



OBSERVATORIO DEL ACUERDO UNIÓN
EUROPEA - MERCOSUR

Documento 1: Cuestiones generales. Diálogos. Transparencia. Bienestar Animal. Resistencia Antimicrobiana.

Coordinador

Sandra C. Negro

Integrantes

Alejandra P. Díaz

Gisela Escobar González

Florencia J. Reissing

I. CAPÍTULO DE TRANSPARENCIA

El 28 de junio de 2019 se firmó el Acuerdo estratégico entre el Mercosur y la Unión Europea. Las negociaciones históricamente ¹ tuvieron inicio en 1995 con el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Parte. Tomó impulso el 28 de junio de 1999 a partir de la Primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea y Mercosur, que se reflejó en la Primera Reunión del Comité² de Negociaciones Birregionales en abril del año 2000 en Buenos Aires. Hubo una Primera etapa de negociación entre el 2000 y el 2004 que se suspendió por falta de acuerdo. Pero luego se abrió una segunda etapa de la negociación desde el 2010 al 2013 que también se suspendió por falta de avances. Por último, tuvo lugar una etapa definitiva de negociación que se extendió entre 2016 y 2019 en la cual se terminaron los trabajos técnicos y se concluyeron las negociaciones.

Es un acuerdo con un temario extenso que se abarca en 17 capítulos, varios anexos y disposiciones finales. Dentro de este entramado, se tratan los más variados puntos que podemos establecer en un Tratado Comercial. Como por ejemplo, el tema de Transparencia.

En el capítulo 15 del Acuerdo UE- Mercosur se trata el tema de Transparencia y se encuentra integrado por 8 artículos. Este tema ya había sido objeto de tratamiento en el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA por sus siglas en inglés) entre la Unión Europea y Canadá. En él, el tema de transparencia aparece disperso en varios capítulos y tiene reservado el capítulo 27 que consta de 5 artículos para reforzar el tema. Su finalidad es “garantizar que la UE y Canadá publiquen las leyes, reglamentos, procedimientos y disposiciones administrativas relacionados con los asuntos que cubre el CETA, y los hagan accesibles a los interesados”. También se ocupa de que, tanto la UE como Canadá, compartan rápidamente información y respondan a las preguntas sobre las medidas que afecten a la forma de aplicar el Acuerdo. La UE y Canadá acuerdan también

¹ Fuente “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Síntesis del Acuerdo”, en [disponible en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/inline-files/SINTESIS%20DEL%20ACUERDO%20DE%20ASOCIACION%20MERCOSUR%20Y%20UNION%20EUROOPEA.pdf> .

² El Comité de Negociaciones Birregional fue el órgano encargado de la negociación del Acuerdo.

cooperar en los organismos internacionales para fomentar la transparencia en el comercio y la inversión internacionales”³

Este tema es un requisito para la Unión Europea desde la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales. Así, el título V de la misma que tiene como tema Ciudadanía, establece en el artículo 41 que “1-Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: (...) b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; (...) 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”⁴. Asimismo en el artículo 42, derecho de acceso a los documentos se establece “Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la unión, cualquiera que sea su soporte.”⁵ Por ende, para la Unión Europea la publicidad de los actos y el acceso a la información son una necesidad para cumplir con el derecho interno.

En principio, analicemos lo que plantea el capítulo 15 de Transparencia.

Como ya dijimos este capítulo se integra por 8 artículos, a saber. Artículo 1- Definiciones por los propósitos de este capítulo; artículo 2- Objetivos; artículo 3- Publicación; artículo 4- Consultas; artículo 5- Administración de medidas de aplicación general; artículo 6- Revisión y apelación; artículo 7- Calidad y desempeño regulatorio y buenas prácticas regulatorias; y artículo 8- Relación con otros capítulos.

En el artículo 1 se define los propósitos de dicho capítulo de la siguiente manera: “**Medidas de aplicación general** significa leyes, reglamentos, decisiones judiciales, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que pueden tener un impacto en cualquier asunto cubierto por las Partes del acuerdo; y

³ Disponible [en línea]: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm.

⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Disponible [en línea]: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>.

⁵ *Ibidem*.

persona interesada significa cualquier persona física o jurídica que pueda verse afectada por una medida de carácter de aplicación general.

Decisión administrativa significa una decisión con un efecto legal que afecta los derechos y obligaciones de una persona específica en un caso individual, y cubre una acción administrativa o no tomar una acción o decisión administrativa según lo previsto en la ley nacional y el sistema legal de la Parte”⁶.

