



MERCOSUR - UNION EUROPEA EN SU HORA MÁS CRUCIAL.

El 21 de enero, el Parlamento Europeo decidió que antes de aprobar el acuerdo firmado con el Mercosur requería de un dictamen de legalidad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Para ello identificó expresamente una serie de temas sobre los cuales solicitó se dictamine sobre su consistencia con la normativa comunitaria: (i) estructura legal del acuerdo, (ii) cláusula de rebalanceo y (iii) principio precautorio. Esta judicialización en la UE (cuya resolución final podría demorar dos años) vuelve a generar incertidumbre sobre el futuro del acuerdo. Sin embargo, la Comisión Europea y el Consejo de la UE disponen de los mecanismos legales para destrabar este impasse, aprobando una “aplicación provisoria” del acuerdo. Por supuesto que este camino legal no estará exento de tensiones entre los Estados miembros y entre los órganos comunitarios. Para avanzar, es imperiosa la firme convicción política de los líderes europeos sobre la relevancia del acuerdo con el Mercosur, que es mucho más que un tratado de libre comercio, es una asociación estratégica fundamental en el actual contexto internacional. Una pronta ratificación del acuerdo en el Mercosur mostrará que nuestro bloque mantiene intacto su compromiso, enviando un claro mensaje a la UE para transitar el mismo camino rápidamente.

I.- REMISION AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE

En uso de sus atribuciones conferidas por el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)¹, el 21 de enero el Parlamento Europeo aprobó por un margen muy estrecho (334 votos a favor y 324 en contra), una Resolución por la cual **remite el acuerdo firmado con el Mercosur al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**. Esta remisión tiene por finalidad que el TJUE emita un dictamen de compatibilidad legal de algunos puntos del acuerdo con los tratados europeos. En particular, se identifican tres puntos sobre los cuales solicita el parecer legal (vinculante) del TJUE: (i) estructura legal del acuerdo y respeto al mandato negociador, (ii) cláusula de rebalanceo de concesiones e (iii) inclusión del principio precautorio en materia ambiental.

Con esta decisión, se **detiene el proceso de aprobación** del acuerdo en el Parlamento Europeo hasta tanto el TJUE emita su dictamen final. Legalmente el TJUE **no tiene un plazo máximo** para expedirse, aunque en situaciones anteriores se demoró entre 18 y 24 meses aproximadamente².

A continuación realizamos una **primera aproximación a los tres temas** que serán objeto de consideración del TJUE y finalmente, analizaremos algunas de las opciones legales que están a disposición de las autoridades europeas con respecto a la aplicación del acuerdo con el Mercosur.

II.- RESPETO AL MANDATO NEGOCIADOR

A.- Marco legal en la UE

¹ El inciso 11 del art. 218 del TFUE dispone que: “Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia (TJUE) sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados.”

² En el caso del acuerdo UE-Canadá (CETA), el TJUE resolvió que el sistema de solución de controversias era compatible con el derecho de la UE y en el caso del acuerdo con Singapur resolvió que los acuerdos sobre competencias compartidas (parte UE y parte Estados miembros) requieren la firma de acuerdos “mixtos”



El artículo 218 inciso 2 del TFUE establece que el **Consejo** de la UE es el órgano competente para autorizar la apertura de negociaciones internacionales, aprobar las directrices de negociación (mandato), autorizar la firma y celebrar los acuerdos.

Desde hace décadas, el Consejo ha venido instruyendo a la Comisión Europea a negociar amplios **acuerdos de asociación**, normalmente contruidos sobre la base de 3 pilares: (i) económico (incluyendo la creación de una zona de libre comercio), (ii) político y (iii) de cooperación. Esta clase de acuerdos sumamente ambiciosos y abarcativos (que incluyen materias delegadas por los Estados miembros a la UE y otras que no han sido delegadas) tienen un complejo proceso de **entrada en vigor** ya que requiere unanimidad del Consejo, ratificación de los 27 Estados miembros y aprobación del Parlamento Europeo.

