*Revista Española de Derecho Europeo*
94 | Abril – Junio 2025
pp. 79-133
Madrid, 2025
DOI:10.37417/REDE/num94_2025_3034
© Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
© Carmen Martínez San Millán
ISSN: 1579-6302
Recibido: 28/02/2025 | Aceptado: 28/06/2025

# LA ASOCIACIÓN INTERREGIONAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR: UN PROCESO COMPLEJO E INCONCLUSO

## THE INTERREGIONAL PARTNERSHIP BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND MERCOSUR: A COMPLEX AND UNFINISHED PROCESS

Carmen Martínez San Millán*

**RESUMEN:** Con el anuncio, en diciembre de 2024, de la conclusión de un nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur, tras el fracaso del acuerdo firmado en 2019, ambas organizaciones de integración dan un paso más en la consolidación de una asociación interregional, aspiración iniciada hace más tres décadas. El presente trabajo analiza la evolución de las relaciones entre ambas regiones del mundo y su situación actual, en un contexto de crisis del multilateralismo y aumento de los desafíos internacionales, prestando especial atención a los intentos de conclusión de un acuerdo de libre comercio tras la firma, en el año 1995, del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. Estos intentos han estado marcados, desde sus inicios, por las diferentes visiones de ambos bloques respecto de la cuestión del desarrollo sostenible. El texto del nuevo Acuerdo UE-MERCOSUR de 2024 incluye un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible con compromisos muy ambiciosos en materia de protección

* Profesora Ayudante Doctora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad de Valladolid. Correo-e: *cmartinez@uva.es*. ORCID ID: 0000-0001-6104-2085.

Estudio financiado por el Proyecto «La incidencia de la jurisprudencia de los tribunales europeos y de los órganos de expertos en el derecho interno» (PID2020-17611 GB-I00/ AEI / 10.13039/501100011033) y por el GIR «Derecho de Familia y Derechos Humanos - Family Law and Human Rights» (2006) de la Universidad de Valladolid.

Todas las páginas web han sido revisadas por última vez el 10 de junio de 2025.

del medio ambiente. Sin embargo, del análisis detenido del acuerdo se puede extraer la conclusión de que el nivel de protección que el mismo pretende alcanzar todavía se encuentra lejos de poder ser considerado suficiente para el logro de los objetivos marcados. Asimismo, el proceso de ratificación se torna, nuevamente, incierto, debido a la oposición manifiesta de países como Francia o las vacilaciones de Argentina en los últimos meses. Un nuevo fracaso en la ratificación de este acuerdo de libre comercio puede alejar a las Partes de la finalidad última de consolidar una verdadera asociación interregional que se muestre unida frente al mundo.

**PALABRAS CLAVE:** asociación Interregional; Unión Europea; MERCOSUR; Comercio y desarrollo sostenible.

**ABSTRACT:** With the announcement, in December 2024, of the conclusion of a new trade agreement between the European Union and the Common Market of the South, following the failure of the agreement signed in 2019, both integration organizations are taking another step towards the consolidation of an interregional partnership, an aspiration that began more than three decades ago. This paper analyses the evolution of the relations between the two regions of the world and their current situation, in the context of a crisis of multilateralism and increasing international challenges, paying special attention to the attempts to conclude a free trade agreement following the signing of the Interregional Framework Cooperation Agreement in 1995. From the outset, these attempts have been marked by the different visions of the two blocs with regard to the issue of sustainable development. The text of the new EU-MERCOSUR agreement of 2024 includes a chapter on trade and sustainable development with very ambitious commitments on environmental protection. However, a careful analysis of the agreement leads to the conclusion that the level of protection it aims to achieve is still far from being sufficient to achieve the objectives set. Furthermore, the ratification process is once again uncertain, due to the manifest opposition of countries such as France or Argentina's vacillations in recent months. A further failure to ratify this free trade agreement could distance the parties from the goal of consolidating a genuine inter-regional partnership that is united in the eyes of the world.

**KEYWORDS:** interregional partnership; European Union; MERCOSUR; trade and sustainable development.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.— 1. LA ESPERADA ASOCIACIÓN INTERREGIONAL ENTRE EUROPA Y SURAMÉRICA: 1.1. La importancia de las organizaciones de integración regional en un momento de crisis del multilateralismo: 1.1.1. ¿Se encuentra realmente el multilateralismo en crisis?; 1.1.2. El regionalismo y la integración regional como respuesta, 1.2. Naturaleza e historia de las relaciones interregionales entre Europa y Suramérica: hacia una asociación interregional: 1.2.1. La Unión Europea como proyecto de integración regional: una unión económica, monetaria y… ¿política?; 1.2.2. El MERCOSUR como proyecto de integración regional: una unión aduanera imperfecta en una zona de libre comercio inconclusa; 1.2.3. Las relaciones entre ambas uniones: ¿llegará la asociación interregional?.— 2. EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN COMERCIAL ENTRE

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR Y SU INCIERTO FINAL: 2.1. El Acuerdo Marco Interregional entre la UE y el MERCOSUR de 1995: un acuerdo marco *sui generis*, 2.2. Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Comercial entre la UE y el MERCOSUR: ¿tierra a la vista?: 2.2.1. Primera etapa de las negociaciones (2000-2004): entusiasmo; 2.2.2. Segunda etapa de las negociaciones (2004-2010): distanciamiento; 2.2.3. Tercera etapa de las negociaciones (2010-2015): transformación; 2.2.4. Cuarta etapa de las negociaciones (2015-2019): impulso; 2.3. El acuerdo de libre comercio de 2019: el primer fracaso; 2.4. El acuerdo de libre comercio de 2024: ¿un segundo fracaso?; 2.5. La cuestión del desarrollo sostenible: el *killer issue* del Acuerdo de Asociación Comercial UE-MERCOSUR.— CONCLUSIÓN.— BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

En medio de un tenso escenario internacional, sumido en una preocupante fragmentación debido a conflictos de diversa índole entre potencias mundiales, las relaciones entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se encuentran actualmente en un punto de entusiasmo y energías renovadas. Una de las principales manifestaciones, la cual constituye el objeto de análisis del presente trabajo de investigación, la encontramos en la firma del nuevo acuerdo de asociación comercial entre ambas organizaciones internacionales el pasado 6 de diciembre de 2024[1], durante la 65ª Cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrada en Montevideo, Uruguay, a la que acudió la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen. Con la firma de este acuerdo, las Partes han querido mostrar al mundo la importancia que para ambas tiene la defensa del multilateralismo, de la apertura comercial y de las relaciones internacionales basadas en normas. No obstante, y como bien ha resaltado el primer ministro de Francia, Emmanuel Macron, esta firma no supone la culminación del proceso[2], pues el acuerdo todavía debe ser ratificado por todos los Estados Parte y algunos de ellos manifiestan serias discrepancias.

Los intentos de formalización y regulación de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR se remontan a más de dos décadas atrás, constituyendo la primera piedra angular el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMI) entre la UE y el MERCOSUR de 1995[3], con el que se pretendía fortalecer las

---

[1] UE, «La UE y el Mercosur culminan las negociaciones políticas para un innovador acuerdo de asociación», Comunicado de Prensa, de 6 de diciembre de 2024. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_6244*

[2] Élysée, «Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence des Ambassadrices et des Ambassadeurs», de 6 de enero de 2025. Disponible en: *https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/01/06/conference-des-ambassadrices-et-ambassadeurs-2025*

[3] UE, Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra, de 15 de diciembre de 1995 (*DOUE* L núm. 69, de 19 de marzo de 1996).

relaciones existentes entre las Partes, disminuir las barreras comerciales y no comerciales y preparar las condiciones para la creación de una asociación interregional. No es de extrañar que ambas organizaciones internacionales hayan perseguido liberalizar los intercambios de mercancías y servicios entre ellas desde la creación del MERCOSUR, posterior en el tiempo a la de la UE, pues, por un lado, ambas nacieron con esta finalidad y, por otro lado, la conjunción de ambos mercados suma casi 800 millones de ciudadanos y un Producto Interior Bruto (PIB) estimado de más de 20 billones de euros. De ratificarse el acuerdo, esta supondría la mayor zona de libre comercio del mundo. Sin embargo, no en pocas ocasiones estos intentos se han visto obstaculizados y paralizados por distintos motivos. De hecho, el nuevo acuerdo de asociación comercial de 2024 tampoco se encuentra exento de riesgo de bloqueo y consecuente fracaso, como ocurrió con su predecesor, el acuerdo de junio de 2019, que nunca llegó a ser ratificado por los Estados Parte.

Entre los motivos que han dilatado las negociaciones y han impedido la ratificación final de un acuerdo de asociación comercial entre la UE y el MERCOSUR destaca la cuestión del desarrollo sostenible, especialmente en lo que respecta a la protección del medio ambiente. Para superar la oposición de países como Francia, Irlanda, Polonia, Países Bajos o Austria, cuyos ganaderos y agricultores se encuentran en pie de guerra[4], la Comisión Europea ha incorporado un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (CCDS) especialmente ambicioso con compromisos sustantivos en materia laboral y medioambiental, tales como la ratificación de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la correcta implementación del Acuerdo de París sobre el cambio climático. No obstante, dicho capítulo todavía adolece de ciertos límites que impiden la efectiva protección del medio ambiente y de los derechos laborales fundamentales.

Este trabajo de investigación tiene un doble objetivo. Por un lado, pretende mostrar la importancia de la asociación interregional entre Europa y Suramérica en un momento en el que los principios estructurales de la comunidad internacional se encuentran en crisis y la cooperación entre Estados en decadencia debido a los desequilibrios de poder, la multiplicación de los desafíos globales y el recrudecimiento de las guerras. Por otro lado, pretende estudiar en detalle la historia del acuerdo de asociación comercial entre la UE y el MERCOSUR, desde la adopción del AMI de 1995 hasta el acuerdo concluido en diciembre de 2024. Respecto del análisis de este último, en torno al cual todavía existen muchas dudas acerca de si conseguirá llegar a entrar en vigor, nos centraremos en su CCDS, pues la cuestión del desarrollo sostenible se mantiene como el principal obstáculo para la ratificación final del acuerdo.

---

[4] Federación Nacional de Sindicatos de Operadores Agrícolas de Francia, «L'accord avec le Mercosur ne doit pas être ratifié!», Comunicado de Prensa, de 19 de octubre de 2024. Disponible en: *https://www.fnsea.fr/communiques-de-presse/laccord-avec-le-mercosur-ne-doit-pas-etre-ratifie/*

Como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de la investigación, a pesar del entusiasmo depositado en la firma del nuevo acuerdo de asociación comercial, escenificado por las Partes el pasado 6 de diciembre de 2024 en Montevideo, su entrada en vigor y la liberalización de los intercambios de mercancías y servicios entre ambas organizaciones internacionales aún está lejos de producirse, como también lo está, en definitiva, la Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR.

## 1. LA ESPERADA ASOCIACIÓN INTERREGIONAL ENTRE EUROPA Y SURAMÉRICA

«Este acuerdo no es solo una oportunidad económica, es una necesidad política. Somos socios con mentalidades comunes. Tenemos una historia entrelazada. Ambos creemos en la apertura y en la cooperación como verdaderos motores para el progreso y la prosperidad. Soplan fuertes vientos de confrontación, hacia el aislamiento y la fragmentación, pero este acuerdo es nuestra clara respuesta frente a ello. Nos presentamos en el escenario mundial como socios, como aliados»[5]. Tal y como se desprende de las palabras pronunciadas por la actual presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von Der Leyen, en la 65ª Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en la que se anunció la firma del nuevo acuerdo de asociación comercial UE-MERCOSUR, ambas regiones comparten una historia, una cultura y una idiosincrasia común que hacen que una asociación interregional entre ellas constituya un acontecimiento inexorable. Sin embargo, dicha asociación todavía no se ha formalizado debido a la confluencia de multiplicidad de factores disruptivos en distintos periodos históricos. En unas ocasiones estas barreras provenían de la región europea y, en otras, de la región suramericana. De esta forma, a lo largo de las últimas décadas, parece que nunca ha habido un buen momento para institucionalizar la asociación, por lo que cabe plantearse si el anuncio de la firma del nuevo Acuerdo UE-MERCOSUR supone un paso firme hacia la definitiva realización de la esperada asociación interregional entre Europa y Suramérica o, por el contrario, un nuevo paso en falso.

En este capítulo impera abordar la importancia del regionalismo, en general, y de las asociaciones interregionales, en particular, en un contexto de acuciante crisis del multilateralismo y de la cooperación internacional entre Estados para el mantenimiento de la paz. El mundo se ha convertido en un escenario hostil, en el que cada día surgen nuevos conflictos y se recrudecen los existentes, siendo los individuos y sus derechos los principales afectados, aunque no los únicos. El medio ambiente y la economía también se resienten con cada acto de violencia. Tal y como afirmó el Secretario General de la

[5] MERCOSUR, «Discurso de Úrsula Von Der Leyen sobre Acuerdo MERCOSUR – UE», de 6 de diciembre de 2024. Transcripción procedente del vídeo disponible en: *https://www.youtube.com/watch?v=E9TtF45WQGk*

Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el debate del 76º periodo de sesiones de la Asamblea General del año 2021, «una catarata de crisis pone al mundo al borde del abismo, y solo a través del multilateralismo podemos salvarnos»[6]. Asimismo, antes de adentrarnos en el análisis del nuevo acuerdo comercial UE-MERCOSUR, es necesario exponer la naturaleza e historia de las turbulentas e intermitentes relaciones interregionales entre Europa y Suramérica que dan lugar a este acuerdo.

## 1.1. La importancia de las organizaciones de integración regional en un momento de crisis del multilateralismo

### *1.1.1. ¿Se encuentra realmente el multilateralismo en crisis?*

Si repasamos los discursos de los directores y secretarios generales de las principales organizaciones internacionales y organismos especializados de carácter multilateral en las últimas décadas, la expresión «crisis del multilateralismo» (con esas palabras textuales o con otras similares) se encuentra presente en muchos de ellos[7]. A pesar de que el contexto ha cambiado, el recurso a esta afirmación permanece invariable. Pudiera parecer que el multilateralismo estuvo, está y siempre estará en crisis, como si de un enfermo crónico se tratara. Pero ¿es esto realmente así?