Inmediatamente en el artículo 2 establece el objetivo por el cual se considera necesario incorporar este capítulo: “Reconociendo el impacto que su respectivo entorno regulatorio puede tener en el comercio y la inversión entre ellas, las Partes tendrán como objetivo promover un proyecto transparente y predecible entorno regulatorio y procedimientos eficientes para operadores económicos, especialmente pequeñas y medianas empresas de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo”⁷

En el Artículo 3 que se refiere a la Publicación se establece que “1) Cada Parte velará porque una medida de aplicación general, con respecto a cualquier asunto cubierto por el comercio de las Partes:

a) se publique rápidamente a través de un medio oficialmente designado inicialmente y donde sea factible, por medios electrónicos, o de otra manera puestos a disposición, de tal manera que permita a cualquier persona familiarizarse con ellos;

b) proporcione una explicación del objetivo y la justificación de la medida.; y

c) tenga en cuenta (permita) un tiempo suficiente entre la publicación y la entrada en vigor de dichas medidas, excepto donde no sea posible por razones de urgencia.

2. En la medida de lo posible, cuando adopte o modifique las principales leyes o reglamentos generales de aplicación con respecto a cualquier asunto cubierto por las Partes , cada Parte deberá , de acuerdo con sus respectivas reglas y procedimientos:

a) Publicar con anticipación el proyecto de ley o reglamento o documentos de consulta que proporcionan detalles del objetivo, y justificación de la ley o regulación;

b) Brindar a las personas interesadas y a la otra Parte una oportunidad razonable para comentar; y

c) Esforzarse por tener en cuenta los comentarios recibidos.”⁸

⁶ Traducción propia. Ver original disponible [en línea]: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/inline-files/15%20%20Transparencia%20%20%20Transparency.pdf> .

⁷ Traducción propia. Ibídem.

⁸ Traducción propia. Ibídem.

Esto tiene como fundamento la circulación de la información para que todas las partes que intervengan en la relación comercial puedan estar en similares condiciones para operar.

Del mismo modo el artículo 4 continúa el tratamiento del tema, pero abriendo un canal reglado para las consultas entre las partes para que la información sea real. Entonces el mencionado artículo dice “1) No más allá de transcurridos 3 años desde la entrada en vigor de este acuerdo, cada Parte establecerá o mantendrá mecanismos apropiados para recibir y responder consultas de cualquier persona con respecto a cualquier medida de aplicación general que se proponga o esté vigente con respecto a cualquier asunto cubierto por la Parte y cómo sería aplicado.

2) A petición de una Parte, la otra Parte proporcionará información de inmediato y responderá a preguntas relativas a cualquier medida de aplicación general o cualquier propuesta para adoptar o modificar cualquier medida de aplicación general con respecto a cualquier asunto concerniente al comercio, que la Parte solicitante considere que podría afectar el funcionamiento de este Acuerdo.”⁹

En el Artículo 5 se fijan las pautas para la Administración de medidas de aplicación general estableciendo que “1) Cada Parte administrará de manera objetiva, imparcial y razonable todas las medidas de aplicación general con respecto a cualquier asunto cubierto por la Parte [comercio].

2) Cada Parte, al aplicar tales medidas a personas, bienes o servicios particulares de la otra Parte en casos específicos, deberá:

a) esforzarse por proporcionar a las personas interesadas, que son directamente afectadas por procedimientos administrativos, con aviso razonable, de conformidad con sus leyes y reglamentos, cuando se inician tales procedimientos, incluido una descripción de la naturaleza del procedimiento, una declaración de la autoridad legal bajo la cual se inician los procedimientos y una descripción general de cualquier tema en controversia;

b) brindar a esas personas interesadas una oportunidad razonable para presentar hechos y argumentos en apoyo de sus posiciones antes de cualquier decisión administrativa final, en cuanto al tiempo, la naturaleza del procedimiento y el permiso de interés público.”¹⁰

A su vez, en el artículo 6 se dedica a la Revisión y apelación y establece que “1) Cada Parte establecerá o mantendrá tribunales judiciales, arbitrales o administrativos o

⁹ Traducción propia. *Ibidem*.

¹⁰ Traducción propia. *Ibidem*.

procedimientos a los fines de la pronta revisión y, cuando esté justificado, la corrección de un decisión administrativa con respecto a cualquier asunto concerniente al comercio. Cada Parte se asegurará que sus procedimientos de apelación o revisión se llevan a cabo en una manera no discriminatoria e imparcial por tribunales que sean imparciales e independientes de la autoridad encargada de la administración cumplimiento. Asimismo se garantizará que los responsables de dichos tribunales no tendrán ningún interés sustancial en el resultado del asunto.

2) Cada Parte se asegurará de que las partes en el procedimiento en el párrafo 1 cuenten con el derecho a: a) una oportunidad razonable para apoyar o defender sus respectivas posiciones; y b) una decisión basada en la evidencia y presentaciones de registros o, cuando sea requerido por sus leyes, el registro compilado por la autoridad administrativa.

3) La decisión del párrafo 2 estará sujeta a apelación o revisión adicional según lo dispuesto en su ley, será implementada por, y regirá la práctica de la oficina o autoridad encargada de aplicación administrativa.”¹¹

El Artículo 7 nos plantea el tema de calidad y desempeño regulatorio y buenas prácticas regulatorias que sostiene que “1) Las Partes reconocen los principios de buenas prácticas regulatorias y deberán promover calidad regulatoria y desempeño. En particular, las Partes se esforzarán por: a) Impulsar el uso de evaluaciones de impacto regulatorio cuando se desarrollan importantes iniciativas; b) Establecer o mantener procedimientos para promover la evaluación retrospectiva periódica de medidas de interés general.