Frente a esta situación, el inciso 5 del artículo 218 del TFUE prevé una **flexibilidad**, al establecer que: “*El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación **provisional antes de la entrada en vigor***”. Por supuesto que esta aplicación provisional es solo válida para el capítulo comercial del acuerdo de asociación, que es donde la UE tiene competencia negociadora.

Existen múltiples **antecedentes** en los que se hizo uso de esta flexibilidad, aplicando provisionalmente los capítulos comerciales de los acuerdos de asociación antes de su entrada formal en vigor³, solo con la aprobación del Parlamento de la UE y del Consejo por mayoría cualificada. Inclusive, hay algunos antecedentes donde se procedió a hacer una **aplicación provisional, sin siquiera contar con el aval del Parlamento de la UE** (casos Reino Unido por BREXIT⁴ y Marruecos⁵), aunque desde ya esto ha sido un tema fuertemente controvertido dado que el Parlamento reclama que se rompe con el equilibrio de poderes⁶.

Como esta situación de “aplicación provisional” generaba incertidumbre jurídica, recientemente la Comisión empezó a trabajar sobre una nueva estructura legal conocida como “**splitting**”. De ahora en adelante, **se firmarían 2 instrumentos jurídicos** en paralelo: por un lado, el tradicional acuerdo de asociación con los 3 pilares (sujetos al complejo proceso de entrada en vigor) y por otro lado, un acuerdo comercial interino que solo incluye la sección comercial del acuerdo de asociación. Respecto al acuerdo comercial interino, por tratarse de una competencia delegada por los Estados miembros a la UE, su entrada en vigor es mucho más sencilla: solo requiere mayoría cualificada del Consejo y aprobación del Parlamento de la UE. El planteo realizado es que bajo este mecanismo se mejora la certidumbre jurídica, ya que permite contar con acuerdos comerciales formalmente en vigor y no solo bajo un confuso sistema de aplicación provisoria.

³ Algunos de estos acuerdos son los de África Central, el CARIFORUM, Canadá, Colombia, Perú o Ecuador, entre otros.

⁴ El Consejo de la UE autorizó la aplicación provisional el 29 de diciembre de 2020, para evitar un “no acuerdo” al fin del periodo de transición Brexit (31 de diciembre de 2020). El Parlamento aprobó el acuerdo el 27 de abril de 2021, entrando en vigor definitivo el 1 de mayo de 2021, tras más de tres meses de aplicación provisional.

⁵ El acuerdo entró en vigor provisionalmente el 3 de octubre del 2025. El Parlamento Europeo aún no lo ha aprobado

⁶ Ver Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2016, sobre una nueva estrategia prospectiva e innovadora para el comercio y la inversión.



Para que no haya dudas sobre su vigencia, se dispone que los acuerdos comerciales interinos permanecerán en vigor hasta tanto se cumpla con todos los requerimientos para que el acuerdo de asociación entre en vigor y lo reemplace, aunque ello demande varios años por tener que pasar por los Parlamentos nacionales.

Ejemplos de este nuevo formato son los acuerdos firmados con **Chile, México y Mercosur**. De ellos, el único caso cuyo acuerdo comercial interino ha entrado en vigor es el de Chile, pero a diferencia del caso Mercosur, el mismo no fue remitido al TJUE y cuenta con aprobación del Parlamento Europeo.

B.- El acuerdo Mercosur-UE

En **1999** el Consejo de la UE autorizó a la Comisión a negociar un Acuerdo de Asociación tradicional con el Mercosur, estructurado sobre los 3 pilares ya mencionados (comercial, político y de cooperación) siguiendo la lógica imperante en ese momento en la UE.