Para responder a esta pregunta, primero debemos aclarar qué debe entenderse por este fenómeno. De acuerdo con uno de los máximos exponentes del multilateralismo de los años 90, John Gerard Ruggie, el multilateralismo es «una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto»[8]. La participación de un gran número de Estados en instituciones y la creación de normas comunes son las

---

[6] ONU, «Una catarata de crisis pone al mundo al borde del abismo, solo a través del multilateralismo podemos salvarnos, afirma Guterres», Comunicado de Prensa, de 21 de septiembre de 2021. Disponible en: *https://news.un.org/es/story/2021/09/1497032#:~:text=Una%20catarata%20de%20crisis%20pone,salvarnos%2C%20afirma%20Guterres%20%7C%20Noticias%20ONU*

[7] Por ejemplo, en el año 2012, el Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Pascal Lamy, afirmó que «el multilateralismo está en una encrucijada». *Vid.* OMC. «Lamy: «El multilateralismo se halla en una encrucijada»». 26 de junio de 2012. Disponible en: *https://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl239_s.htm*

[8] John Gerard Ruggie, «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization* 46, nº. 3 (1992): 571. Citado en Esther Barbé Izuel, «Multilateralismo, adaptación a un mundo con potencias emergentes», *Revista Española de Derecho Internacional* LXII, nº. 2 (2010): 34.

Otros autores definen el multilateralismo como «expresión institucional del orden mundial». *Vid.* Oriol Costa Fernández, «Introducción: el multilateralismo en crisis», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº.101 (2013): 10.

características definitorias del multilateralismo, y la resolución de desafíos globales que los Estados, de manera independiente, no pueden solventar es su finalidad. Precisamente, por constituir esta su finalidad, nadie pone en tela de juicio la superior bondad del multilateralismo[9]. Sin embargo, no debemos olvidar que, por mucho que la sociedad internacional se institucionalice y tienda a una mayor integración, el respeto a la soberanía de los Estados y a su independencia en la dimensión externa de sus relaciones continúa siendo uno de los principios estructurales de esta sociedad[10].

Volviendo a nuestra cuestión, en la medida en que continuamente van a surgir nuevos y cada vez más complejos desafíos globales que hacen a los Estados participar en instituciones y crear normas comunes, el multilateralismo siempre estará en crisis[11]. Por ello, no debemos entender el término «crisis» con una connotación negativa, en un sentido alarmista, como si nuestro enfermo crónico estuviese a punto de morir, sino como una necesidad de adaptación constante de esta forma de cooperación internacional a la realidad existente en cada momento histórico. Ahora bien, si bien es cierto que, desde la creación de la ONU, institución para la cooperación multilateral por excelencia, siempre ha habido, a lo largo de la historia, momentos de importantes crisis y tensión internacional, los cambios recientes en la sociedad internacional actual demuestran que estas instituciones, casi centenarias, no se encuentran ya preparadas para afrontarlos adecuadamente, y es necesario llevar a cabo reformas profundas en su estructura y funcionamiento.

De manera previa a la creación de la ONU, las normas multilaterales que los Estados convenían en el seno de conferencias internacionales estaban destinadas a regular la coexistencia pacífica entre ellos y evitar conflictos transfronterizos. A este tipo de multilateralismo, de carácter negativo, en el sentido de que pretendía evitar más que conseguir, y con escasas dosis de institucionalización, algunos autores lo denominan «multilateralismo de coexistencia»[12]. La creación de la ONU en el año 1945, finalizada una de las guerras más cruentas de la historia, supone un salto cualitativo hacia el

---

Sea cual sea la definición que se escoja, la dimensión institucional del multilateralismo viene a ser su espina vertebradora.

[9] Antonio Remiro Brotóns, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden mundial», *Revista Española de Derecho Internacional* LI, nº. 1 (1999): 16.

[10] Xavier Pons Rafols, «Estados soberanos y cooperación multilateral: el papel de las organizaciones internacionales», en *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009)*, coord. por José Martín y Pérez de Nanclares (Madrid: Iustel, 2010): 103-146, 108.

[11] Algunos autores, más que de «crisis del multilateralismo», prefieren hablar de «crisis mundial expresada en el multilateralismo». *Vid.* Edgardo Riveros Marín, «El multilateralismo en crisis», *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, nº. 26 (2023): 96.

[12] Costa Fernández, «Introducción: el multilateralismo en crisis», 12-13.

«multilateralismo de cooperación», en el que los Estados, además de convenir normas para evitar nuevos conflictos, invierten esfuerzos en reforzar la cooperación internacional para «promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad»[13]. No obstante, esta cooperación internacional a nivel multilateral entre Estados, durante las décadas de 1970 y 1980, estuvo a merced de las tensiones entre las dos grandes potencias mundiales de la época: Estados Unidos (EEUU) y la Antigua Unión Soviética, protagonistas de la Guerra Fría. Este periodo de la historia fue testigo de una gran división del mundo en bloques, con fuertes alianzas en las que el principal motor era la defensa. Ahora bien, como recientemente ha apuntado el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, «a pesar de todos sus peligros, la Guerra Fría tenía reglas»[14]. Tras el fin de esta Guerra, tal y como afirma el profesor Costa Fernández, surge un multilateralismo de carácter solidarista, en las que la cooperación internacional de carácter multilateral, tanto en su dimensión institucional, como en su dimensión normativa, comienza a ser más intrusiva y la soberanía de los Estados se ve cada vez más limitada por la existencia de normas que pretenden proteger bienes comunes de la humanidad[15]. Además, en la década de 1990, la interdependencia entre Estados y regiones se intensifica, aumentan las relaciones internacionales de carácter comercial y, consecuentemente, su regularización e institucionalización[16], y la sociedad internacional atestigua la expansión del fenómeno de la globalización económica. Sin embargo, pronto este entusiasmo multilateralista de estructura unipolar llega a su fin. El nuevo milenio comienza con una drástica reducción de las expectativas e importantes fracasos dentro de distintos marcos multilaterales. La Ronda de Doha de la OMC es un ejemplo de esta serie de fracasos. Asimismo, la crisis mundial iniciada en el año 2007 demuestra la fragilidad de los sistemas financieros internacionales y de las instituciones encargadas de velar por su correcto funcionamiento. Los años siguientes hasta la actualidad tampoco han dado tregua al multilateralismo.

Hoy, la sociedad internacional y el multilateralismo enfrentan numerosos y complejos desafíos globales que agravan su crisis y ponen en entredicho su continuidad en el futuro tal y como lo conocemos. En primer lugar, asistimos a una crisis del Estado-Nación y a la aparición de nuevos actores no estatales capaces de influenciar la marcha de las relaciones internacionales, como

---

[13] Art. 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas. *Vid.*, ONU, «Carta de las Naciones Unidas», de 26 de junio de 1945 (1 UNTS XVI). Disponible en: *https://www.un.org/es/about-us/un-charter*

[14] ONU, «Discurso del Secretario General, Antonio Guterres, ante la Asamblea General», de 24 de septiembre de 2024. Disponible en: *https://colombia.un.org/es/279654-discurso-del-secretario-general-ant%C3%B3nio-guterres-ante-la-asamblea-general*

[15] Costa Fernández, «Introducción: el multilateralismo en crisis», 15.

[16] En el año 1994 se crea la OMC y se celebran numerosos acuerdos de libre comercio entre Estados y regiones con la finalidad de liberalizar los intercambios de mercancías y servicios.

las empresas multinacionales o los grupos terroristas. En segundo lugar, se encuentra en marcha desde comienzos de milenio una transición de poder en la que algunos Estados en exponencial desarrollo económico y social no quieren formar parte del orden internacional tal y como se ha configurado décadas atrás. Pasamos, de esta forma, de una sociedad internacional bipolar relativamente predecible a una sociedad internacional multipolar con potencias emergentes dinamizadoras de la distribución del poder mundial y del cambio, deseosas de redefinir conceptos y ejercer liderazgo[17]. Sin embargo, a nuestro juicio, todavía no puede hablarse de un nuevo orden mundial. En tercer lugar, como resultado de esta fragmentación del poder en la sociedad internacional, el papel de las dinámicas regionales en la construcción de las dinámicas globales también supone un reto para el multilateralismo[18]. En cuarto lugar, las principales instituciones internacionales de carácter multilateral, como la ONU, atraviesan serios problemas de eficacia y legitimidad, y se hace cada vez más necesaria una reformulación de su esencia, estructura y funcionamiento. Finalmente, cada día surgen nuevos desafíos sin precedentes, como pandemias sanitarias de índole mundial, crisis económicas y financieras, ataques llevados a cabo por actores no estatales, aumento de los extremismos políticos y religiosos, nuevos tipos de conflictos interestatales como guerras comerciales o violaciones graves y masivas de derechos humanos. Estamos en un momento de máximo peligro y mínimo consenso. Hasta se verbalizan intenciones nucleares[19]. Todo ello pone al multilateralismo y a la cooperación entre Estados en jaque.

Frente a estos desafíos globales la mejor respuesta consiste en el refuerzo del multilateralismo, de sus instituciones y de sus normas. En palabras de Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, «un mundo multipolar necesita instituciones multilaterales fuertes y eficaces, pues el mundo ha cambiado, pero estas instituciones no»[20]. Resulta imperativo reformular el funcionamiento de algunos órganos esenciales para la supervivencia del multilateralismo, como el Consejo de Seguridad de la ONU, en el cual EEUU, Rusia o China gozan de asientos permanentes con la consecuente posibilidad de vetar determinadas decisiones. Asimismo, es necesario hacer hincapié en la importancia del verdadero compromiso político de los Estados con las instituciones y las normas adoptadas multilateralmente, no solo en el momento

---

[17] En el discurso del Secretario General de la ONU de la Asamblea General del año 2024, este afirmaba que «vamos avanzando hacia un mundo multipolar, pero aún no llegamos. Nos encontramos en un purgatorio de polaridad». *Vid.* ONU, «Discurso del Secretario General, Antonio Guterres, ante la Asamblea General», de 24 de septiembre de 2024.

[18] Costa Fernández, «Introducción: el multilateralismo en crisis», 9.

[19] ONU, «Discurso del Secretario General, Antonio Guterres, ante la Asamblea General», 24 de septiembre de 2024.

[20] ONU, «Discurso del Secretario General, Antonio Guterres, ante la Asamblea General, 19 de septiembre de 2023. Disponible en: *https://bolivia.un.org/es/246868-discurso-del-secretario-general-de-la-onu-ante-la-asamblea-general*

de la adopción, sino también en el momento de la implementación y seguimiento, evitando el «multilateralismo a la carta»[21].

En los últimos años se han adoptado numerosas iniciativas que buscan mostrar al mundo la importancia del multilateralismo. Una de las más simbólicas ha sido la aprobación de la Resolución de la Asamblea General de la ONU el pasado 12 de diciembre de 2018, sobre el Día Internacional del Multilateralismo y Diplomacia para la Paz, el cual se ha fijado para el 24 de abril. En esta Resolución, la Asamblea General invita a todos los Estados miembros, observadores y organizaciones de las Naciones Unidas a difundir las ventajas del multilateralismo y la diplomacia para la paz, entre otras maneras, a través de actividades educativas y de sensibilización pública[22]. No está de más recordar que la ONU lleva viva 80 años, y, aunque en la actualidad atraviesa un momento de debilidad institucional, este sistema es, todavía, lo mejor que tenemos[23].

### *1.1.2. El regionalismo y la integración regional como respuesta*

Si bien, como se ha mencionado con anterioridad, la mejor respuesta frente a la crisis del multilateralismo es el refuerzo de las instituciones y normas multilaterales, dicha respuesta no parece viable en estos momentos de obstrucción, fragmentación, tensión y conflicto que derivan en una falta de consenso mundial. En este punto, conviene buscar alternativas, y el regionalismo y la integración regional se alzan como las principales de entre todas ellas.

El art. 52 de la Carta de las Naciones Unidas admite expresamente la existencia de esquemas de integración regional[24], pero no define qué ha de

---

[21] El «multilateralismo a la carta» implica conveniencia más que compromiso por parte de los Estados a la hora de acudir a las instituciones multilaterales y de adoptar normas internacionales. Solo recurren a ellas en la medida en que satisfacen sus intereses individuales. *Vid.* Riveros Marín, «El multilateralismo en crisis», 123.

Muchos países y regímenes políticos han utilizado partidariamente el multilateralismo para validar o legitimar internacionalmente sus políticas. *Vid.* Camilo Zambrano Jáuregui, «El multilateralismo actual: crisis y desafíos», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8, nº. 1 (2013): 47.

[22] ONU, «Día Internacional del Multilateralismo y Diplomacia para la Paz», de 6 de diciembre de 2018 (A/73/L.48, de 12 de diciembre de 2018).

[23] Paz Andrés Sáenz de Santamaría, «La agresión rusa a Ucrania: contexto y perspectiva global desde el Derecho Internacional», en *El Derecho Internacional y Europeo contemporáneos ante la agresión rusa a Ucrania*, dir. por María Dolores Bollo Arocena y Eduardo Jiménez Pineda (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024), 21-27, 27.

[24] Art. 52.1: «Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas». *Vid.* ONU, «Carta de las Naciones Unidas».

entenderse por estos. Por ello es importante realizar algunas precisiones terminológicas respecto de qué debe entenderse por región, regionalismo e integración regional, pues dichas precisiones son también importantes para entender, con posterioridad, qué es la UE y qué es el MERCOSUR.

En primer lugar, «región» es un término de origen geográfico que sirve para indicar la división física natural del planeta[25]. Las regiones resultantes de dicha división están compuestas por dos o más Estados y, por lo tanto, este concepto, según el profesor Remiro Brotóns, lleva aparejada «una identidad e intereses comunes con una distribución de poder equilibrada»[26]. De acuerdo con estas notas, Europa es una región y Latinoamérica es otra región del mundo. Es en el seno de estas regiones donde ocurren los fenómenos del regionalismo y de la integración regional. No obstante, conviene hacer notar que la identificación de una región como tal no implica, a nivel interno, la desaparición de las unidades estatales que la componen, ni, a nivel externo, la «feudalización» de la sociedad internacional[27]. Lo que sí implica es el reconocimiento de la existencia de una identidad regional más o menos consolidada[28].

Por otro lado, hablar de «regionalismo» implica hablar de un fenómeno global con características propias en cada región. A diferencia del término región, que se da por causas naturales, para poder hablar de regionalismo es necesario, además, un componente de voluntad. Se requiere la cooperación entre los gobiernos de tres o más Estados geográficamente próximos para lograr ganancias mutuas en diversas áreas temáticas a través de la creación y aplicación de normas generales en la región[29]. Además, de acuerdo con el profesor Remiro Brotóns, el regionalismo «se propone como plataforma para expresar más eficazmente una posición frente a problemas mundiales, defendiendo una identidad e intereses comunes en un medio universal»[30]. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, Europa fue la primera región del mundo en proceder a intensificar la cooperación interestatal y a crear normas de aplicación regional, mostrando frente al mundo una identidad e intereses comunes. Desde ese momento es cuando se puede hablar del «regionalismo europeo», fuente de inspiración para los regionalismos que, décadas más tarde, surgen en otras regiones.

