación de políticas públicas, acciones conjuntas en términos de cooperación internacional o establecimiento de normas para flexibilizar la libertad referida, en virtud de la pandemia. En otras palabras, no se registran esfuerzos colectivos, efectivos, para intentarse la armonización o entonces la uniformización de criterios que puedan restringir el ingreso y la salida de personas de los territorios nacionales integrados, teniendo en cuenta la necesidad de preservación de la salud humana.

A partir de esa constatación, la respuesta al problema de investigación presentado al comienzo de ese análisis es la que el cierre de fronteras, conforme a criterios internos y sin coordinación con las

---

<sup>30</sup> MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Mandatarios del MERCOSUR acuerdan libre tránsito de cargas y servicios en frontera para mantener la economía regional*. 19 mar. 2020. Disponible en: <https://www.mercosur.int/mercosur-mantiene-el-libre-transito-fronterizo-para-mantener-la-economia-regional/> Último acceso: 25 de mayo de 2020.

instituciones del MERCOSUR, no está en conformidad con el Derecho del bloque, especialmente, con su norma fundadora, el Tratado de Asunción, que determina ser la libre circulación de personas una de las cuatro libertades necesarias para la constitución del mercado común. Además se suma a lo anterior la falta de cumplimiento del compromiso asumido, cuando de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto (art. 38) – adicional al Tratado de Asunción -, conforme el cual los Estados se comprometen a adoptar *todas* las medidas necesarias para asegurar, en sus territorios, el cumplimiento de las normas del MERCOSUR. Por lo tanto, se espera la adopción de medidas conjuntas y de *hard law* que puedan establecer criterios unívocos que, sin descuidar de los recaudos para la no diseminación del nuevo virus, no dejen de lado el derecho de los destinatarios de la integración, las personas que residen en los Estados Partes, de poder circular entre los mismos, en la medida de sus necesidades.

## REFERENCIAS

- ACCIOLY, Elizabeth. *MERCOSUL & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba, Juruá, 1996.
- ALVAREZ, Gonzalo; *et. all.* “La Unión Europea frente a los desafíos del COVID-19”. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/documentos/la-ue-frente-a-los-desafios-del-covid-19.pdf>. Acceso el: 25 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 260/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.327, 12 mar. 2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>. Acceso el: 22 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 274/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.330, 16 mar. 2020. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=216&id=34330](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=216&id=34330). Acceso el: 22 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 313/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.340, 27 mar. 2020. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=216&id=34340](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=216&id=34340). Acceso el: 22 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 331/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.345, 01 abr. 2020. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=216&id=34345](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=216&id=34345). Acceso el: 22 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 365/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.353, 11 abr. 2020. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=216&id=34353](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=216&id=34353). Acceso el: 22 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 409/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.365, 26 abr. 2020. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=216&id=34365](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=216&id=34365). Acceso el: 22 may. 2020.
- ARGENTINA. *Decreto n° 459/2020*. Buenos Aires: Boletín Oficial n° 34.377, 11 may. 2020. Disponible en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=216&id=34377](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=216&id=34377). Acceso el: 22 may. 2020.
- BECK, Ulrich. *Sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. (Trad. Jorge Navarro; Daniel Jiménez; María Rosa Borrás). Barcelona/Buenos Aires/México: Paidós, 2006.
- BRASIL. *Lei n° 13.979/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, 7 fev. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 926/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição Extra - G, 20 mar. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 125/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, 19 mar. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt125-20-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt125-20-ccv.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 126/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição Extra – D, 20 mar. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt126-20-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt126-20-ccv.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 132/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição Extra – K, 22 mar. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt132-20-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt132-20-ccv.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 152/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição Extra – C, 27 mar. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20nº%20152-20-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20nº%20152-20-ccv.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 158/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição 62-B, 31 mar. 2020. Disponible en: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>. Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 188/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, 3 fev. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/prt188-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 201/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição 78-B, 24 abr. 2020. Disponible en: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_Nº\\_201\\_DE\\_24\\_DE\\_ABRIL\\_DE\\_2020\\_1.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_Nº_201_DE_24_DE_ABRIL_DE_2020_1.pdf). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 203/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição 80-A, 28 abr. 2020. Disponible en: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_Nº\\_203\\_DE\\_28\\_DE\\_ABRIL\\_DE\\_2020\\_1.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_Nº_203_DE_28_DE_ABRIL_DE_2020_1.pdf). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 255/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição Extra, 22 mai. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria-255-20-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-255-20-ccv.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 8/2020*. Brasília: Diário Oficial da União, Edição Extra – A, 2 abr. 2020. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20nº%208-20-mjsp.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20nº%208-20-mjsp.htm). Acceso el: 23 may. 2020.

BURSESE, Emiliano Martín. “La libre circulación de personas en el MERCOSUR y en la región sudamericana: un enfoque migratorio”. En: LEITA, Francisco; NEGRO, Sandra C. (Coord.) *La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma*. Buenos Aires: La Ley/Facultad de Derecho UBA, 2008.

CANEPA, Martín. “Los Derechos Humanos en el MERCOSUR”. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, n.º 6, ago. 2015.

CZAR DE ZALDUENDO, Susana. “Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional.” En: NEGRO, Sandra (Dir.) *Derecho de la Integración. Manual*. Buenos Aires/Montevideo: BdeF, 2018.

GONÇALVES, José Renato. “As quatro liberdades”. En: FERREIRA, Eduardo Paz (Coord.) *Integração e Direito Econômico Europeu*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. *MERCOSUL e a livre circulação de pessoas*. São Paulo: LTr, 2000.

KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “A livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro”. *Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*, n. 1, vol. 1, 2018. Disponible en: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/24650/13671>

KLEIN VIEIRA, Luciane; VOLCATO DA COSTA, Vitória. “Fechamento das fronteiras, circulação de pessoas e COVID-19: o dever de proteção aos direitos humanos, no MERCOSUL”. En: LANES PILAU SOBRINHO, Liton; CALGARO, Cleide; SEVERO ROCHA, Leonel (Orgs.) *COVID-19: Direitos Humanos e Educação*. Itajaí: UNIVALI, 2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Declaração dos Presidentes do MERCOSUL sobre Coordenação Regional para a Contenção e Mitigação do Coronavírus e seu Impacto*. Assunção, 19 mar. 2020. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21463-declaracao-dos-presidentes-do-mercosul-sobre-coordenacao-regional-para-a-contencao-e-mitigacao-do-coronavirus-e-seu-impacto-espanhol-2>. Acceso el: 25 may. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação*. Decisão nº 64/2010. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez. 2010. Disponible en: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547\\_DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o\\_Atualizada.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547_DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o_Atualizada.pdf). Acceso el: 20 may. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. Recursos adicionais para o Projeto “Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde”*. Emergência sanitária COVID-19. Decisão nº 1/2020. Assunção: CMC, 1 abr. 2020. Disponible en: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77089\\_DEC\\_001-2020\\_PT\\_FOCESM%20COVID-19.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/77089_DEC_001-2020_PT_FOCESM%20COVID-19.pdf). Acceso el: 26 may 2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Protocolo de Ouro Preto (Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL)*. Assunção: 17 dez. 1994. Disponible en: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>. Acceso el: 26 may. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum*. Assunção: 26 mar. 1991. Disponible en: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547\\_DEC\\_064-](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547_DEC_064-) <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acceso el: 20 may. 2020.

MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR). *Mandatarios del MERCOSUR acuerdan libre tránsito de cargas y servicios en frontera para mantener la economía regional*. 19 mar. 2020. Disponible en: <https://www.mercosur.int/mercosur-mantiene-el-libre-transito-fronterizo-para-mantener-la-economia-regional/>. Acceso el: 25 may. 2020.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. 3ª ed. Madrid: Trivium, 1997.

NICOLAO, Julieta. “Las Migraciones en la Agenda del MERCOSUR. El Rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 29, 2015. Disponible en: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio>>. Acceso el: 20 may. 2020.

PARAGUAY. *Decreto n° 3.456/2020*. Asunción: Gaceta Oficial nº 54, 17 mar. 2020. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/62413>. Acceso el: 22 may. 2020.

PARAGUAY. *Decreto n° 3.458/2020*. Asunción: Gaceta Oficial nº 54, 17 mar. 2020. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/62413>. Acceso el: 22 may. 2020.

PARAGUAY. *Decreto n° 3.465/2020*. Asunción: Gaceta Oficial nº 55, 18 mar. 2020. Disponible en: [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/62420](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/62420). Acceso el: 22 may. 2020.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (PARLASUR). *Estrategias Conjuntas de Salud entre los Países del MERCOSUR para Enfrentar la Pandemia del Coronavirus COVID-19*. Montevideo: 25 mar. 2020. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/17845/1/decl-01-2020-md.pdf>. Acceso el: 26 may. 2020.

SALAZAR BORREGO, Neiza. “Los actores sociales en el MERCOSUR. Una mirada hacia la participación en las relaciones de trabajo.” *Revista de Filosofía Jurídica, social y política – FRONESIS*, vol. 17, n.3, 2010.

URUGUAY. *Decreto n° 102/2020*. Montevideo: Diario Oficial nº 30.406, 25 mar. 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/03/25>. Acceso el: 23 may. 2020.

URUGUAY. *Decreto n° 103/2020*. Montevideo: Diario Oficial nº 30.409, 30 mar. 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/03/30>. Acceso el: 23 may. 2020.

URUGUAY. *Decreto n° 104/2020*. Montevideo: Diario Oficial nº 30.409, 30 mar. 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/03/30>. Acceso el: 23 may. 2020.

URUGUAY. *Decreto n° 105/2020*. Montevideo: Diario Oficial nº 30.409, 30 mar. 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/03/30>. Acceso el: 23 may. 2020.

URUGUAY. *Decreto n° 93/2020*. Montevideo: Diario Oficial nº 30.404, 23 mar. 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/03/23>. Acceso el: 23 may. 2020.

URUGUAY. *Decreto n° 94/2020*. Montevideo: Diario Oficial nº 30.404, 23 mar. 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/03/23>. Acceso el: 23 may. 2020.

VOLCATO DA COSTA, Vitória; KLEIN VIEIRA, Luciane. “A (não) utilização dos instrumentos jurídicos do MERCOSUL, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos.” *Caderno de Relações Internacionais*, vol. 10, nº 19, 2019. Disponible en: <https://faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1176>. Acceso el: 24 may. 2020.

VOLCATO DA COSTA, Vitória; KLEIN VIEIRA, Luciane. “Nacionalismo, xenofobia e União Europeia: barreiras à livre circulação de pessoas e ameaças ao futuro do bloco europeu.” *Revista da*

Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 64, nº 3, set./dez 2019. Disponible en: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/65536/40429>. Acceso el: 20 mai. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Coronavirus Disease (COVID-19). Situation Report 119*. Geneva, 18 May 2020. Disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200518-covid-19-sitrep-119.pdf?sfvrsn=4bd9de25\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200518-covid-19-sitrep-119.pdf?sfvrsn=4bd9de25_4).

