



LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL ACUERDO UE – MERCOSUR: OPORTUNIDADES, GARANTÍAS Y LIMITACIONES

Autores:

José María Alonso Puig

Rosa María Cantarero García

LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL ACUERDO UE – MERCOSUR: OPORTUNIDADES, GARANTÍAS Y LIMITACIONES

Foreign investment under the EU–Mercosur Agreement: Opportunities, safeguards and limitations

José María Alonso Puig¹ y Rosa María Cantarero García²

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. La estructura dual del Acuerdo UE-Mercosur.
- III. Lo que el acuerdo ofrece al inversor: Nuevas oportunidades.
- IV. Lo que el acuerdo no ofrece al inversor: Un mecanismo de resolución de controversias inversor-Estado.
- V. Conclusiones.

Resumen

El 1 de mayo de 2026 entró en aplicación provisional el Acuerdo Comercial Interino (ITA) celebrado entre la Unión Europea y el Mercosur, marcando el inicio efectivo de la construcción de una zona de libre comercio de dimensiones sin precedentes. Este hito supone la puesta en marcha de un proceso de liberalización progresiva que abarca el intercambio de bienes, la apertura del comercio de servicios y el acceso recíproco a los mercados de contratación pública, y que se articula sobre un firme compromiso con el desarrollo sostenible y el progreso social. El presente trabajo tiene por objeto analizar los principales instrumentos que componen este nuevo marco jurídico, así como las oportunidades que el mismo ofrece a los operadores económicos que deseen desarrollar relaciones comerciales o de inversión al amparo de sus disposiciones. Para ello, se examinan, por un lado, las medidas de liberalización y facilitación del comercio incorporadas en el Acuerdo y, por otro, los mecanismos de resolución de controversias previstos para garantizar el cumplimiento efectivo de sus disposiciones.

Palabras clave

Mercosur/ Unión Europea/ Arbitraje/ Inversiones extranjeras/ Comercio internacional.

Abstract

On 1 May 2026, the Interim Trade Agreement (ITA) concluded between the European Union and Mercosur entered into provisional application, marking the effective commencement of the establishment of a free trade area of unprecedented scale. This milestone initiates a process of gradual liberalization encompassing trade in goods, the opening of services markets, and reciprocal access to public procurement markets, all underpinned by a strong commitment to sustainable development and social progress. This article aims to examine the main instruments that form part of this new legal framework, as well as the opportunities it offers to economic operators seeking to

¹ Socio director de Alonso & Díez-Hochleitner Abogados, S.L.P. Árbitro y abogado. Madrid (España). Correo electrónico de contacto: jma@adhlawyers.com

² Asociada senior de Alonso & Díez-Hochleitner Abogados, S.L.P. Abogada. Madrid (España). Correo electrónico de contacto: rcg@adhlawyers.com

develop trade or investment relations pursuant to its provisions. To this end, the paper analyses, on the one hand, the trade liberalization and facilitation measures incorporated into the Agreement and, on the other, the dispute settlement mechanisms designed to ensure the effective implementation and enforcement of its provisions.

Keywords

Mercosur/ European Union/ Arbitration/ Foreign investment/ International trade.

I. INTRODUCCIÓN

Tras más de 25 años desde el inicio de las negociaciones, el Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur ("**Mercosur**") ha alcanzado un hito decisivo con la entrada en aplicación provisional, el 1 de mayo de 2026, del Acuerdo Comercial Interino (*Interim Trade Agreement* o "**ITA**"), que concentra los compromisos de naturaleza comercial asumidos por los dos bloques³.

Este acontecimiento marca el inicio efectivo de uno de los procesos de integración económica más ambiciosos a nivel global, no solo por su alcance geográfico, sino por la dimensión del espacio económico que pretende articular: una zona de libre comercio integrada por más de 770 millones de consumidores, que representa aproximadamente una cuarta parte del producto interior bruto mundial⁴.

La aplicación provisional del ITA permite que los compromisos asumidos en materia comercial comiencen a producir efectos tangibles para los operadores económicos de ambas regiones. Así, a partir de este momento, se pone en marcha un proceso de reducción gradual de aranceles que abarcará más del 90% del comercio bilateral, con la perspectiva de alcanzar su eliminación en una parte muy significativa de los intercambios al cabo de unos años. Este proceso tendrá un impacto especialmente relevante en sectores como la maquinaria, la industria automotriz, los productos farmacéuticos o la industria química, que han estado tradicionalmente protegidos en el Mercosur por aranceles de hasta un 35%.

La apertura comercial no se limita, sin embargo, al intercambio de bienes. El acuerdo incorpora igualmente compromisos relevantes en materia de comercio de servicios y contratación pública, que también resultan aplicables desde el 1 de mayo de 2026. Gracias a ello, las empresas europeas podrán acceder a los mercados de contratación pública de los Estados del Mercosur y, recíprocamente, las empresas mercosureñas podrán competir en las licitaciones convocadas en la Unión Europea, en condiciones más transparentes, previsibles y competitivas.

Las implicaciones económicas de esta apertura son considerables para las dos Partes. Diversos estudios estiman que el comercio bilateral entre la Unión Europea y el Mercosur podría incrementarse en torno a un 40% una vez completado el proceso de liberalización previsto en el acuerdo⁵. Para el Mercosur, el acuerdo constituye una

³ Véase el art. 23.3 del ITA, así como la notificación relativa a la aplicación provisional del ITA publicada el 15 de abril de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO L 2026 de 868).

⁴ Consejo de la Unión Europea, "Comercio UE-Mercosur: datos y cifras", Infografía, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-mercosur-trade/> (consultado, al igual que los demás enlaces citados en este trabajo, el 17 de junio de 2026). Véase también: Rodolfo G. Campos y otros "El Acuerdo UE-Mercosur: Análisis de sus características con una perspectiva sectorial", *Documentos Ocasionales – Banco de España*, 2601 (2026): 8.

⁵ Campos, "El Acuerdo UE-Mercosur: Análisis...", p. 21. Asimismo, en el comunicado de prensa publicado por la Unión Europea el 17 de enero de 2026 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_26_113), puede leerse que el acuerdo "impulsará un aumento estimado del 39 % en las exportaciones anuales al Mercosur (por un valor de aproximado de 49 000 millones de euros)". Debe recalcar, además, que, según un estudio publicado en febrero de 2026, "[s]olo en cuestiones arancelarias, el acuerdo representa un ahorro de 4.000 millones de euros para las

oportunidad para profundizar la relación con uno de sus principales socios comerciales –la Unión Europea, que representa cerca del 17% del comercio total de bienes del Mercosur⁶–, así como para atraer más inversiones que ayuden a promover el crecimiento económico de la región. Para la Unión Europea, por su parte, el acuerdo le permitirá diversificar sus fuentes de suministro, reforzar la resiliencia de sus cadenas de valor y mejorar el acceso a materias primas estratégicas esenciales para su transición energética e industrial⁷.