2) Las Partes se esforzarán por cooperar en foros regionales y multilaterales para promover el buen uso de prácticas regulatorias y transparencia con respecto al comercio interno e inversiones nacionales en el área comercial.”¹²

Por último, cierra en el Artículo 8 que trata sobre la Relación con otros capítulos, y allí establece que “Las reglas específicas en otros Capítulos de este Acuerdo con respecto al tema de este Capítulo deberán prevalecer en la medida en que difieran de la previsiones de este capítulo”.¹³

Para la UE, el temario de la transparencia integra sus políticas cotidianas, existiendo una fuerte voluntad política de promover y fortalecer su implementación. De hecho hay una serie de Directivas que tratan y regulan el tema, a saber:

¹¹ Traducción propia. Ibídem.

¹² Traducción propia. Ibídem.

¹³ Traducción propia. Ibídem.

-Reglamento (CE) N° 1049/2001¹⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo del 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

-Directiva 2003/98/CE¹⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo del 17 de noviembre de 2003, relativo a la reutilización de la información del sector público.

-Directiva 2011/85/CE¹⁶ del Consejo del 8 de noviembre de 2011, sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros.

-Directiva 2013/37/CE¹⁷ del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.

Por su parte, en el Mercosur, el tema de transparencia no es tratado en su cuerpo normativo. Sin embargo, podemos encontrar que en el Protocolo¹⁸ de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur, firmado el 15 de diciembre de 1997, prevé en el artículo VIII, la transparencia.

Asimismo se observa que tanto Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay poseen normativa nacional sobre acceso a la información y transparencia que siguen las directivas de la Organización de Estados Americanos¹⁹ (OEA) y de Naciones Unidas. El primero en legislar sobre el tema fue Uruguay el 7 de octubre de 2008 con la ley 18.381²⁰, luego, Brasil el 18 de noviembre de 2011 con la ley 12.627²¹, posteriormente, Paraguay

¹⁴ Disponible [en línea]: https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_es.pdf

¹⁵ Disponible [en línea]: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:ES:PDF>

¹⁶ Disponible [en línea]: <https://www.boe.es/doue/2011/306/L00041-00047.pdf>

¹⁷ Disponible [en línea]: <https://www.boe.es/doue/2013/175/L00001-00008.pdf>

¹⁸ Disponible [en línea]: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/montevideo/pmontevideo_s.asp

¹⁹ Ver material sobre acceso a la información y cultura de transparencia y ley modelo interamericana de acceso a la información pública, disponible [en línea]: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf>. También se puede consultar [en línea]: http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

²⁰ Disponible [en línea]: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/leyes/2008/10/EC1028-00001.pdf>

²¹ Texto disponible [en línea]: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2011-2014/2011/Lei/L12527.htm.

el 19 de septiembre de 2014 con la ley 5.282²² y por último, Argentina el 14 de septiembre de 2016 con la ley 27.275²³.

Conclusiones preliminares

El tema no es ajeno a las legislaciones nacionales de los Estados Partes del Mercosur. Por otra parte, cabe agregar que es de extrema importancia en la Unión Europea para intentar superar el denominado “déficit democrático” por el cual se preocupan las autoridades de la Unión.

La regulación en materia de transparencia incluida en el acuerdo UE- Mercosur contiene una serie de recaudos y previsiones que obliga a ambos bloques y a la vez, garantiza un acabado acceso de los particulares a la información. Como punto a destacar en principio, se puede afirmar que los particulares, de acuerdo a este capítulo de transparencia, tendrían la posibilidad de reclamar información directamente y no recurriendo a su representación nacional.

II. CAPÍTULO DE BIENESTAR ANIMAL

Introducción

La Unión Europea, en virtud del artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), reconoce que todos los animales son seres sensibles y por ende merecen protección²⁴. La normativa europea establece requisitos mínimos -no por ello menos estrictos- para evitar el sufrimiento animal, principalmente en tres ámbitos: la

²² Texto completo disponible [en línea]: https://www.pj.gov.py/descargas/ID1-576_ley_5189_14.pdf .

²³ Texto completo disponible [en línea]: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> . Texto actualizado disponible [en línea]: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm> . Ver Ley comentada disponible [en línea]: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf> .

²⁴ Artículo 13 TFUE. Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

producción, el transporte y el sacrificio²⁵. Los estados miembros pueden adoptar normas más estrictas siempre y cuando sean compatibles con las de la UE.

En el marco de la Estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015²⁶, la Comisión describió la necesidad de incluir disposiciones sobre bienestar animal en los acuerdos comerciales bilaterales, establecer formas de cooperación en la materia, así como desarrollar una colaboración concreta con terceros países y fomentar la participación activa en el ámbito multilateral, especialmente en la OIE y la FAO. Ello con el fin de promover normas sobre bienestar animal a escala mundial y garantizar la igualdad de condiciones entre los operadores de la UE y terceros países.