A partir de los cambios mencionados en el punto anterior, el **9 de enero del 2026** el Consejo de la UE autorizó -por mayoría cualificada- a la Comisión Europea a firmar dos instrumentos jurídicos distintos con el Mercosur: un acuerdo de asociación conocido como EMPA (con los 3 pilares) y un acuerdo comercial interino conocido como ITA (con solo el pilar comercial). **Ambos acuerdos fueron firmados el 17 de enero.**

C.- Consulta del Parlamento al TJUE.

La Resolución del Parlamento adoptada el 21 de enero pasado expresa **preocupación porque la división del acuerdo UE-Mercosur en dos** (EMPA e ITA) pueda ser incompatible con el mandato negociador de 1999, así como con los principios de atribución de competencias, equilibrio institucional y cooperación leal. Además, advierte que una desviación de las directrices del Consejo podría alterar las reglas de votación en dicho órgano, e impedir que los parlamentos nacionales expresen su legítima opinión sobre el acuerdo.

Si bien es correcto que esta consulta frena el proceso de aprobación en el Parlamento, es importante tener en cuenta el antecedente del acuerdo **UE-Canadá (CETA)**. En este caso, el acuerdo ya contaba con aplicación provisional cuando fue remitido al TJUE y mientras este órgano analizaba el caso, no se frenó la aplicación provisional, lo que demuestra que ambos factores pueden coincidir temporalmente. Sin embargo, hay que destacar dos diferencias con el Mercosur: (i) el CETA tenía aprobación del Parlamento de la UE y (ii) el CETA es un único instrumento jurídico, no dos acuerdos como los que tiene firmados el Mercosur.

III.- CLAUSULA DE REBALANCEO

Uno de los agregados al acuerdo Mercosur-UE realizado con posterioridad al cierre de 2019 es la inclusión de una cláusula de **rebalanceo**. En el artículo 21.4 del Capítulo de Solución de Diferencias se prevé la posibilidad de que una Parte reclame compensaciones si la otra Parte adopta una medida que “anula o menoscaba sustancialmente” los beneficios comerciales del acuerdo, inclusive si la medida es jurídicamente válida.



Los europarlamentarios solicitaron al TJUE que evalúe la compatibilidad de esta cláusula, expresando su preocupación de que la misma pueda ser utilizada por el Mercosur para **presionar a la UE** para que no adopte normativas en materia de ambiente, inocuidad alimentaria o plaguicidas.

Al respecto realizamos algunas reflexiones preliminares.

- El mecanismo de rebalanceo no es novedoso, está inspirado en el Sistema de Solución de Diferencias de la **OMC** que ya permite accionar judicialmente en casos de “no violación”.
- Esta cláusula fue originalmente **planteada por Mercosur** atento a que con posterioridad al cierre político de la negociación en el 2019, la UE adoptó varias normas que rompían el equilibrio alcanzado. Algunos ejemplos son el Pacto Verde, la estrategia “De la Granja a la Mesa” y el tan controvertido Reglamento 1115/2023 sobre productos libre de deforestación. Mercosur fue muy enfático al expresar que estas normas implicaban un menoscabo de las preferencias arancelarias obtenidas en el acuerdo y que por ende, resultaba necesario prever mecanismos para restablecer el equilibrio en el intercambio de concesiones, pensando no solo en las mencionadas normas sino también en las futuras.
- Uno de los principales temas a debatirse en el TJUE se relaciona con el ámbito de aplicación temporal de esta cláusula, a la luz de algunos planteos de que, como las ofertas de acceso a mercados (rebaja de aranceles y cuotas) fue cerrada en junio de 2019, es esta la fecha clave para evaluar el nivel de equilibrio de concesiones. Por ende, de acuerdo con esta lectura, cualquier medida posterior a junio de 2019 puede dar lugar a reclamos de rebalanceo, incluyendo cualquier impacto comercial derivado de las normas mencionadas en el párrafo anterior.

