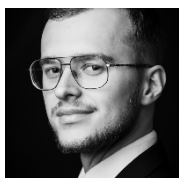


# ACUERDOS UE-MERCOSUR: CONTINUACIÓN. ¿DÓNDE ESTAMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?

En nuestra publicación anterior "[The EU-Mercosur trade agreement and access to the public procurement market](#)" analizamos la potencial relevancia del acuerdo – entonces aún en negociación – para el mercado europeo de contratación pública. Desde entonces han transcurrido varios meses, durante los cuales se procedió a la firma del acuerdo, se adoptó la decisión sobre su aplicación provisional y se remitió el asunto al TJUE. Es un buen momento para examinar en qué etapa se encuentra actualmente el proceso de implementación del acuerdo, qué implica para los empresarios y qué escenarios se vislumbran a futuro.



**Filip Olszówka**  
práctica de litigios  
y arbitraje



**Julia Rutka**  
*práctica de infraestructura,  
transporte, contratación pública  
y APP*

## Firma del acuerdo

El 9 de enero de 2026, el Consejo de la UE otorgó su consentimiento para la firma del acuerdo, poniendo fin así a uno de los procesos de negociación más prolongados de la UE. La ceremonia propiamente dicha tuvo lugar el 17 de enero de 2026 en Asunción, capital de Paraguay, donde representantes de la UE y de los cinco Estados miembros del Mercosur (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) suscribieron formalmente el acuerdo tras más de 25 años de negociaciones. Al evento asistieron los principales líderes políticos de ambos bloques, entre ellos la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el presidente del Consejo, António Costa, así como los líderes de los países sudamericanos: los presidentes Javier Milei (Argentina), Rodrigo Paz (Bolivia), Santiago Peña (Paraguay) y Yamandú Orsi (Uruguay), además del jefe de la diplomacia Mauro Vieira (Brasil). La firma del acuerdo fue presentada como una señal política significativa en favor del fortalecimiento del libre comercio global y del multilateralismo. Como señaló Ursula von der Leyen, la firma del tratado muestra una elección clara y deliberada: elegimos el comercio justo frente a los aranceles; elegimos una asociación de largo plazo frente al aislamiento.

## Para que el acuerdo entre en vigor...

El derecho de la Unión Europea prevé un procedimiento especial para la celebración de acuerdos internacionales (art. 218 TFUE). Las negociaciones son conducidas por la Comisión Europea sobre la base de una autorización del Consejo, y la celebración del acuerdo requiere una decisión del Consejo así como la aprobación del Parlamento Europeo. Resulta clave en este contexto la distinción entre acuerdos comprendidos en la competencia exclusiva de la Unión y los denominados acuerdos mixtos, los cuales requieren adicionalmente la ratificación por parte de los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros. Es precisamente esta distinción la que determina la arquitectura jurídica del acuerdo UE-Mercosur.

De conformidad con los lineamientos adoptados, el acuerdo fue dividido en dos instrumentos jurídicos diferenciados:

- el Acuerdo Interino de Comercio (interim Trade Agreement, **iTA**),
- y el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (EU-Mercosur Partnership Agreement, **EMPA**).

Esta división permitió concentrar en el iTA la materia de las competencias exclusivas de la UE, de modo que el acuerdo comercial provisional pueda entrar en vigor sin necesidad de obtener ratificación por parte de todos los parlamentos nacionales. Por su parte, el EMPA, en tanto acuerdo mixto, requiere la ratificación por parte de todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE y de los países del Mercosur. La plena entrada en vigor del acuerdo permanece, por tanto, incierta.

## Oposición del Parlamento Europeo (21 de enero de 2026)

El acuerdo UE-Mercosur generó desde el principio grandes controversias. En Europa, los agricultores europeos temían una avalancha de productos más baratos provenientes de América del Sur, mientras que las organizaciones ambientalistas alertaban sobre los riesgos para el medio ambiente. El tema rápidamente llegó a las calles: una ola de protestas, especialmente en el sector agrícola, recorrió varios Estados miembros. Esto no pasó desapercibido para los políticos: partidos de ambos lados del espectro aprovecharon el clima social, convirtiendo al acuerdo en un instrumento conveniente en las disputas internas.

En este contexto, el Parlamento Europeo, que conforme al art. 218, apartado 6, del TFUE debía otorgar su aprobación para la celebración del acuerdo, realizó un giro espectacular: en lugar de proceder a la votación sobre la aprobación, el 21 de enero de 2026 decidió remitir el asunto al TJUE con una solicitud de dictamen sobre la compatibilidad con los tratados tanto del EMPA como del iTA. A favor de la solicitud votaron 334 eurodiputados, 324 en contra y 10 se abstuvieron. Este resultado no solo bloqueó la denominada vía rápida de ratificación, sino que también puso de manifiesto las profundas divisiones políticas en torno al acuerdo.