Acceso el: 20 may. 2020.

## CAPITULO IX

# LA COSTUMBRE JURÍDICA INTERNACIONAL EN EL MERCOSUR

*Gabriela Teresita Mastaglia*

### 1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se aborda el tratamiento de la costumbre jurídica internacional como fuente normativa en el ámbito MERCOSUR y, desde otra perspectiva, cómo el MERCOSUR en su carácter de organización internacional incide en la formación del derecho consuetudinario y en su determinación y prueba.

A tal efecto se han tomado como parámetros de análisis las pautas y criterios proporcionados por el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y la doctrina elaborada en torno al mismo, el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas sobre la formación y prueba del derecho internacional consuetudinario y el régimen jurídico de la Unión Europea, en tanto proceso de integración, sin perder de vista a este último respecto las particularidades del MERCOSUR.

### 2. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA COSTUMBRE JURÍDICA INTERNACIONAL

La costumbre jurídica internacional es una fuente de Derecho Internacional Público de larga data. Recepcionada en el art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como una de las fuentes en base a la cual ese Tribunal debe decidir los conflictos jurídicos suscitados entre Estados, mantiene aun plenamente su vigencia pese al impulso que se ha dado a la celebración de tratados escritos mediante el proceso de codificación y desarrollo del Derecho Internacional llevado adelante por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Comisión de Derechos Internacional, así como también por la acción de otras organizaciones internacionales ( v. gr. la Organización de los Estados Americanos a nivel regional) y la propia práctica de los Estados.

Pese a la aparición de nuevas tendencias doctrinarias, el consenso general en el ámbito jurídico internacional es estar a la constatación de dos elementos para determinar la existencia de una norma consuetudinaria: la práctica (elemento material u objetivo) y la *opinio juris* (elemento psicológico o subjetivo).

Prueba de lo afirmado tanto en orden a la vigencia de la costumbre jurídica internacional como norma de Derecho Internacional, su relevancia y la necesidad de dejar en claro cuáles son los elementos que la constituyen y los métodos de constatación y prueba de la misma, es la labor de la Comisión de Derecho Internacional que diera como resultado el “Proyecto

de conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario” [de aquí en más denominado PIDIC].<sup>1</sup>

La Comisión de Derecho Internacional, en su 64° período de sesiones (año 2012), decidió incluir en su programa de trabajo el tema “Formación y prueba del derecho internacional consuetudinario”, lo que fue conformado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 67/92, de 14 de diciembre de 2012. En su 65° período de sesiones (año 2013), la Comisión decidió cambiar el título del tema a “Identificación del derecho internacional consuetudinario”. Finalmente el proyecto fue aprobado por la Comisión en el año 2018.

El PIDIC refiere a la metodología para identificar las normas de derecho internacional consuetudinario. Su finalidad es la de ofrecer orientaciones prácticas sobre la forma de determinar la existencia de normas de derecho internacional consuetudinario y su contenido.

En orden a la costumbre jurídica internacional y su formación, la Comisión de Derecho Internacional ha dedicado algunas conclusiones del PIDIC a las organizaciones internacionales, a saber:

*Conclusión 4 (2): “En algunos casos, la práctica de las organizaciones internacionales también contribuye a la formación o la expresión de normas de derecho internacional consuetudinario”.*

*Conclusión 12 (1): “Una resolución aprobada por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental no puede, de por sí, crear una norma de derecho internacional consuetudinario.*

*Conclusión 12 (2) “Una resolución aprobada por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental puede constituir un elemento de prueba para determinar la existencia y el contenido de una norma de derecho internacional consuetudinario o contribuir a su desarrollo.*

*Conclusión 12 (3) Una disposición de una resolución aprobada por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental puede reflejar una norma de derecho internacional consuetudinario si se establece que esa disposición corresponde a una práctica general aceptada como derecho (opinio iuris).*

El PIDIC, si bien aborda la costumbre jurídica internacional desde la perspectiva de la metodología para identificarla, aporta interesantes y orientadoras conclusiones sobre las organizaciones internacionales y su incidencia respecto de la formación de la costumbre jurídica internacional y su identificación, incluidas organizaciones que corresponden a esquemas de integración o procesos de integración.

---

<sup>1</sup> ONU – Comisión de Derecho Internacional. Proyecto de conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario”. <https://legal.un.org/ilc/reports/2018/spanish/chp5.pdf>

Por lo pronto reconoce que las organizaciones internacionales también contribuyen a la formación o la expresión de normas de derecho internacional consuetudinario, no como foros o catalizadores de la práctica de los Estados que las integran sino como sujetos de derecho internacional diferenciables de sus miembros.

El proyecto hace referencia a la práctica de las organizaciones internacionales como tales y dentro de los límites de su personalidad jurídica internacional, que siempre ha de ser especial y delimitada por sus objetivos y las funciones que cumple, circunstancia que las diferencia de los Estados y que incidirá en que no cualquier práctica de las organizaciones internacionales pueda considerarse costumbre jurídica internacional originada por estas.

Así en el PIDIC, se señala que:

*“La práctica de esas organizaciones en las relaciones internacionales (cuando va acompañada de la opinio iuris) puede considerarse práctica que contribuye a la creación o constatación de normas de derecho internacional consuetudinario, pero solo las normas a) cuyo objeto esté comprendido en el mandato de las organizaciones, y/o b) que estén dirigidas específicamente a ellas (como las referentes a su responsabilidad internacional o las relativas a tratados en que las organizaciones internacionales pueden ser partes)”.*

Un acápite especial se dedica en el PIDIC a la práctica de aquellas organizaciones internacionales a la que los Estados miembros transfieren competencias exclusivas, de tal manera que estas ejercen algunas de las competencias públicas de sus Estados miembros. En ese supuesto en los comentarios al PIDIC se expresa que dicha práctica de la organización puede equipararse a la práctica de los Estados, dando como ejemplo algunas competencias de la Unión Europea.

El PIDIC establece dos pautas para precisar el peso de una práctica de una organización internacional como parte de una práctica general, a saber:

1. Cuanto más directamente se ejerza la práctica de una organización internacional en nombre de sus Estados miembros, o con el refrendo de estos, y mayor sea el número de esos Estados miembros, mayor será su peso en relación con la formación o la expresión de normas de derecho internacional consuetudinario.
2. Otros factores a considerar son la naturaleza de la organización, la naturaleza del órgano cuyo comportamiento se examina, si el comportamiento es *ultra vires* respecto de la organización o el órgano y si el comportamiento está en consonancia con el de los Estados miembros de la organización.

En la Conclusión 12 del PIDIC se reconoce que las resoluciones aprobadas por organizaciones internacionales o en conferencias intergubernamentales inciden en la determinación de las normas de derecho internacional consuetudinario.

En los comentarios al PIDIC a esta conclusión del proyecto se deja en claro que:

1. El término “resolución” se refiere a las resoluciones, decisiones y demás actos adoptados por organizaciones internacionales, cualquiera que sea su designación.
2. El peso de las resoluciones en la identificación de una norma de derecho internacional consuetudinario será menor o mayor según la participación cuasi universal o reducida de los órganos de que se trate.
3. Aunque las resoluciones de los órganos de organizaciones internacionales no emanan, en sentido estricto, de los Estados miembros sino de la organización, pueden reflejar la expresión colectiva de las opiniones de esos Estados.

Las resoluciones tampoco pueden sustituir la tarea de determinar si existe efectivamente una práctica general aceptada como derecho (acompañada de la *opinio iuris*).

La mera aprobación de una resolución o una serie de resoluciones con objeto de establecer una norma de derecho internacional consuetudinario no crea ese derecho. Siempre ha de determinarse que la norma enunciada en la resolución corresponde, en efecto, a una práctica general aceptada como derecho (acompañada de *opinio iuris*).

Las resoluciones pueden, no obstante, contribuir a la determinación de las normas de derecho internacional consuetudinario al constituir un elemento de prueba de su existencia y contenido.

Las disposiciones de las resoluciones aprobadas por una organización internacional no pueden, de por sí, constituir un elemento de prueba concluyente para establecer la existencia y el contenido de una norma de derecho internacional consuetudinario. Para demostrar la existencia de una norma, es necesario que la *opinio iuris* de los Estados, que puede poner de manifiesto una resolución, se vea confirmada por la práctica.

Las resoluciones aprobadas por organizaciones internacionales o en conferencias intergubernamentales, incluso cuando carecen de valor jurídico propio, a veces pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo del derecho internacional consuetudinario.

El PIDIC y los comentarios al mismo dejan en claro que la posición adoptada respecto de la costumbre jurídica internacional y su determinación debe ir acompañada en todos los casos de la comprobación de la existencia de una práctica ( elemento objetivo) y de la *opinio iuris* (elemento subjetivo).

Esa postura descarta la tesis que pretende imponer otros parámetros para la determinación de la existencia de costumbre jurídica internacional, tanto en relación a la práctica de los Estados como de las organizaciones internacionales. Así, desecha la posibilidad de una

costumbre instantánea<sup>2</sup> que pueda surgir de la sola aprobación de una resolución. En el comentario a la Conclusión 8 la Comisión de Derecho Internacional afirma sin hesitación que no existe la costumbre instantánea y que la práctica, si bien no exige un tiempo específico, si ha de realizarse por algún tiempo.

Hasta aquí se han tratado las pautas para identificar las normas de derecho internacional consuetudinario en relación a las organizaciones internacionales, siguiendo los lineamientos del trabajo de la Comisión de Derecho Internacional.

Otro aspecto de la cuestión ha considerar es la recepción de la costumbre jurídica internacional como fuente del ordenamiento normativo de las organizaciones internacionales.

En tanto sujetos del Derecho Internacional con personalidad jurídica propia, nada obsta a que las organizaciones internacionales hayan de regirse por la costumbre jurídica internacional pero ello ha de depender de cada una de ellas y las disposiciones sobre las fuentes de su ordenamiento normativo que las rijan en particular.

### **3. EL DERECHO CONSUECUDINARIO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Los procesos de integración o esquemas de integración que se han constituido en organizaciones internacionales usualmente contemplan cuáles han de ser sus fuentes jurídicas.

La cuestión adquiere especial relevancia puesto que un proceso de integración involucra un delicado equilibrio entre los intereses de cada uno de sus Estados miembros en particular y los intereses comunes a todos.

En el caso de la Unión Europea hay tres fuentes de derecho el Derecho primario u originario, el Derecho derivado y el Derecho subsidiario.

Las principales fuentes de Derecho primario u originario son los tratados que establecen la Unión Europea: el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), que instauran el marco jurídico en el que las instituciones de la Unión Europea aplican las políticas europeas.

---

<sup>2</sup> En ese sentido confrontar la teoría desarrollada por Bing Chen en su artículo “*United Nations Resolutions on Outer Space: «Instant» Customary Law?*”, The Indian Journal of International Law, 1965, Vol. 5, p. 23. En ese artículo se concluía que las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el espacio exterior no eran obligatorias para los Estados miembros de la organización. El autor se basaba en las siguientes premisas: (1) la costumbre está conformada por un solo elemento, consistente exclusivamente en su elemento psicológico, la *opinio iuris*; (2) la costumbre podía formarse en forma instantánea; y (3) las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas pueden proporcionar prueba de esa costumbre instantánea aunque carezcan de fuerza vinculante. La Comisión de Derecho Internacional no se explaya sobre lo que entiende por costumbre instantánea en el PIDIC.