Los principales objetivos de la cooperación bilateral en la materia son: sensibilizar y establecer un entendimiento común del bienestar animal; compartir conocimientos técnicos; apoyar al estado socio en el desarrollo y aplicación de la legislación y las normas de bienestar animal basadas en el modelo y principios de la UE o de la OIE y debatir temas sobre bienestar animal que afecten a las partes.

El primer acuerdo comercial bilateral con una referencia expresa al bienestar animal es el Acuerdo de Asociación de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros con Chile del año 2002 en el capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, producto de la solicitud de la UE de incluir su referencia con el objeto de establecer un mecanismo de transparencia y reconocimiento de la equivalencia con la protección de salud pública,

²⁵ Para consultar el listado de normas relativas a bienestar animal en la UE: http://www.bienestaranimal.eu/legislacion_ce.html . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

²⁶ La Estrategia de la Unión Europea para el bienestar de los animales (2012-2015) tiene por objetivo mejorar las condiciones de bienestar de los animales en explotaciones ganaderas, en parques zoológicos y de aquellos destinados a experimentación. Ello bajo un doble enfoque: introducción de una normativa exhaustiva sobre bienestar animal y el refuerzo de las acciones de la Comisión, entre las que se destacan apoyar la cooperación internacional, identificar métodos para mejorar el cumplimiento por parte de los Estados miembros, proporcionar a los consumidores y al público información adecuada, entre otras. Para mayor información ver https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/strategy_en . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

animal y vegetal²⁷. Vale destacar que dicha previsión se produjo antes de la adopción de normas sobre bienestar animal de la OIE en 2005²⁸.

A partir de entonces la cooperación en el ámbito del bienestar animal se incluyó en la mayoría de los acuerdos comerciales bilaterales, incluidos las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y se propuso sistemáticamente en todas las negociaciones comerciales en curso.

Dicha circunstancia permite la formación de grupos de trabajo entre la UE y sus socios, para definir planes de trabajo anuales con sus acciones correspondientes²⁹.

El bienestar animal en los acuerdos bilaterales de la UE

A continuación se enuncian algunos casos de acuerdos comerciales de la UE con terceros países en los que se incluyó alguna previsión sobre el bienestar animal:

a) Acuerdo de Asociación Económica entre UE y Japón:

El referido acuerdo que entró en vigor el 1 de febrero de 2019, en la Sección B, Artículo 18.17 prevé que las partes cooperarán en beneficio mutuo sobre cuestiones de bienestar animal, centrándose en los animales de granja con el fin de mejorar el entendimiento mutuo de sus respectivas disposiciones legales y reglamentarias.

²⁷ Disponible en línea: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2002086#> .

²⁸ Para mayor información sobre las implicancias de la introducción del tema de bienestar animal para Chile, ver EUROGROUP FOR ANIMALS, *The EU-Chile Free Trade Agreement –a Boost for Animal Welfare*, Bruselas, Marzo 2013. Disponible en línea: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151962.pdf . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto de las actividades internacionales en materia de bienestar animal en la competitividad de los ganaderos europeos en un mundo globalizado*, Bruselas, 26 de enero de 2018. Disponible en línea: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-42-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF> . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

Establece que podrán adoptar un plan de trabajo para definir las prioridades y categoría de animales que deben tratarse y crear un Grupo de Trabajo Técnico sobre Bienestar Animal para intercambiar información, conocimientos y experiencias y promover la cooperación³⁰.

b) Acuerdo de Asociación Económica entre UE y México:

En abril de 2018, la UE y México arribaron a un nuevo acuerdo que una vez ratificado, reemplazará el del año 2000. Bajo el título del comercio de bienes se encuentra el capítulo referido a la Cooperación sobre bienestar animal y resistencia anti-microbiana.

Al igual que la mayoría de los acuerdos de la UE con terceros estados, reconoce que los animales son seres sensibles y el valor de las normas sobre bienestar animal de la OIE, a los fines de promover su mejor aplicación, respetando el derecho de establecer ciertos niveles de medidas respetando los estándares de la OIE. Asimismo, se estableció el compromiso de participar en foros internacionales para promover el desarrollo de las mejores prácticas sobre bienestar animal y su implementación, así como una mayor colaboración en la investigación del área³¹.

c) Acuerdo de Asociación Económica entre UE y Nueva Zelanda:

La primera referencia al bienestar animal se hace en el capítulo correspondiente a las medidas sanitarias y fitosanitarias, como objetivo: mejorar la cooperación entre las partes en materia bienestar animal y la lucha contra la resistencia de antimicrobianos. Luego dedica un artículo en particular en el cual se vuelve a reconocer a los animales como seres sensibles. Agrega el reconocimiento de la relación existente entre el bienestar animal y los sistemas de producción de alimentos sostenibles.