No obstante, reducir el alcance del acuerdo a una dimensión estrictamente comercial ofrecería una visión incompleta de su verdadera relevancia jurídica. Más allá de crear una zona de libre comercio, el Acuerdo UE-Mercosur incorpora compromisos en ámbitos tan diversos como la educación, la protección del medioambiente, la investigación o los derechos laborales, por mencionar solo algunos. Es cierto que una parte significativa de estas disposiciones no forma parte del ITA actualmente aplicable, sino del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (*EU-Mercosur Partnership Agreement* o “**EMPA**”), cuya entrada en vigor se encuentra supeditada a la culminación de los procedimientos de ratificación exigidos por los ordenamientos de los Estados implicados. Sin embargo, no cabe duda que, una vez completado dicho proceso, estas disposiciones contribuirán a crear un entorno jurídico más favorable, previsible y estable para el desarrollo de actividades transfronterizas entre ambas regiones.

Las páginas que siguen pretenden ofrecer una visión global, de carácter fundamentalmente descriptivo, de las posibilidades que el Acuerdo brinda a los inversores europeos que operan en el espacio del Mercosur y, recíprocamente, a los inversores mercosureños presentes en la Unión Europea. A tal fin, se examinarán las oportunidades económicas derivadas del nuevo marco, las garantías sustantivas que se desprenden de sus disposiciones y los mecanismos de resolución de controversias previstos para asegurar su cumplimiento, con el objetivo de determinar el alcance real de la protección jurídica que este nuevo marco ofrecerá a quienes desarrollen actividades económicas bajo su amparo.

No obstante, antes de abordar esta cuestión, resulta necesario examinar la estructura jurídica del Acuerdo UE-Mercosur, pues solo así podrá determinarse con precisión qué instrumentos lo integran y cuáles de sus disposiciones han comenzado efectivamente a producir efectos jurídicos.

II. LA ESTRUCTURA DUAL DEL ACUERDO UE-MERCOSUR

Una de las características más singulares del Acuerdo UE-Mercosur reside en su propia arquitectura jurídica. A diferencia de lo que ha sucedido con otros acuerdos económicos internacionales de gran alcance⁸, las Partes no han optado por

empresas europeas, una suma que es cuatro veces más que las ganancias para la industria de la UE en virtud del Tratado de Libre Comercio UE-Japón (JEFTA) y seis veces más que las obtenidas en el CETA con Canadá” (Luciana Ghiotto y Javier Echaide, “El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos”, *The Greens/EFA*, 2020, 33, <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercotur-y-la-union-europea/>). Para un análisis más reciente del impacto económico del Acuerdo UE-Mercosur, véase el trabajo de María C. Latorre y otros, “Tiempo para los buenos aliados comerciales: el impacto económico del Acuerdo UE-Mercosur”, *Apuntes Fedea*, 24 (2025).

⁶ Consejo de la Unión Europea, “Comercio UE-Mercosur: datos y cifras”, Infografía, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-mercotur-trade/>. Véase también el análisis del impacto en sostenibilidad del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur elaborado por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres en diciembre de 2020, disponible en <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercotur-Final-Report.pdf>.

⁷ Para un análisis minucioso de las ventajas del acuerdo, así como de su contenido, véase el trabajo de José Carlos Fernández Rozas, “El Acuerdo entre la UE y los Estados del Mercosur de 2024: oportunidades e inquietudes”, *La Ley: Unión Europea*, 132 (2025), sección Tribuna.

⁸ Tómese, como botón de muestra, el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá, la Unión Europea y sus Estados miembros (“**CETA**”), firmado el 30 de octubre de 2016 (DO L 11 de 14.1.2017) o el

concentrar el resultado de más de dos décadas de negociaciones en un único instrumento convencional. Por el contrario, el acuerdo se articula a través de dos textos jurídicamente diferenciados, pero estrechamente vinculados entre sí: el Acuerdo de Asociación (EMPA) y el Acuerdo Comercial Interino (ITA).

Esta solución responde, en primer término, a una realidad inherente al propio sistema de atribución de competencias de la Unión Europea. Como es sabido, no todas las materias objeto de regulación en los acuerdos internacionales celebrados por la Unión pertenecen a la esfera de sus competencias exclusivas. Mientras que determinadas materias, especialmente aquellas vinculadas a la política comercial común, pueden ser reguladas directamente por las instituciones europeas, otras continúan requiriendo la participación de los Estados miembros y, en consecuencia, la observancia de sus respectivos procedimientos nacionales de ratificación. La consecuencia práctica de esta realidad es bien conocida: cuando un acuerdo internacional comprende materias que exceden la competencia exclusiva de la Unión, su entrada en vigor queda condicionada a la culminación de los procedimientos constitucionales exigidos en cada uno de los Estados miembros⁹, lo cual retrasa inevitablemente durante años la plena operatividad del acuerdo.

Sin embargo, el reparto competencial no explica por sí solo la arquitectura finalmente elegida para el Acuerdo UE-Mercosur. Tan importante como el reparto de competencias ha sido la experiencia acumulada por la Unión en la negociación y conclusión de los grandes acuerdos comerciales de nueva generación. En particular, la larga y compleja trayectoria seguida por el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA) puso de manifiesto las dificultades prácticas que pueden derivarse de condicionar la producción de efectos de un acuerdo de enorme relevancia económica a la conclusión de múltiples procedimientos nacionales de ratificación. Aunque buena parte de las disposiciones del CETA llevan aplicándose provisionalmente desde septiembre de 2017, el debate político suscitado en varios Estados miembros evidenció hasta qué punto un acuerdo mixto puede quedar expuesto a incertidumbres ajenas al propio contenido económico de los compromisos asumidos.

Es precisamente a la luz de esa experiencia que debe entenderse la decisión de estructurar el acuerdo con el Mercosur a través de dos instrumentos jurídicos diferenciados¹⁰. La creación del ITA permite anticipar la aplicación de aquellas disciplinas comprendidas en la esfera de competencia exclusiva de la Unión, sin necesidad de esperar a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación en su conjunto. De este modo, las ventajas relativas a la liberalización comercial, la apertura de mercados, la facilitación de los intercambios económicos y el resto de materias estrictamente comerciales pueden comenzar a desplegar efectos jurídicos desde una

Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Corea, la Unión Europea y sus Estados miembros, firmado el 6 de octubre de 2010 (DO L 127 de 14.5.2011).