A tales tratados se suman los Tratados por los que se modifica la Unión Europea; los Protocolos anejos a los tratados fundacionales y modificativos; los Tratados sobre la adhesión de nuevos países a la Unión Europea; La Carta de los Derechos Fundamentales (desde el Tratado de Lisboa de diciembre de 2009).

Oficialmente la Unión Europea también admite como derecho originario o primario los principios generales del Derecho establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>3</sup>

El derecho secundario comprende los actos de sus órganos tanto los enumerados el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes y recomendaciones; como los que no figuran en él, tales como las comunicaciones, las resoluciones y los libros blancos y verdes.

Los acuerdos internacionales con países no pertenecientes a la Unión Europea o con organizaciones internacionales son también una parte integral del Derecho de la Unión Europea. Son independientes del Derecho primario y del Derecho derivado y constituyen una categoría *sui generis*. De acuerdo con algunas sentencias del Tribunal de Justicia Europeo, pueden tener efecto directo y su fuerza jurídica es superior a la del Derecho derivado, que, por tanto, debe cumplirlas.

Por fuera de las fuentes citadas, el régimen de la Unión Europea no excluye otras fuentes, aunque se remita a ellas en forma subsidiaria, tales como las normas del Derecho Internacional general, entre ellas, la costumbre jurídica internacional.

Sin perjuicio de ello, el Tribunal de Justicia Europeo ha sido renuente a admitir a la costumbre jurídica internacional como fuente del derecho comunitario. Ha hecho referencia a prácticas interinstitucionales y raramente a prácticas interestatales y cuando lo hace excepcionalmente las menciona como costumbre. Una de las razones de ello sería que podrían entenderse como enmiendas a los tratados de la Unión Europea contrarias al art. 48 del Tratado de la Unión Europea.

También ha sido renuente a admitir la derogación de una norma comunitaria por una práctica negativa o desuetudo. Las razones para limitar el rol de la costumbre jurídica internacional en la Unión Europea puede deberse a estas razones, entre otras, a saber: la supranacionalidad de la normativa comunitaria, su legitimidad democrática y la compleja división de poderes tanto en un sentido vertical como horizontal.<sup>4</sup>

Sin perjuicio de lo señalado, lo cierto es que más allá de una admisión restringida de la costumbre jurídica internacional como norma subsidiaria del derecho comunitario, ha sido admitida al menos como tal. Además resulta aplicable lo dicho precedentemente en orden al

---

<sup>3</sup> Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114534#:~:text=Hay%20tres%20fuentes%20de%20derecho,la%20jerarqu%C3%ADa%20de%20normas>).

<sup>4</sup> Benson, Samantha. *General Principles and Customary Law in the EU Legal Order*. RERO DOC Digital Library. <https://core.ac.uk/download/pdf/85209057.pdf>

rol de la Unión Europea como organización internacional para la identificación de una norma de derecho internacional consuetudinario, así como también para contribuir a su formación.

#### **4. MERCADO COMÚN DEL SUR**

El Mercado Común del Sur [de aquí en más MERCOSUR] se ideó como un proyecto de integración con la finalidad última de constituirse en un mercado común (art. 1 Tratado de Asunción).

Sin perjuicio de que el avance hacia ese fin se encuentra estancado actualmente, su diseño constitucional e institucional ha respondido primeramente a la figura de un proceso intergubernamental, a tal punto que se desdibuja como sujeto de derecho internacional en los hechos, tanto por el método de adopción de decisiones de sus órganos como por los requisitos exigidos para la implementación de la normativa emanada de aquellos, es decir, su derecho derivado.

Las dudas surgidas sobre la personalidad jurídica internacional del MERCOSUR fueron despejadas con la introducción del art. 34 en el Protocolo de Ouro Preto [de aquí en más POP] que la consagra expresamente, con la consiguiente facultad para celebrar acuerdos de sede prevista en el art. 36 POP; facultad está última relacionada directamente con la capacidad de los sujetos de derecho internacional para celebrar tratados.

El sistema de toma de decisiones es el consenso, debiendo contarse con la presencia de todos los Estados Partes (art. 37 POP). El sistema así adoptado desdibuja el límite entre cuál es la voluntad de la organización y la de sus Estados Partes.

La implementación el territorio de los Estados Partes de la normativa emanada de sus órganos no se rige por el principio de supranacionalidad que caracteriza a la Unión Europea. Por el contrario requiere de un complejo proceso de adopción que implica actos a cumplimentarse en el ámbito MERCOSUR y en el ámbito interno de cada uno de sus miembros. La norma solo podrá aplicarse cuando sea posible la vigencia simultánea en los Estados Partes. El procedimiento conforme el art. 40 POP se conforma de varias etapas, a saber:

1. Aprobada la norma por el órgano MERCOSUR, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional, comunicando las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.
2. Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte.

3. Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos de la etapa anterior.
4. Los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, deben dar a publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.
5. El art 42 POP establece que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en su artículo 2 [Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR] deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

La interpretación integral de los arts. 40 y 42 POP lleva a concluir que la normativa emanada de los órganos de decisión del MERCOSUR, en tanto norma internacional, antes de su aplicación en el sistema MERCOSUR, debe ser adoptada por cada Estado conforme a su derecho interno e incorporada al mismo.

Los aspectos señalados del sistema MERCOSUR son esenciales para analizar la costumbre jurídica internacional en dicho marco normativo.

A ese respecto el primer interrogante a plantearse es si la costumbre jurídica internacional es fuente normativa del MERCOSUR.

Por lo pronto el art. 41 POP determina cuáles son las fuentes jurídicas del MERCOSUR y no incluye al Derecho Internacional Público ni, en consecuencia, tampoco a la costumbre jurídica internacional.

Tal circunstancia no permite concluir necesariamente que se encuentre vedada la aplicación subsidiaria del Derecho Internacional y, específicamente, de la costumbre jurídica internacional en el ámbito MERCOSUR, aunque no sean las fuentes de las contempladas por art. 41 POP.

Esta premisa se encuentra corroborada por el “Laudo del Tribunal Arbitral «ad hoc» de MERCOSUR constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre «Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay»”<sup>5</sup> [de aquí en más denominado el Laudo], de fecha 06/09/2006.

---

<sup>5</sup> <https://www.mercosur.int/documento/laudo-cortes-de-ruta-espanol/>

En los considerandos 116, 120, 123 y 147 del Laudo, especialmente, al ser tratada la cuestión de la responsabilidad de la República Argentina por haber omitido adoptar la “conducta debida”, sus fundamentos remiten a la costumbre jurídica internacional en materia de responsabilidad internacional del Estado. Entre los Estados partes en la controversia no existe un tratado normativo de carácter general sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos que vincule a ambos.

Es de aclarar que en el Laudo no se menciona a la costumbre jurídica internacional ni se analiza su aplicación en el ámbito MERCOSUR como fuente jurídica, limitándose a aplicar dichas reglas con sustento en la doctrina que cita y que adapta a la normativa MERCOSUR.

Demás está decir que la doctrina no constituye una fuente de Derecho Internacional sino que es un medio auxiliar para la determinación de las reglas internacionales creadas por la costumbre jurídica o los tratados internacionales conforme al art. 38 (1) ( b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.<sup>6</sup> Ello así, la doctrina citada en el Laudo precisa la costumbre jurídica internacional en la materia y, consecuentemente, el laudo recoge esta última fuente sin mencionarla.

En este supuesto la norma consuetudinaria recogida se relaciona con una práctica interestatal.

En las relaciones interinstitucionales ya es mucho más difícil diferenciar como fuente jurídica internacional la norma consuetudinaria de la normativa MERCOSUR propiamente dicha por el sistema de adopción de decisiones y de incorporación del derecho derivado mercosureño.

La adopción de “resoluciones” [término considerando en un sentido amplio de todo acto emanado de los órganos de decisión del MERCOSUR] implica en definitiva la prestación de consentimiento respecto de ella de todos los Estados miembros y, a su vez, estos las deben aprobar e incorporar en el ámbito de su derecho interno. Se desdibuja como práctica y se convierte en una norma positiva del sistema.

Baste citar como ejemplo la Decisión N° 05/20 del Consejo Mercado Común, de fecha 24/08/2020, sobre “Incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados Partes y vigencia de la normativa MERCOSUR (complementación de la Decisión CMC N° 23/00)”<sup>7</sup>.

En su art. 6 dispone 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”.*

Esta disposición no es acorde a lo dispuesto en el art. 40 POP aunque resulte razonable puesto que la Decisión persigue, fundamentalmente, establecer criterios uniformes respecto

---

<sup>6</sup> Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 126.

<sup>7</sup> MERCOSUR <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3919>

a la fecha de entrada en vigor de las normas del MERCOSUR, lo que hace a aspectos interinstitucionales.

Es una práctica que se aparta de lo dispuesto en un tratado pero al ser adoptada por vía de una Decisión del Consejo Mercado Común se incorpora a la normativa MERCOSUR contemplada como fuente jurídica en el art. 40 POP y avalada expresamente por todos los Estados dado que se adopta por consenso.

En punto a la metodología para identificar las normas de derecho internacional consuetudinario, resultan aplicables todas las pautas y criterios establecidos en el PIDIC.

El MERCOSUR como organización internacional puede contribuir a la formación o a la expresión de normas de derecho internacional consuetudinario; sus “resoluciones” pueden constituir un elemento de prueba para determinar la existencia y el contenido de una norma de derecho internacional consuetudinario o contribuir a su desarrollo; puede reflejar una norma de derecho internacional consuetudinario si se establece que esa disposición corresponde a una práctica general aceptada como derecho (*opinio iuris*), aunque en este último supuesto su peso será menor por el número de Estados que conforman los órganos – eminentemente intergubernamentales- en vistas a la constatación de una costumbre jurídica internacional que excediera el estrecho marco del ámbito mercosureño.

## 5. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto precedentemente cabe concluir que en el ámbito MERCOSUR la aplicación del Derecho Internacional y, específicamente, de la costumbre jurídica internacional como fuente de este último, no queda excluido pese a lo dispuesto por el art. 40 POP, debiendo concluirse que la enumeración de fuentes allí consignadas es meramente enunciativa y no taxativa.

Sin perjuicio de ello, bien puede entenderse que la aplicación de un fuente no contemplada en el art. 40 POP solo puede serlo en forma subsidiaria ante hipótesis no contempladas en la normativa MERCOSUR por cuanto se trata de un proceso de integración en donde el mantenimiento del equilibrio entre los intereses de cada miembro y los intereses comunes es un aspecto esencial a considerar para mantener el sistema y, en especial, en el MERCOSUR por su sistema de adopción de decisiones e incorporación al derecho interno de los Estados Partes.