---

[25] Carlos Murillo Zamora, «Aproximación a los regímenes de integración regional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº. 8 (2004): 14.

[26] Remiro Brotóns, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden mundial», 12.

[27] Andrew Hurrel, «Regionalism in Theoretical Perspective», en *Regionalism in World Politics. Regional Organization and Inter-national Order,* ed. por Louise Fawcett y Andrew Hurrel (Nueva York: Oxford University Press, 1995): 37-73, 41.

[28] Murillo Zamora, «Aproximación a los regímenes de integración regional», 15.

[29] Muthiah Alagappa, «Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis», *Review of International Studies*, nº. 21 (1995): 362.

[30] Remiro Brotóns, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden mundial», 13.

Finalmente, hablar de «integración regional» conlleva dar un paso más en la construcción de una identidad supraestatal. Se trata de un proceso a través del cual dos o más gobiernos pertenecientes a una región deciden intensificar su interdependencia para aumentar los beneficios mutuos estableciendo, no solo normas, sino también instituciones comunes tendentes a crear un nuevo sujeto de Derecho internacional con voluntad jurídica propia. En última instancia, los Estados que han creado este nuevo sujeto de Derecho internacional pueden cederle el ejercicio de competencias soberanas, limitando así su soberanía en el plano internacional, para hacer más efectivo el logro de los objetivos marcados. Sin embargo, esta cesión del ejercicio de competencias soberanas no implica, en ningún caso, la pérdida de soberanía, sino simplemente una limitación de esta en pro de una integración más profunda de la región en cuestión. De esta forma, nos encontramos ante un proceso de tipo gradual, en el que no se puede pretender una integración total de las políticas y ordenamientos jurídicos de los Estados que conforman la región desde un primer momento, sino que tiene que hacerse de manera paulatina, lo cual implica que haya avances, pero, en ocasiones, también retrocesos en función de las circunstancias externas e intereses internos que rodean a dicha integración regional[31]. Debido a esto, la doctrina habla de «grados» o «niveles» de integración regional. Todo proceso de integración regional comienza con la intención de intensificar la interdependencia comercial entre dos o más Estados pertenecientes a una región para mejorar su desempeño económico a través de la reducción o eliminación de los aranceles aduaneros a sus intercambios comerciales, lo cual se conoce como «zona de libre comercio». Cuando, además, estos Estados adoptan un arancel externo común para sus relaciones comerciales con terceros Estados y unifican la legislación aduanera hablamos de «unión aduanera». El MERCOSUR es un ejemplo de este grado de integración regional, aunque algunos autores y autoras lo califican como una «unión aduanera imperfecta» por las razones que expondremos más adelante. Un paso más en la integración supone la creación de un «mercado único», con libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. En este punto de la integración regional ya suele haber instituciones comunes encargadas de gestionar dichos mercados. En cuarto lugar, si se consigue una integración más profunda, esta puede dar lugar a una «unión económica», con instituciones monetarias centralizadas y políticas financieras comunes al mercado único. Esta unión económica va más allá de la simple coordinación y armonización entre los países miembros, e incluye el establecimiento de organismos supranacionales unificados, como un banco central y una moneda única[32]. La UE es un ejemplo de unión económica y monetaria. Finalmente, un último paso en la integración regional consiste en la unión política de los Estados de la región.

---

[31] Murillo Zamora, «Aproximación a los regímenes de integración regional», 19.

[32] Andrés Malamud, «Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences», *EUI Working Paper RSCAS*, nº. 20 (2013): 2.

Como se puede observar, a medida que avanza el proceso de integración de una región concreta, más se puede comprobar que la organización creada no solo constituye un altavoz de los intereses particulares de sus Estados miembros en la sociedad internacional, sino un verdadero sujeto de Derecho internacional con intereses y objetivos propios, y con una capacidad de influencia en las relaciones internacionales mayor que la que pudieran tener sus Estados miembros de manera individual. Estas relaciones internacionales pueden ser explotadas con mayor rendimiento a través de un sistema de integración regional que a través de intercambios bilaterales[33]. Por otro lado, para que una organización de integración regional funcione y logre los objetivos para los que fue creada, es necesario que la región sea vista, tanto dentro de sus fronteras como fuera de ellas, como un concepto real y que sus instituciones gocen de legitimidad. El problema llega cuando una organización de integración regional carece de mecanismos de aplicación efectiva de sus decisiones. En estos casos la cuestión de la legitimidad se vuelve más importante, pues sin dosis suficientes de legitimidad, se corre el riesgo de que las decisiones adoptadas no sean seguidas[34]. Precisamente, la falta de seguimiento de las decisiones adoptadas en el seno de un esquema de integración regional es el principal motivo de fracaso de muchos de ellos. Esta falta de seguimiento suele darse por la fuerte contraposición de intereses particulares de algunos de sus Estados miembros, que hacen que el éxito de estas organizaciones se mida más bien por su capacidad para llegar a acuerdos y no tanto por el verdadero impacto que tengan esos acuerdos dentro y fuera de la región[35].

Volviendo a la cuestión del regionalismo y de la integración regional como respuesta a la crisis del multilateralismo, hemos visto como el multilateralismo se enfrenta a numerosos desafíos en la actualidad. Estos procesos de integración regional podrían ser considerados otro desafío más, en tanto en cuanto generan dinámicas internas cerradas donde se crean reglas que a veces son incompatibles con las normas multilaterales[36]. No obstante, en nues-

---

[33] Ioannis F. Papageorgiou y Katrin Nyman-Metcalf, «La legitimidad de los procesos de integración regional», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 6, nº11 (2018): 20.

[34] Papageorgiou y Nyman-Metcalf, «La legitimidad de los procesos de integración regional», 13.

[35] Zambrano Jáuregui, «El multilateralismo actual: crisis y desafíos», 55.

[36] Existen numerosos autores y autoras críticos con los actuales esquemas regionales. El principal motivo de oposición es, según todos ellos, su común fragilidad institucional y su limitada eficacia frente a los desafíos del orden global. *Vid.* Pedro Caldentey del Pozo, «El regionalismo a examen. La crisis global de la integración», *Revista de Fomento Social* 74, nº. 3 (2020): 351-352. Por su parte, Miguel Ángel Díaz Mier y Silvia Pueyo Abardía sostienen que esta serie de modelos de integración regional resultan demasiado «reduccionistas» y no consiguen reflejar adecuadamente las particularidades económicas y jurídicas de cada región y de los países que integran cada una de ellas. *Vid.* Miguel Ángel Díaz Mier y Silvia Pueyo Abardía, «Integración y regionalismo: reflexiones desde un punto de vista económico», en *La Organización Mundial del Comercio y el regionalismo europeo*, coord. por Irene Blázquez Navarro,

tra opinión, no debemos aproximarnos a estos fenómenos como algo negativo. Es un desafío que requiere una adaptación por parte del multilateralismo, pero no por ello resultan excluyentes. Más bien todo lo contrario: se dan relaciones de complementariedad entre ambos fenómenos. El multilateralismo coexiste con el regionalismo y con las organizaciones de integración regional y, bien enfocados y configurados, con marcos normativos e instituciones robustas, ambos pueden reforzarse mutuamente en beneficio de la sociedad internacional y del mantenimiento de la paz mundial. En conclusión, el regionalismo es, a la vez, un desafío para el multilateralismo y una respuesta ante la falta de soluciones por parte de este último a los desafíos globales. Adaptando las palabras de la profesora Sáenz de Santamaría, aunque el regionalismo tiene inconvenientes, es, a día de hoy, lo mejor que tenemos para hacer frente a la crisis del multilateralismo, ante la falta de instituciones multilaterales fuertes y eficaces[37].

### 1.2. Naturaleza e historia de las relaciones interregionales entre Europa y Suramérica: hacia una asociación interregional

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional era consciente de que para mantener la paz era necesario intensificar la cooperación interestatal a nivel multilateral y de que para mejorar las economías de los Estados más afectados por la Guerra era imprescindible aumentar los intercambios comerciales transfronterizos de materias primas y productos.

De la Conferencia de Bretton Woods de 1944 surgen algunas de las más importantes organizaciones internacionales multilaterales de carácter económico y financiero, como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese momento no se consiguió crear una Organización Internacional del Comercio, pero se aprobó en el año 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), cuya finalidad era establecer un marco multilateral de normas y compromisos destinados a reducir las barreras arancelarias y otras restricciones al comercio internacional, fomentar la cooperación económica entre los Estados signatarios, evitar las prácticas proteccionistas que habían contribuido a la

---

Carlos Espósito Massicci y Antonio Remiro Brotóns (Madrid: Dykison, 2001): 41-80, 41. El profesor Sanahuja también cuestiona el «regionalismo abierto» clásico por su fragilidad institucional y su falta de impacto real frente a los retos globales. Para superar estas barreras, este autor propone un tránsito hacia un regionalismo post-liberal, con instituciones más fuertes, agendas socioeconómicas y estratégicas claras, aptas para defender intereses regionales en un contexto internacional cambiante. *Vid.* José Antonio Sanahuja, «Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe», *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 7 (2009): 19.

[37] Paz Andrés Sáenz de Santamaría, «La agresión rusa a Ucrania: contexto y perspectiva global desde el Derecho Internacional», 27.

Gran Depresión y promover un crecimiento económico sostenido mediante la liberalización paulatina del comercio mundial.

El art. XXIV del GATT de 1947, sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio, compatibiliza la existencia de zonas de libre comercio cerradas, dentro de las cuales se entienden incluidas las uniones aduaneras y los mercados comunes, que tienen como finalidad reducir las barreras arancelarias entre los participantes de dicha zona exclusivamente, con las disposiciones del GATT[38]. Es, precisamente, cuatro años después de la adopción del GATT cuando comienza uno de los procesos de integración regional de origen económico más significativos de la historia: el proyecto de integración europeo, con el Tratado de París de 1951 que da vida a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). A lo largo de las décadas siguientes, nuevos procesos de integración regional surgen en otras regiones del mundo.

En la actualidad, estamos asistiendo a un cambio de paradigma. Si durante el tiempo de vigencia del GATT de 1947 la regla general era la cláusula de la Nación Más Favorecida, según la cual, las ventajas o beneficios arancelarios concedidos a una de las Partes Contratantes del GATT habrían de ser extendidas al resto de Partes Contratantes, a tenor de lo dispuesto en el art. I del GATT, y la excepción eran las uniones aduaneras y zonas de libre comercio, recogidas en el art. XXIV del mismo texto, hoy esto se ha invertido, en parte como consecuencia de la dificultad de avanzar en las negociaciones en el marco de la OMC, dado el alto número de miembros y temas regulados por la Organización, y la mayor parte del comercio mundial se rige por acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales o regionales, o se lleva a cabo en el seno de uniones aduaneras y mercados comunes[39]. Hemos pasado, como bien dice la profesora Manero Salvador, de un marco comercial multilateral, más o menos previsible, a una atomización de las relaciones comerciales a través de ALC, muchos de ellos bilaterales[40], originándose, de esta manera, una fragmentación de la regulación del comercio mundial.

Junto con la existencia de los ALC bilaterales, la firma de acuerdos entre organizaciones de integración regional para facilitar las relaciones comerciales interregionales también ha sido significativa en las últimas décadas,

---

[38] Concretamente, el art. XXIV.5) del GATT de 1947 afirma que «las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio». *Vid.* OMC, «Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)», de 30 de octubre de 1947 (LT/UR/A-1A/1/GATT/2, de 15 de abril de 1994). Disponible en: *https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf*

[39] Carmen Martínez San Millán, *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024): 252.

[40] Ana Manero Salvador, *Los tratados de libre comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea* (Barcelona: Bosch, 2018): 29.

especialmente a partir de 1995[41]. Este hecho no ha de extrañarnos, ya que en la propia naturaleza y esencia de las organizaciones regionales de integración se encuentra su deseo de mejorar el desempeño económico y el desarrollo de la región, aspectos que van de la mano con el incremento de las relaciones comerciales internacionales con terceros Estados y bloques comerciales. Estos acuerdos han recibido el nombre de «acuerdos megarregionales» por parte de la doctrina, por la gran cantidad de PIB, empresas y población que abarcan, pero también por su carácter geoestratégico, al incluir no solo cuestiones económicas y comerciales, sino también políticas, sociales y culturales[42]. Cuando estos acuerdos, y los proyectos derivados de estos, consiguen alcanzar cierta madurez y solidez en el tiempo, es cuando puede comenzar a hablarse de una «asociación interregional», relación a la que aspiran la UE y el MERCOSUR desde hace ya tres décadas. No obstante, ¿conseguirá esta aspiración materializarse en algún momento?

### *1.2.1. La Unión Europea como proyecto de integración regional: una unión económica, monetaria y… ¿política?*

Como mencionábamos con anterioridad, el proceso de construcción europea se inició con la firma del Tratado de París de 1951 que dio vida a la CECA, cuya finalidad consistía en gestionar de manera conjunta las industrias del carbón y del acero entre sus países miembros para evitar conflictos y fomentar la cooperación económica. Esta Comunidad no suponía, en ningún caso, la creación de una unión aduanera. Apenas 6 años más tarde se firman los Tratados de Roma de 1957 que crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (ERUATOM). La CEE sí era una unión aduanera tal y como la hemos descrito en epígrafes anteriores que pretendía la eliminación de los aranceles internos entre sus Estados miembros, la imposición de un arancel externo común y la libre circulación de productos y mercancías. A lo largo de los años siguientes, el proceso de integración regional europeo siguió avanzando y haciéndose cada vez más complejo y sofisticado hasta que en el año 1986, con la firma del Acta Única Europea, se decidió instaurar un mercado común con libre circulación de bienes, pero también de personas, servicios y capitales. No obstante, la implantación de este mercado común no se perfeccionó hasta 1993, año en el que entró en vigor el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, que implementaba la Europa de las «cuatro libertades». Dicho Tratado, además, estableció las bases jurídicas para la creación de un Banco Central Eu-

[41] Mahrukh Doctor, «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement», *Journal of Common Market Studies* 45, nº. 2 (2007): 283.

[42] Beata Slominska y Marek Wasinski, «The Prospects for U.S. Trade Policy under the Trump Administration», *The Polish Quarterly of International Affairs* 26, nº. 1 (2017): 98.

ropeo, en funcionamiento desde el 1 de enero de 1998, y una moneda común, el euro, en circulación desde el 1 de enero del año 2002.

