

Witold Janas
Universidad de Varsovia

La ratificación del Acuerdo de Asociación Unión Europea- MERCOSUR: la perspectiva de derecho de la Unión Europea

Introducción

Tras más de veinte años de negociaciones, en diciembre de 2024 la Comisión Europea y el MERCOSUR concluyeron la fase de negociación sobre el contenido del Acuerdo de Asociación (*Comisión Europea, 5 de Diciembre 2024*). El proceso, iniciado formalmente en 1999 tras el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de 1995, se caracterizó por varias interrupciones, reflejando la complejidad política y económica de las relaciones birregionales.

Últimamente, el 3 de septiembre de 2025, la Comisión Europea adoptó propuestas de decisiones del Consejo relativas a la firma y conclusión de dos instrumentos jurídicos paralelos: el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (EMPA) y el Acuerdo Comercial Interino (ITA). El ITA será derogado y sustituido por el EMPA una vez que este último sea plenamente ratificado y entre en vigor (*Comisión Europea, 2 de Septiembre 2025*).

Este análisis se centra en la perspectiva europea sobre el Acuerdo, considerando principalmente dos dimensiones: (i) el modelo de ratificación en la UE y en sus Estados miembros, y (ii) el procedimiento de ratificación del acuerdo, incluso los debates jurídicos y políticos que podrían surgir durante este proceso, en particular aquellos relacionados con la protección ambiental, los intereses agrícolas y la implementación de compromisos de desarrollo sostenible.

I. El modelo de ratificación de los acuerdos comerciales en derecho de las relaciones exteriores de la Unión Europea

A. La división de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros en la área de relaciones exteriores

Antes de presentar el procedimiento de la ratificación de los acuerdos comerciales en la Unión Europea, es importante recordar su naturaleza jurídica particular, lo que explica el procedimiento de ratificación muy complejo y multidimensional.

La Unión Europea ha evolucionado desde una organización intergubernamental hacia una entidad *sui generis* que combina elementos supranacionales e intergubernamentales, con un sistema jurídico autónomo que está basado sobre los principios de primacía y efecto directo del derecho de la Unión Europea sobre el derecho Estados miembros (*de Witte, 2021, p. 187*).

Asimismo, según el principio del reparto de las competencias, la Unión Europea puede actuar solo en las materias donde le fueron asignadas las competencias (art. 2 TFUE). En este contexto, las competencias de la UE se dividen en: exclusivas (art.3 TFUE), compartidas (art.4 TFUE) y de apoyos complementarias (art. 6 TFUE). Por ejemplo, según el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la política comercial es competencia exclusiva de la Unión; la política de competencia es compartida; y áreas como la salud pública corresponden a competencias de apoyo.

El principio de las competencias compartidas tiene su importancia también en el área del derecho de las relaciones exteriores de la Unión Europea (*Eeckhout, 2011, p. 11*). Sobre todo, teniendo en cuenta que los acuerdos comerciales modernos, incluyendo el Acuerdo UE-MERCOSUR, abarcan un amplio espectro temático, vinculado con las áreas de las competencias exclusivas, compartidas y de apoyo al mismo tiempo.

En efecto, la ratificación de un acuerdo internacional que incluye materias de distintos tipos (acuerdo mixto) requiere un análisis detallado de cada capítulo. La delimitación de competencias es crucial para determinar qué partes de un acuerdo requieren únicamente ratificación de la Unión Europea y cuáles necesitan además la ratificación de los parlamentos nacionales (*Govaere, p. 4-5*).

En el caso del Acuerdo de Asociación entre la UE y MERCOSUR, los capítulos principales del Acuerdo incluyen: comercio de bienes, reglas de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, facilitación del comercio, servicios y establecimiento (incluyendo inversiones y telecomunicaciones), compras gubernamentales, propiedad intelectual (incluyendo indicaciones geográficas), competencia, subvenciones, empresas estatales, comercio y desarrollo sostenible, pequeñas y medianas empresas, transparencia, cláusula de integración regional, solución de diferencias, anexo sobre vinos, cláusula antifraude y balanza de pagos y movimientos de capital (el texto completo del Acuerdo de Asociación se encuentra en la propuesta de Decisión del Consejo sobre la firma del dicho Acuerdo, citada en la bibliografía).