⁹ La situación es distinta en el caso del Mercosur, ya que tanto el ITA como el EMPA permiten su entrada en vigor de forma bilateral, sin necesidad de esperar a que todos los Estados miembros de dicho bloque hayan completado sus respectivos procedimientos de ratificación. A este respecto, para una exposición detallada de las medidas adoptadas por cada uno de los Estados miembros del Mercosur en relación con la aplicación provisional y la entrada en vigor del Acuerdo, véase el trabajo de Alejandro Daniel Perotti, "Los acuerdos entre el Mercosur y la Unión Europea: vigencia, aplicación provisional, pedido de dictamen al TJUE, eventual rechazo por un parlamento nacional y otras yerbas", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 14(23) (2026): 1-36.

¹⁰ Nótese que la separación del acuerdo en dos instrumentos jurídicos diferenciados no fue una iniciativa de la Comisión Europea, sino una exigencia establecida por el Consejo en su mandato negociador (Consejo, "Directives de négociation, par la Commission, d'un accord d'association entre les parties", septiembre 1999, Título XI, apartado C.3; disponible en <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercotur-mandat-sep-1999.pdf>). Esta práctica también ha sido recogida, con carácter general, en las Conclusiones del Consejo de 22 de mayo de 2018 sobre la negociación de acuerdos comerciales de la Unión Europea (disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/22/new-approach-on-negotiating-and-concluding-eu-trade-agreements-adopted-by-council/>).

fase temprana, permitiendo que los operadores de ambas regiones se beneficien de ellos sin quedar supeditados a los tiempos –necesariamente más largos– que exige la ratificación del EMPA.

La solución adoptada presenta, además, ventajas evidentes desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la credibilidad de la acción exterior de la Unión Europea. Permite que un proceso negociador desarrollado durante más de dos décadas produzca resultados tangibles en un plazo razonable, evitando que la totalidad de los beneficios económicos derivados del acuerdo permanezcan en suspenso hasta la conclusión de procedimientos nacionales cuya duración resulta difícilmente previsible. Al mismo tiempo, preserva íntegramente la ambición política del EMPA, cuyo proceso de aprobación continúa su curso conforme a las exigencias constitucionales aplicables.

Conviene subrayar, no obstante, que el ITA no ha sido concebido como un instrumento permanente ni como un régimen paralelo destinado a coexistir indefinidamente con el EMPA, pues su función es esencialmente transitoria. El acuerdo comercial interino está llamado a operar únicamente durante el período que medie entre su aplicación provisional y la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación¹¹. Una vez culminados los procedimientos de ratificación nacional y producida la entrada en vigor del EMPA, este último absorberá y sustituirá al ITA, pasando a constituir el marco jurídico único que regirá las relaciones entre la Unión Europea y los Estados del Mercosur¹².

Desde esta perspectiva, la estructura dual del acuerdo no debe interpretarse como una fragmentación del proyecto negociador, sino precisamente como el mecanismo diseñado para garantizar su efectividad. Lejos de reflejar una falta de consenso sobre el alcance de la integración económica entre ambas regiones, responde a una solución pragmática destinada a conciliar dos objetivos que no siempre resultan fáciles de armonizar: por un lado, el respeto a las exigencias derivadas del reparto de competencias existente en el seno de la Unión Europea; por otro, la necesidad de garantizar que los beneficios económicos del acuerdo puedan comenzar a materializarse sin demoras.

Sobre estas premisas, y aun teniendo presente que las disposiciones actualmente aplicables son únicamente las contenidas en el ITA, procede analizar el contenido del Acuerdo UE-Mercosur en su conjunto, para identificar aquello que efectivamente ofrece a los operadores económicos y aquello que, por el contrario, no llega a incorporar.

III. LO QUE EL ACUERDO OFRECE AL INVERSOR: NUEVAS OPORTUNIDADES

Para los operadores económicos, el Acuerdo UE-Mercosur abre la puerta a un espacio económico de enormes dimensiones, integrado por más de 270 millones de consumidores en los Estados del Mercosur y alrededor de 450 millones en la Unión Europea. A tal efecto, el Acuerdo articula un proceso de liberalización y apertura económica destinado a facilitar los intercambios entre ambas regiones, reducir los obstáculos que todavía dificultan el acceso a los respectivos mercados y mejorar el marco regulatorio en el que se desarrollan las operaciones entre la Unión Europea y el Mercosur.

¹¹ Art. 23.10 del ITA.

¹² Art. 3.2.3 del EMPA. Esta configuración diferencia al Acuerdo UE-Mercosur del acuerdo celebrado entre la Unión Europea y Vietnam, en el que se optó por negociar dos instrumentos jurídicos autónomos –a saber, un acuerdo referido a materias de competencia exclusiva de la Unión y otro de carácter mixto–, pero con la particularidad de que ambos estaban llamados a coexistir de forma estable e independiente, sin que uno de ellos sustituya al otro con el paso del tiempo.

Las oportunidades derivadas de este proceso son múltiples y se proyectan sobre ámbitos muy diversos. Sin embargo, dada la extensión y complejidad del Acuerdo – cuyo texto se extiende a lo largo de casi tres mil páginas –, no resulta posible examinarlas todas con el mismo nivel de detalle. Por ello, las páginas que siguen se centrarán en aquellos aspectos que previsiblemente tendrán una mayor incidencia práctica para los operadores económicos: el comercio de bienes, la prestación de servicios y la contratación pública.

3.1 Comercio de bienes

La expresión más visible del proceso de apertura impulsado por el Acuerdo se encuentra en el comercio de bienes. En este ámbito, el acuerdo prevé la eliminación de los derechos arancelarios sobre aproximadamente el 92 % de las exportaciones del Mercosur hacia la Unión Europea y el 91 % de las exportaciones europeas hacia el Mercosur, lo que reducirá de forma significativa los costes de acceso a los respectivos mercados. Esta liberalización se llevará a cabo de forma progresiva, mediante calendarios que pueden extenderse hasta quince años y con ritmos diferenciados según los sectores, permitiendo así una adaptación gradual de las industrias más sensibles a la competencia internacional¹³.

En términos materiales, los efectos de esta apertura serán especialmente relevantes en sectores que han estado tradicionalmente protegidos en Mercosur por elevados aranceles, como los textiles (hasta un 35%), los vehículos (hasta un 35%), el vino (en torno al 27%), la maquinaria (entre el 14% y el 20%), los productos químicos (aproximadamente un 18%) o las bebidas destiladas (entre el 20% y el 35%).

Ahora bien, la liberalización acordada no es absoluta. Para determinados productos considerados especialmente sensibles, en particular en el ámbito agroalimentario, se ha optado por establecer un sistema de contingentes arancelarios (*tariff rate quotas*). Este mecanismo permitirá que un volumen previamente determinado de importaciones acceda al mercado con un arancel reducido o nulo, mientras que las importaciones que exceden dicho umbral continuarán sujetas al régimen arancelario ordinario. Entre los productos sometidos a este sistema figuran, entre otros, determinadas categorías de carne bovina, las aves de corral, los productos lácteos o los cereales, todos ellos sectores en los que las Partes prefirieron preservar cierto grado de protección¹⁴.