En segundo término, la actuación del MERCOSUR como sujeto de derecho internacional, específicamente, como organización internacional puede contribuir a la formación o al desarrollo de una costumbre jurídica internacional, a incorporar y/o constituir un medio de prueba de la existencia de la costumbre jurídica internacional.



## CAPITULO X

# GLOBALIZACIÓN, CONECTIVIDAD, CORONAVIRUS (COVID-19) Y LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

*Martín Mollard*

### 1. GLOBALIZACIÓN: CONCEPTO

En su acepción económica, según la Real Academia Española, se entiende por globalización al “proceso por el [cual] las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados exteriores y menos de la acción reguladora de los gobiernos”<sup>1</sup>.

Esta globalización, con el transcurso del tiempo se va acelerando en forma exponencial e impacta en lo referente a la integración comercial. Por ejemplo ¿Cuánto tardaban los mercaderes a fines del siglo XIII<sup>2</sup> en unir por vía terrestre (a través de la ruta de la seda) a Pekín (China) con Venecia (Italia)? ¿Cuánto se tarda hoy en hacer el mismo recorrido?

A través de dicha ruta la duración de viaje no solo es temporalmente mas rápida en estos tiempos por la evolución de los medios de transporte terrestres, sino que también guarda relación con la aparición de nuevos medios de transporte (ejemplo el avión y el ferrocarril); las modificaciones que dichos medios van sufriendo con la incorporación de nuevas tecnologías (por ejemplo a través de la navegación satelital o tanques de combustibles más grandes o materiales de construcción de esos medios de transporte más livianos o el uso de combustibles mas eficientes; etc.); la construcción de nuevas y más seguras y directas vías de comunicación<sup>3</sup>; etc.

Todos estos avances no solo modifican el contenido sino la calidad del artículo que se negocia ya que, por ejemplo, incide en su forma de comercialización, principalmente en lo que hace referencia a los productos perecederos.

Por todo ello la globalización no solo afecta a los gobiernos y la forma en la que ellos administran un estado, sino que también repercute en los Procesos de Integración de carácter económico,<sup>4</sup> que esos estados conforman, dado que la comercialización de sus

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://dle.rae.es/globalizaci%C3%B3n> (Consultado el 15/8/2020).

<sup>2</sup> Por ejemplo, en la época de Marco Polo (1254-1324).

<sup>3</sup> Por ejemplo el tren que une Yiwu (China) con Madrid (España) que recorre un trayecto de 13.052 KM de una punta de Asia al extremo opuesto de Europa, en 16 días. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20181128/453149870215/yiwu-madrid-ruta-seda-larga-mundo.html> (Consultado el 5/8/2020).

<sup>4</sup> Se entiende por Proceso de Integración de carácter económico a la asociación de dos o más Estados que, con el devenir del tiempo y con el fin de incentivar el comercio mutuo, va evolucionando y profundizando sus vínculos, objetivos e instituciones. Esa relación comercial se irá consolidando progresivamente y abarcará áreas como la jurídica, la administrativa, la política, la educacional, la social, la cultural, etc. Sin embargo hay

productos y riquezas es lo que les genera las divisas necesarias para que puedan desarrollarse.

## 2. CONECTIVIDAD: CONCEPTO

Se define al término “conectividad”<sup>5</sup> como a la “capacidad de conectarse o hacer conexiones” y él está íntimamente relacionado con el intenso proceso de globalización que está sufriendo actualmente el mundo.

Esta conectividad siempre la busco el ser humano por diversos motivos, pero en lo que hace al presente trabajo, fue principalmente para abrir nuevas rutas comerciales ya sea a través de las vías de comunicación romanas (las viae publicae); los viajes de Ibn Battuta; Zheng He; la familia Polo; Cristóbal Colon; Magallanes-Elcano; Vasco da Gama; Drake; etc., los cuales están profundamente ligada a los avances tecnológicos como consecuencia de esas travesías.

Tan relevante es la conectividad hoy en día que permite, en forma virtual, hacer actualmente operaciones comerciales instantáneas entre dos puntos extremos del mundo, que cuenten con las características adecuadas a tal fin.

Asimismo cabe señalar que si se quiere llevar a cabo dicha acción en forma presencial, los tiempos para unir puntos extremos del mundo, se han reducido a horas<sup>6</sup>.

## 3. CONECTIVIDAD: TIPOS DE CONECTIVIDAD E IMPORTANCIA

Existen diferentes tipos de conectividad:

- A través de los medios de transporte: Terrestre, naval o aéreo
- A través de los medios de comunicación: Alámbricas o inalámbricas

Ambos medios se relacionan con el aspecto comercial de los Procesos de Integración ya que se pueden utilizar dichas tecnologías para transportar algo material (un objeto por ejemplo) o algo inmaterial (como por ejemplo, información).

En lo que respecta al transporte terrestre, una demostración clara se puede percibir en el tiempo que insume el envío de un contenedor desde China a España. Por vía aérea tarda aproximadamente 1 día; por ferrocarril, casi 16 días y por vía marítima un plazo aproximado de 30 días<sup>7</sup>.

Como he manifestado precedentemente, ¿cuánto se tardaba a fines del siglo XIII en unir Pekín (China) con Venecia (Italia) por vía terrestre? Cabe agregar que antaño, este comercio no solo implicaba el traslado de la mercadería como sedas y especias, sino que

---

que señalar que en sus inicios un Proceso de Integración puede o no gozar de personalidad jurídica internacional.

<sup>5</sup> Definición de la Real Academia Española

<sup>6</sup> Durante la pandemia de Coronavirus (COVID-19) Air Tahiti unió en un vuelo de cabotaje de 15.715 km a Papeete (Polinesia Francesa) con Paris (Francia) en 16 hs y media. Disponible en <https://radiomitre.cienradios.com/un-avion-realizo-el-vuelo-de-cabotaje-mas-largo-de-la-historia-por-el-coronavirus/> (Consultada el 19/9/2020).

<sup>7</sup> Obviamente que los costos y el volumen de la mercadería a transportar, son otras variables a considerar pero en lo que hace al tiempo en si, del transporte de un contenedor, las diferencias son visibles.

también, en la mayoría de los casos, el acuerdo de numerosos comerciantes que intermediaban para que un producto fuese trasladado entre ambos puntos extremos.

El mundo enmarcado en el proceso de globalización, ha sufrido diversas medidas políticas, económicas, comerciales, etc de gobiernos que perciben un peligro en él (como la roturas de relaciones diplomáticas; el cierre de mercados; las devaluaciones para hacer mas competitivos sus productos; el dictado de medidas proteccionistas; etc).

A ello se sumó el surgimiento de la epidemia de coronavirus (COVID-19) aparecido en el este de China a fines del año 2019 y que, como consecuencia de la conectividad y globalización en el transporte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la catalogó como pandemia<sup>8</sup> el 11 de marzo de 2020<sup>9</sup>.

Hay que recordar que con anterioridad a esa fecha, ya el Director General de la OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus había manifestado que el virus estaba presente en más de 100 países<sup>10</sup> y había afectado a más de 100.000 personas<sup>11</sup>.

En este panorama de globalización y pandemia, las TICs (Tecnologías de la información y la comunicación), poseen un papel relevante.

#### 4. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

La Comunidad Andina de Naciones es un Proceso de Integración de carácter económico que se originó en el año 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena y que actualmente está constituido por cuatro países que son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú los cuales abarcan una superficie aproximada de 3.800.000 km<sup>2</sup> donde conviven casi 111 millones de personas<sup>12</sup>.

El tratado constitutivo fue firmado luego de 33 meses y complejas negociaciones en la noche del 26 de mayo de 1969 en el Palacio San Carlos (Cartagena-Colombia) y “nació con la misión de promover el desarrollo de los países andinos”<sup>13</sup>.

El 19 de Febrero de 2020 en el marco de los festejos por el medio siglo de la Comunidad Andina de Naciones, los estados partes se comprometieron a “ampliar los esfuerzos para dinamizar y facilitar el comercio a través de mecanismos y sistemas que sean de beneficio para los países miembros”<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Se entiende como pandemia a una “enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región” <https://dle.rae.es/pandemia> (Consultada el 24/8/2020).

<sup>9</sup> Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (Consultada el 24/8/2020).

<sup>10</sup> O sea más de la mitad de los 193 estados que conforman la comunidad internacional.

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---9-march-2020> (Consultado el 21/9/2020).

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 10/8/2020).

<sup>13</sup> Discurso dado por el Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones Jorge Hernando Pedraza, en la Jornada de celebración del 50 Aniversario de la Comunidad Andina. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12188&accion=detalle&cat=NP&title=discurso-para-la-jornada-de-celebracion-del-50-aniversario-de-la-comunidad-andina> (Consultada el 22/8/2020)

<sup>14</sup> Declaración Ministerial de Cartagena de Indias (Colombia) del día 19 de febrero de 2020, con motivo de la celebración de los 50 años de la Integración Andina. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12183&accion=detalle&cat=NP&title=declaracion-ministerial-de-cartagena-de-indias-con-motivo-de-la-celebracion-de-los-50-anos-de-la-integracion-andina> (Consultada el 22/8/2020).

Casi un mes más tarde, el 13 de marzo de 2020, el Proceso de Integración tomó real conocimiento de las consecuencias disvaliosas que podría traer la recientemente declarada pandemia y así lo hizo saber el Secretario General a través de una nota de prensa emitida en la fecha citada, la cual constituye una demostración del pronto accionar de los órganos del Proceso de Integración para paliar los efectos del COVID-19<sup>15</sup>.

En este contexto, estas son hasta el momento, las más relevantes actuaciones de las instituciones del Proceso de Integración:

#### Consejo Presidencial Andino

El 8 de Julio de 2020 como consecuencia del XX Consejo Presidencial Andino<sup>16</sup> realizado en forma virtual, emitieron una Declaración<sup>17</sup> entre cuyos puntos expresaron:

- “El firme compromiso a seguir desarrollando conjuntamente, como bloque de integración, gestiones y esfuerzos para mitigar la pandemia generada por el COVID-19”;
- “la voluntad para que las autoridades competentes evalúen posibles medidas viables para la compra conjunta de insumos médicos”;
- La “voluntad de explorar la posibilidad de implementar medidas coordinadas entre los Países Miembros [...] para mitigar el impacto económico y social de la pandemia”;
- “[l]a necesidad de facilitar, cuando fuere posible y siempre precautelando las condiciones de salud de la población, el retorno prioritario de los ciudadanos vulnerables a sus países, o las condiciones de permanencia de los nacionales de los países miembros en sus territorios”;
- “[l]a necesidad de lograr un mayor y mejor aprovechamiento de la zona de libre comercio establecida en el Acuerdo de Cartagena”;
- “[l]a necesidad de impulsar el comercio entre los Países de la CAN, a través de la facilitación, simplificación y digitalización de todo tipo de tramites, además de la identificación de cadenas regionales de valor para mejorar las economías de [los] países y lograr niveles de competitividad hacia mercados internacionales”;
- “[l]a predisposición de abordar nuevas temáticas que contribuyan a perfeccionar la integración comercial andina y el aprovechamiento de [las] potencialidades, para afrontar la nueva realidad post COVID”;
- “[l]a importancia de impulsar una Agenda Digital para la CAN, las actividades relacionadas con la cuarta revolución industrial, las tecnologías de las comunicaciones y la información y las industrias creativas”, y;
- “[l]a importancia de identificar mecanismos que propicien un mayor acercamiento de la Comunidad Andina con la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR a fin de

---

<sup>15</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12195&accion=detalle&cat=NP&title=secretaria-general-de-la-comunidad-andina-utiliza-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-para-continuar-con-actividades-institucionales> (Consultada el 11/8/2020).