B. Modelos de ratificación de los acuerdos comerciales utilizados por la UE

Dada esta amplitud, la Comisión Europea antes de publicar las propuestas de decisiones del Consejo realizó un análisis exhaustivo para determinar qué capítulos corresponden a competencias exclusivas, compartidas y de apoyo. Este análisis, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por ejemplo, Dictamen 2/15 sobre el Acuerdo con Singapur), establece el procedimiento de ratificación apropiado para cada parte del acuerdo.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR legisla las áreas de las competencias exclusivas de la UE, pero también las áreas de las competencias compartidas y de apoyo, la Comisión Europea ha podido elegir entre uno de los tres modelos utilizados en la práctica europea reciente (*European Parliamentary Research Service, 2024*).

1. Modelo CETA (Canadá): el acuerdo se somete en su totalidad a ratificación tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros. Este modelo respeta la naturaleza mixta del acuerdo, pero puede generar retrasos significativos debido a la complejidad de los procedimientos nacionales y regionales, lo que se ejemplifica en la resistencia a la ratificación del acuerdo CETA en el Parlamento de la Comunidad de Valonia, que forma parte de Bélgica.
2. Modelo ALE UE-Singapur : se divide el tratado en dos instrumentos. Uno cubre únicamente las competencias exclusivas de la UE y puede entrar en vigor sin ratificación nacional. El otro contiene las competencias compartidas y de apoyo, que requieren aprobación de los parlamentos nacionales.
3. Modelo Acuerdo Marco Avanzado UE- Chile: se establece un acuerdo interino (ad interim) que regula únicamente las competencias exclusivas, seguido de un acuerdo final que incorpora todas las competencias y requiere ratificación en los parlamentos de los estados miembros de la UE. Una vez ratificado el acuerdo final, el acuerdo interino expira. Este modelo permite la aplicación temprana de disposiciones de la competencia exclusiva sin esperar a la ratificación de los parlamentos de los estados miembros.

II. La ratificación del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR

A. Aspectos procesales

En el caso del Acuerdo UE-MERCOSUR, la Comisión decidió utilizar el modelo del Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile. Se prevé la entrada en vigor de un acuerdo interino que cubre exclusivamente las competencias comerciales de la Unión. El acuerdo completo, que incluye competencias exclusivas, compartidas y de apoyo, y remplace al acuerdo interino requerirá posteriormente ratificación por los parlamentos nacionales (*Comisión Europea, 2 de Septiembre 2025*).

En este caso, el Acuerdo Interino (ITA) incluye un total de 23 capítulos que abarcan diversos aspectos de la cooperación comercial y regulatoria entre las partes. Estos capítulos son: Disposiciones iniciales, Comercio de bienes, Reglas de origen, Aduanas y facilitación del comercio, Obstáculos técnicos al comercio, Medidas sanitarias y fitosanitarias, Diálogos sobre temas relacionados con la cadena agroalimentaria, Defensa comercial y salvaguardias globales, Medidas de salvaguardia bilaterales, Comercio de servicios y establecimiento, Pagos corrientes y movimientos de capital, Contratación pública, Derechos de propiedad intelectual, Pequeñas y medianas empresas, Competencia, Subvenciones, Empresas estatales, Comercio y desarrollo sostenible, Transparencia, Excepciones, Solución de controversias, Disposiciones institucionales y Disposiciones generales y finales.

Este enfoque permite iniciar la cooperación comercial y económica sin retrasos significativos y respetar la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros. De todas maneras, el procedimiento de ratificación del acuerdo ITA, según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, implica varias etapas. Primero, la Comisión Europea está encargada de la negociación del acuerdo y de proponer las decisiones del Consejo. La segunda etapa es el consentimiento del Parlamento Europeo y, por último, la adopción de la decisión de conclusión por el Consejo de la UE, normalmente por mayoría cualificada (Hervé, 2024, s. 48).