Con la misma finalidad de gestionar eventuales desequilibrios derivados de la apertura comercial, el Acuerdo contempla la posibilidad de recurrir a instrumentos de defensa comercial y medidas de salvaguardia –que, en el caso de la Unión Europea, han sido reguladas mediante el Reglamento (UE) 2026/687–. Igualmente, en el marco de la Unión Europea, se ha previsto la futura creación de un fondo de 6.300 millones de euros (el *Unity Safety Net*) destinado a apoyar al sector agrario a partir de 2028 en caso de desequilibrios significativos del mercado.

Esta apertura comercial se complementa, además, con un conjunto de disposiciones destinadas a garantizar el correcto funcionamiento del nuevo régimen preferencial. Entre ellas destacan las reglas de origen, que permiten asegurar que las ventajas previstas por el Acuerdo beneficien exclusivamente a productos efectivamente

¹³ El “cronograma de eliminación arancelaria” se encuentra recogido, de manera detallada, en el Anexo 2-A del ITA, así como en el apéndice 2-A-1 en lo que respecta a la Unión Europea y en el apéndice 2-A-2 para MERCOSUR. Cabe señalar, no obstante, que, según el art. 2.4.8 del ITA, el establecimiento de ese cronograma no impide que las Partes aceleren “la eliminación de los derechos de aduana sobre las mercancías originarias de la otra Parte [...] si su situación económica general y la situación del sector económico de que se trate lo permiten”. Todas estas disposiciones encuentran su reflejo en el EMPA, que, como se ha señalado, está llamado a sustituir al ITA cuando entre en vigor.

¹⁴ Los contingentes que la Unión Europea aplicará a determinadas mercancías originarias del Mercosur se encuentran recogidos en la Sección B del Anexo 2-A del ITA, mientras que los contingentes que Mercosur aplicará a los productos europeos se encuentran reflejados en la Sección C.

originarios de las Partes y evitar así fenómenos de desvío de comercio¹⁵. Asimismo, se han incluido una serie de normas sobre indicaciones geográficas, orientadas a proteger más de trescientas denominaciones europeas y un número significativo de indicaciones del Mercosur y, de esta forma, preservar el valor añadido de los productos estrechamente vinculados a su origen¹⁶. Junto a ellas, también se han asumido diversos compromisos en materia de propiedad intelectual dirigidos a reforzar la protección de determinados derechos industriales y comerciales y a mejorar la seguridad jurídica en sectores intensivos en innovación¹⁷.

Aunque resulta evidente que estas disposiciones contribuirán a intensificar los intercambios de bienes entre ambos bloques, conviene subrayar que la liberalización de los intercambios no implica una rebaja de los estándares regulatorios aplicables a los productos que acceden al mercado europeo. El acceso al mercado europeo continuará condicionado al cumplimiento de su marco normativo en materia sanitaria y fitosanitaria, de seguridad alimentaria y de protección del consumidor, de modo que la apertura comercial seguirá siendo compatible con el mantenimiento de los niveles de protección exigidos por el Derecho de la Unión¹⁸.

3.2 Prestación de servicios

La liberalización de los intercambios prevista en el Acuerdo se proyecta también sobre el comercio de servicios. En este terreno, el ITA sigue la estructura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ("**AGCS**") de la Organización Mundial del Comercio ("**OMC**") y regula las cuatro modalidades de prestación de servicios reconocidas en dicho instrumento: el suministro transfronterizo de servicios, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y el desplazamiento temporal de personas físicas con fines empresariales¹⁹. De este modo, el Acuerdo no pretende solamente facilitar la prestación de servicios entre la Unión Europea y el Mercosur, sino también favorecer las condiciones en las que los operadores de una Parte pueden establecerse y desarrollar actividades económicas en el territorio de la otra.

Aunque el acuerdo se inspira en la lógica y estructura del AGCS, incorpora compromisos de mayor alcance que los actualmente vigentes en el marco de la OMC, razón por la cual suele calificarse como un acuerdo "OMC-plus"²⁰. En la práctica, esta mayor ambición se traduce en una apertura más intensa de los mercados de servicios en numerosos sectores, mediante la reducción o eliminación de

¹⁵ Estas normas se encuentran recogidas en los arts. 3.1 a 3.34 del ITA y tienen por objeto, por un lado, establecer los requisitos que deben cumplir las mercancías para ser consideradas "originarias" de la Unión Europea o de Mercosur a efectos de la aplicación del régimen preferencial previsto en el ITA y, por otro lado, establecer los mecanismos de control y verificación entre las autoridades aduaneras destinados a comprobar el cumplimiento de tales requisitos.

¹⁶ Arts. 13.33 a 13.39 del ITA. La relación completa de indicaciones geográficas protegidas se recoge en los Anexos 13-B y 13-C del ITA, sin perjuicio de la posibilidad de ampliación de dicha lista prevista en el art. 13.34 del mismo instrumento. Entre los ejemplos más representativos figuran denominaciones como Rioja, Manchego, Jabugo o Cava en el caso de España, o Mendoza, Cordero Patagónico y Vale dos Vinhedos en el caso del Mercosur.

¹⁷ Arts. 13.1 a 13.32 y 13.40 a 13.56 del ITA.

¹⁸ Así, el capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias del ITA (arts. 6.1 a 6.19) se articula sobre el principio de que todo producto exportado por una de las Partes tiene que cumplir con los estándares sanitarios y de seguridad alimentaria en vigor en el territorio de la Parte importadora, sin que el Acuerdo suponga una modificación de dichos niveles de protección. En el caso de la Unión Europea, ello implica que los productos agroalimentarios procedentes del Mercosur que quieran introducirse en la Unión Europea deben cumplir con los mismos requisitos sanitarios que el resto de productos que se comercializan en la Unión. Para garantizar el cumplimiento de estos estándares, el Acuerdo reconoce, entre otras medidas, el derecho a realizar auditorías y controles periódicos en el Estado de origen para comprobar el cumplimiento efectivo de los requisitos, la existencia de listas de establecimientos aprobados para la exportación y la emisión de certificaciones sanitarias y fitosanitarias.

¹⁹ Lo anterior se refleja en el artículo 10.3.1 del ITA, así como en sus Anexos 10-A a 10-E, que contienen numerosas referencias a los cuatro modos de suministro previstos en el AGCS.

²⁰ Ghiotto y Echaide, "El acuerdo entre el MERCOSUR y...", pp. 96-103.

diversas restricciones que tradicionalmente condicionaban su prestación por parte de operadores extranjeros.