<sup>16</sup> En la cual la Presidencia Pro Tempore del Proceso de Integración pasó de Bolivia a Colombia.

<sup>17</sup> Declaración disponible en

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12228&accion=detalle&cat=NP&title=declaracion-del-consejo-presidencial-andino> (Consultada el 25/8/2020).

incrementar el flujo comercia entre [los] mercados sin barreras al comercio, así como generar mayores inversiones reciprocas”

#### Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

Este órgano, reunido por videoconferencia<sup>18</sup> conjuntamente con los Ministros de Comercio Exterior de los estados partes de la Comunidad Andina el 8 de abril de 2020, emitió una Declaración en la cual, entre otros aspectos, manifestaron respecto del virus:

- “Su gran preocupación por la propagación en la región del Coronavirus (COVID-19) que ha sido declarada por el Organización Mundial de la Salud (OMS) como pandemia”;
- “[s]u compromiso para adelantar todos los esfuerzos que sean necesarios para contrarrestar la propagación del Coronaviurs”;
- “[l]a importancia de intercambiar en tiempo real, información epidemiológica y diagnósticos del avance de [la] enfermedad, para oportuna toma de decisiones [y] así [...] compartir experiencias exitosas en la mitigación de la expansión del virus”;
- “[l]a importancia, fortalecer los mecanismos de integración sanitaria regional para lograr resultados rápidos y eficientes frente a la [...] crisis” sanitaria;
- “[l]a importancia de enfrentar los efectos sociales y económicos derivados de la pandemia, y de articular esfuerzos a través de los mecanismos e instituciones existentes para la atención de este tipo de emergencias” y;
- “[l]a disposición de llevar a cabo reuniones virtuales, coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores, con la finalidad de coordinar acciones en áreas de interés regional frente a la pandemia en caso de estimarse necesario”.

#### Comisión de la Comunidad Andina

El 26 de mayo de 2020, en reunión extraordinaria en forma virtual el órgano aprobó “diversas normas para facilitar el comercio regional, frente a la crisis generada por la pandemia del coronavirus”<sup>19</sup> como las Decisiones 855, titulada “Vigencia de los Certificados de Idoneidad, los Permisos de Prestación de Servicios y sus respectivos Anexos, de los Certificados de Habilitación y de la Libreta de Tripulante” y la 857 denominada “Modificatoria de las Decisiones 516 y 833 sobre la Armonización de Legislaciones en materia de Productos Cosméticos.”

#### Secretaria General

Como se ha dicho el 13 de marzo de 2020<sup>20</sup> el Secretario General expresó, a través de una videoconferencia, que la institución que dirige iba a “mantener un trabajo productivo y dinámico en las diferentes actividades que realiza” utilizando “las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación), como medida de prevención para disminuir el riesgo de expansión del coronavirus. También señaló que, en el transcurso de esa semana, diversas

---

<sup>18</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12227&accion=detalle&cat=NP&title=este-miercoles-08-colombia-asumira-presidencia-pro-tempore-de-la-comunidad-andina> (Consultada el 15/8/2020).

<sup>19</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12210&accion=detalle&cat=NP&title=comunidad-andina-aprueba-medidas-para-facilitar-el-comercio-frente-a-crisis-sanitaria> (Consultada el 1/9/2020).

<sup>20</sup> Dos días después que la OMS declarara la pandemia de COVID-19 (Coronavirus).

instituciones se reunieron bajo la modalidad virtual y “expresó además la total disponibilidad de la Secretaria, como órgano ejecutivo de la Comunidad Andina, para el desarrollo de las reuniones por videoconferencia, de los diferentes Comités de trabajo previstos para los próximos días”<sup>21</sup>.

El 16 de marzo el Secretario General estableció, como consecuencia de la pandemia, días inhábiles y la suspensión del cómputo de los plazos entre el 16 y el 30 de marzo de los procedimientos administrativos presentados ante la institución que dirige.

Asimismo cabe mencionar la comunicación del 23 de marzo de 2020 donde el Secretario General:

- Expresó la “profunda solidaridad con los países que integran la CAN, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, afectados por la crisis generada por el COVID-19”;
- Destacó “las acciones de mitigación y prevención de contagio, implementadas por los cuatro gobiernos y” exhortó “a los 111 millones de ciudadanos andinos a acatar con autodisciplina y responsabilidad las disposiciones vigentes”;
- Manifestó “la total disponibilidad y apoyo de la Secretaria, como órgano ejecutivo del Sistema Andino de Integración”<sup>22</sup>, a las acciones que consideren pertinentes los Países Miembros, frente a la pandemia”, y;
- Señaló que la sede de la institución ubicada en Lima permanecerá cerrada en cumplimiento del estado de emergencia decretado en Perú y todo su personal trabajara “desde sus viviendas utilizando las tecnologías de la información y la comunicación” incluso a través de videoconferencias y reuniones virtuales entre “los Comités y grupos de trabajo temáticos”.

Posteriormente a través de diversas conferencias virtuales, anuncios, eventos, publicaciones, reuniones, etc, expresó las labores de la Secretaria General y de la Comunidad Andina en su conjunto, tanto para la etapa que estaba transcurriendo como para la etapa de postpandemia. Algunos ejemplo de ellas las señalo en un diálogo con los embajadores de los países de la CAN llevadas a cabo los días 4, 5, 10 y 12 de junio entre las cuales cabe mencionar las “Decisiones para facilitar el comercio intercomunitario, promoviendo la digitalización de procedimientos, [el] protocolo para evitar el riesgo de contagio en las zonas rurales de la región, [el] programa de capacitación virtual para las mipymes [y la] coordinación entre los países para el fomento de Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, a fin de contribuir a evitar la expansión del coronavirus”<sup>23</sup>. También hizo referencia “a las acciones desarrolladas como parte de la

---

<sup>21</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12195&accion=detalle&cat=NP&title=secretaria-general-de-la-comunidad-andina-utiliza-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-para-continuar-con-actividades-institucionales> (Consultada el 11/8/2020).

<sup>22</sup> Se entiende por Sistema Andino de Integración al conjunto de instituciones y órganos de la Comunidad Andina de Naciones enumerados en el art. 6° del Acuerdo de Cartagena y a través de los cuales este Proceso de Integración se organiza.

<sup>23</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12213&accion=detalle&cat=NP&title=estrategia-de-la-comunidad-andina-frente-al-covid19-fue-presentada-por-el-secretario-general-de-la-can-a-embajadores-en-paises-andinos> (Consultada el 20/8/2020).

estrategia de la Comunidad Andina frente al COVID-19”<sup>24</sup> en el transcurso del foro “De la globalización a la nueva era de la regionalización” llevado a cabo el 18 de junio de 2020. Respecto a la etapa postpandemia y a la labor que desarrollaría la CAN menciona la de “contribuir a la recuperación económica de los países [como la] reactivación y diversificación de mercados para las exportaciones a través de e-commerce y redes de negocio virtuales, [la] construcción de cadenas regionales de valor, [el] fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico, digitalización y automatización de procesos productivos, [la] activación de transporte transfronterizo y reglamentación del teletrabajo para proteger al empleado y evitar abusos de parte de empleadores”<sup>25</sup>.

Dichas actividades fueron reconocidas por los estados partes en numerosas ocasiones como por ejemplo en el marco de las reuniones de los días 4, 5, 10 y 12 de junio<sup>26</sup>; en la conferencia virtual “Impacto del COVID-19 en el funcionamiento de las Direcciones de Signos Distintivos de los países miembros de la CAN”<sup>27</sup> y en el mencionado foro “De la globalización a la nueva era de la regionalización”<sup>28</sup>

### Parlamento Andino

Este órgano de la Comunidad Andina también está muy activo frente a la pandemia y se encargó de aprobar y divulgar el “Marco Normativo sobre Salud en la Región Andina” (Marco Normativo N° 9) aprobado en abril de 2017<sup>29,30</sup>.

Asimismo, en la primera sesión de este año llevada a cabo en febrero de 2020 en Paracas (Perú) deliberaron y debatieron las acciones tendientes a mitigar la posible llegada de la pandemia a la zona. Como resultado de ello aprobaron la “Recomendación n° 408 para combatir y prevenir el coronavirus en la región andina”<sup>31</sup>. A través de esta norma el Parlamento Andino formuló recomendaciones a los Estados Partes del Proceso de Integración como así también a sus órganos e instituciones entre las que figuran:

---

<sup>24</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12216&accion=detalle&cat=NP&title=la-comunidad-andina-esta-lista-para-afrentar-el-nuevo-escenario-mundial-que-dejara-la-pandemia-afirma-secretario-general> (Consultada el 25/8/2020).

<sup>25</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12213&accion=detalle&cat=NP&title=estrategia-de-la-comunidad-andina-frente-al-covid19-fue-presentada-por-el-secretario-general-de-la-can-a-embajadores-en-paises-andinos> (Consultada el 20/8/2020).

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12213&accion=detalle&cat=NP&title=estrategia-de-la-comunidad-andina-frente-al-covid19-fue-presentada-por-el-secretario-general-de-la-can-a-embajadores-en-paises-andinos> (Consultada el 20/8/2020).

<sup>27</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12214&accion=detalle&cat=NP&title=oficinas-nacionales-de-signos-distintivos-de-paises-de-la-can-intercambiaron-informacion-sobre-impacto-del-covid19-en-su-labor> (Consultado el 27/8/2020).

<sup>28</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12216&accion=detalle&cat=NP&title=la-comunidad-andina-esta-lista-para-afrentar-el-nuevo-escenario-mundial-que-dejara-la-pandemia-afirma-secretario-general> (Consultado el 26/8/2020).

<sup>29</sup> Disponible en: [https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2017/09/marco\\_normativosalud.pdf](https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2017/09/marco_normativosalud.pdf) (Consultada el 31/8/2020).

<sup>30</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tcz6eQZq1Vg> (Consultada el 30/8/2020).

<sup>31</sup> Disponible en: <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2020/04/Recomendacion-No-408-Coronavirus-regi%C3%B3n-1.pdf> (Consultada el 27/8/2020).