³⁰ Disponible en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0192#document2> . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

³¹ Disponible en línea: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156799.pdf . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

De igual modo que los anteriores acuerdos, establece la cooperación para promover el desarrollo de mejores prácticas sobre bienestar animal y su implementación, además de reforzar y ampliar el alcance de los estándares de la OIE con especial atención en los animales de granja³².

El bienestar animal en el Acuerdo Unión Europea – Mercosur

“Debilitado” fue la calificación que recibió el apartado referido al tópico de bienestar animal, en el capítulo titulado “Diálogos” del último borrador publicado del texto del acuerdo regional entre la Unión Europea y el MERCOSUR³³. La calificación realizada por el Eurogrupo para los Animales del Parlamento Europeo, responde a la naturaleza de las normas que regulan la temática, que se traduce en un nivel de bajo compromiso, en comparación con el nivel de exigencia de los estándares europeos en la materia.

Vale recordar que en el marco del capítulo titulado “Diálogos”, las partes se comprometieron a establecer diálogos e intercambiar información a los fines de fortalecer su confianza mutua y mejorar su entendimiento común sobre cuatro temas específicos:

- 1) Asuntos de bienestar animal;
- 2) Cuestiones relacionadas con la aplicación de la biotecnología agrícola;
- 3) Lucha contra la resistencia antimicrobial (AMR) y;
- 4) Cuestiones científicas vinculadas con la seguridad alimentaria, la sanidad animal y vegetal.

³² Disponible en línea: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/december/tradoc_157577.pdf . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

³³ Text of the EU-Mercosur trade agreement: Dialogues, 12 de julio de 2019. Disponible en línea: https://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=151 . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

A tales efectos, acordaron establecer un Subcomité de Diálogos en dichas materias, el que estará compuesto por representantes de las partes y establecerá grupos de trabajo ad hoc para conducir los diálogos propuestos. En ese sentido, establecerá el alcance, mandato y agenda de los mismos.

Luego el capítulo dedica un artículo estableciendo una serie de estándares en cada materia comprendida.

El artículo 3 del mismo refiere al tema de bienestar animal. Allí a partir del reconocimiento de que los animales son seres sensibles, se establece que las partes conducirán diálogos que abarcarán entre otros:

- a) Temas específicos sobre bienestar animal que puedan afectar el comercio mutuo;
- b) Intercambio de información, conocimientos y experiencias en el campo del bienestar animal para mejorar sus enfoques respectivos sobre la reglamentación de estándares vinculados con la cría, la tenencia, la manipulación, el transporte y el sacrificio de animales para beneficio mutuo;
- c) Fortalecer la colaboración en la investigación;
- d) Colaboración en foros internacionales con el objetivo de promover un mayor desarrollo de normas internacionales sobre bienestar animal por parte de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y las mejores prácticas de bienestar animal y su implementación.

A partir de la lectura de dicho artículo y sus previsiones no se evidencian normas que obliguen concretamente a las partes al cumplimiento de ciertos estándares, sino que por el contrario se establecen una serie de cuestiones sobre las cuales las partes conviene cooperar a través del intercambio de información, conocimientos y experiencias, y en la participación en foros internacionales en la temática.

Vale destacar que el artículo 7 del mencionado capítulo, que hace referencia a una serie de disposiciones adicionales, respetando el derecho de las partes a regular, dispone que nada se interpretará como que obligue a una parte a desviarse de los procedimientos internos para preparar y adoptar medidas regulatorias, tomar medidas que impidan la adopción oportuna de medidas regulatorias para lograr sus objetivos de política pública y adoptar cualquier resultado normativo particular.

Lo expuesto, no obsta que los productos que lleguen a la Unión Europea provenientes del MERCOSUR, deban cumplir con las exigencias de las normas europeas en materia de seguridad alimentaria. El acuerdo no cambia dichos estándares, incluso la UE y el MERCOSUR mantiene su libertad de regular los aspectos vinculados a la materia³⁴.

Conclusiones

La UE a través de la Comisión, propició en forma sistemática en cada negociación con terceros países, la inclusión de alguna referencia al tema del bienestar animal a fin de promover la extensión de sus estándares en sus relaciones externas, participar activamente de la elaboración de los mismos en el ámbito internacional y generar lazos de cooperación en materia de transparencia e intercambio de información e investigación.

La premisa, responde a dotar de mayor transparencia, previsibilidad y competitividad al comercio de bienes en los sectores agrícola y ganadero, como así también promover los valores del bienestar animal a escala mundial, de modo tal de favorecer el desarrollo de capacidades e intercambio de conocimientos y experiencias.

Si bien las disposiciones sobre la materia incluidas en los acuerdos vistos responden a una lógica de cooperación y no integración, habrá que estar al caso concreto de los productos que se quieran comercializar, de modo de evaluar efectivamente el alcance y los costos que demanden su cumplimiento.