En particular, en los sectores incluidos en el Acuerdo, las Partes se han comprometido a no imponer restricciones cuantitativas al acceso al mercado, tales como al número de proveedores, al valor total de las operaciones, al número de transacciones o al volumen de producción²¹. Del mismo modo, se prohíben medidas que condicionen o limiten la participación de capital extranjero, que exijan formas específicas de organización empresarial, o que establezcan límites al número de personas físicas empleadas en determinados sectores²². A ello se añade un compromiso de garantizar la libre circulación de capitales vinculados a inversiones directas, y a permitir la realización, en moneda libremente convertible, de todos los pagos y transferencias relativos a las transacciones por cuenta corriente de la balanza de pagos comprendidas en su ámbito de aplicación²³.

Como complemento de lo anterior, el Acuerdo incorpora igualmente disposiciones destinadas a facilitar la movilidad temporal de personas físicas vinculadas a la prestación de servicios y a la actividad empresarial²⁴. Entre ellas destacan las relativas a los visitantes de negocios, así como aquellas que favorecen el desplazamiento temporal de directivos y personal cualificado entre matrices y filiales²⁵. Aunque estas disposiciones no afectarán a los regímenes migratorios nacionales ni crearán derechos generales de acceso al mercado laboral²⁶, sí contribuirán a reducir los obstáculos prácticos que pueden surgir en el desarrollo de operaciones transfronterizas.

Junto a estas reglas de alcance general, el Acuerdo incorpora además normas específicas en materia de licencias y autorizaciones administrativas, así como disposiciones sectoriales en ámbitos en los que la regulación multilateral resulta comparativamente menos desarrollada, como las telecomunicaciones, los servicios financieros, los servicios postales o el comercio electrónico²⁷.

Finalmente, estas reglas se complementan con una cláusula de trato nacional, en virtud de la cual las Partes se comprometen, en los sectores incluidos en su alcance, a otorgar a los operadores de la otra Parte un trato no menos favorable que el concedido a sus propios operadores en lo que respecta al establecimiento, al suministro transfronterizo de servicios, al consumo en el extranjero y a la entrada y estancia temporal de personas físicas²⁸.

Todo ello hace que, aunque el ITA no contenga un capítulo autónomo de protección de inversiones, sí contribuya a crear un entorno más abierto y favorable a la inversión extranjera.

3.3 Contratación pública

Junto a la liberalización de los mercados de bienes y servicios, el Acuerdo UE-Mercosur introduce avances relevantes en materia de contratación pública.

²¹ Véase el art. 10.3.2 del ITA, así como sus Anexos 10-A a 10-E, donde se detallan los servicios cubiertos por el acuerdo. Dentro de los sectores excluidos cabe destacar los servicios audiovisuales, el cabotaje marítimo nacional, los servicios nacionales e internacionales de transporte aéreo y la navegación interior (ex art. 10.1.7 del ITA).

²² Art. 10.3.2 del ITA.

²³ Arts. 11.1 a 11.6 del ITA.

²⁴ Art. 10.6 del ITA.

²⁵ Arts. 10.6 a 10.9 del ITA.

²⁶ Arts. 10.6.2 y 10.6.3 del ITA.

²⁷ Arts. 10.15 a 10.55 del ITA.

²⁸ Art. 10.4 del ITA.

En concreto, el ITA amplía las posibilidades de acceso de los operadores de ambas regiones a los procedimientos de contratación cubiertos por el Acuerdo, que incluyen los contratos de bienes o servicios adjudicados por entidades pertenecientes a distintos niveles de gobierno, siempre que superen los umbrales económicos previstos en el propio Acuerdo²⁹. Este acceso se articula sobre la base de los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia, con el objetivo de garantizar que los operadores de una Parte podrán concurrir a las licitaciones cubiertas en condiciones equivalentes a las aplicables a los operadores nacionales³⁰.

Sin embargo, el Acuerdo no se limita a reconocer formalmente que los inversores de una de las Partes podrán participar en los procesos de licitación convocados por la otra. Consciente de que la efectividad de dicho acceso depende de las condiciones en las que se desarrollan las licitaciones, el Acuerdo incorpora un régimen de garantías destinado a asegurar su desarrollo en condiciones de transparencia, objetividad e igualdad de trato. Entre ellas se encuentran la obligación de publicar las licitaciones en un portal electrónico único³¹, el establecimiento de plazos mínimos para la presentación de ofertas³² y la exigencia de que las especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación se definan de manera clara y objetiva³³. Asimismo, se limita el recurso a procedimientos restringidos o negociados a supuestos tasados, como situaciones de urgencia, ausencia de competencia efectiva o protección de derechos exclusivos de propiedad intelectual³⁴.

Estas garantías se extienden también a las fases posteriores de la contratación. Así, el Acuerdo exige la publicación de las decisiones adoptadas y la comunicación a los licitadores de los motivos que justificaron la selección de la oferta ganadora. Del mismo modo, obliga a las Partes a establecer mecanismos de revisión eficaces, administrativos o judiciales, que permitan a los operadores impugnar eventuales infracciones de las normas de contratación pública y obtener, en su caso, compensaciones adecuadas o medidas cautelares.

Con todo, el ITA no solo contribuye a ampliar las oportunidades de acceso de los operadores económicos a los mercados de contratación pública de ambas regiones, sino también a reducir la discrecionalidad administrativa y a asegurar la igualdad de trato entre licitadores³⁵.

3.4 Otras disposiciones

Aunque el proceso de apertura impulsado por el Acuerdo UE-Mercosur resulta, por sí mismo, suficientemente prometedor, lo cierto es que el alcance del Acuerdo no se agota en su dimensión comercial. Junto a las disposiciones destinadas a la liberalización de los intercambios, el ITA y el EMPA incorporan un conjunto de compromisos que responden a una lógica más amplia de cooperación entre las Partes y que se proyectan en el plano social, laboral, ambiental y político.

²⁹ Los umbrales que debe superar un contrato para quedar cubierto por el ITA, así como las entidades públicas cuyas licitaciones deben ajustarse a sus disposiciones, se recogen en detalle en los Anexos 12-A a 12-E del ITA.

³⁰ Así, además de recoger una cláusula de trato nacional (art. 12.6.1), el ITA prohíbe que una de las Partes ofrezca un trato discriminatorio a una empresa que ya está establecida en su territorio, ya sea por estar participada o ser propiedad de inversores de la otra Parte del acuerdo, o por el origen de los bienes o servicios que ofrece (art. 12.6.2).

³¹ Arts. 12.7, 12.12 y 12.13 del ITA.

³² Art. 12.18 y Anexo 12-M del ITA.

³³ Arts. 12.14 a 12.16 y 12.22 del ITA.

³⁴ Arts. 12.19 y 12.20 del ITA.

³⁵ El impacto de esta apertura será especialmente significativo en el caso del Mercosur, en la medida que sus Estados miembro no son parte del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC.