1. La solicitud al Convenio Hipólito Unanue para que coordine una reunión de emergencia entre los ministros de los estados parte de las áreas de Salud, Defensa, Educación “y demás organismos competentes, con el fin de diseñar estrategias para evitar la transmisión y contagio del Coronavirus entre la población andina”<sup>32</sup>;
2. El pedido a la Secretaria General de la Comunidad Andina de que genere “una estrategia eficiente para afrontar la crisis sanitaria”<sup>33</sup> conjuntamente con los órganos e instituciones del Proceso de Integración.
3. La exhortación a la Corporación Andina de Fomento (CAF) –Banco de Desarrollo de América Latina a fin de que establezca líneas de financiamiento para créditos no reembolsables “para que los países andinos cuenten con los recursos económicos necesarios para afrontar los impactos del COVID-19”<sup>34</sup>.

El Parlamento Andino ha instrumentado el home office; ha divulgado la información oficial de los gobiernos andinos y los organismos internacionales de salud y “continúa trabajando en la implementación de su plan de gestión institucional 2020”<sup>35</sup>. También la institución continúa observando la “evaluación de política pública en los distintos ámbitos de intervención frente a la crisis de la salud pública, como son: la cooperación internacional, el sector de educación, los derechos de los grupos vulnerables y la política económica, entre otros”<sup>36</sup>.

#### Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Este órgano informó el 16 de marzo de 2020 que como consecuencia de la pandemia de coronavirus emitió la Resolución 2/2020 en la cual se establecen medidas para “evitar que los ciudadanos andinos usuarios del sistema andino de solución de controversias, que tramitan sus procesos ante [el] Tribunal”<sup>37</sup> y los funcionarios y trabajadores que en el se desempeñan, se contagien el virus y se conviertan en transmisores del mismo.

Entre otras disposiciones establecieron la suspensión temporal de la “tramitación de las causas judiciales del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina desde el 17 hasta el 27 de marzo de 2020, así como la suspensión de plazos, términos y actuaciones judiciales por el mismo periodo”<sup>38</sup>, sin embargo, aclaran que la institución seguirá funcionando a través del teletrabajo.

Posteriormente a través de sucesivas comunicaciones, el órgano judicial adecuó su accionar a fin de mantener su operatividad funcional y administrativa durante la pandemia<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Disponible en: <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2020/04/Recomendacion-No-408-Coronavirus-regi%C3%B3n-1.pdf> (Consultada el 30/8/2020).

<sup>33</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bk7IdVUt4IM> (Consultada el 30/8/2020).

<sup>34</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bk7IdVUt4IM> (Consultada el 30/8/2020).

<sup>35</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bk7IdVUt4IM> (Consultada el 30/8/2020).

<sup>36</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bk7IdVUt4IM> (Consultada el 30/8/2020).

<sup>37</sup> Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/index.php/2020/03/16/el-tribunal-de-justicia-de-la-comunidad-andina-adopta-medidas-para-reducir-la-posibilidad-de-contagio-del-covid-19/> / (Consultada el 2/9/2020).

<sup>38</sup> Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/index.php/2020/03/16/el-tribunal-de-justicia-de-la-comunidad-andina-adopta-medidas-para-reducir-la-posibilidad-de-contagio-del-covid-19/> (Consultada el 7/8/2020).

<sup>39</sup> Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/index.php/2020/04/11/tjca-adopta-medidas-para-mantener-su-operatividad-funcional-durante-la-emergencia-causada-por-el-covid-19/> (Consultada el 30/8/2020).

haciendo hincapié en que la actividad continuará desarrollándose de forma virtual y no presencial, lo cual se materializó en el tratamiento de numerosas acciones de interpretación judicial, incumplimiento, nulidad y laboral durante este periodo<sup>40</sup>.

#### Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (pasar abajo del consejo empresarial)

Esta institución, a través de una labor conjunta con los seis estados andinos<sup>41</sup> que lo integran, trabaja para combatir los efectos del coronavirus ya sea a través de conferencias<sup>42</sup>; planes sanitarios conjuntos, videos<sup>43</sup>; publicaciones e informes periódicos de la situación mundial y regional de la pandemia<sup>44</sup>; noticias<sup>45</sup>; etc.

#### Consejo Consultivo Empresarial Andino

En el documento que emitieron el 4 de mayo, los delegados de la institución, reunidos en forma virtual, acuerdan entre otros aspectos<sup>46</sup>:

- “Respaldar la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Comercio Exterior de la Comunidad Andina de fecha 8 de abril de 2020, respecto a la propagación del coronavirus (COVID-19)”;
- “[e]xhortar a los gobiernos de los países de la CAN a tomar acciones decididas, de escala proporcional al problema de la crisis del COVID-19 y su impacto económico que, siendo inmediato, tiene también aristas de mediano y largo plazo [ya que l]as empresas son la fuente de bienestar e ingreso de las personas, y los países no podemos permitir su deterioro o quiebra. Es necesario implementar, desde los gobiernos, programas comprensivos, focalizados, oportunos, fuertes y suficientemente financiados”;
- “[a]unar esfuerzos con los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en la atención de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19”,y;
- “[c]ontribuir a la reactivación económica de los Países Miembros de la Comunidad Andina, a través de las operaciones de comercio, para lo cual formularán recomendaciones y propuestas”.

#### Corporación Andina de Fomento (CAF) – Banco de Desarrollo de América Latina

Esta institución es una de las más comprometidas en la lucha regional para paliar los efectos del coronavirus y “ha ofrecido un apoyo integral con recursos no reembolsables y líneas de créditos para fortalecer la atención sanitaria y las políticas anticíclicas; herramientas para el monitoreo en tiempo real; generación de conocimiento y capacitación”<sup>47</sup>.

---

<sup>40</sup> Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/index.php/2020/05/18/comunicado-01-2020-tjca/> (Consultada el 3/9/2020).

<sup>41</sup> Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>42</sup> Disponible en: <http://orasconhu.org/portal/node/622> (Consultada el 3/9/2020).

<sup>43</sup> Disponible en: <http://orasconhu.org/portal/taxonomy/term/99> (Consultada el 3/9/2020).

<sup>44</sup> Disponible en: <http://orasconhu.org/portal/node/596> (Consultada el 3/9/2020).

<sup>45</sup> Disponible en: <http://orasconhu.org/portal/noticias> (Consultada el 3/9/2020).

<sup>46</sup> Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12204&title=declaracion-del-consejo-consultivo-empresarial-andino&accion=detalle&cat=AF&idfoto=2> (Consultada el 20/8/2020).

<sup>47</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/07/america-latina-trabaja-unida-por-la-recuperacion-economica-y-social-con-el-apoyo-de-caf/?parent=53444> (Consultada el 20/8/2020).

Ya el 3 de marzo, con bastante antelación a que se declarara la pandemia, había comunicado a los países accionistas la puesta a disposición “de una línea de crédito contingente para apoyar la adecuada gestión del riesgo y prestación de una respuesta oportuna ante los posibles efectos que puedan estar asociados al Coronavirus en la región”<sup>48</sup>.

Posteriormente, el 23 de marzo también expuso la puesta a disposición de “una Línea de Crédito de Emergencia de rápido desembolso hasta por USD 2.500 millones, que le permitirá a las autoridades [de los países asociados] ofrecer una respuesta rápida y oportuna para mitigar los efectos de la expansión del COVID-19, aportar a la continuidad de las operaciones de las empresas y [a] la recuperación del crecimiento económico”<sup>49</sup>.

Cabe señalar que este órgano continúa con sus labores a través de la modalidad del trabajo remoto para todo su personal y en constante contacto con los países que lo integran apoyándolos en diversos “sectores estratégicos como salud, educación, económica, transporte, protección social, tecnología y gobernabilidad”<sup>50</sup>. Asimismo la institución trabaja “en el diseño de políticas públicas adaptables a la realidad de cada país”<sup>51</sup>.

Por otro lado, la CAF financia diversos proyectos sustentables<sup>52</sup> y fomenta la conectividad<sup>53</sup> de los estados que integran la institución ya sea a través de publicaciones; seminarios y conferencias virtuales<sup>58</sup> como el titulado “Resiliencia Digital en Tiempos de COVID-19” o la 24° Conferencia anual CAF (desarrollada en Septiembre de 2020)<sup>59</sup> o la Conferencia por los 50 años de la institución<sup>60</sup> o la propuesta de financiamiento

---

<sup>48</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/03/caf-pone-a-disposicion-usd-300-millones-para-atender-las-contingencias-por-el-coronavirus-en-america-latina/> (Consultada el 20/8/2020).

<sup>49</sup> Disponible en : <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/03/coronavirus-caf-pone-a-disposicion-usd-2500-millones-a-los-paises-para-protger-a-la-poblacion-y-sus-economias/> (Consultada el 29/8/2020).

<sup>50</sup> Disponible en : <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/04/respuesta-de-caf-frente-al-covid-19/?parent=53444> (Consultada el 29/8/2020).

<sup>51</sup> Disponible en : <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/04/respuesta-de-caf-frente-al-covid-19/?parent=53444> (Consultada el 29/8/2020).

<sup>52</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/07/caf-y-cassa-depositi-e-prestiti-lanzan-facilidad-de-eur-100-millones-para-impulsar-proyectos-sostenibles-en-america-latina/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>53</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/07/un-milagro-digital-a-3000-metros-de-altura/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>54</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/05/internet-para-todos-contribuye-a-cerrar-la-brecha-digital-y-ya-conecta-a-mas-de-1-millon-y-medio-de-peruanos-en-zonas-rurales/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>55</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/04/el-uso-de-big-data-mejora-la-gestion-publica/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>56</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/04/fortalecimiento-del-ecosistema-digital-latinoamericano-tarea-urgente-para-enfrentar-la-disrupcion-del-covid-19/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>57</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/04/caf-amplia-su-oferta-de-capacitacion-online-para-contribuir-en-las-actuales-circunstancias-al-desarrollo-e-integracion-de-la-region/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>58</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/08/revive-lo-mejor-de-los-webinars-sobre-cadenas-globales-de-valor-inclusion-financiera-y-gobierno-corporativo/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>59</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/09/los-desafios-para-fortalecer-la-democracia-en-america-latina-en-tiempos-de-pandemia-eje-del-tercer-dia-de-la-24-conferencia-caf/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>60</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/06/covid-19-evidencia-las-limitaciones-de-los-mercados-y-la-relevancia-de-los-bancos-de-desarrollo-como-caf-stiglitz/> (Consultada el 11/10/2020).

de 490 proyectos de infraestructura de integración y digital post- pandemia en America Latina<sup>61</sup> o la construcción de ciclovías<sup>62</sup>; etc.

## 5. LA CONECTIVIDAD DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: CONECTIVIDAD INTERNA Y EXTERNA

En el marco de la Comunidad Andina el término “conectividad” esta muy presente y ello se percibe a lo largo y ancho de la superficie del Proceso de Integración y se puede apreciar en múltiples facetas como por ejemplo:

1. La libre movilidad de los ciudadanos del Proceso de Integración que no necesitan de visas ni pasaportes<sup>63</sup> y que les permite, entre otros aspectos, estudiar y trabajar en otros países que conforman la Comunidad Andina;
2. La complementación comercial y la libre circulación del 100% de los productos andinos que no pagan aranceles dentro de la Comunidad Andina, los cuales son mayoritariamente manufacturados<sup>64</sup>;
3. La digitalización de los trámites comerciales;
4. Las acciones conjuntas de promoción comercial de los productos andinos al mundo;
5. La interconexión energética<sup>65</sup>;
6. La existencia de normas viales compartidas;
7. La puesta en el espacio del satélite andino SES-10 en la órbita de 67° oeste de la Comunidad Andina<sup>66</sup>;
8. Las telecomunicaciones en general y el manejo de las comunicaciones virtuales en todas las instituciones de la Comunidad Andina.