En el caso de los capítulos de la competencia compartida o de apoyo, las disposiciones de competencia compartida requieren también ratificación por los parlamentos nacionales, según sus procedimientos constitucionales. Algunos Estados requieren la intervención de cámaras regionales, lo que refleja la complejidad de los acuerdos mixtos y la necesidad de coordinación institucional (*Cremona, 2021, p. 456*).

B. El debate sobre la ratificación del Acuerdo de Asociación

El proceso de ratificación involucra cuestiones técnicas y políticas. Entre los argumentos en contra se encuentran preocupaciones mencionadas en la resolución de la Asamblea Nacional de Francia, como las preocupaciones sobre: el impacto en sectores agrícolas sensibles, la protección ambiental y cumplimiento de estándares de sostenibilidad, la coherencia entre liberalización comercial y políticas de desarrollo sostenible de la UE (*Assemblée nationale, 2025*). Por otra parte, el Acuerdo ofrece oportunidades económicas en por ejemplo en las áreas de: transferencia de tecnologías verdes, protección de la propiedad intelectual, complementariedad económica y desarrollo de la cooperación económica, por ejemplo en el sector de los recursos naturales (*Plewa, 2025, p.7-9*). En efecto, el Acuerdo creará la zona de libre comercio más grande del mundo, con más de 700 millones de consumidores, con los beneficios económicos importantes para ambas regiones.

Además, el Acuerdo de Asociación fortalece también la cooperación biregional en el ámbito de los valores compartidos, como el desarrollo sostenible. En la Unión Europea, el desarrollo sostenible forma parte de uno de sus objetivos tanto en las acciones internas como en las externas (*Schacherer, 2021, p. 100*). Su protección en la UE incluye el derecho primario (eg.art. 3 TUE) y, derecho derivado por ejemplo, el Pacto Verde. Por otro lado, este valor es igualmente una parte esencial de la política del MERCOSUR (*Bertoni, 2010, p. 148*) y está protegido jurídicamente por actos como Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente y el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales.

En el contexto del Acuerdo de Asociación, la inclusión del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el Acuerdo Interino permite proteger la sostenibilidad en el comercio entre la UE y el MERCOSUR desde el momento de su entrada en vigor del Acuerdo Interino, sin necesidad de esperar la ratificación por el lado de los parlamentos de estados miembros. Es importante porque el capítulo incluye referencias a los convenios multilaterales en materia de derechos laborales y medioambientales, menciones específicas al Acuerdo de París, a la gestión sostenible de los bosques y de los recursos marinos. Además, la UE y el MERCOSUR se comprometen a no rebajar los estándares de sostenibilidad en sus legislaciones y a profundizar la cooperación en el área de desarrollo sostenible (*Comisión Europea, 2024, 6 de diciembre*). El capítulo establece también los mecanismos de implementación y cumplimiento, basados en el Subcomité de Desarrollo Sostenible, el panel de expertos, el mecanismo de consultas y los puntos de contacto (*Gruni,2020*).

Perspectivas y conclusión

En los próximos meses se espera que el proceso de ratificación avance primero a nivel de la UE y posteriormente en los Estados miembros. La aplicación de disposiciones del Acuerdo que tratan de las áreas de competencia exclusiva de la UE, a través del acuerdo interino permitirá generar efectos económicos tempranos, mientras se completa la ratificación del acuerdo total.

El éxito del proceso dependerá de la capacidad de los Estados miembros de conciliar intereses nacionales y compromisos europeos, garantizando que el acuerdo contribuya al desarrollo sostenible y al fortalecimiento de la cooperación política y económica entre la UE y el MERCOSUR.

Este texto se elaboró en el marco de una estancia de investigación en el Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, el proyecto financiado por la beca PROM de la Agencia Nacional de Intercambio Académico de Polonia (Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, NAWA). El autor ha utilizado herramientas de inteligencia artificial, exclusivamente para la revisión lingüística. Todo el contenido académico, los análisis y las conclusiones son originales y responsabilidad del autor."