En este sentido, el Acuerdo se articula sobre el principio de que el comercio internacional debe desarrollarse de forma sostenible³⁶. A partir de esta premisa, aunque el Acuerdo reconoce a las Partes su derecho a regular en materia social y ambiental, impone la obligación de no relajar sus estándares con el fin de mejorar su competitividad o atraer inversiones³⁷. Asimismo, las Partes se obligan a respetar y aplicar los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, especialmente aquellos relativos a la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, así como aquellos que garantizan derechos esenciales como la libertad sindical y la negociación colectiva³⁸. En la misma línea, se comprometen a cumplir los principales acuerdos multilaterales en materia ambiental, entre los que destacan el Acuerdo de París y la Convención CITES³⁹, y asumen compromisos específicos dirigidos a prevenir la deforestación y a combatir actividades especialmente nocivas para el medio ambiente, como la tala o la pesca ilegal⁴⁰.

Además, el EMPA incorpora diversos capítulos destinados a reforzar el diálogo político y la cooperación en áreas tan variadas como la migración, el transporte, la investigación o la educación⁴¹. Entre las medidas previstas destacan el impulso a la movilidad de estudiantes e investigadores, así como el fomento de proyectos de investigación desarrollados de forma conjunta. Igualmente, el Acuerdo incluye compromisos en materia de derechos humanos y de responsabilidad social empresarial, y establece mecanismos de cooperación para afrontar desafíos comunes como la ciberdelincuencia, el terrorismo, el blanqueo de capitales o el tráfico de drogas⁴².

Ciertamente, cabe preguntarse si estas previsiones serán suficientes y, sobre todo, si resultarán eficaces en la práctica. Se trata de interrogantes legítimos que solo el tiempo podrá aclarar. Sin embargo, lo que sí parece evidente es que el alcance del Acuerdo UE-Mercosur no puede reducirse a su dimensión estrictamente económica ni resumirse en la conocida y simplista fórmula de «coches por vacas», que ignora la amplitud de los compromisos que incorpora.

IV. LO QUE EL ACUERDO NO OFRECE AL INVERSOR: UN MECANISMO DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO

Aunque el Acuerdo UE-Mercosur contribuye a configurar un entorno más favorable para el comercio internacional y la inversión extranjera, la protección que efectivamente ofrece a los inversores no depende únicamente de las garantías sustantivas que incorpora, sino también de los mecanismos procesales disponibles para asegurar su cumplimiento.

A este respecto, el mecanismo previsto en el Acuerdo UE-Mercosur para resolver las controversias que puedan derivarse de su interpretación y aplicación consiste en un arbitraje *ad hoc* interestatal –similar al previsto en los acuerdos celebrados por la Unión Europea con el Reino Unido, Japón y la República de Corea⁴³–, en el que solamente

³⁶ Art. 18.1.3 del ITA.

³⁷ Arts. 18.2.1 y 18.2.3 del ITA.

³⁸ Art. 18.4 del ITA.

³⁹ Véanse los arts. 18.5 a 18.7 del ITA y los arts. 7.5 a 7.7 del EMPA, entre otros.

⁴⁰ Véanse los arts. 18.8 y 18.9 del ITA y el art. 7.8 del EMPA, entre otros.

⁴¹ Véanse, a título ilustrativo, los arts. 6.1, 8.8, 8.12 y 8.16 del EMPA.

⁴² Baste tomar, como botones de muestra, los arts. 1.2, 5.1, 5.3, 5.6, 5.11, 6.3, 6.4 y 8.2 del EMPA.

⁴³ Véase la sexta parte del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido, en vigor desde el 1 de mayo de 2021 ("TCA", DO L 149/10 de 30.4.2021), el capítulo 14 del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE, sus Estados miembros y la República de Corea, en vigor desde el 13 de diciembre de 2015 (DO L 127 de 14.5.2011), y el capítulo 21 del Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y Japón, en vigor desde el 1 de febrero de 2019 (DO L 330/3 de 27.12.2018), donde se establecen mecanismos de resolución de controversias interestatales, que no pueden ser entablados por los inversores.

podrán ser partes la Unión Europea, el Mercosur o cualquiera de los Estados miembros de este último bloque⁴⁴. Este arbitraje *ad hoc* deberá ir precedido de un periodo de “consultas de buena fe con el fin de alcanzar una solución de mutuo acuerdo” –que, como regla general, no durará más de treinta días⁴⁵– o, en su caso, de un proceso de mediación⁴⁶. En caso de que estos pasos previos resulten infructuosos, la disputa será resuelta de manera definitiva por un tribunal arbitral compuesto por tres árbitros en menos de cinco meses⁴⁷, después de haber sometido a la consideración de las Partes un informe provisional con sus conclusiones⁴⁸.

Este es el único remedio previsto en el acuerdo, que, por lo demás, no solo no contempla un mecanismo alternativo de resolución de controversias inversor-Estado, sino que además señala expresamente que sus disposiciones carecen de efecto directo⁴⁹. Esto implica que los inversores que resulten perjudicados por una medida que consideren contraria al Acuerdo UE-Mercosur no podrán ni activar por sí mismos el mecanismo arbitral previsto en el acuerdo ni invocar directamente sus disposiciones ante otros foros –como, por ejemplo, ante los tribunales nacionales–⁵⁰.

El único papel que el Acuerdo UE-Mercosur reconoce a los inversores en la resolución de las disputas iniciadas bajo su amparo consiste en la posibilidad de presentar observaciones en calidad de *amicus curiae*, siguiendo un modelo similar al previsto en el acuerdo celebrado entre la Unión Europea y el Reino Unido tras el Brexit (TCA)⁵¹. Sin embargo, difícilmente puede considerarse que esta facultad constituya una garantía satisfactoria para los inversores extranjeros. El propio reglamento arbitral anexo al ITA y al EMPA establece que, si bien el tribunal arbitral deberá enumerar en su laudo las observaciones *amicus curiae* que haya recibido, no está obligado a dar respuesta a lo alegado en ellas de manera específica⁵². Además, no puede perderse de vista que la posibilidad de presentar tales alegaciones se encuentra supeditada, naturalmente, a

⁴⁴ Art. 21.3 del ITA y art. 29.3 del EMPA. Nótese que, mientras que ambos acuerdos reconocen legitimación activa y pasiva a los cuatro Estados miembros del Mercosur considerados individualmente, no prevén, en cambio, la posibilidad de que los Estados miembros de la Unión Europea actúen o sean demandados de forma separada, aun cuando la medida controvertida afecte exclusivamente a uno o varios de ellos.

⁴⁵ Art. 21.5 del ITA y art. 29.5 del EMPA. Este plazo no es inamovible, en la medida que puede extenderse de mutuo acuerdo por las Partes y quedará reducido a la mitad en caso de “cuestiones urgentes, incluidas las relativas a productos perecederos u otras mercancías o servicios que pierdan rápidamente su calidad, estado actual o valor comercial” (v. apartado 4 de dichos artículos).