Por ejemplo la relevancia de la conectividad aérea en el Proceso de Integración se puede percibir a través del siguiente cuadro, donde todas las variables se han ido incrementando año tras año:

	2018	2017	2013	2011	2010	2003
Pasajeros que se	32.610.000 <sup>67</sup>	30.000.055 <sup>68</sup>	22.273.000 <sup>69</sup>	18.000.000 <sup>70</sup>	16.000.000 <sup>71</sup>	7.908.000

<sup>61</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/09/caf-propone-fondo-para-financiar-490-proyectos-de-infraestructura-de-integracion-y-digital-post-pandemia-en-america-latina/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>62</sup> Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2020/08/inician-estudios-para-construir-50km-de-infraestructuras-para-ciclistas-en-cundinamarcabogota/> (Consultada el 11/10/2020).

<sup>63</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>64</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>65</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>66</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>67</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>68</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfrs2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

movilizaron por los aeropuertos internacionales de los países de la CAN						
Pasajeros que se transportaron entre los países de la CAN	5.834.000 <sup>72</sup>	5.279.000 <sup>73</sup>	4.079.000 <sup>74</sup>	3.000.000 <sup>75</sup>	2.993.000	
Vuelos de pasajeros que se realizaron entre los países de la CAN	49.000 <sup>76</sup>	47.000 <sup>77</sup>	44.749	39.000 <sup>78</sup>	37.199	

También la conectividad se evidencia en el aspecto comercial, lo cual se puede ver en la siguiente sinopsis donde se refleja, pese a una baja temporal, el incremento de variables trascendentes desde el 2008:

	2018	2017	2015	2013	2011	2010	2008
Exportaciones en millones de U\$S	119.317 <sup>79</sup>	107.142 <sup>80</sup>	94.580 <sup>81</sup>	134.478 (75 veces lo	131.626 <sup>83</sup>	98.003 <sup>84</sup>	93.000 <sup>85</sup>

<sup>69</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20145231037FOLLETO45ANIVERSARIO.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>70</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>71</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>72</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>73</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfras2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>74</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20145231037FOLLETO45ANIVERSARIO.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>75</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>76</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>77</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfras2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>78</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>79</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>80</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfras2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>81</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20168194153Folleto\\_SomosCAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20168194153Folleto_SomosCAN.pdf) (Consultada el 1/9/20).

				de 1969) <sup>82</sup>			
Países extracomunitarios a los que más se exportó	EEUU: 21% China: 16% UE: 13% MERCOSUR: 6% <sup>86</sup>	EEUU: 21,8% China: 13,4% UE: 14,6% MERCOSUR: 6,6% <sup>87</sup>			EEUU: 29%: China: 7% UE: 15% MERCOSUR: 6% <sup>88</sup>	EEUU: 29% China: 8% UE: 14% MERCOSUR: 6% <sup>89</sup>	
Exportaciones intracomunitarias en millones de U\$\$_	8.902 <sup>90</sup>	7572 <sup>91</sup>	7.613 <sup>92</sup>	9.742 (185 veces lo de 1969) <sup>93</sup>	9.187 <sup>94</sup>	7.810 <sup>95</sup>	7.170 <sup>96</sup>
Porcentaje de	78% <sup>97</sup>	82% <sup>98</sup>	86% <sup>99</sup>		74% <sup>100</sup>	78% <sup>101</sup>	

<sup>83</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf)

(Consultada el 1/9/20).

<sup>84</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>85</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201166184831folleto\\_somosCAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201166184831folleto_somosCAN.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>82</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20145231037FOLLETO45ANIVERSARIO.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>86</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>87</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfrs2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>88</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>89</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>90</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201910985923somosCAN.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>91</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfrs2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>92</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20168194153Folleto\\_SomosCAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20168194153Folleto_SomosCAN.pdf) (Consultada el 25/8/2020).

<sup>93</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20145231037FOLLETO45ANIVERSARIO.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>94</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>95</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>96</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201166184831folleto\\_somosCAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201166184831folleto_somosCAN.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>97</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>98</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfrs2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>99</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201642513532DimensionEC.pdf> (Consultado el 20/9/2020).

<sup>100</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>101</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

exportaciones intercomunitarias de manufacturas							
Producción en millones de dólares de PIB	1.328.562 <sup>102</sup>	1.296.108 <sup>103</sup>			600.291 <sup>104</sup>	513.716 <sup>105</sup>	
Principales medios de transporte utilizados para el comercio	Marítimo: 77% Aéreo: 13% Carretero: 5% Ferroviario: 1% <sup>106</sup>	Marítimo: 75% Aéreo: 15% Carretero: 5% Ferroviario: 1% <sup>107</sup>			Marítimo: 75% Aéreo: 15% Carretero: 5% Ferroviario: 1% <sup>108</sup>	Marítimo: 72% Aéreo: 17% Carretero: 6% Ferroviario: 1% <sup>109</sup>	

La conectividad de la Comunidad Andina es muy relevante en el marco de la globalización y ello se ve en el incremento de las exportaciones que en 1970 representaban un monto aproximado de 2.199.025 dólares, que se incrementó a 13.715.116 en el año 1990 y que para el 2015 representaba la suma de casi 95.000.000 dólares.

Asimismo resulta interesante, en los últimos años, el crecimiento de China como destino de la producción andina.

Por otro lado, la Agenda Digital Andina que “comprende los ámbitos de transformación digital, conectividad, innovación, y tecnologías de la información y comunicaciones”<sup>110</sup> también constituye un reflejo de la importancia de la conectividad en las comunicaciones.

En ese sentido, se expresó el Consejo Presidencial Andino en su XX reunión llevada a cabo el 8 de julio de 2020 en la cual sus integrantes resaltaron “la importancia de impulsar una Agenda Digital para la CAN, las actividades relacionadas con la cuarta revolución industrial, las tecnologías de las comunicaciones y la información y las industrias creativas,

<sup>102</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>103</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfrs2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>104</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>105</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>106</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019\(2\).pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201972483640CANencifras2019(2).pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>107</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201872013356LaCANenfrs2018.pdf> (Consultada el 1/9/20).

<sup>108</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can\\_cifras\\_2012.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012521191328can_cifras_2012.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>109</sup> Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can\\_cifras.pdf](http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2012517164044can_cifras.pdf) (Consultada el 1/9/20).

<sup>110</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12134&accion=detalle&cat=NP&title=agenda-digital-andina-fue-presentada-por-secretario-general-de-la-can-jorge-hernando-pedraza-en-universidad-carlos-iii-de-madrid> (Consultada el 15/9/2020).

como herramientas que pueden apalancar la reactivación de los aparatos productivos de la región”<sup>111</sup>.

En dicha ocasión se traspasó la presidencia de ese órgano<sup>112</sup> de la República de Bolivia a la de Colombia y la reunión se llevó a cabo por primera vez, en forma virtual<sup>113</sup><sup>114</sup>.

La trascendencia de los medios de comunicaciones es reconocida por el actual Secretario General de la Comunidad Andina Jorge Hernando Pedraza<sup>115</sup> quien señaló que “[l]as telecomunicaciones son fundamentales para la integración física de la CAN, para el desarrollo de la infraestructura y para que los países andinos accedan a mercados internacionales en mejores condiciones, en tiempo real y con mayor competitividad y uso de TIC”.

Respecto de la Agenda Digital Andina, dicho funcionario también reconoció su importancia y al respecto manifestó en un tweet “El comercio electrónico es herramienta fundamental, necesaria y útil para potenciar la economía de nuestros países, prioritaria dentro de la construcción de la Agenda Digital de la CAN”<sup>116</sup>. En ese sentido, la reducción gradual del costo del roaming para los habitantes de la Comunidad Andina, constituye un hito comunicacional relevante<sup>117</sup>.

El Secretario General es conciente de la relevancia de la globalización y el acceso a los mercados mundiales y por ello manifestó que la “fortaleza para que nuestros productos salgan a mercados mundiales va a permitir que tengamos naturalmente más empleo” (23/2/2019)<sup>118</sup>.

Dicho funcionario también señaló que la CAN es la “décima primera economía del planeta, pero con lo que estamos haciendo queremos avanzar en un mejor posicionamiento, porque si nosotros vendemos más a nuevos nichos, si nuestros productos llegan a nuevos mercados, crecerán las exportaciones y ello generará más empleo y esa dinámica va a generar un mayor bienestar social” (2/9/2019)<sup>119</sup>.

A principios de este año en el foro “La Cuarta Revolución Industrial y el Comercio Internacional” que organizó la institución que dirige, recalcó que “somos el organismo de

---

<sup>111</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12228&accion=detalle&cat=NP&title=declaracion-del-consejo-presidencial-andino> (Consultada el 1/9/2020).

<sup>112</sup> La presidencia en el marco de la Comunidad Andina, rota anualmente entre los estados partes.

<sup>113</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12228&accion=detalle&cat=NP&title=declaracion-del-consejo-presidencial-andino> (Consultada el 1/9/20).

<sup>114</sup> También bajo la modalidad virtual, se llevó a cabo la XLVI reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con los Ministros de Comercio Exterior.

<sup>115</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=26&tipo=SA> (Consultada el 1/9/20).

<sup>116</sup> Tweet del 17/9/2020 disponible en:

[https://twitter.com/JHPedraza?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eembeddedtimeline%7Ctwtterm%5Eprofile%3AComunidadAndina&ref\\_url=http%3A%2F%2Fwww.comunidadandina.org%2FPrensa.aspx%3Fid%3D12228%26accion%3Ddetalle%26cat%3DNP%26title%3Ddeclaracion-del-consejo-presidencial-andino](https://twitter.com/JHPedraza?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eembeddedtimeline%7Ctwtterm%5Eprofile%3AComunidadAndina&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.comunidadandina.org%2FPrensa.aspx%3Fid%3D12228%26accion%3Ddetalle%26cat%3DNP%26title%3Ddeclaracion-del-consejo-presidencial-andino) (Consultada el 19/9/2020).

<sup>117</sup> Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12232&accion=detalle&cat=NP&title=desde-el-19-de-julio> (Consultado el 27/8/2020).

<sup>118</sup> Disponible en: <https://www.efc.com/efe/espana/economia/el-secretario-general-de-la-can-apuesta-por-relanzar-organismo-con-ampliacion/10003-3906631> (Consultado el 20/9/2020).

<sup>119</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/entrevista/camara.pdf> (Consultado el 20/9/2020).

integración mas sólido de America Latina y avanzamos en la conquista de nuevos mercados” (11/2/2020)<sup>120</sup>.