III. CAPÍTULO DE BIOTECNOLOGÍA Y RESISTENCIA MICROBIANA

Introducción

El Mercosur logró en Junio último concluir las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, en adelante UE. Lógicamente,

³⁴ Ver COMISIÓN EUROPEA, *Acuerdo Comercial UE-MERCOSUR. Tender puentes para el comercio y el desarrollo sostenible*, junio 2019. Disponible en línea: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157989.pdf . . Última vez consultada: 25 de noviembre de 2019.

fue una tarea sumamente compleja superar los escollos que se presentaron en la negociación. Este acuerdo culmina un proceso de negociación que se extendió durante más de 20 años.³⁵

Además de las asimetrías económicas que existen entre Mercosur y la UE y los disímiles niveles de desarrollo, encontramos una marcada diferencia en lo referente a la estructura institucional, pues la UE cuenta no solo con el Consejo Europeo, la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia, sino también un Banco Central entre otras instituciones ³⁶ . Por el contrario, el Mercosur, se ha quedado al principio del camino, con una estructura de tipo intergubernamental que obstaculizó en más de una oportunidad el avance en las negociaciones.

En definitiva el acuerdo abre un abanico de oportunidades para los Estados parte del Mercosur todo ello debido a la creación de un mercado de bienes y servicios de 800 millones de consumidores, lo que refleja casi una cuarta parte del PBI mundial.³⁷

Sin embargo, no podemos soslayar el importante desafío que se avecina, dado que el acuerdo no se traduce únicamente en una reducción de aranceles sino que también surgen compromisos como el hecho de trabajar en dos áreas que representan en la actualidad un enorme reto para los países del Mercosur, por un lado el creciente campo de biotecnología, y por el otro la resistencia antimicrobiana (RAM).

En la actualidad, las consecuencias de la resistencia a los antimicrobianos para la salud y la economía requieren la adopción de medidas a nivel nacional, regional y mundial.³⁸

En lo que a biotecnología se refiere, se evidencian enormes ventajas en su implementación, cierto es que deben analizarse las consecuencias negativas. Aún así su

³⁵ Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Disponible [en línea]: <https://www.mercosur.int/documento/mercosur-ue/>.

³⁶ Negro Sandra. Manual De Derecho De La Integración. Buenos Aires. 2010. Euros Editores SRL Pag. 318.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Resolución WHA 67.25, Resistencia a los antimicrobianos. In: 67.^a Asamblea Mundial de la salud: Disponible [en línea]: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_R25-sp.pdf. Última vez consultada: 22 de Noviembre de 2019.

impacto es creciente en la economía, en el comercio, en el desarrollo medioambiental y en la opinión pública.³⁹

En consecuencia, resulta fundamental saber cuál es el alcance del acuerdo en estas dos áreas trascendentales, pues ambas constituyen un hito fundamental para los tiempos venideros.

Biotecnología y Resistencia Antimicrobiana: estado de desarrollo en ambos bloques

La aplicación de la biotecnología moderna a la producción alimentaria trae aparejado nuevas oportunidades y desafíos para la salud y el desarrollo humano. La biotecnología permite que plantas, animales y microorganismos puedan ser modificados genéticamente.⁴⁰ Asimismo, ofrece un gran aumento de la productividad a la vez que supone grandes posibilidades de desarrollo económico y mejora la calidad de vida.⁴¹

Sin embargo, su uso suscita recelos en razón de los eventuales riesgos para la salud y el medio ambiente. Existe gran incertidumbre en torno a los efectos que pueden provocar es por ello la importancia del tema que se tradujo en la necesidad de volcarlo al acuerdo entre los bloques.

La normativa de la UE pretende adaptar la industria comunitaria a los avances biotecnológicos, promoviendo e impulsando la competitividad, asimismo busca garantizar la protección adecuada a los ciudadanos y al medio ambiente, teniendo presente el carácter transnacional de los efectos en la liberación de Organismos Genéticamente Modificados, en adelante OGM, con sus repercusiones sanitarias y ambientales.⁴²

³⁹ URRUTIA LIBARONA, Iñigo, El marco normativo de la unión europea sobre biotecnología, en Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Mexico, 2008. Disponible [en línea]: file:///D:/REVISTA%f/MERCOSUR-UE/BIO-I% C3%91IGO%20URRUTIA.pdf. Última vez consultada: 22 de Noviembre de 2019

⁴⁰ Biotecnología moderna de los alimentos, salud y desarrollo humano: estudio basado en evidencias. Departamento de Inocuidad Alimentaria, Zoonosis y Enfermedades Transmitidas por los Alimentos OMS. Suiza. 2005. Disponible [en línea]: https://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/biotech_sp.pdf . Última vez consultada: 23 de Noviembre de 2019

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Op cit* URRUTIA LIBARONA, Iñigo.