Como consecuencia de todo este proceso de integración regional, a día de hoy la Unión Europea constituye una unión económica y monetaria. A pesar de los intentos de avanzar hacia la unión política de los Estados miembros, todavía existe en Europa cierta reticencia y escepticismo frente a esta posibilidad, pues algunos Estados prefieren mantener el control y las competencias sobre materias clave como la defensa, la fiscalidad y la política exterior. Es más, lejos de acercarnos a esta posibilidad, parece que cada vez nos alejamos más[43]. La opción de que se adhieran a la UE nuevos Estados miembros con intereses, culturas y niveles de desarrollo muy heterogéneos, unido al aumento del euroescepticismo, con acontecimientos clave como el Brexit, y al ascenso de partidos y gobiernos de corte nacionalista, hacen que la UE se encuentre actualmente en una encrucijada y que sea necesario responder a la pregunta de qué tipo de unión y cuánta integración queremos para Europa en el futuro[44], y es que «Europa se hace en las crisis»[45].

Dejando a un lado este dilema *ad intra*, de lo que no cabe duda es que, *ad extra,* la UE ha conseguido posicionarse como una organización internacional de integración regional con la que otras regiones del mundo quieren relacionarse a todos los niveles, pues se ha convertido, en palabras del profesor Sanahuja, en un actor normativo capaz de participar activamente en la conformación de los principios, reglas e instituciones que integran el sistema internacional a partir de unos intereses, identidad y valores de carácter

---

[43] La crisis del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea (y no solo en los paradigmáticos Polonia y Hungría) es una de las causas principales, pero no la única. *Vid.* Jorge Urbaneja Cillán, *La crisis del Estado de Derecho en los estados miembros de la Unión Europea* (Navarra: Aranzadi, 2023). Asimismo, el ascenso de los nacionalismos y de gobiernos conservadores en numerosos Estados europeos, unido al incierto futuro del proceso de adhesión de los países candidatos, hacen que el proyecto de integración europea tenga un futuro, cuanto menos dudoso. *Vid.* RTVC, «Orbán afirma que la adhesión de Ucrania a la UE significaría el colapso de Europa», de 7 de marzo de 2025. Disponible en: *https://rtvc.es/posicionamiento-respecto-a-la-adhesion-de-ucrania-a-europa-7-marzo-2025*

[44] En el año 2022 se llevó a cabo una Conferencia sobre el Futuro de Europa, tras la cual el Parlamento Europeo puso en marcha el proceso de reforma de los Tratados. En noviembre del año 2023 se aprobó una propuesta de reforma por parte del Parlamento, pero, hasta la fecha, no ha habido mayores avances. *Vid.* UE, «Future of the EU: Parliament's proposals to amend the Treaties», Comunicado de Prensa, de 22 de noviembre de 2023. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12217/future-of-the-eu-parliament-s-proposals-to-amend-the-treaties*

[45] Palabras del ex Alto Representante de la Unión Europea para Política Exterior y Seguridad Común, el español Josep Borrell Fontelles, pronunciadas en los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de 19 de agosto de 2024. Disponible en: *https://www.uimp.es/en/actualidad-uimp/josep-borrell-europa-se-hace-en-las-crisis.html*

«europeo»[46]. Dichos valores son compartidos con otros países y regiones a través de diferentes políticas e instrumentos, como la Política de Cooperación al Desarrollo o la Política Comercial Común (PCC), en el marco de la cual la UE negocia y firma ALC bilaterales y megarregionales con terceros Estados y bloques comerciales. El hecho de utilizar el poder de acceso a un mercado y el tamaño del mismo para «exportar» ciertos valores, como el de democracia o la protección de los derechos humanos, ha recibido el nombre de «gobernar a través del comercio». Dicha forma de gobernar no se encuentra exenta de críticas, pues algunos autores lo consideran una nueva forma de colonialismo, sobre todo cuando las relaciones comerciales a través de las que se «difunden» estos valores europeos se dan con países en vías de desarrollo o menos adelantados, los cuales, muchas veces, encuentran dificultades para poder cumplir con los ambiciosos estándares europeos y acceder a los beneficios comerciales[47].

En la actualidad, la UE es una de las organizaciones internacionales de integración regional con más impacto en términos comerciales, representando alrededor del 16 por 100 del comercio global. La Unión cuenta con 40 ALC en vigor con cerca de 80 países y regiones[48]. Además, existen otros muchos ALC en proceso de negociación o ratificación, como el Acuerdo UE-MERCOSUR, del que hablaremos con posterioridad. Sus principales exportaciones incluyen productos químicos, maquinaria, vehículos y productos farmacéuticos, mientras que importa principalmente energía, materias primas y productos electrónicos.

---

[46] José Antonio Sanahuja, «Las cuatro crisis de la Unión Europea», *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales* (2012): 73.

[47] Carmen Martínez San Millán, «European Union´s governance through trade: Considerations on the Proposal for a Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market», *Spanish Yearbook of International Law*, nº. 28 (2023).

[48] UE, «Mercados fuera de la UE». Disponible en: *https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/non-eu-markets*

Entre las regiones con las que la UE tiene un ALC en vigor encontramos el Acuerdo de Asociación Económica con la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), que incluye a Sudáfrica, Namibia, Botsuana, Suazilandia, Lesoto y Mozambique; el Acuerdo de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), que incluye a Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza; o el Acuerdo de Asociación con América Central, que incluye a países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

A la hora de negociar y firmar ALC, la UE prefiere hacerlo de manera regional, antes que bilateral, pues con los ALC megarregionales, la UE refuerza su propia legitimidad y su papel como actor global. *Vid.* Fredrik Söderbaum y Luk Van Langenhove, «Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Integration* 27, nº. 3 (2005): 254.

### *1.2.2. El MERCOSUR como proyecto de integración regional: una unión aduanera imperfecta en una zona de libre comercio inconclusa*

La historia de la integración regional latinoamericana se caracteriza por la superposición y el solapamiento de numerosos intentos y el fracaso de muchos de ellos por la fuerte contraposición de intereses nacionales en detrimento de la construcción de una sólida identidad latinoamericana. Tal y como afirma el profesor Jiménez Piernas, «son procesos heterogéneos en cuanto a su naturaleza y que evolucionan al capricho de la coyuntura política interna e internacional» [49].

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, surgieron las primeras iniciativas de cooperación económica y comercial en América Latina, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948 y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, cuya finalidad era promover el comercio dentro de la región. En el año 1980, con el Tratado de Montevideo, la ALALC fue sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con un enfoque más flexible para la adopción de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Como consecuencia, la década de 1980 estuvo marcada por el incremento de la firma de ALC entre países pertenecientes a la región, como el Acuerdo entre Argentina y Brasil de 1986. En 1990, los presidentes de ambos países, Carlos Menem y Fernando Collor de Mello realizaron importantes esfuerzos para profundizar esta relación, allanando el terreno para la posterior adopción del Tratado de Asunción, que dio vida al MERCOSUR.

El Tratado de Asunción entró en vigor el 2 de diciembre de 1991 con el ambicioso objetivo de establecer un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 31 de diciembre 1994 [50]. En el año 1994, el Protocolo de Ouro Preto otorgó personalidad jurídica internacional al MERCOSUR y fijó su estructura internacional. Asimismo, el 1 de enero de 1995 entró en vigor su arancel externo común. En la actualidad, el MERCOSUR es una organización internacional de integración, no un bloque comercial [51], de la que forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay [52]. Finalmente, en el

---

[49] Carlos Jiménez Piernas, «Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)», *Cuadernos de Estrategia*, nº. 136 (2007): 96.

[50] Para saber más sobre el proceso de adopción del Tratado de Asunción de 1991, *vid.* Héctor Gross Espiell, «El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea», *Revista de Información Legislativa de Brasilia* 28, nº. 111 (1991).

[51] Raphael Carvalho de Vasconcelos, «Los 30 años del MERCOSUR: retos, logros y el futuro de la integración regional», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 9, nº. 17 (2021): 164.

[52] Además de estos cuatro Estados miembros de pleno derecho, son asociados del MERCOSUR Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam. Actualmen-

año 2002 se adoptó el Protocolo de Olivos, que perfeccionaba el mecanismo de solución de diferencias del MERCOSUR al crear un Tribunal Permanente de Revisión para dar mayor estabilidad y previsibilidad a la resolución de conflictos. Así configurado, aunque formalmente se trata de un esquema de cooperación económica intergubernamental, algunos autores apuntan a su vocación política implícita no desarrollada en la parte dispositiva de su tratado constitutivo, pero reafirmada en el Protocolo de Ouro Preto[53].

Algunos autores dividen la historia del proceso de integración del MERCOSUR en tres fases, a saber: una fase inicial en la década de los 90 (1991-2002) correspondiente a un ciclo liberal económico en pleno auge del proceso de globalización, en la que había entusiasmo por seguir realizando avances en la integración regional; una segunda fase entre los años 2003 y 2015 correspondiente a un ciclo más progresista, coincidente con gobiernos nacionales de corte social, en la que el esfuerzo integrador se ralentizó y en la que resultó significativo el ingreso de Venezuela[54]; y la fase contemporánea desde el 2016 hasta la actualidad, calificada como neutral, al encontrar gobiernos e intereses de todo tipo, en la que momentáneamente surgen impulsos, pero

---

te, el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. En el año 2006 solicitó el ingreso en la organización, pero el protocolo de adhesión fue formalizado en el marco de la LXIII Cumbre de Jefes de Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada el 7 de diciembre de 2023 en Río de Janeiro, y le otorga a Bolivia un plazo de 4 años para cumplir los requisitos para su ingreso. Asimismo, México y Nueva Zelanda son países observadores. *Vid.* MERCOSUR, «Países del MERCOSUR». Disponible en: *https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/*

[53] Francisco Aldecoa Luzarraga, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», *Revista de Instituciones Europeas* 22, nº. 3 (1995): 775.

[54] Venezuela solicitó su ingreso en el MERCOSUR el 4 de julio de 2006, pero no se hizo efectivo hasta el 31 de julio de 2012 por la oposición de Paraguay, miembro que fue suspendido tras la adhesión de Venezuela. No obstante, la suspensión de Paraguay apenas duró un año, cuando Horacio Cartes asumió la presidencia del país.

Entre las razones por las que Venezuela deseaba entrar al MERCOSUR se encuentran la necesidad de diversificar sus mercados y reducir su dependencia comercial de EEUU, de mejorar su acceso a determinados bienes y alimentos y de reforzar el proceso de integración regional. Para el MERCOSUR, la adhesión de Venezuela significaba el acceso a uno de los mayores mercados de petróleo del mundo. *Vid.* Carlos Romero Méndez, «La entrada de Venezuela en MERCOSUR: repercusiones internas», *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (2007); Fernando Pioli, «El ingreso de Venezuela al Mercosur: potencialidades para las exportaciones argentinas», *Revista del CEI*, nº. 6 (2006).

Sin embargo, el año 2017 la membresía de Venezuela fue suspendida por incumplir los compromisos comerciales y democráticos del bloque. *Vid.* MERCOSUR, «Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR», de 5 de agosto de 2017. Disponible en: *https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/*

En la actualidad, la membresía de Venezuela en el MERCOSUR continúa en suspensión.

dichos impulsos, al mismo tiempo, encuentran obstáculos y enfrentan desafíos[55]. Uno de los desafíos más recientes lo ha supuesto la crisis sanitaria mundial de la COVID-19, para la que ni el mundo ni el MERCOSUR estaban preparados. Aunque el MERCOSUR tuvo actuaciones acertadas en la esfera interna de la organización[56], estas no condujeron a un aumento significativo de la coordinación regional, y su labor, en general, ha salido calificada por la doctrina como «deficiente»[57].

A pesar de haber cumplido ya 30 años, hasta la fecha, el MERCOSUR es un proyecto inconcluso con gran inmadurez integrativa que no ha pasado de la categoría de unión aduanera, calificada, además, como imperfecta por la doctrina[58]. Como sabemos, para poder hablar de mercado común es necesario que, en su interior, exista libertad de movimiento de personas, mercancías, servicios y capitales, aspecto que no se da aún en el caso del MERCOSUR. Las uniones aduaneras, en cambio, solo requieren libertad de movimiento de mercancías y la imposición de un arancel externo común a los intercambios con terceros países. En el caso del MERCOSUR, se habla de unión aduanera imperfecta o, incluso, de mera zona de libre comercio, porque, por un lado, en relación con la libre circulación de mercancías, aunque es cierto que no se imponen barreras arancelarias entre los Estados miembros, aún persisten barreras de tipo no arancelario en el comercio interno del MERCOSUR, y, por otro lado, en relación con el arancel externo común, cada Estado miembro tiene su propia lista de excepciones a dicho arancel, lo que significa que algunos productos soportan diferentes aranceles en función

---

[55] José Antonio Sanahuja y José Damián Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina*, nº. 13 (2019); Tomás Bontempo, «Un acuerdo marcado por el escepticismo periférico avances y resistencias en el tratado de libre comercio MERCOSUR-Unión Europea», *Derecho y Economía de la Integración*, nº. 8 (2020); Carvalho de Vasconcelos, «Los 30 años del MERCOSUR: retos, logros y el futuro de la integración regional».

[56] Los gobiernos de los Estados miembros del MERCOSUR, en el marco institucional de la organización, facilitaron el retorno de ciudadanos, dispusieron políticas específicas para las comunidades fronterizas y dotaron al Fondo de Con-vergencia Estructural de dieciséis millones de dólares para investigación aplicada a la salud, educación y biotecnología. *Vid.* Rafael Castro Alegría y Deflet Nolte, «El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones», *Relaciones Internacionales*, nº. 52 (2023): 140.

[57] Castro Alegría y Nolte, «El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones», 140.

[58] Jiménez Piernas, «Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de la Integración Centroa-mericana (SICA)», 97; Carvalho de Vasconcelos, «Los 30 años del MERCOSUR: retos, logros y el futuro de la integración regional», 169; Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 4; Antonio Blanc Altemir, «El acuerdo Unión Europea-Mercosur», en *La Unión Europea promotora del libre comercio: Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*, coord. por Antonio Blanc Altemir (Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2020): 193-218, 198.

del país al que ingresan. Asimismo, la ausencia de coordinación en las políticas comerciales externas de cada uno de los Estados miembros con terceros países y regiones debilita la eficacia y la credibilidad del MERCOSUR como organización internacional de integración regional comercial. Por otra parte, el art. 42 del Protocolo de Ouro Preto establece la necesidad de incorporar las normas adoptadas en el seno del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros, pero no determina ni los plazos ni la forma en que dicha incorporación debe llevarse a cabo, lo que origina, tal y como afirma el profesor García Blanksman, «un clima de inseguridad jurídica y una falta de efectividad»[59]. Finalmente, aspectos más técnicos de la dimensión institucional del MERCOSUR, como su sistema de solución de diferencias, con un marcado carácter intergubernamental, o su sistema de adopción de decisiones por consenso, constituyen obstáculos que impiden un mayor impulso del proceso integrador de la región suramericana. Cabe apuntar que, para algunos autores, la politización interna del MERCOSUR puede ser calificada de «positiva», pues los mayores grados de politización interna de las organizaciones regionales se correlacionan directamente con un mayor dinamismo de los procesos regionales[60].