⁴⁶ Estos procedimientos son alternativos, ya que no es necesario agotar el periodo de consultas antes de acudir a mediación (v. art. 3.3 del del Anexo 21-C del ITA y del Anexo 29-C del EMPA). No obstante, ello no significa que la parte actora pueda elegir libremente entre una u otra vía, en la medida que la mediación solo puede iniciarse si ambas partes lo consienten expresamente para la controversia concreta (v. art. 21.6 del ITA y art. 29.6 del EMPA).

⁴⁷ Art. 21.14.6 del ITA y art. 29.6.6 del EMPA. Este plazo, no obstante, quedará reducido a la mitad en casos de urgencia (ex art. 21.14.7 del ITA y el art. 29.6.7 del EMPA). En lo relativo a la constitución del tribunal arbitral, debemos destacar que ambos instrumentos establecen un sistema de listas predefinidas de árbitros y prevén medidas específicas para garantizar la constitución del tribunal incluso en caso de falta de designación por alguna de las Partes (art. 21.9 del ITA y el art. 29.9 del EMPA).

⁴⁸ Art. 21.14.1 del ITA y el art. 29.6.1 del EMPA. Una vez recibido el informe provisional, las partes pueden solicitar al panel arbitral que reconsidere aspectos concretos del mismo en un plazo de 14 días (o 7 en casos de urgencia). Si ninguna de ellas hace uso de esta facultad, el informe provisional se convertirá automáticamente en el laudo final (art. 21.14.5 del ITA y el art. 29.6.5 del EMPA).

⁴⁹ Así, tanto el ITA como el EMPA establecen en sus arts. 23.7.1 y 30.9.1, respectivamente, que “[n]inguna disposición del presente Acuerdo se interpretará de forma que conceda derechos o imponga obligaciones a personas, distintos de los creados entre las Partes en virtud del Derecho Internacional Público”.

⁵⁰ A este respecto, el art. 23.7.2 del ITA y el art. 30.9.2 del EMPA añaden que “[n]inguna disposición del presente Acuerdo se interpretará en el sentido de que permita su invocación directa en los ordenamientos jurídicos internos de las Partes”, aunque dejan abierta la posibilidad de que “[u]n Estado Parte del MERCOSUR” –y no de la Unión Europea– disponga “otra cosa en virtud de su Derecho interno”.

⁵¹ Véase, a este respecto, el art. 751.3 del TCA y los apartados 40 a 42 de su Anexo 48, donde se reconoce a las personas físicas y jurídicas que acrediten un interés en la resolución de un arbitraje en curso la posibilidad de presentar “comunicaciones *amicus curiae*” no solicitadas.

⁵² Apartado 54 del Anexo 21-A del ITA y del Anexo 29-A del EMPA.

la previa iniciación de un arbitraje –circunstancia que, como ya se ha señalado, escapa al control del inversor– y que, además, incluso esta limitada intervención puede ser excluida por las Partes signatarias al inicio del arbitraje⁵³. A ello se añade que la extensión máxima de las comunicaciones *amicus curiae* se encuentra limitada a 22.500 caracteres mecanografiados, lo que equivale a menos de la mitad de la extensión del presente trabajo⁵⁴.

Es probable que esta parte del Acuerdo UE-Mercosur no haya colmado las expectativas de la comunidad inversora, en la medida en que la existencia de mecanismos eficaces de solución de controversias entre inversores y Estados constituye un elemento clave en la evaluación del riesgo jurídico asociado a una inversión extranjera.

Esta percepción resulta especialmente comprensible si se tiene en cuenta que, aunque el modelo instaurado en el Acuerdo UE-Mercosur coincide con el adoptado en el TCA celebrado entre la Unión Europea y el Reino Unido, se aparta del instaurado en otros acuerdos comerciales de nueva generación celebrados por la Unión Europea, como los acuerdos con Canadá, Vietnam o Singapur⁵⁵. Además, mientras que la ausencia de un mecanismo de resolución de controversias entre inversores y Estados en el TCA y en el ITA era inevitable –en tanto que fueron firmados exclusivamente por la Unión Europea, sin la participación de sus Estados miembros–, el EMPA, en cambio, sí habría constituido un instrumento adecuado para incluir un mecanismo de esa naturaleza⁵⁶.

En este sentido, la exclusión de un mecanismo específico de protección de inversiones puede considerarse una de las principales limitaciones del Acuerdo UE-Mercosur. Sin embargo, la ausencia de un mecanismo de arbitraje inversor-Estado en el Acuerdo no debe llevar automáticamente a la conclusión de que las inversiones realizadas en este marco carezcan de protección efectiva. Actualmente se encuentran en vigor cuarenta y cinco tratados bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones (“**APPRI**”) entre los Estados miembros de la Unión Europea y tres de los cuatro Estados miembros del Mercosur⁵⁷, por lo que la protección de las inversiones extranjeras seguirá estando determinada, en gran medida, por esos instrumentos. A estos efectos, aunque la cantidad y variedad de acuerdos bilaterales en vigor impide formular afirmaciones categóricas acerca de su contenido, basta señalar que la práctica totalidad de ellos reconoce a los inversores la posibilidad de iniciar un

⁵³ *Ibid.*, apartado 52.

⁵⁴ *Ibid.*, apartado 53.a).

⁵⁵ En particular, estos tres tratados (i) permiten al inversor perjudicado recurrir a un sistema de tribunales de inversiones integrado por tribunales arbitrales permanentes y un tribunal de apelación y (ii) prevén la creación futura de un Tribunal Multilateral de Inversiones (MIC), llamado a sustituir a los tribunales arbitrales establecidos en acuerdos bilaterales.

⁵⁶ En efecto, habida cuenta del reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de celebración de acuerdos internacionales, la inclusión de un mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados excede las competencias exclusivas de la Unión y requiere la participación de los Estados miembros como partes contratantes. Así lo confirmó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Dictamen 2/15, de 16 de mayo de 2017, al considerar que “un régimen de esta índole, que sustrae diferencias a la competencia jurisdiccional de los Estados miembros, [...] no puede establecerse sin el consentimiento de éstos” y, por ende, “no es una competencia exclusiva de la Unión, sino una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros” (apartados 292 y 293). En consecuencia, los acuerdos que contienen tales mecanismos deben celebrarse como acuerdos mixtos (como es, precisamente, el EMPA) y ser ratificados conforme a los procedimientos constitucionales de los Estados miembros. El TCA, por su parte, fue concebido y negociado como un acuerdo celebrado exclusivamente por la Unión Europea por los motivos descritos en la Decisión (UE) 2021/689 del Consejo, de 29 de abril de 2021 (DO L 149/2 de 30.4.2021, recital 3), entre los que se incluía el objetivo de lograr su entrada en vigor en un plazo compatible con la finalización del período transitorio previsto en el Acuerdo de Retirada. Por ello, no era un instrumento apto para incluir un mecanismo de resolución de disputas inversor-Estado.