También existen programas financiados por la UE, estos proyectos científicos son ambiciosos y están a la vanguardia de la biotecnología y el sector agroalimentario.⁴³

En el ámbito del Mercosur la aplicación de técnicas biotecnológicas no se encuentra reguladas por un marco normativo común, como el que posee la UE. No obstante ello, en el pasado mes de mayo la Comisión de Biotecnología Agrícola del Mercosur se reunió en Buenos Aires, y fijó como objetivo elaborar una solución a la posibilidad de barreras comerciales derivadas de la presencia en bajos niveles de OGM aprobados asincrónicamente dentro del bloque, tanto en el comercio intra y extra Mercosur. Asimismo, la Comisión consensuó un "mecanismo regional para disminuir la ocurrencia de presencia en bajos niveles de OGM entre los Estados partes del Mercosur".⁴⁴

En tanto que la resistencia antimicrobiana se produce cuando los microorganismos, sean bacterias, virus, hongos o parásitos, sufren cambios que hacen que los medicamentos utilizados para curar las infecciones dejen de ser eficaces. El fenómeno genera preocupación dado que las infecciones por microorganismos resistentes pueden provocar la muerte del paciente así como transmitirse a otras personas.⁴⁵

La resistencia a los antimicrobianos se ve facilitada por el uso inadecuado de los medicamentos. A ello debemos agregar los medicamentos de mala calidad, las prescripciones erróneas y las deficiencias de la prevención y el control de las infecciones los cuales constituyen otros factores que facilitan su aparición y propagación.⁴⁶

En la UE, la resistencia a los antimicrobianos causa anualmente unas 25.000 muertes, es por ello que se han tomado medidas al respecto. Por ello, se desarrolló el

⁴³ Oportunidades y retos de la biotecnología en el sector agroalimentario. Disponible [en línea]: <https://cordis.europa.eu/article/id/400315-exploiting-opportunities-and-addressing-the-challenges-of-biotech-in-the-agri-food-secto/esr>. Última vez consultada: 23 de Noviembre de 2019.

⁴⁴ El Mercosur dispondrá de una norma regional para manejar la presencia de Organismos Genéticamente Modificados en bajos niveles. Disponible [en línea]: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-mercosur-dispondra-de-una-norma-regional-para-manejar-la-presencia-de-organismos> . Última vez consultada: 23 de Noviembre de 2019.

⁴⁵ ¿Qué es la resistencia a los antimicrobianos?. Organización Mundial de la Salud.2017. Disponible [en línea]: <https://www.who.int/features/qa/75/es/> . Última vez consultada: 24 de Noviembre de 2019

⁴⁶ *Ibidem*.

primer plan de acción por medio del cual los Estados miembros, adoptaron planes de acción nacionales, con actividades relativas a la utilización prudente de antimicrobianos, a la vigilancia de su consumo y de la resistencia a los mismos. En veterinaria, en 2015 la Comisión adoptó propuestas legislativas sobre los medicamentos veterinarios. Asimismo, se han desarrollado programas de investigación en el área.⁴⁷

El nuevo plan de acción tiene una dimensión global, pues busca reducir la aparición y propagación de la resistencia a los antimicrobianos y a incrementar, dentro y fuera de la UE, la invención y la disponibilidad de nuevos antimicrobianos.⁴⁸

En el marco del MERCOSUR, como en el caso de biotecnología no existe un marco normativo común sin embargo Uruguay en ejercicio Presidencia temporal en el segundo semestre de 2018 incluyó en la agenda la cuestión de la resistencia antimicrobiana, fundamentando en el hecho de la aparición más enfermedades para las cuales los antibióticos ya no son efectivos.⁴⁹ No obstante ello, los Estados partes trabajan de forma unilateral siguiendo los parámetros fijados por la OMS.⁵⁰

Diálogos

El acuerdo no ha pasado por alto la trascendental importancia que revisten actualmente los temas objetos de este trabajo, es por ello que se instrumentó un capítulo de diálogos especializados.

⁴⁷ Nuevo plan de acción de la UE sobre resistencia a los antimicrobianos: preguntas y respuestas. Comisión Europea. Bruselas. 2017. Disponible [en línea]: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_17_1723. Última vez consultada: 24 de Noviembre de 2019.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Presidencia temporal de Uruguay en Mercosur promoverá compra conjunta de medicamentos oncológicos. Uruguay. 2018. Disponible [en línea]: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-basso-mercosur-presidencia-pro-tempore-medicacion-alto-precio-oncologicos> Última vez consultada: 24 de Noviembre de 2019.

⁵⁰ Resolución WHA 67.25, Resistencia a los antimicrobianos. In: 67.^a Asamblea Mundial de la salud: Disponible [en línea]: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_R25-sp.pdf Última vez consultada: 22 de Noviembre de 2019.

Estos diálogos e intercambios de información entre la UE y el MERCOSUR tienen como objetivo fortalecer la confianza mutua y mejorar el entendimiento común sobre biotecnología y resistencia antimicrobiana estableciendo un Subcomite de trabajo.⁵¹

En cuestiones relacionadas con la aplicación de la biotecnología agrícola, las Partes acordaron intercambiar información sobre políticas, legislación, buenas prácticas y proyectos de productos de biotecnología agrícola, así como también temas específicos que puedan afectar el comercio, incluidas las aprobaciones asincrónicas y la Baja Presencia (LLP) de OGM.⁵²

En lo que a resistencia a los antimicrobianos se refiere, ambos bloques reconocen la importancia de abordar esta amenaza global. Se comprometen a trabajar de manera bilateral e internacional para luchar contra ella y, en particular, promover el uso prudente y responsable de los antibióticos en la producción animal y prácticas veterinarias.⁵³

A los fines de evaluar el alcance de estas disposiciones resulta provechoso una lectura comparativa de los textos que la UE ha negociado o se encuentra negociando con otros países.