La oposición del Parlamento Europeo tiene un carácter multidimensional. En primer lugar, se plantean objeciones relativas a la arquitectura jurídica del acuerdo, en particular su "desdoblamiento" en el iTA y el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. A juicio de parte de los eurodiputados, dicha construcción constituía un intento de eludir la necesidad de obtener la aprobación de los parlamentos nacionales respecto de disposiciones clave del acuerdo. En segundo lugar, las críticas se centran en las garantías insuficientes en materia de protección ambiental, incluyendo el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de París y la lucha contra la deforestación de la Amazonía. En tercer lugar, se señala la falta de condiciones equitativas de competencia en el sector agrícola, derivada de las diferencias en estándares sanitarios, el uso de productos fitosanitarios y la ausencia de las denominadas "cláusulas espejo" que aseguren la equivalencia de los requisitos de producción.

La adopción por el Parlamento Europeo de la mencionada resolución activó el procedimiento del art. 218, apartado 11, del TFUE: el Parlamento solicitó al TJUE que evaluara la compatibilidad de ambos acuerdos con los tratados. Las dudas del Parlamento Europeo se refieren en particular a tres cuestiones:

- ¿es la división del acuerdo en el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur y el Acuerdo Interino de Comercio incompatible con el artículo 218, apartados 2 y 4, del TFUE, así como con el principio de atribución, el principio de equilibrio institucional y el principio de cooperación leal?
- ¿el mecanismo de reequilibrio (*rebalancing mechanism*) previsto en el acuerdo podría ser incompatible con el TFUE y con la Carta, amenazando la capacidad de la Unión para mantener la autonomía de su ordenamiento jurídico?
- ¿las disposiciones del acuerdo podrían comprometer la aplicación del principio de precaución, dando lugar a una incompatibilidad con el TFUE, así como con la Carta?

Si el TJUE emite un dictamen negativo, el acuerdo no podrá entrar en vigor sin su modificación o la revisión de los tratados. Los procedimientos de emisión de dictamen por parte del TJUE son por naturaleza prolongados, por lo que el estado de incertidumbre jurídica en torno al acuerdo podría mantenerse durante un tiempo considerable.

## **Aplicación provisional – decisión de la Comisión (27 de febrero de 2026)**

¿Significa esto que el iTA no entrará en vigor hasta la resolución del TJUE? Todo lo contrario: comenzará a aplicarse a partir del 1 de mayo de 2026.

El 9 de enero de 2026, el Consejo adoptó dos decisiones separadas —una relativa al iTA (Decisión (UE) 2026/183) y otra relativa al EMPA (Decisión (UE) 2026/185)— en las cuales no solo autorizó a la Comisión Europea a firmar ambos instrumentos en nombre de la Unión, sino

que también, con base en el art. 218, apartado 5, del TFUE, otorgó su consentimiento para su aplicación provisional. Este mecanismo permite la aplicación de un acuerdo internacional antes de su entrada en vigor formal. En el caso del iTA, la aplicación provisional abarca la totalidad del acuerdo. En el caso del EMPA, en cambio, la aplicación provisional tiene carácter parcial y comprende únicamente las disposiciones comprendidas en el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión.

El 23 de marzo de 2026, la Comisión Europea realizó la notificación oficial, confirmando que el iTA se aplicaría provisionalmente a partir del 1 de mayo de 2026 en las relaciones entre la Unión y aquellos Estados del Mercosur que completaran sus procedimientos internos de ratificación y notificaran dicho hecho a la Unión antes de finales de marzo. Todos los Estados del Mercosur concluyeron el proceso de ratificación: Argentina y Uruguay el 26 de febrero de 2026, Brasil el 17 de marzo de 2026 y Paraguay el 30 de marzo de 2026. Nada impide, por tanto, la aplicación provisional del acuerdo.

## **Reglamento (UE) 2026/687 que introduce cláusulas de salvaguardia bilaterales en relación con productos agrícolas**

La Comisión Europea aprovecha el período de aplicación provisional del iTA para convencer a los Estados miembros y a los eurodiputados de ratificar el acuerdo. Un paso significativo en esta dirección es la adopción, el 11 de marzo de 2026, del Reglamento (UE) 2026/687 que establece cláusulas de salvaguardia bilaterales para sectores agrícolas sensibles, tales como la carne vacuna, las aves de corral, el azúcar y el etanol.