Aun no reuniendo la condición de mercado común, el MERCOSUR no deja de ser la organización internacional de integración comercial más avanzada de toda América Latina[61], la cual abarca aproximadamente el 2 por 100 de los intercambios en el comercio mundial, constituyendo una región especializada en la exportación de productos agrícolas, materias primas y manufacturas de origen agropecuario. En la actualidad, los principales socios comerciales del MERCOSUR son China, la UE, EEUU e India. Con este último país, el MERCOSUR firmó un acuerdo preferencial que se encuentra en vigor desde el año 2009. Además, del reciente acuerdo con la UE, al que nos referiremos con posterioridad, el MERCOSUR ha firmado ALC con Egipto, Israel y Perú[62].

---

[59] Ramiro García Blanksman, «Hacia una integración regional más eficiente: Los impactos en el MERCOSUR del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y un cambio para una mejor ejecución», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 9, nº. 17 (2021): 86.

[60] Andrea C. Bianculli, «Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU–MERCOSUR Negotiations?», *Politics and Governance* 8, nº. 1 (2020): 256.

[61] Antonio Blanc Altemir, «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador», *Revista Española de Derecho Internacional* LVII, nº. 1 (2005): 503.

[62] OEA, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, «Acuerdos comerciales». Disponible en: *https://sice.oas.org/Agreements_s.asp*

### *1.2.3. Las relaciones interregionales entre ambas uniones: ¿llegará la asociación interregional?*

Si tras el fin de la Segunda Guerra Mundial el paradigma de la cooperación internacional entre Estados era el multilateralismo, la década de 1990 estuvo marcada por el fenómeno del interregionalismo, entendido este como el conjunto de estrechas relaciones institucionalizadas entre organizaciones de integración regional[63]. Las relaciones interregionales no solo buscan incrementar los intercambios comerciales a través de la reducción o eliminación de barreras y aranceles aduaneros, sino crear una verdadera «comunidad» de intereses políticos y poder defender de manera más efectiva los valores y objetivos compartidos[64].

Dentro de esta nueva dinámica, la UE, como organización internacional de integración regional y como potencia mundial, ha sido una de las máximas exponentes, y la región de América Latina uno de sus principales objetivos estratégicos, aunque no en todo momento haya constituido una prioridad en su agenda negociadora externa. De entre todas las organizaciones subregionales latinoamericanas, el MERCOSUR es aquella con la que la UE tiene unos lazos históricos y culturales más sólidos[65], motivo por el cual, el interregionalismo entre ambas organizaciones era inevitable en el tiempo y comenzó a gestarse incluso antes del propio nacimiento formal del MERCOSUR.

De acuerdo con el profesor Francisco Aldecoa Luzarraga, de manera previa a 1994, la historia de las relaciones interregionales entre Europa y Suramérica pueden ser divididas en cinco fases[66]. En la primera fase de iniciación (1957-1970) predominó el bilateralismo entre los países de ambas regiones. Además, la hegemonía y presencia norteamericana en América Latina en esa época explica la baja intensidad de las relaciones birregionales iniciales. La segunda fase (1970-1982) estuvo marcada por la ralentización de los procesos de integración de las dos regiones, que, no obstante, no impidió el establecimiento de un diálogo formal entre ellas. En este momento las Comunidades

---

[63] Doctor, «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement», 281.

Algunos autores hablan de «globalización regionalizada», pues el incremento de la interdependencia originado por la globalización económica se dio en el seno de organizaciones regionales cerradas. *Vid.* Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 13.

[64] Roberto Bouzas, «Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR», *Nueva Sociedad*, nº. 190 (2004): 128.

[65] María Victoria Álvarez y Julieta Zelicovich, «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», *Relaciones Internacionales*, nº 44 (2020): 108.

[66] Aldecoa Luzarraga, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», 764-768.

Europeas firman ALC de primera generación con algunos países latinoamericanos[67], con un alcance muy limitado. Con otros países, las relaciones comerciales eran unidireccionales y se encontraban enmarcadas en el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas europeo. Entre 1982 y 1985 se da una tercera fase de ambivalencia en las relaciones. Se negocian ALC de segunda generación y se dan los primeros acercamientos interregionales con el Grupo Andino y con el Mercado Común Centroamericano. Durante la cuarta fase (1985-1990), la Comunidad Europea ve incrementada su membresía con la adhesión de España y Portugal, dos países con históricas relaciones con América Latina, lo cual facilita la intensificación del interregionalismo entre ellas[68]. Por su parte, la región latinoamericana, como consecuencia del proceso de globalización económica, comienza el proceso de relanzamiento de la concertación y cooperación a nivel regional y subregional. Finalmente, entre 1990 y 1994 se pasa de la concertación política a la cooperación económica amplia y profunda, y se firman ALC de tercera generación, que contienen cuestiones relacionadas con el comercio, pero también con otras materias no puramente comerciales. Estos acuerdos, en palabras del profesor Aldecoa, se caracterizan por «la fundamentación democrática de la cooperación, la incorporación de una cláusula evolutiva, el papel de la cooperación avanzada y la diversificación en los ámbitos e instrumentos de la cooperación»[69].

Como sabemos, el 2 de diciembre de 1991 entró en vigor el Tratado de Asunción, que pretendía establecer un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para el 31 de diciembre 1994. Es, precisamente, desde ese año 1994 cuando se produce una aceleración e intensificación de las relaciones interregionales de la UE con el MERCOSUR en la búsqueda de una asociación interregional sólida y efectiva. Enmarcadas en el Acuerdo Marco Interregional de cooperación comercial y económica firmado en 1995 que tenía por objeto el fortalecimiento de las relaciones existentes entre las Partes y la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional, el cual estudiaremos en detalle en un epígrafe subsiguiente, las relaciones interregionales entre la UE y el MERCOSUR siempre han buscado ir más allá de la cooperación puramente económica y tratar de lograr una verdadera asociación política capaz de proyectar a ambas regiones en el escenario internacional. Sin embargo, dicha asociación política birregional parece no llegar nunca. En el año 2005, el profesor Blanc Altemir se preguntaba si estaba cerca la definitiva conclusión del acuerdo de asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR[70]… 20 años después todavía no ha llegado.

---

[67] Con Argentina en 1971, con Uruguay en 1973, con Brasil en 1974 y con México en 1975.

[68] Blanc Altemir, «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador», 503.

[69] Aldecoa Luzarraga, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», 767.

[70] Blanc Altemir, «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador».

Las relaciones interregionales entre la UE y el MERCOSUR han estado marcadas en las tres últimas décadas por los cambios constantes de intereses económicos y estratégicos, tanto de la UE en conjunto como de los países que conforman el MERCOSUR individualmente, muy heterogéneos entre sí. Los profesores Sanahuja y Rodríguez dividen la historia de las relaciones interregionales contemporáneas entre ambas regiones, desde 1995 hasta la actualidad, en tres etapas diferenciadas[71]: la primera, desde 1995 hasta 2003, estaba marcada por la intensificación del interregionalismo, el auge de la globalización económica y el entusiasmo por concluir acuerdos interregionales de carácter económico y comercial al amparo del art. XXIV del GATT. Entre 2003 y 2013 se da un ascenso de gobiernos de corte progresista en los Estados miembros del MERCOSUR, que, unido al ingreso de Venezuela en la organización, por un lado, y a la crisis financiera que tan abruptamente azotó a Europa en el año 2007, por otro lado, hizo que una segunda etapa estuviese marcada por la indiferencia entre ambas regiones y la búsqueda de nuevos mercados[72]. Finalmente, desde 2014 hasta la actualidad, se da un giro liberal-conservador dentro de los gobiernos que conforman el MERCOSUR y se suspende la membresía de Venezuela de la organización, lo que facilitó un nuevo impulso de las relaciones interregionales entre el MERCOSUR y la UE y la búsqueda del tan ansiado ALC entre ambas. Tal y como afirman los profesores Sanahuja y Rodríguez, «el renovado impulso que se da en las negociaciones desde 2016 tendrá un marcado tono político: se enmarca en la defensa del comercio abierto y del sistema multilateral»[73].

En cuanto al futuro de la asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR, cabe concluir que, si todavía en 2025, tras tres décadas de negociaciones comerciales, ni siquiera se ha conseguido alcanzar un ALC en vigor entre ambas organizaciones internacionales de integración regional, muy difícilmente presenciaremos en los próximos años una verdadera y tangible asociación política interregional. No obstante, dicho ALC, el cual será objeto

---

[71] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 4-5.

[72] En esta época la UE concluye ALC bilaterales con México en el año 2000, con Chile en el año 2002, con Colombia y Perú en 2010 con Centroamérica en 2012 o con Ecuador en 2014.

[73] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 5.

Si bien la UE, como sujeto de Derecho internacional, ha demostrado su férreo compromiso con el multilateralismo a través de la ratificación de convenios multilaterales de todo tipo y su pertenencia a las principales organizaciones internacionales multilaterales, no se puede decir lo mismo del MERCOSUR como organización internacional regional, aunque sí de sus Estados miembros de manera individual, los cuales participan del sistema multilateral de Derecho internacional por dos razones principales: contener la influencia de potencias extranjeras en la región, como EEUU, y reforzar la idea de una identidad regional compartida, sin perjuicio del interés de configurar también un orden mundial en el que América Latina como región tenga cabida. *Vid.* Riveros Marín, «El multilateralismo en crisis», 126.

de análisis en el siguiente epígrafe, constituye la antesala y un verdadero impulso de dicha asociación.

## 2. EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR Y SU INCIERTO FINAL

Como ya hemos mencionado, con anterioridad a 1994 las relaciones comerciales de la UE con los países del MERCOSUR se llevaron a cabo de manera bilateral, mediante ALC de alcance muy limitado. Concretamente, se firmaron acuerdos comerciales con Argentina en 1971, con Uruguay en 1973 y con Brasil en 1974. Estos acuerdos fueron modernizados y transformados poco después en acuerdos de cooperación[74] con el objetivo de mejorar las relaciones comerciales, pero sin establecer todavía una zona de libre comercio.

No obstante, la caída del Muro de Berlín en 1989 y el fin de la Guerra Fría, la aceleración del fenómeno de la globalización económica, la expansión de la influencia comercial estadounidense por todo el mundo y el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC fueron algunas de las razones que impulsaron a la UE a querer concluir acuerdos bilaterales y megarregionales con otros Estados y bloques comerciales. El MERCOSUR representa el 2 por 100 de las exportaciones de la UE y UE representa el 16 por 100 de las exportaciones de MERCOSUR, por lo que la búsqueda de un ALC con esta organización regional era una de las prioridades de la agenda comercial europea[75], y no solo de la agenda comercial, pues este acuerdo marca un importante posicionamiento estratégico para ambas Partes[76].

Una vez en vigor el Tratado de Asunción desde 1991 y en funcionamiento el MERCOSUR desde 1994, las negociaciones comerciales en la búsqueda de un ALC amplio y profundo de la UE con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como antesala de la asociación interregional se han llevado a cabo en el seno de esta organización internacional. Para lograr este ALC, en el año 1995 la UE y el MERCOSUR firmaron un AMI que facilitase las negociaciones. No obstante, el proceso negociador del Acuerdo UE-MERCOSUR, que ha durado, hasta la fecha, tres décadas, ha sido calificado por la doctrina como «largo», «interminable», «lento», «complejo», «tortuoso» o «turbulento». En este epígrafe estudiaremos el AMI de 1995, las negociaciones entre las dos organizaciones internacionales, el resultante primer intento de ALC de 2019,

---

[74] Se firmaron acuerdos marco de cooperación con Brasil (1982), Argentina (1990), Paraguay (1992) y Uruguay (1994).

[75] Álvarez y Zelicovich, «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», 113.

[76] José Carlos Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», *La Ley Unión Europea*, nº. 132 (2025): 2.

el actual ALC en proceso de ratificación de 2024, y la cuestión del desarrollo sostenible como principal causa de las tensiones en las negociaciones y como elemento que va a determinar el éxito o fracaso de esta última propuesta de Acuerdo UE-MERCOSUR de 2024.

### 2.1. El Acuerdo Marco Interregional entre la UE y el MERCOSUR de 1995: un acuerdo marco *sui generis*

Las primeras propuestas de un AMI UE-MERCOSUR surgieron en la cuarta reunión ministerial UE-Grupo de Río[77] celebradas en Sao Paulo en abril de 1994[78]. En el Consejo Europeo celebrado en Essen entre el 9 y el 10 de diciembre de 1994 bajo la presidencia alemana se instó a la Comisión a establecer «lo más rápidamente posible las condiciones para el pronto inicio de negociaciones con los Estados del MERCOSUR acerca de un acuerdo marco interregional»[79]. No obstante, la Comisión ya se encontraba trabajando en dicha política desde octubre de ese mismo año[80].

---

[77] El Grupo de Río fue un mecanismo permanente de consulta y concertación política creado en diciembre de 1986 en Río de Janeiro cuya finalidad consistía en fortalecer y sistematizar un proceso de consulta a través de reuniones entre los gobiernos que lo conformaron sobre los distintos temas de interés común. El Grupo de Río cesó su actividad en el momento de creación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). *Vid.* Carmen Martínez San Millán, «La Unión Europea y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe como región estratégica para la Unión», en *El refuerzo de la Acción Exterior de la Unión Europea: Entre autonomía y multilateralismo basado en normas,* dir. por Eduardo Jiménez Pineda y Paula García Andrade (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2025): 293-321, 307.

[78] Aldecoa Luzarraga, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», 776; Blanc Altemir, «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador», 504.

No obstante, con anterioridad, hubo encuentros informales, como el celebrado en Guimarães entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad Europea y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros del MERCOSUR el 2 de mayo de 1992. El 29 de mayo de 1992 se firmó un acuerdo de cooperación interinstitucional entre las dos organizaciones para facilitar la transferencia de la experiencia europea en materia de integración. Al mismo tiempo, se estableció un Comité Consultivo Conjunto (CCC) con el objetivo de desarrollar e intensificar el diálogo interinstitucional, así como facilitar y garantizar el seguimiento de la cooperación. *Vid.* UE, «Relaciones Unión Europea MERCOSUR», Hoja Informativa, de 19 de octubre de 1994 (MEMO/94/62). Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/memo_94_62*

[79] UE, «Consejo Europeo, reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen, Conclusiones de la Presidencia». Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_es.htm*

[80] UE, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto del MERCOSUR», de 19 de octubre de 1994 (COM (94) 428 final, Bruselas, de 10 de noviembre de 1994).