⁵⁷ En concreto, a la fecha del presente artículo, Argentina mantiene en vigor 19 APPRIs con Estados miembros de la Unión Europea, Paraguay 12 y Uruguay 14. Brasil, en cambio, no tiene en vigor ningún APPRI con un Estado miembro de la Unión Europea.

arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones ("CIADI") y ofrecen garantías sustantivas frente a medidas discriminatorias, expropiaciones ilícitas, vulneraciones del trato justo y equitativo y otras actuaciones estatales susceptibles de afectar negativamente a una inversión.

Además, con independencia de la existencia o no de un APPRI aplicable, siempre subsistirá la posibilidad de negociar la inclusión de cláusulas compromisorias en los contratos celebrados entre el inversor y la entidad pública correspondiente, permitiendo así someter sus disputas a arbitraje internacional.

Por tanto, aunque hubiera sido deseable la inclusión de un mecanismo de resolución de controversias entre inversores y Estados en el Acuerdo UE-Mercosur, las nuevas inversiones realizadas a su amparo quedarán cubiertas, en muchos casos, por los APPRIs actualmente vigentes. Precisamente por ello, a la hora de estructurar una nueva inversión, seguirá siendo esencial comprobar la existencia de un instrumento de protección aplicable y analizar con detenimiento el alcance de las garantías sustantivas y procesales que este pueda ofrecer.

V.CONCLUSIONES

La entrada en aplicación provisional del ITA ha marcado el inicio de un proceso llamado a transformar las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y los cuatro miembros del Mercosur.

Este proceso dista aún de haber concluido, pues la plena eficacia del Acuerdo UE-Mercosur dependerá, entre otras cuestiones, de la evolución de los procedimientos de ratificación del EMPA en los distintos Estados miembros y de la respuesta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dé a la consulta planteada por el Parlamento Europeo el 21 de enero de 2026⁵⁸. Hasta que ambas cuestiones queden definitivamente resueltas, seguirá existiendo un cierto grado de incertidumbre acerca del alcance exacto del marco jurídico que regirá las relaciones entre ambos bloques.

Con todo, resulta difícil cuestionar que el Acuerdo constituye una noticia positiva para la economía de ambos bloques. La progresiva liberalización de los intercambios de bienes, la apertura de los mercados de servicios y de contratación pública y el refuerzo de la transparencia y previsibilidad de las condiciones de acceso a los respectivos mercados tienen el potencial de impulsar de forma sustancial los intercambios económicos y las inversiones entre la Unión Europea y el Mercosur.

Además, el valor del Acuerdo no se agota en su dimensión comercial. Como se ha visto, el proyecto incorpora compromisos en ámbitos tan diversos como la protección del medio ambiente, los derechos laborales, la educación o la investigación, reflejando una concepción de la integración que aspira a compatibilizar el crecimiento económico con objetivos de desarrollo sostenible y progreso social.

Quizá la principal crítica que puede formularse al texto sea la oportunidad desaprovechada de incorporar un mecanismo de resolución de controversias entre inversores y Estados que permitiera a los primeros reaccionar directamente frente a eventuales incumplimientos de las obligaciones asumidas por los segundos. Sin embargo, esta ausencia no debe conducir a la conclusión de que las inversiones realizadas al amparo del Acuerdo carecerán de protección jurídica. Por el contrario, la extensa red de APPRIs actualmente vigente entre numerosos Estados miembros de la Unión Europea y países del Mercosur seguirá ofreciendo, en muchos casos, un nivel de protección significativo a los inversores de ambas regiones, que podrá complementarse mediante la negociación de cláusulas compromisorias.

⁵⁸ Parlamento Europeo, "UE-Mercosur: el PE pide un dictamen jurídico sobre la compatibilidad con los Tratados", nota de prensa, 21 de enero de 2026, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20260116IPR32450/ue-mercotur-el-pe-pide-dictamen-juridico-sobre-compatibilidad-con-los-tratados>.

El tiempo dirá si las expectativas depositadas en el Acuerdo UE-Mercosur se materializan plenamente, pero su potencial transformador resulta difícilmente discutible.

BIBLIOGRAFÍA

- Campos, Rodolfo G., y otros "El Acuerdo UE-Mercosur: Análisis de sus características con una perspectiva sectorial", *Documentos Ocasionales – Banco de España*, 2601 (2026): 8
- Comisión Europea, "La UE y Mercosur firman una asociación histórica y ambiciosa", Nota de prensa, 17 de enero de 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_26_113.
- Comisión Europea, "Questions and answers on the EU-Mercosur partnership agreement", 17 de enero de 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_6245
- Conconi, Paola, Cristina Herghelegiu y Laura Puccio, "EU Trade Agreements: To Mix or Not to Mix, That Is the Question", *Journal of World Trade*, 55, no. 2 (2021): 231–260.
- Consejo de la Unión Europea, "Comercio UE-Mercosur: datos y cifras", Infografía, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-mercator-trade/>.
- Consejo de la Unión Europea, "Directives de négociation, par la Commission, d'un accord d'association entre les parties", septiembre 1999, <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercator-mandat-sep-1999.pdf>).
- Consejo de la Unión Europea, "The negotiation and conclusion of EU trade agreements - Council conclusions", 22 de mayo de 2018, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/22/new-approach-on-negotiating-and-concluding-eu-trade-agreements-adopted-by-council/>
- Fernández Rozas, José Carlos, "El Acuerdo entre la UE y los Estados del Mercosur de 2024: oportunidades e inquietudes", *La Ley: Unión Europea*, 132 (2025), sección Tribuna.
- Ghiotto, Luciana, y Javier Echaide, "El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos", *The Greens/EFA*, 2020, 33, <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercator-y-la-union-europea/>.
- Latorre, María C., y otros, "Tiempo para los buenos aliados comerciales: el impacto económico del Acuerdo UE-Mercosur", *Apuntes Fedea*, 24 (2025): 1–13.
- London School of Economics and Political Science, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur", diciembre 2020, <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercator-Final-Report.pdf>
- Parlamento Europeo, "UE-Mercosur: el PE pide un dictamen jurídico sobre la compatibilidad con los Tratados", Nota de prensa, 21 de enero de 2026, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20260116IPR32450/ue-mercator-el-pe-pide-dictamen-juridico-sobre-compatibilidad-con-los-tratados>.

- Perotti, Alejandro Daniel, "Los acuerdos entre el Mercosur y la Unión Europea: vigencia, aplicación provisional, pedido de dictamen al TJUE, eventual rechazo por un parlamento nacional y otras yerbas", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 14(23) (2026): 1-36.