Sin embargo a partir de la pandemia, el Secretario General realizó unas expresiones que aparentemente, contradicen las verdidas precedentemente, como por ejemplo:

- “Después del COVID19, estaremos frente a un nuevo orden mundial, ante el fin de la globalización y viviendo tiempos de regionalización y es ahí donde la Comunidad Andina tiene un papel protagónico y muy importante, para lo cual requerimos sumar esfuerzos” (12/5/2020)<sup>121</sup>.
- “El camino de la globalización no es el mejor, porque crea inequidades y porque durante décadas, permitió que potencias económicas muy fuertes, dominaran el mundo. Esto nos da una lección muy grande, de tener que asociarnos cercanamente en lo regional para autodeterminarnos, tener nuestra autosostenibilidad y nuestras propias políticas ante circunstancias tan difíciles” (12/5/2020)<sup>122</sup>.
- “La globalización ha dejado efectos positivos, pero también negativos. Si no estuviéramos tan globalizados, no podríamos hacer frente a esta emergencia. Pero es necesario fortalecer nuestra región. Hay que fortalecer nuestra producción primaria en todo lo que nuestra tierra es riquísima. Yo no creo que la globalización se mantenga como solución para nuestra economía. Creo que el más duro golpe será contra la globalización o que nazca otro tipo de globalización donde América Latina no sea superlativa y dependiente, sino donde esté a la par como jugador importante a la par de las grandes economías del mundo.” (9/6/2020).

El 15 de julio de este año el funcionario expresó “[l]a estrategia CAN frente a la pandemia también contempla acciones proyectadas para la etapa posterior, las cuales consisten en trabajar en la reactivación, diversificación y recuperación de mercados para las exportaciones a través del e-commerce y ruedas de negocio virtuales, impulsar la construcción de cadenas regionales de valor, fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, acelerar la digitalización y automatización de procesos productivos, activar el transporte transfronterizo y promover normas sobre el teletrabajo que fijen fronteras entre el espacio laboral y familiar”<sup>123</sup>. En estas expresiones que hacen referencia a la etapa de la postpandemia se vislumbra la necesidad de los mercados, las exportaciones, el e-commerce y las ruedas de negocios virtuales.

Sin embargo pocos días después el Secretario General se expresó en los siguientes términos:

---

<sup>120</sup> Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-can-preve-superar-los-9000-millones-comercio-intrarregional-este-ano-784675.aspx> (Consultado el 20/9/2020).

<sup>121</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12206&title=la-integracion-regional-es-el-camino-para-afrontar-las-consecuencias-del-covid19-afirma-secretario-general-de-la-comunidad-andina&accion=detalle&cat=AF&idfoto=2> (Consultado el 3/9/2020).

<sup>122</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12206&title=la-integracion-regional-es-el-camino-para-afrontar-las-consecuencias-del-covid19-afirma-secretario-general-de-la-comunidad-andina&accion=detalle&cat=AF&idfoto=2> (Consultado el 3/9/2020).

<sup>123</sup> Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/colombia-asume-la-presidencia-de-la-can-entrevista-con-el-secretario-jorge-pedraza/> (Consultado el 20/9/2020).

- “Ha llegado el momento de la desglobalización del planeta. Después del Covid-19 estaremos frente a un nuevo orden mundial, ante el fin de la globalización y viviendo tiempos de regionalización, y es ahí donde la Comunidad Andina tiene un papel protagónico” (16/6/2020)<sup>124</sup>.
- “[E]l camino de la globalización no es el mejor, porque crea inequidades y porque durante décadas permitió que potencias económicas muy fuertes dominaran el mundo” (16/6/2020)<sup>125</sup>.

La dicotomía globalización contra regionalismo, en la que se ha subsumido el órgano administrativo de la Comunidad Andina parece ir a contramano de lo que había establecido la institución suprema del Proceso de Integración en su última Declaración Presidencial de julio de 2020 en la cual se expresó “[l]a necesidad de impulsar el comercio entre los Países de la CAN, a través de la facilitación, simplificación y digitalización de todo tipo de trámites, además de la identificación de cadenas regionales de valor para mejorar las economías de nuestros Países y lograr niveles de competitividad hacia mercados internacionales, para lo cual los principales retos están en el desarrollo digital, la innovación y la transformación productiva”.

También en dicha instrumento jurídico, los Jefes de Estado manifestaron “[l]a importancia de identificar mecanismos que propicien un mayor acercamiento de la Comunidad Andina con la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, a fin de incrementar el flujo comercial entre nuestros mercados sin barreras al comercio, así como generar mayores inversiones recíprocas”<sup>126</sup>.

A nuestro parecer, sin desmerecer el potencial del comercio regional, habría que priorizar el comercio extracomunitario por los flujos dinerarios que les representa a los países andinos y no fomentar la dicotomía entre las variables mencionadas.

Ya se había expresado en ese sentido, en el 2004 el Secretario General de la Comunidad Andina Allan Wagner Tizón quien manifestó en la ceremonia inaugural del Quinto Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos Andinos que “[l]a región andina y, en general, todos los países de América Latina, pasan en la actualidad por un momento de particular importancia, que consiste en definir la manera cómo se insertarán en el actual proceso de mundialización. Por ello, ha llegado la hora de materializar un firme consenso político para enfrentar la globalización desde la integración, en el cual los Congresos Nacionales y el propio Parlamento Andino deberán jugar un papel central<sup>127</sup>”. Como se percibe, no necesariamente tiene que ser relación contrapuesta sino inclusiva que desde la regionalización se proyecte al mundo global.

En este aspecto resultan relevantes las manifestaciones vertidas por el exvicepresidente del Perú Diez Canseco Terry en el marco de la webinar “Post COVID-19. Hacia un nuevo

<sup>124</sup> Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-comunidad-andina-refuerza-como-organo-subregional-post-covid-202006160219\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-comunidad-andina-refuerza-como-organo-subregional-post-covid-202006160219_noticia.html) (Consultado el 20/9/2020).

<sup>125</sup> Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-comunidad-andina-refuerza-como-organo-subregional-post-covid-202006160219\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-comunidad-andina-refuerza-como-organo-subregional-post-covid-202006160219_noticia.html) (Consultado el 20/9/2020).

<sup>126</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12228&accion=detalle&cat=NP&title=declaracion-del-consejo-presidencial-andino> (Consultado el 20/9/2020).

<sup>127</sup> Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=2095&accion=detalle&cat=DI&title=globalizacion-integracion-y-desarrollo-hacia-una-nueva-agenda-andina-y-sudamericana> (Consultado el 20/9/2020).

orden” realizada el 5 de junio de 2020 por la Universidad San Ignacio de Loyola (de Lima-Perú) quien expuso que “la globalización trajo la extensión de la democracia, los mercados y nuevas tecnologías”<sup>128</sup> lo cual se refleja “en una sociedad interconectada y con cadenas de valor intercontinentales muy dependientes”<sup>129</sup>.

Y es, en ese mundo globalizado e interconectado, donde la Comunidad Andina necesita insertar su producción.

## 6. CONCLUSIONES

La globalización es un hecho presente y en crecimiento desde los albores de la humanidad que se encuentra íntimamente relacionado con la conectividad de todo tipo y más en lo inmediato ya que nos encontramos en los albores de la Cuarta Revolución Industrial, en la cual las TICs van a ser muy relevantes.

Esta globalización se ha visto afectada y paralizada por la pandemia de COVID-19 que actualmente azota al mundo. En ese marco, el mundo en general y la Comunidad Andina en particular, sufren los avatares de ella.

Sin embargo desde el inicio de la actual situación epidemiológica, los estados partes de la Comunidad Andina de Naciones y sus instituciones han articulado, como se ha visto, los medios para que su incidencia no sea tan determinante en la región y han fijado las directrices para hacer frente a la postpandemia, por ejemplo:

- Tomando conciencia y concientizando de la gravedad de la situación provocada por el coronavirus;
- Utilizando las telecomunicaciones para hacer frente a la situación mundial; y,
- Planificando actividades conjuntas para enfrentar la pandemia y continuar haciéndolo para paliar sus efectos en el futuro.

Esa actividad conjunta y la conectividad que impera en la región analizada, llevara a que los países puedan retornar más rápidamente a la normalidad, y así continuar proyectándose por 50 años más de integración profunda y provechosa, en un mundo cada vez mas global. De esta forma se haría realidad el deseo del Secretario General de que “la CAN del siglo XXI, [...] debe ser una organización que se convierta de nuevo en la líder del continente”<sup>130</sup>.

Por todo lo expuesto entiendo que la Comunidad Andina de Naciones no debería ir “contra mundum” ya que los problemas del COVID-19 son globales y sus soluciones, que deben buscarse a través de las relaciones de cooperación, también lo son.

---

<sup>128</sup> Se puede descargar el libro de la conferencia de la siguiente página web:

<https://www.rauldiezcanscoterry.com/presentan-libro-sobre-nuevo-orden-mundial-post-pandemia/>  
(Consultada el 10/9/2020).

<sup>129</sup> Se puede descargar el libro de la conferencia de la siguiente página web:

<https://www.rauldiezcanscoterry.com/presentan-libro-sobre-nuevo-orden-mundial-post-pandemia/>  
(Consultada el 10/9/2020).

<sup>130</sup> Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/el-secretario-general-de-la-can-apuesta-por-relanzar-organismo-con-ampliacion/20000011-3906631> (Consultada el 21/9/2020).

Por algo ya expresaba el historiador griego Polibio, en el siglo II A.C. que “antes, los acontecimientos que se desarrollaban en el mundo no estaban ligados entre sí. Ahora, dependen todos los unos de los otros”<sup>131</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anónimo; Grandes Viajes y Descubrimientos del Mundo; Ediciones Credimar; New York; 2005.
- Cortes Conde, Roberto; Historia Económica Mundial. Desde el Medioevo hasta los Tiempos Contemporáneos; Ed. Ariel; Buenos Aires; 2007.
- Chaliand, Gerard; Rageau, Jean-Pierre; Atlas de los Imperios. De Babilonia a la Rusia Soviética; Ediciones Paidós Ibérica S.A.; 2001.
- Denis, Jean Pierre y Greilsamer, Laurent; Atlas de la Mundialización; Editorial Fundación Mondiplo; Valencia; 2011.
- Negro, Sandra (Directora); Derecho de la Integración Manual; Volumen I; Editorial B. de F.; Buenos Aires; 2018.
- Osterhammel, Jurgen; Petersson, Niels P.; Breve Historia de la Globalización. Del 1500 a nuestros días; Editorial Siglo XXI; Buenos Aires; 2019.

### Sitios web consultados

- <http://www.comunidadandina.org/>
- <https://www.tribunalandino.org.ec/>
- <https://parlamentoandino.org/>
- <https://www.caf.com/>
- <http://orasconhu.org/portal/>
- <https://www.who.int/es>
- <https://www.lavanguardia.com/>
- <https://dle.rae.es/>
- <https://www.rauldiezcansecoterry.com/>

---

<sup>131</sup> Denis, Jean Pierre y Greilsamer, Laurent; Atlas de la Mundialización; Editorial Fundación Mondiplo; Valencia; 2011; Pag. 19.