En las negociaciones realizadas para alcanzar el acuerdo con Nueva Zelanda se pudo visibilizar en lo referente a resistencia antimicrobiana no solo el intercambio de información y conocimientos sino también la creación de un sistema armonizado de vigilancia y control, y otro sistema para la recolección de datos y su análisis. En este orden de ideas acordaron establecer un Grupo de trabajo técnico sobre resistencia a los antimicrobianos.⁵⁴

⁵¹ EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. Disponible [en línea]: <https://www.mercosur.int/documento/mercosur-ue/>.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ ACUERDO UNION EUROPEA - NEW ZELAND. Disponible [en línea]: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/december/tradoc_157577.pdf . Última vez consultada: 22 de Noviembre de 2019.

En la actualidad surgen nuevos mecanismos de resistencia que se propagan a nivel mundial y ponen en peligro nuestra capacidad para tratar enfermedades infecciosas comunes.⁵⁵Es por ello, la importancia que reviste el desarrollo de políticas comunes.

Del mismo modo, el acuerdo alcanzado con México destaca en su artículo 20 la importancia que reviste el tema para ambas partes, así como también asumen el compromiso en de colaboración bilateral de seguir los estándares internacionales.⁵⁶

La aplicación de técnicas biotecnológicas ha generado un notable interés científico y comercial, la creación de nuevas empresas especializadas y la reorientación de investigaciones y de inversiones. Todo este interés se traduce en la necesidad de mantener un intercambio fluido en el área, más aún cuando existe un acuerdo comercial.

La UE y Canadá, han establecido un Diálogo en materia de acceso a los mercados de biotecnología, éste abarca temas pertinentes de interés mutuo para las Partes, en particular la homologación de los productos biotecnológicos, las repercusiones comerciales relacionadas con las homologaciones asíncronas o la liberación accidental de productos no autorizados, en el artículo 25.2 también se plantea la cooperación internacional en el área.⁵⁷

A raíz de la trascendental importancia que revisten estos temas el análisis de las disposiciones acordadas por la UE evidencia como no sólo se ha ocupado y sino que se ha preocupado en regularlos inicialmente a través de un canal de comunicación fluido.

Conclusiones

La necesidad de evitar daños irreparables en el medio ambiente y en la salud es lo que ha motivado en la actualidad el desarrollo entre los Estados de políticas comunes que sean graduales pero efectivas.

⁵⁵ Resistencia a los antimicrobianos. Organización Mundial de la Salud.2017. Disponible [en línea]:

⁵⁶ ACUERDO UNION EUROPEA- MEXICO. Disponible [en línea]: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156799.pdf. Última vez consultada: 22 de Noviembre de 2019

⁵⁷ ACUERDO UNION EUROPEA- CANADA. Comision Europea. Transparency in action. Disponible [en línea]: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm .

Bajo esta premisa la UE y el MERCOSUR se encuentran considerablemente unidos para trabajar de manera conjunta y adoptar posiciones comunes en biotecnología y en la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos.

No podemos dejar de soslayar, que el nivel de desarrollo que poseen ambas temáticas dentro de la UE es superior al abordaje que se realizó en el ámbito del MERCOSUR, por esta razón un dialogo fluido en ambas áreas resulta no sólo constructivo sino que incluso desafía al MERCOSUR a trabajar profundamente en estos temas.

Comparativamente, los acuerdos celebrados por la UE con otros Estados plantean también la cooperación en biotecnología sin embargo el Acuerdo entre la UE y el MERCOSUR va más allá al incluir la resistencia antimicrobiana dentro del capítulo de diálogos.

No obstante ello, del texto negociado con Nueva Zelanda se desprende que las actividades del grupo de trabajo van a tener un alcance mucho más amplio que las tareas encomendadas al subcomité por el acuerdo entre la UE y el MERCOSUR, pero como se expresó líneas arriba todavía el documento se encuentra en negociación.

El acuerdo alcanzado con la UE representa para los Estados del MERCOSUR una gran oportunidad mucho más en áreas como biotecnología y resistencia a los antimicrobianos, en la medida que sean capaces de tomar todo lo positivo de la experiencia europea en dichas áreas.

A su vez este acuerdo significa en un gran reto para el MERCOSUR pues tendrá que hacer su mayor esfuerzo para trabajar entre los estados partes de manera conjunta y coherente para sortear los avatares de la aprobación del acuerdo dentro de la UE. Puesto que para tener éxito hay que adaptarse hábilmente a los desafíos que se presentan.