El reglamento prevé la posibilidad de suspender temporalmente las preferencias arancelarias en caso de perturbaciones en el mercado de la Unión. Este mecanismo tiene un umbral de activación relativamente bajo: por ejemplo, un incremento de las importaciones de determinados productos del 5%, acompañado de una caída de sus precios de al menos el 5% respecto de los precios de la Unión, obliga a la Comisión Europea a iniciar un procedimiento de investigación. Dicho procedimiento puede ser iniciado no solo por las instituciones de la Unión, sino también por los Estados miembros o por entidades representativas del sector correspondiente. Adicionalmente, se prevén procedimientos acelerados: en el caso de productos sensibles, las medidas provisionales pueden aplicarse incluso dentro de los 21 días siguientes al inicio de la investigación, y la Comisión Europea está obligada a monitorear regularmente el mercado y presentar informes periódicos.

Sin embargo, esto no significa que las soluciones adoptadas estén exentas de controversias. En el debate público se plantea, ante todo, la objeción de su carácter unilateral: estas cláusulas no fueron incorporadas al propio acuerdo, sino que operan exclusivamente en el marco del derecho de la Unión, lo cual puede generar dudas sobre su eficacia frente a los socios del Mercosur. Los críticos señalan asimismo la ausencia de las denominadas "cláusulas espejo" que

garantizarían la equivalencia de los estándares de producción, en particular en lo relativo al uso de pesticidas y las normas de bienestar animal. La introducción de tales soluciones habría requerido, no obstante, la renegociación del acuerdo, lo cual —dada la naturaleza prolongada y compleja del proceso negociador— fue finalmente descartado.

## Procedimiento ante el TJUE

El procedimiento ante el TJUE en relación con el acuerdo UE-Mercosur entra en una fase decisiva. El asunto fue registrado el 25 de marzo de 2026 bajo la referencia Avis 1/26. Hasta el momento no se dispone de información sobre la adopción por parte del Tribunal de medida procesal alguna en este procedimiento.

Paralelamente a las acciones del Parlamento Europeo, se configura la posición de los Estados miembros, incluida Polonia. Según las informaciones disponibles, el gobierno polaco no prevé interponer un recurso independiente ante el TJUE, pese a señales previas de que se consideraba dicha posibilidad. En su lugar, se contempla únicamente la intervención en el procedimiento iniciado por el Parlamento Europeo, solución postulada en particular por el PSL y el presidente Karol Nawrocki. Si Polonia decide dar este paso, **se convertirá en parte activa del proceso y obtendrá influencia sobre el contenido de la resolución final.**

## ¿Qué sigue?

El destino ulterior del acuerdo UE-Mercosur se encuentra parcialmente definido y parcialmente incierto, dependiendo tanto de la resolución del TJUE como de las decisiones políticas futuras.

Ante todo, la aplicación provisional del iTA comienza el 1 de mayo de 2026. A partir de ese momento entrarán en vigor las disposiciones comerciales relativas a la liberalización del intercambio de bienes y servicios, incluyendo la eliminación de aranceles, la supresión de barreras comerciales, las reglas de contratación pública, así como las regulaciones en materia de propiedad intelectual. La ratificación plena del EMPA por los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE será necesaria, en cambio, para las cuestiones restantes, en particular el acceso pleno al mercado de contratación pública, la protección de inversiones y los mecanismos de cooperación política.

La resolución del TJUE puede adoptar diversas formas. Si el Tribunal determina que el iTA, el EMPA o ambos instrumentos son incompatibles con los tratados, el acuerdo cuestionado no podrá entrar en vigor sin la correspondiente modificación, lo cual en un caso extremo podría también poner en entredicho la aplicación provisional del iTA. Si, por el contrario, el TJUE confirma la compatibilidad de ambos acuerdos con los tratados, su aplicación provisional continuará, y tras la obtención de la aprobación del Parlamento Europeo y la conclusión de la

ratificación plena del EMPA por los parlamentos nacionales de los Estados miembros, el iTA será sustituido por el EMPA como instrumento integral que abarca la totalidad de la materia comprendida en el acuerdo.

Desde la perspectiva de los empresarios, la conclusión clave es inequívoca: la aplicación provisional del iTA a partir del 1 de mayo de 2026 implica una apertura real del mercado en materia de comercio de bienes y servicios. In embargo, la implementación plena del acuerdo —incluyendo el acceso al mercado de contratación pública y la protección de inversiones— permanece condicionada a:

- el resultado del procedimiento ante el TJUE,
- la eventual aprobación del iTA por el Parlamento Europeo,
- la ratificación del EMPA en los Estados miembros de la UE.

El monitoreo continuo de estos procesos resulta, por tanto, indispensable para la toma de decisiones empresariales informadas.

*El artículo se publicó originalmente en [codozasady.pl](https://www.codozasady.pl)*