Acuerdos y Protocolos del MERCOSUR

- MERCOSUR. (1998). *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (Decisión CMC N° 1/98)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/123>
- MERCOSUR. (2004). *Protocolo adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales (Decisión CMC N° 14/04)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/846>

Derecho de la Unión Europea

- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*. (consolidado hasta 2025). *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- *Tratado de la Unión Europea (TUE)*. (consolidado hasta 2025). *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- *Comisión Europea*. (2019). *Pacto Verde Europeo (European Green Deal)*. *Comisión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

Otros actos jurídicos

- *Assemblée nationale*. (2023). *Proposition de résolution relative à l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur (n° 1173)*. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b1173_proposition-resolution
- *European Commission*. (2025, 3 de septiembre). *Proposal for a COUNCIL DECISION on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Common Market of the South, the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Oriental Republic of Uruguay, of the other part [Proposal for a decision, COM(2025)356]*. *European Union*. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)356&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)356&lang=en)
- *European Commission, Directorate-General for Trade*. (2025, 3 de septiembre). *Proposal for a COUNCIL DECISION on the signing, on behalf of the European Union, of the Interim Agreement on Trade between the European Union, of the one part, and the Common Market of the South, the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Oriental Republic of Uruguay, of the other part [Proposal for a decision, COM(2025)338]*. *European Union*. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)338&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)338&lang=en)

Jurisprudencia

- *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. (2017, 16 de mayo). *Opinión 2/15 sobre el Acuerdo de Libre Comercio UE-Singapur (ECLI:EU:C:2017:376)*. *Curia*. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=190727&doclang=es>

Publicaciones de prensa, informes y notas de prensa y los fuentes online

-

- European Commission. (2025, 2 de septiembre). Commission proposes interim trade agreement between the EU and Mercosur – what’s next [Press release]. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1644
- European Commission. (2024, 5 de diciembre). EU-Mercosur partnership agreement [Press release]. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6244
- Comisión Europea. (2024, 6 de diciembre). Acuerdo de asociación UE-Mercosur: Comercio y desarrollo sostenible. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur/eu-mercotur-agreement/factsheet-eu-mercotur-partnership-agreement-trade-and-sustainable-development_en
- Gruni, G. (2020, 13 de mayo). The unsustainable lightness of enforcement procedures: Environmental standards in the EU-Mercosur FTA. Blog Droite Européen. <https://blogdroiteuropeen.com/2020/05/13/the-unsustainable-lightness-of-enforcement-procedures-environmental-standards-in-the-eu-mercotur-fta-by-giovanni-gruni/>

Doctrina y literatura académica

- Bertoni, L. (2010). *Las papeleras en cuestión* (Colección Derecho). Eudeba. ISBN 9789502317625
- Cremona, M. (2021). *External relations of the European Union: The constitutional framework for international action*. In P. Craig & G. de Búrca (Eds.), *The evolution of EU law* (3rd ed.). Oxford University Press.
- de Witte, B. (2021). *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*. In P. Craig & G. de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law* (3rd ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192846556.003.0007>
- Eeckhout, P. (2011). *EU external relations law* (2nd ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606634.001.0001>
- Govaere, I. (2019). ‘Facultative’ and ‘functional mixity’ in light of the principle of partial and imperfect conferral. *College of Europe Research Paper in Law*, 03/2019. <https://www.coleurope.eu/research-paper/03-2019>
- Govaere, I. (2020). “Facultative” and “functional” mixity consonant with the principle of partial and imperfect conferral. En M. Chamon & I. Govaere (Eds.), *EU external relations post-Lisbon: the law and practice of facultative mixity* (Vol. 16, pp. 21–47). Brill Nijhoff.
- Hervé, A. (2024). *Les accords de libre-échange de l’Union européenne: Contribution de l’Union à un nouveau modèle de régulation du commerce international*. Bruylant.
- Schacherer, S. (2021). *Sustainable development in EU foreign investment law* (Nijhoff International Investment Law, 19). Brill Nijhoff.
- Plewa, J. (2025). UE-Mercosur: un acuerdo de asociación que divide. *Europejski Przegląd Sądowy*, mayo 2025.