Variadas fueron las causas que impulsaron a la Comisión Europea a llevar a cabo esta iniciativa. La principal de entre todas ellas fue el papel activo y decisivo del vicepresidente español de la Comisión en aquel momento, Manuel Marín González, quien calificó el AMI como un «acuerdo pionero»[81]. Otra causa importante que estimuló la conclusión del AMI fue la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre EEUU, Canadá y México, y el inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que nunca llegó a entrar en vigor[82]. La UE no quería perder cuota de mercado e influencia en la región latinoamericana frente a EEUU.

El 14 de septiembre de 1995 se abrió en Bruselas la primera ronda de negociación que pronto culminó con la aprobación en Montevideo el 29 de septiembre de 1995 del texto del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE-MERCOSUR, que sería firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995. Dicho AMI no entró en vigor, no obstante, hasta el 1 de julio de 1999[83], durante la Cumbre de Río[84], al tratarse de un acuerdo mixto que necesitaba la ratificación por parte de los parlamentos nacionales.

El objetivo principal de este AMI consistía en fortalecer las relaciones existentes entre las Partes y la preparación de las condiciones para la creación de una asociación interregional. Para el cumplimiento de dicho objetivo, este acuerdo abarcaba los ámbitos comercial, económico y de cooperación para la integración, así como otros campos de interés mutuo, con la finalidad de intensificar las relaciones entre las Partes y sus respectivas instituciones[85]. Así, aunque la finalidad última del AMI era lograr una asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR, el primer paso era alcanzar un ALC que liberalizase de manera recíproca los intercambios de bienes y servicios entre ambas Partes.

Para supervisar la puesta en marcha del acuerdo y la consecución de este objetivo tan ambicioso, el AMI instituyó en el art. 25 un Consejo de Cooperación compuesto por miembros del Consejo de la UE y por miembros del Consejo del MERCOSUR, que debían reunirse a nivel ministerial con carácter periódico, así como cada vez que las circunstancias lo requirieran. No obstante,

---

81 Bouzas, «Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR», 129.

82 Blanc Altemir, «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador», 504.

83 UE, «El Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR». Disponible en: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r14013*

84 Lincoln Bizzozero, «El acuerdo marco interregional UE-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica», *en Los rostros del Mercosur. Un difícil camino de lo comercial a lo social*, ed. por Gerónimo de Sierra (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001): 373-390, 385.

85 Art. 1 del AMI UE-MERCOSUR de 1995. *Vid.* UE, «Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra», de 15 de diciembre de 1995 (*DOUE* L 69, de 19 de marzo de 1996).

este AMI carecía de un mecanismo de solución de controversias relativas a su interpretación o aplicación, aunque esto se debe, como afirma el profesor Blanc Altemir, a su naturaleza transitoria y evolutiva, pues fue concebido como el primer paso hacia la creación de una asociación interregional[86].

Una de las características principales a destacar de este AMI UE-MERCOSUR es que se trata del primer acuerdo que establece un marco jurídico general de la relación entre dos uniones regionales que tienen el carácter de unión aduanera, y que se basa, en palabras del profesor Aldecoa Luzarraga, «en una colaboración equilibrada y solidaria en los ámbitos políticos, económicos y comerciales»[87]. Además, en este acuerdo se utiliza por primera vez la expresión «asociación interregional», que denota, como hemos explicado anteriormente, un contenido no solo comercial, sino también político con vocación de futuro.

En cuanto a los efectos, este AMI pretendía lanzar varios mensajes al mundo. En primer lugar, que se podían establecer relaciones económicas y comerciales en condiciones de reciprocidad entre partes con distintos niveles de desarrollo económico. En segundo lugar, que parte del éxito de los esquemas de integración regional residía en su capacidad para relacionarse con otras organizaciones internacionales regionales y concluir acuerdos comerciales con ellas. En tercer lugar, recordar a EEUU que América Latina es una de las principales prioridades para la UE. Tal y como afirma el profesor Aldecoa, «los efectos del Acuerdo Interregional abren unas expectativas nuevas y prácticamente ilimitadas a las relaciones futuras entre el conjunto de naciones de ambos continentes»[88]. En su momento el AMI UE-MERCOSUR supuso una novedad y un cambio de paradigma en las relaciones entre diferentes organizaciones de integración regional. Constituía, de esta forma, una vinculación de bloque a bloque, el primer acuerdo entre dos uniones aduaneras dotadas de personalidad jurídica internacional[89].

### 2.2. Las negociaciones del Acuerdo de Asociación Comercial entre la UE y el MERCOSUR: ¿tierra a la vista?

Como se ha mencionado con anterioridad, el art. 25 del AMI de 1995 creó un Consejo de Cooperación encargado de supervisar la marcha de las negociaciones en la búsqueda de un Acuerdo UE-MERCOSUR. El 24 de no-

---

[86] Antonio Blanc Altemir, «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR», *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 34 (2018): 928.

[87] Aldecoa Luzarraga, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», 786.

[88] Aldecoa Luzarraga, «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», 787.

[89] Álvarez y Zelicovich, «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», 112.

viembre de 1999 se produjo en Bruselas el primer encuentro del Consejo de Cooperación[90], en el que los representantes de la UE y del MERCOSUR acordaron crear un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) directamente responsable de las negociaciones comerciales, un Subcomité de Cooperación para conducir las negociaciones sobre la cooperación interregional que dependerá directamente del CNB, Grupos Técnicos[91] con la finalidad de ejecutar las actividades relacionadas con las negociaciones comerciales, y Secretarías de Coordinación, ejercidas por representantes de la Comisión Europea y la Presidencia del MERCOSUR.

En cuanto a la metodología de las negociaciones, es interesante resaltar que el Consejo de Cooperación estableció en esa primera reunión de 1999 la regla del «compromiso único», en el sentido de que un eventual acuerdo de asociación requería avances en todos los frentes de negociación (nada está decidido hasta que todo está decidido)[92], lo cual implicaba negociaciones abarcativas, resultados equilibrados y no exclusión de ningún sector[93], y, por supuesto, dificultaba el avance de dichas negociaciones.

De manera paralela a las negociaciones comerciales llevadas a cabo por representantes de las dos organizaciones internacionales, se instauró un Foro Empresarial UE-MERCOSUR en el año 1999 integrado por los principales líderes empresariales de las dos regiones que actuaban a título individual con el objetivo de organizar la acción colectiva de las empresas favorables al libre comercio y a la conclusión de un ALC. Sin embargo, tal y como afirma el profesor Doctor, «aunque el Foro Empresarial fue un actor clave en las fases iniciales de las negociaciones, las posiciones sectoriales progresivamente particularistas y el deterioro de las condiciones económicas minaron la coherencia del Foro»[94], hecho que incidió negativamente en la marcha de las negociaciones comerciales del ALC.

Las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR para la conclusión de un ALC amplio y profundo han estado siempre marcadas por la asimetría relativa entre las Partes, la existencia de complementariedad entre ambas economías y la divergencia en las preferencias políticas[95], lo que ha hecho que

---

[90] UE, Comunicado de Prensa Conjunto del Primer Consejo de Cooperación UE-MERCOSUR «Inicio de las negociaciones entre la Unión Europea y Mercosur sobre el futuro Acuerdo de Asociación interregional», de 24 de noviembre de 1999. Disponible en: *https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/13290.es9.htm*

[91] Finalmente se crearon tres Grupos Técnicos. *Vid.* Doctor, «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement», 284.

[92] Doctor, «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement», 286.

[93] Álvarez y Zelicovich, «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», 112.

[94] Doctor, «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement», 295.

[95] Álvarez y Zelicovich, «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», 112.

hayan atravesado numerosas turbulencias y puedan ser divididas en 4 etapas bien diferenciadas[96]: el primer impulso tras la firma del AMI del año 2000 al 2004, la suspensión de las negociaciones entre los años 2004-2010, el cambio de escenario e intereses entre 2010 y 2015, y la etapa final desde 2015 hasta la conclusión del ALC de 2019.

### *2.2.1. Primera etapa de las negociaciones (2000-2004): entusiasmo*

La primera etapa de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR para la celebración de un ALC estuvo marcada por el entusiasmo de la conclusión del AMI de 1995 y la esperanza de lograr un acuerdo que agradase a ambas Partes en un periodo breve de tiempo. Nada más lejos de la realidad.

La primera ronda de negociaciones del CNB se llevó a cabo en abril del año 2000 en la ciudad de Buenos Aires. Poco después, en junio de ese mismo año, el Comité se reunió en Bruselas con la finalidad de identificar objetivos y obstáculos. En noviembre, se volvió a reunir en Brasilia para intercambiar información técnica. Como vemos, durante los primeros años hubo periodicidad en las reuniones, pues el CNB se reunió tres veces al año entre los años 2000 y 2004 hasta un total de 15 reuniones. Mientras tanto, el Subcomité de Cooperación se reunía regularmente para avanzar en cuestiones que incluían el apoyo institucional, la armonización aduanera, las normas y estándares técnicos, la armonización estadística, las normas veterinarias y fitosanitarias y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil[97].

No obstante, pronto se dejaron entrever las primeras dificultades y la contraposición de intereses entre las Partes[98]. Las ofertas eran limitadas y el escenario internacional adverso. La metodología del compromiso único lastraba los avances. Francia comenzaba a alzar la voz sobre el peligro que corrían algunos productos agrarios europeos «sensibles», como los cereales o los lácteos. Brasil se resistía a una rápida liberalización del sector manufacturero suramericano. El proceso integrador del MERCOSUR se ralentizaba ante la imposibilidad de establecer un arancel externo común único y sin excepciones. La UE centraba sus esfuerzos negociadores en sus ALC con otros países como Chile o México. EEUU, mientras tanto, aumentaba su influencia en toda Latinoamérica, y la OMC, por su parte, se sumía en un *impasse*.

---

[96] Para analizar las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR dividiremos su historia en las cuatro etapas propuestas por Blanc Altemir, «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR» y por Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización».

[97] Doctor, «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement», 285.

[98] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 8.

Todas estas circunstancias intrínsecas y extrínsecas hacían presagiar un costoso e indeseado avance en las negociaciones y los Estados Parte, sobre todo el bloque suramericano, acabó afirmando que «más vale que no haya acuerdo antes que tener un mal acuerdo»[99].

### *2.2.2. Segunda etapa de las negociaciones (2004-2010): distanciamiento*

En el año 2003 comienza el gobierno de los Kirchner[100] en Argentina, de Lula da Silva en Brasil, de Nicanor Duarte Frutos en Paraguay y, en el año 2005, de Tabaré Vázquez en Uruguay, abriendo un nuevo ciclo de gobiernos de corte social y progresista en Suramérica, aspecto que repercute en la dinámica interna, en los intereses estratégicos externos del MERCOSUR, y, por descontado, en sus negociaciones con la UE en la búsqueda de un ALC, pues el bloque modifica su oferta y la vuelve más exigente y difícil de asumir para los europeos. Además, como sabemos, en el año 2006 se producen las solicitudes de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela y de Bolivia al MERCOSUR, países en los cuales gobernaban Chávez y Evo Morales, respectivamente.

Por parte de la UE, la gran ampliación hacia el este del año 2004, en la que se adhirieron a la Unión diez nuevos países de Europa Central, Oriental y el Mediterráneo con intereses muy heterogéneos, también supuso que la atención comercial de la UE se desviase hacia otros frentes. Además, la oferta europea en sus negociaciones con el MERCOSUR continuaba constreñida por la oposición de países como Francia, acérrimos defensores del sector agrícola.

En medio de este clima de tensión y distanciamiento, en el año 2007, la UE y Brasil, celebraron una primera cumbre bilateral[101] en la que establecieron una «asociación estratégica» cuya finalidad era constituir la antesala para la conclusión de un ALC entre ambas Partes ante el enfriamiento de las negociaciones con el MERCOSUR como organización regional. El activismo internacional de Lula da Silva hizo crecer la influencia de Brasil en el exterior y la UE no quería dejar de ser un socio comercial preferente para este país. Desde la perspectiva europea, Brasil pasó a ser visto como un líder potencial de los países suramericanos, capaz de amortiguar cualquier acción emprendida por Chávez y de contribuir a la estabilidad de la región. Por su parte, los responsables de la política exterior brasileña consideraron que la asociación con la UE podía proporcionar mayor prestigio y reconocimiento internacional al país, y también un importante canal para acercar Brasil a los países europeos[102].

---

[99] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 10.

[100] Néstor Kirchner asume la presidencia de Argentina entre 2003 y 2007, y Cristina Fernández de Kirchner entre 2007 y 2015.

[101] UE, «EU-Brazil Summit Lisbon, Joint Statement», de 4 de julio de 2007 (11531/07 (Presse 162) , Bruselas, de 4 de julio de 2007).

[102] Miriam Gomes Saraiva, «Brazil's Strategies and Partnerships: The Place of the European Union», *Perspectives* 20, nº. 2 (2012): 54-55.

En el escenario internacional, este periodo de la historia estuvo marcado, en términos económicos y comerciales, por el fracaso de la Ronda de Doha o Ronda del Milenio de la OMC por la contraposición de intereses entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo y menos adelantados, el ascenso económico y comercial de China, que se adhirió a la OMC en el año 2002, y la crisis financiera mundial iniciada entre los años 2007 y 2008.

Todos estos factores derivaron en una negativa a realizar concesiones, un distanciamiento entre la UE y el MERCOSUR y un estancamiento de las negociaciones comerciales que tenían como finalidad lograr un ALC entre ambas organizaciones internacionales, las cuales se suspendieron sin ser oficialmente cerradas durante este periodo.

### *2.2.3. Tercera etapa de las negociaciones (2010-2015): transformación*

En el año 2010 concurren dos circunstancias decisivas para la reactivación de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR. Del lado del MERCOSUR, en la Cumbre celebrada en agosto de 2010 en San Juan se aprobó el Código Aduanero de esta organización tras varios años de bloqueos y se realizaron avances en lo que respecta al arancel externo común. Con estos cambios, el MERCOSUR pasaba a constituir un territorio aduanero común, lo que era una condición necesaria para la conclusión de un ALC regional con la UE[103]. Del lado europeo, la presidencia española del Consejo de la UE del año 2010 marcó un punto de inflexión. Entre las prioridades de esta presidencia española, llevada a cabo en plena crisis económica mundial, destacaba el refuerzo de las relaciones con América Latina y el Caribe[104]. Esta prioridad se materializó en la celebración de una Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Madrid en mayo de 2010 a la que acudieron las autoridades comerciales de la UE y los representantes negociadores de los Estados del MERCOSUR, que aprovecharon la ocasión para reanudar las negociaciones para la conclusión de un ALC[105]. El CNB se reunió entre los años 2010 y 2012 para avanzar en los intercambios de ofertas comerciales, pero pronto se vio que las posturas apenas habían variado. Tal y como explican los profesores Sanahuja y Rodríguez, dentro de la UE seguía habiendo una fractura interna respecto al proteccionismo agropecuario. Además, a la oposición liderada por Francia se le sumaron la de países como Austria, Grecia o Irlanda, así como algunos países adheridos en la gran ampliación de 2004, como Polonia.