IV.- PRINCIPIO PRECAUTORIO

El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del acuerdo establece que las medidas destinadas a proteger el ambiente que puedan afectar el comercio deben basarse en fundamentos científicos o técnicos y en estándares internacionales, cuando estos existan. Sin embargo, en los casos en los que la **información científica sea insuficiente o no concluyente** y exista riesgo de degradación ambiental grave, las Partes pueden adoptar medidas sobre la base del **principio precautorio**.

En estos casos, las medidas deben **basarse en la información disponible** y deben revisarse de forma periódica, para lo cual la Parte que adopta la medida debe procurar recopilar la información faltante para hacer una evaluación del riesgo. Finalmente, se establece un proceso de **consultas** entre ambas Partes con la finalidad de evitar que la medida se use como restricción encubierta al comercio.

El **Parlamento** en su resolución se cuestiona si estas disposiciones no están restringiendo la aplicación del principio precautorio previsto en la normativa europea o si compromete la autonomía regulatoria de la UE en áreas sensibles.



V.- REFLEXIONES FINALES

Por el momento persisten **grandes incertidumbres** sobre el panorama jurídico-institucional y político en la UE, dejando en evidencia que las sensibilidades con este acuerdo siguen muy vigentes, a pesar de que el 9 de enero el Consejo autorizó su firma. Todo indica que las fuerzas que se oponen al mismo seguirán utilizando todos los recursos políticos y legales a su alcance para evitar que entre en vigor.

Se espera que el tema continúe evolucionando en los próximos días o semanas, reflatando las tensiones entre los Estados miembros de la UE así como entre los diferentes órganos comunitarios, sobre todo en relación a sus competencias y equilibrios de poderes. La pregunta que surge es: **tienen la Comisión y el Consejo de la UE la determinación política como para avanzar en la aplicación provisional del acuerdo, aun sin el consentimiento del Parlamento y a la espera del dictamen del TJUE? De acuerdo a los mecanismos previstos, la Comisión tiene que proponérselo al Consejo, quien tomará una definición por mayoría cualificada, es decir, un proceso similar al que se implementó pocos días atrás para habilitar la firma del acuerdo.**

En relación al posicionamiento del **Consejo**, no hay dudas que una vez más Alemania y España jugarán un rol clave. El canciller Friedrich Merz sostuvo que se *“juzga erróneamente la situación geopolítica. Estamos convencidos de la legalidad del acuerdo, debe aplicarse ahora de forma provisional”*. Por su parte el Presidente Pedro Sánchez ha defendido *“la puesta en marcha de las alianzas comerciales, empezando por la aplicación inmediata, aunque sea provisional, del acuerdo firmado con Mercosur”*.

En el caso de la **Comisión Europea**, su Presidenta Úrsula von der Leyen declaró que la UE estará lista para aplicar provisionalmente el acuerdo con el Mercosur cuando estos países empiecen a ratificarlo. Además, señaló que no hay tanta urgencia: *“no hemos tomado aún una decisión porque todavía no es necesario, solo se necesitaría una decisión cuando uno o más países de Mercosur hayan completado sus procedimientos”*. Finalmente, remarcó que *“estaremos listos cuando ellos estén listos”*.

En síntesis, aunque existen precedentes con algunas similitudes, la combinación de dos factores —control judicial del TJUE y eventual aplicación provisional previa al consentimiento parlamentario— configura un **escenario inédito** en la práctica de la UE, lo que potencia la incertidumbre. **Nuevamente, la decisión es política y está en manos de la UE, que tiene el desafío de administrar adecuadamente sus tensiones internas. Si prima una lectura correcta sobre la relevancia del acuerdo, la Comisión Europea y el Consejo disponen de los mecanismos legales para prever una aplicación provisional del mismo.**

Las declaraciones de von der Leyen dejan en claro que una pronta ratificación en el Mercosur contribuirá a que los órganos europeos tomen las medidas necesarias para garantizar la rápida implementación de este acuerdo, que es mucho más que un acuerdo de libre comercio, es una asociación estratégica entre dos grandes bloques regionales en un contexto global de profundas transformaciones.