---

[103] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 13.

[104] Martínez San Millán, «La Unión Europea y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe como región estratégica para la Unión», 313.

[105] Sabrina Elena Haboba, *et. al.*, «Hacia el Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UE: Proceso de negociación y factores condicionantes», *Revista Electrónica Iberoamericana* 12, nº. 1 (2018): 14.

En el MERCOSUR, a pesar del apoyo formal de Argentina en la Cumbre de Madrid, este Estado asumió las posiciones más proteccionistas del grupo[106].

Los años 2012, 2013 y 2014 también fueron de transformación, con cambios dentro y fuera de las organizaciones que poco o nada incentivaron el avance y la buena marcha en las negociaciones. La República Bolivariana de Venezuela pasa a ser miembro de pleno derecho del MERCOSUR y esta organización suspende, al mismo tiempo, la membresía de Paraguay, hechos que generan inestabilidad interna dentro de la organización y crean rechazo por parte de sus socios comerciales, como la UE, quien pasa a buscar una asociación estratégica con la CELAC, en lugar de con el MERCOSUR. La Primera Cumbre oficial entre la UE y la CELAC se celebró los días 26 y 27 de enero de 2013 en Santiago de Chile, en presencia de los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea[107]. Durante esta Cumbre, Argentina expresó su oposición al ALC con la UE, haciendo referencia a la necesidad de reconocer las asimetrías existentes entre las Partes negociadoras del acuerdo en el marco de las propuestas y en el intercambio de las ofertas[108]. En el año 2013 la UE abre negociaciones con EEUU, presidido en esos momentos por Barack Obama, para la firma del Acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés). Finalmente, en el año 2014 entra en vigor el nuevo Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas europeo[109] y la UE anuncia que los Estados miembros del MERCOSUR dejan de ser elegibles para dicho Sistema en cualquiera de sus regímenes, lo que significaba que estos países iban a dejar de recibir rebajas en sus aranceles aduaneros cuando exportaban sus productos a los mercados europeos.

### *2.2.4. Cuarta etapa de las negociaciones (2015-2019): impulso*

En Suramérica, partir del año 2015 se dan importantes cambios de gobierno en los Estados miembros del MERCOSUR, empezando por Argentina, país que pasa a presidir el liberal Mauricio Macri. Poco tiempo después llegarían el demócrata Michel Temer y el ultraconservador Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil. En el plano externo, esto marca un cambio de tendencia, no solo política, sino también en los intereses comerciales tanto del MERCOSUR como de la UE, que pasan a aproximarse nuevamente al ser sus

---

[106] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 11.

[107] Martínez San Millán, «La Unión Europea y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe como región estratégica para la Unión», 309.

[108] Bontempo, «Un acuerdo marcado por el escepticismo periférico avances y resistencias en el tratado de libre comercio MERCOSUR-Unión Europea», 71.

[109] UE, Reglamento (UE) núm. 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (*DOUE* L núm. 303, de 3 de octubre de 2012).

ideologías más acordes tras los cambios. En el plano interno, estos presidentes se muestran abiertamente contrarios al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela[110].

Dentro de la UE, también en el año 2015, se da un cambio en la composición de la Comisión Europea, que pasa a estar presidida por Jean Claude Juncker, del Partido Popular Europeo, quien nombra a Cecilia Malmström como comisaria de comercio y encargada de negociar el ALC con el MERCOSUR. La Comisión Juncker pretendía mostrarse al mundo como un adalid del libre comercio internacional frente al neo-proteccionismo norteamericano[111]. No obstante, en junio de 2016 se produce el referéndum británico que marcaría un antes y un después en el proceso de integración europeo: Reino Unido ya no formaría parte de la Unión, con las ventajas e inconvenientes que este hecho conllevaba.

En la esfera internacional, la llegada al poder de Donald Trump en EEUU en el año 2016 desestabilizó el comercio internacional y supuso importantes cambios en las reglas del juego, volviéndolas impredecibles. Uno de estos cambios consistió en el bloqueo técnico del Órgano de Apelación de la OMC, encargado de resolver controversias comerciales en el seno de esta organización multilateral, cuya renovación se lleva a cabo por consenso[112]. Otro hecho importante fue el inicio de la guerra comercial entre EEUU y China que generó un clima de inseguridad e incertidumbre[113].

Todos estos acontecimientos hicieron que en el año 2015 se llevase a cabo una reunión ministerial en Bruselas con el firme compromiso de finalizar el proceso de negociación del ALC. En dicha reunión se reestructuraron las negociaciones y estas se reactivaron en mayo de 2016 con nuevos intercambios de ofertas comerciales entre la UE y el MERCOSUR[114], que en el año 2017 se vieron impulsados por el fracaso de la Ronda de Buenos Aires de la OMC y de las negociaciones del TTIP, la suspensión de la membresía de Venezuela del MERCOSUR y la reincorporación de Paraguay, y la conclusión por parte de la UE de ALC con otras grandes economías mundiales como Japón o Canadá,

---

110 Blanc Altemir, «El acuerdo Unión Europea-Mercosur», 198.

111 Blanc Altemir, «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR», 924.

112 Actualmente, el Órgano de Apelación de la OMC no está en condiciones de examinar apelaciones a causa de las vacantes sin cubrir. El mandato del último Miembro activo del Órgano de Apelación expiró el 30 de noviembre de 2020. *Vid.* OMC, «Órgano de Apelación». Disponible en: *https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/appellate_body_s.htm*

113 Chi Hung Kwan, «The China–US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects», *Asian Economic Policy Review* 15 (2020).

114 Haboba, *et. al.*, «Hacia el Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UE: Proceso de negociación y factores condicionantes», 15; Bontempo, «Un acuerdo marcado por el escepticismo periférico avances y resistencias en el tratado de libre comercio MERCOSUR-Unión Europea», 71.

mostrando al mundo su defensa del libre comercio y del multilateralismo basado en la apertura comercial[115].

En el año 2018, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) publica un significativo dictamen en el que insta a las Partes negociadoras a cerrar las negociaciones y a que sopesen el elevado coste político, económico y de oportunidad que supondría un no acuerdo o un acuerdo no equilibrado para ambas Partes pues dichas negociaciones «ya se han extendido demasiado tiempo» [116]. El Gobierno español, por su parte, promovió una carta a la Comisión Europea solicitando un último impulso en las negociaciones para concluir el que sería «el mayor acuerdo comercial de la historia en un momento en el que la UE debe reafirmarse en el libre comercio cuando este y el multilateralismo en general atraviesan una época de crecientes amenazas neoproteccionistas procedentes, en su mayor parte, de EEUU, pero también de China» [117]. Asimismo, en este año 2018, el presidente argentino Mauricio Macri se reúne con su homólogo francés, Emmanuel Macron, para tratar de superar el rechazo de Francia al acuerdo comercial, y, aunque este último seguía imbatible respecto de sus líneas rojas, en junio de ese mismo año las Partes consiguieron alcanzar un entendimiento sobre los pilares de diálogo político y cooperación[118].

### 2.3. El acuerdo de libre comercio de 2019: el primer fracaso

El 28 de junio de 2019, después de una «frenética» última ronda de negociaciones en Bruselas[119], se firmó el texto del Acuerdo UE-MERCOSUR tras, exactamente, veinte años de negociaciones[120] y 39 encuentros del CNB[121], en el seno de la Cumbre del G20 en Osaka, Japón, con la decidida intención de lanzar un mensaje al mundo de confianza en el comercio basado en normas[122], en medio de una guerra comercial entre Donald Trump y Xi Jinping[123].

---

[115] Blanc Altemir, «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR», 922.

[116] UE, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR», de 23 de mayo de 2018 (REX/503).

[117] Blanc Altemir, «El acuerdo Unión Europea-Mercosur», 204.

[118] Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 14.

[119] Carlos Malamud y Federico Steinberg, «El acuerdo UE-MERCOSUR: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?», *ARI Real Instituto Elcano*, nº. 78 (2019): 1.

[120] El 28 de junio de 1999 se iniciaba la Cumbre de Río, primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe. *Vid.* Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 3.

[121] Julieta Zelicovich, «El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final», *Documentos de Análisis Fundación Carolina*, nº. 13 (2019): 1.

[122] Las palabras del entonces presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker cuando se produjo la firma del Acuerdo fueron: «Mido con cuidado mis pala-

[Nota 123 en pñagina siguiente]

Este acuerdo pretendía crear un mercado de 780 millones de personas, ahorrar a las empresas de todos los Estados involucrados miles de millones de euros en aranceles aduaneros y abarcar casi una cuarta parte del PIB mundial[124], constituyendo, así, el mayor ALC que la UE ha concluido y la mayor zona de libre comercio del mundo. No obstante, ese acuerdo nunca llegó a ser ratificado por los Estados Parte y el texto tuvo que ser renegociado.

Si todavía no era adecuado para su ratificación por los Estados Parte, ¿por qué concluyeron las negociaciones? Como se ha mencionado, a partir del año 2018 se dieron cambios de suma importancia que condicionaron la aceleración de las negociaciones e hicieron posible la firma del texto del ALC, siendo especialmente importantes, como apuntan los profesores Sanahuja y Rodríguez, los cambios en la economía política internacional[125]. La agudización de la crisis del multilateralismo y de la globalización económica, marcada por hechos como la llegada de Donald Trump a la presidencia norteamericana o el ascenso de actores nacionalistas y de ultraderecha, impulsaron a la UE a redoblar sus esfuerzos por reafirmar su compromiso con el comercio abierto basado en normas, y la conclusión de un ALC con el MERCOSUR era una significativa muestra. Así, este acuerdo pasa a ser visto como «una coalición de defensa del orden liberal internacional, más allá de su significado comercial»[126]. También los cambios en las dinámicas internas de ambas organizaciones internacionales de integración comercial sirvieron de trampolín para la firma del acuerdo. Por un lado, en el seno de la UE, en el año 2019 finalizaba el mandato de la Comisión Juncker, que quería poner el broche de oro a dicho mandato con la firma del esperado ALC con el MERCOSUR, aunque este, en términos comerciales, todavía no fuese perfecto. Por otro lado, dentro del MERCOSUR, en el año 2019 se celebraban elecciones en Argentina y se temía la llegada al gobierno de actores y grupos reacios al libre

---

bras al afirmar que se trata de un momento histórico. En medio de tensiones comerciales internacionales, hoy transmitimos, junto con nuestros socios del MERCOSUR, una señal clara de que defendemos un comercio basado en normas. A través de este pacto comercial, los países del MERCOSUR han decidido abrir sus mercados a la UE. Es evidente que se trata de una gran noticia para las empresas, los trabajadores y la economía a ambos lados del Atlántico (…) Esto lo convierte en el mayor acuerdo comercial celebrado por la UE hasta la fecha»: *Vid.* UE, «La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio», Comunicado de Prensa, de 28 de junio de 2019. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_3396*

Por su parte, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, afirmó que «el acuerdo era una demostración de la vigencia del apoyo al libre comercio en el mundo». *Vid.* Zelicovich, «El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final».

123 Álvarez y Zelicovich, «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador», 118.

124 UE, Comunicado de Prensa de la Comisión Europea «La UE y el Mercosur llegan a un acuerdo en materia de comercio».

125 Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 15.

126 Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 15.

comercio[127]. Todos estos factores conllevaron concesiones significativas por ambas Partes que facilitaron la concreción y firma del acuerdo.

En cuanto al contenido comercial del ALC firmado en 2019 entre la UE y el MERCOSUR, este contemplaba la eliminación progresiva de los aranceles sobre el 91 por 100 de las importaciones de la UE en un plazo de hasta 10 años, con períodos más largos de hasta 15 años para productos considerados sensibles, como los cereales o los lácteos. Esto hubiese beneficiado a sectores industriales europeos como el automovilístico, el químico, el textil o el farmacéutico, entre otros. Por lo que respecta al MERCOSUR, el sector agrícola, en especial la industria cárnica de vacuno[128], hubiese sido el más beneficiado. Como contrapartida, el acuerdo preveía reformar el Fondo de Ajuste para la Globalización, de cara a añadir hasta 1.000 millones de euros para ayudar a los agricultores europeos a ajustarse a los cambios generados por el acuerdo. Además, el ALC protegía a los Estados miembros de la UE de la imitación en los países del MERCOSUR de unas 350 indicaciones geográficas, como los vinos regionales de alta calidad de la Unión. Por otro lado, el acuerdo contenía disposiciones en materia de derechos de propiedad intelectual e industrial, contratación pública, pequeñas y medianas empresas, y medidas sanitarias y fitosanitarias. Asimismo, el acuerdo incorporó una cláusula de revisión para enmendar sus disposiciones y realizar ajustes en el caso de que alguna de las Partes así lo desease una vez evaluado el impacto del acuerdo en la práctica, lo cual subrayaba, como afirma el profesor Fernández Rozas, «el carácter dinámico del acuerdo y su capacidad de adaptarse a los cambios en las prioridades económicas, sociales y ambientales de los bloques»[129]. Finalmente, al igual que en otros ALC de «nueva generación» de la UE, el Acuerdo UE-MERCOSUR de 2019 incluía un CCDS en el que las Partes se comprometían a respetar las normas internacionalmente reconocidas en materia de protección del medio ambiente y de las normas laborales fundamentales. No obstante, una violación de este capítulo no conllevaba sanción alguna ni la retirada de los beneficios comerciales derivados del acuerdo[130]. Como veremos más adelante, este CCDS

---

[127] Axel Kicillof, gobernador de Buenos Aires y ex ministro de Cristina Fernández de Kirchner calificó este ALC como «una tragedia». *Vid.* Antonio López Crespo, «El Acuerdo UE-MERCOSUR en el espejo», *Informe OICEX* 2019. Disponible en: *https://marcotraderevista.com/el-acuerdo-ue-mercosur-en-el-espejo*

[128] El MERCOSUR —en especial Brasil — aporta cerca del 80 por 100 de la carne de vacuno, casi el 70 por 100 de los productos para la alimentación animal y el 20 por 100 de los productos agrícolas que se consumen en la UE. López Crespo, «El Acuerdo UE-MERCOSUR en el espejo».

[129] Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», 5.

[130] UE, Briefing del Parlamento Europeo «El pilar comercial del Acuerdo de asociación UE-MERCOSUR», de septiembre de 2019 (PE 640.138). Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_ES.pdf*

Para un análisis profundo del contenido comercial del ALC de 2019, *Vid.* Antonio Blanc Altemir, «El acuerdo Unión Europea-Mercosur», 206-213.

constituye uno de los aspectos más controvertidos de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, pues la principal causa de oposición al acuerdo comercial por la parte europea, especialmente por Francia, se fundamenta en la inobservancia de las normas relativas a la protección del medio ambiente por los Estados mercosureños, lo que compromete la competitividad de los productos agrícolas europeos, que sí cumplen con esta serie de normas y estándares.

El acuerdo de principio, firmado el 28 de junio de 2019, nunca llegó a ser aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Como afirma el profesor Blanc Altemir, «las negociaciones del acuerdo han producido siempre ciertos recelos en algunos Estados miembros de la UE, como Francia o Austria, que lo consideran, en particular por lo que respecta al capítulo agrícola y ganadero, como una amenaza a sus intereses» [131]. Asimismo, la presión de numerosos *lobbys* y organizaciones de consumidores y ambientalistas ha hecho mella en las posiciones de esta serie de gobiernos [132]. Por otro lado, la presencia del ultraderechista Jair Bolsonaro en la presidencia de Brasil y su falta de compromiso con las normas medioambientales internacionalmente reconocidas constituye otro de los motivos del fracaso de la aprobación definitiva del Acuerdo UE-MERCOSUR [133].

En la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de octubre de 2020 sobre la aplicación de la política comercial común, esta institución europea expresó «que al igual que todos los acuerdos comerciales de la Unión, [el Acuerdo UE-MERCOSUR] debe garantizar unas condiciones de competencia leal y el respeto de las normativas y los modos de producción europeos; que el acuerdo contiene un capítulo vinculante sobre desarrollo sostenible que debe apli-

---

[131] Blanc Altemir, «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR», 961.

Elisabeth Köstinger, eurodiputada conservadora y ex Ministra de Medio Ambiente de Austria, afirmó en 2020 que «Austria rechazará el tratado del MERCOSUR», y puso el acento en «la quema de bosques tropicales en América del Sur, propiciada por el gobierno de Bolsonaro "para crear pastos y enviar carne de vacuno barata a Europa"». *Vid.* López Crespo, «El acuerdo con el MERCOSUR en el espejo».

[132] Blanc Altemir, «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR», 964.

Christiane Lambert, director del sindicato agrícola francés FNSEA, uno de los más sonados opositores al acuerdo, consideró el momento de la firma como «un día funesto», añadiendo que «el acuerdo UE-MERCOSUR es inaceptable y expondrá a los agricultores europeos a una competencia desleal y a los consumidores a un engaño total». Algunos *lobbys*, como la industria farmacéutica, también se han mostrado contrarios al acuerdo, pues supone la imposición de medidas de mayor protección de la propiedad intelectual sobre medicamentos y tecnologías médicas que lastran el crecimiento y el desarrollo. *Vid.* López Crespo, «El Acuerdo UE-MERCOSUR en el espejo».

[133] En los discursos previos a la 45ª Cumbre del G7 en Biarritz, celebrada el 26 de agosto de 2019, Emmanuel Macron calificó los incendios del Amazonas de «crisis internacional» que debía posicionarse en un lugar central de la agenda de la Cumbre. *Vid.* Sanahuja y Rodríguez, «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización», 20.

carse, ponerse en práctica y evaluarse plenamente, así como compromisos específicos relativos a los derechos en materia laboral y a la protección del medio ambiente, incluida la ejecución del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y las normas de desarrollo conexas; y que no se puede ratificar el acuerdo entre la UE y el MERCOSUR en su estado actual» [134].

Así, el Acuerdo UE-MERCOSUR del año 2019 nunca llegó a ser ratificado y su texto tuvo que ser renegociado para incluir mejoras en los aspectos relativos a la protección del medio ambiente y a la promoción del desarrollo sostenible.

### 2.4. El acuerdo de libre comercio de 2024: ¿un segundo fracaso?

En los últimos cinco años la sociedad internacional ha atestiguado desafíos sin precedentes. En el año 2020, la pandemia mundial de la COVID-19 puso al mundo en *stand by*. En el año 2022, la Federación Rusa agredió a Ucrania, iniciando una guerra que, todavía en el año 2025, no tiene visos de que se vaya a resolver en el corto plazo. En el año 2024, el recrudecimiento del histórico conflicto entre Israel y Palestina no hace más que acrecentar la tensión geopolítica internacional y causar sufrimiento a individuos inocentes.

Como se ha expuesto en epígrafes anteriores, la sociedad internacional se ha vuelto un lugar hostil e incierto, y, con el multilateralismo en crisis, esta se encuentra necesitada de gestos que refuercen una visión de unidad y de fe en la cooperación interestatal más allá de las fronteras nacionales, aunque sea a nivel regional. Si bien el último lustro ha tenido numerosas sombras, también ha habido luces. En lo que a la cooperación política regional se refiere y, más concretamente, en las regiones latinoamericana y europea, cabe destacar, en el año 2019, la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) y el relanzamiento de las relaciones birregionales UE-CELAC en el año 2023, lo cual ha sido posible, en parte, gracias a la presidencia española del Consejo de la UE durante el segundo semestre de este año. Estos factores han contribuido a facilitar el diálogo entre la UE y el MERCOSUR para renegociar el texto del ALC entre ambas organizaciones internacionales. Dicho texto fue objeto de últimos retoques y discusiones en el seno de la Cumbre del G20 celebrada en Río de Janeiro los días 18 y 19 de noviembre de 2024. Finalmente, el pasado 6 de diciembre de 2024, durante la 65ª Cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrada en Montevideo, Uruguay, a la que acudió la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, se anunció la firma de un nuevo Acuerdo UE-MERCOSUR [135]. Con la firma de

---

[134] UE, «Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de octubre de 2020, sobre la aplicación de la política comercial común: informe anual de 2018» (2019/2197(INI), de 7 de octubre de 2020). Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.html*

[135] UE, «La UE y el Mercosur culminan las negociaciones políticas para un innovador acuerdo de asociación», Comunicado de Prensa, de 6 de diciembre de 2024. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_6244*

este acuerdo, las Partes han querido mostrar al mundo la importancia que para ambas tiene la defensa del multilateralismo, de la apertura comercial y de las relaciones internacionales basadas en normas.

Entre las razones geopolíticas y estratégicas para la renegociación y conclusión, casi precipitada, del acuerdo en un panorama internacional tan adverso destaca, según el profesor Fernández Rozas, la necesidad de diversificar mercados y de reducir la dependencia de ambas partes de otros países con gran influencia y poder —y tendencias proteccionistas y unilateralistas que podrían amenazar el orden económico mundial— como China o EEUU[136], estando este último presidido de nuevo, desde el 20 de enero de 2025, por Donald Trump. De hecho, el anuncio de la firma del Acuerdo UE-MERCOSUR se realizó apenas un mes después de las elecciones estadounidenses, tratando de lanzar un mensaje al mundo de apoyo al comercio internacional abierto y justo basado en normas.

El contenido comercial del acuerdo apenas ha variado respecto de la versión de 2019. La intención de las Partes sigue siendo reducir los aranceles en un 91 por 100 en 10 años y en hasta 15 años para productos considerados como sensibles. El sector europeo más beneficiado por el acuerdo es el automovilístico y el sector mercosureño más beneficiado es el agrícola y ganadero, concretamente en el de la carne de vacuno[137]. Algunas de las novedades significativas tienen que ver con la transparencia comercial, ya que se han simplificado los procedimientos aduaneros y se les ha dotado de mayores dosis de transparencia, con el énfasis que este acuerdo pone en la cooperación digital, el intercambio de tecnología y la protección de datos, y con los mayores compromisos asumidos en beneficio de las pequeñas y medianas empresas con la idea de facilitar su acceso a los mercados. Asimismo, respecto del intercambio de materias primas y minerales críticos como el litio, como señala el profesor Fernández Rozas, «se perciben en el texto ciertas reticencias que responden a las lecciones aprendidas con motivo de la guerra de Ucrania al diversificar fuentes de materias primas, energía y mercados, fortaleciendo la resiliencia geopolítica de ambas Partes»[138]. Finalmente, la nueva cláusula de revisión ofrece a las Partes la posibilidad de negociar modificaciones sobre los elementos del acuerdo que les interesen. La primera revisión tendrá lugar tres años después de la entrada en vigor del acuerdo. Los mayores cambios respecto de la versión de 2019 se han dado en el CCDS. El siguiente epígrafe del presente trabajo se dedicará de manera exclusiva a analizar estos cambios.

---

[136] Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», 16.

[137] Esto ha hecho que al Acuerdo UE-MERCOSUR se le conozca como «*car for cows*» (coches por vacas). Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», 4.

[138] Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», 13.

Este acuerdo entre la UE y el MERCOSUR de diciembre de 2024 cuenta con el apoyo sólido y contundente de todo el bloque suramericano al completo, especialmente del presidente brasileño Lula Da Silva. Cuenta, incluso, con el apoyo del líder argentino Javier Milei, respecto del cual existían dudas al principio de su mandato[139]. El presidente de Uruguay, Luis Alberto Lacalle Pou, anfitrión de la Cumbre del MERCOSUR a la que se adscribió la firma del ALC con la UE, afirmó que «un acuerdo de este tipo no es una solución, es una oportunidad» y que con él «se está enviando un mensaje claro y poderoso al mundo, demostrando que las democracias pueden apoyarse mutuamente»[140]. En los mismos términos se ha pronunciado en antiguo Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, que lo ha calificado de «imperativo geopolítico»[141].

El apoyo del bloque europeo es harina de otro costal. Mientras que un grupo de Estados miembros apoya a la Comisión y se muestra favorable al

---

[139] Cabe apuntar que, en marzo de 2025, Javier Milei manifestó puntualmente su intención de retirarse del MERCOSUR si este no le permitía concluir un acuerdo comercial con EEUU. El presidente argentino acusó al MERCOSUR de constituir una herramienta para «enriquecer a los grandes industriales brasileños a costa de empobrecer a los argentinos» y afirmó que remitiría la cuestión al Congreso para su discusión. *Vid.* El País, «Milei amenaza con sacar a Argentina de Mercosur: «Solo enriqueció a los empresarios brasileños»», de 2 de marzo de 2025. Disponible en: *https://elpais.com/argentina/2025-03-02/milei-asegura-que-esta-dispuesto-a-sacar-a-argentina-de-mercosur.html*

No obstante, en la actualidad, el MERCOSUR no ha recibido ninguna notificación formal de retirada por parte de Argentina. Tampoco hay señales de avance en las negociaciones comerciales entre Argentina y EEUU. Además, durante el primer semestre de 2025, Argentina ostenta la presidencia *pro tempore* de esta organización de integración comercial.

Pese a sus desavenencias con el bloque mercosureño, Javier Milei continúa siendo un gran defensor del ALC con la UE. Muestra de ello es que el pasado 9 de junio de 2025 se reunió con su homólogo francés, el presidente Emmanuel Macron, con la finalidad de eliminar las diferencias y encauzar la firma final del Acuerdo. *Vid. El País*, «Milei visita a Macron, en busca de acuerdos en minería y energía nuclear», de 10 de junio de 2025. Disponible en: *https://elpais.com/argentina/2025-06-09/milei-visita-a-macron-en-busca-de-acuerdos-en-mineria-y-energia-nuclear.html.*

Finalmente, el pasado 3 de julio de 2025, durante la LXVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, estos se comprometieron «a finalizar a la brevedad con los correspondientes trabajos de revisión legal del Acuerdo en vistas a su suscripción lo antes posible durante el segundo semestre de 2025 (y) agradecieron a la Argentina por los trabajos de coordinación relativos a este proceso». *Vid*. MERCOSUR, «Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR», de 3 de julio de 2025. Disponible en: *https://www.mercosur.int/comunicado-conjunto-de-los-presidentes-de-los-estados-partes-del-mercosur-2/*

[140] URUGUAY, «MERCOSUR suscribió acuerdo de asociación con la Unión Europea», de 6 de diciembre de 2024. Disponible en: *https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias/mercosur-suscribio-acuerdo-asociacion-union-europea*

[141] Josep Borrell, «Acuerdo UE-Mercosur: un imperativo geopolítico», *El País*, de 8 de diciembre de 2024, acceso el 17 de febrero de 2025. Disponible en: *https://elpais.com/internacional/2024-12-08/acuerdo-ue-mercosur-un-imperativo-geopolitico.html%5d?event_log=oklogin*

acuerdo alcanzado con el MERCOSUR, otro grupo, nada desdeñable, de Estados miembros se mantiene firme en su oposición. Dentro del primer grupo de Estados miembros favorables al ALC destaca España, quien afirma que los estándares de calidad y seguridad europeos no se verán perturbados en caso de que el acuerdo con el MERCOSUR finalmente entre en vigor[142]. Alemania también pertenecía a este grupo, pero las elecciones nacionales celebradas el pasado 23 de febrero de 2025 han otorgado la victoria a los Partidos de la Unión, abiertamente conservadores, lo que puede hacer que la posición de Alemania respecto del Acuerdo UE-MERCOSUR cambie. Dentro del segundo grupo de Estados miembros, Francia lidera la oposición, junto con países como Polonia, Austria o Países Bajos. Como tendremos ocasión de detallar en el epígrafe siguiente, el principal motivo de rechazo está relacionado con los bajos estándares de protección medioambiental que mantienen los países mercosureños y que conducen a un aumento de la competitividad de sus productos agroganaderos con respecto a los de origen europeo. Algunos productos concretos, como la carne de vacuno, la carne de ave o los lácteos resultan especialmente sensibles a las importaciones suramericanas.

Esta fractura en el respaldo al Acuerdo UE-MERCOSUR puede conllevar un nuevo fracaso en el proceso de ratificación del acuerdo, haciendo que este tenga que volver a ser renegociado o, en el peor de los casos, abandonado. Como bien ha señalado recientemente el primer ministro de Francia, Emmanuel Macron, la firma llevada a cabo el pasado 6 de diciembre de 2024 no supone la culminación del proceso[143].

En este punto, conviene explicar que lo que se ha firmado el 6 de diciembre de 2024, al igual que se hizo el 28 de junio de 2019, es el «acuerdo de principio». Cuando se negocian ALC, los cuales constituyen tratados internacionales entre dos sujetos de Derecho internacional, se tienen que dar una serie de pasos formales. En primer lugar, se producen las negociaciones entre las Partes. Finalizadas las negociaciones y logrado un texto para el acuerdo, dicho texto es firmado por los representantes comerciales de las Partes, pasándose a llamar «acuerdo de principio» (*agreement in principle*). En el caso de los ALC concluidos por la UE, este acuerdo de principio debe ser revisado lingüística y jurídicamente para garantizar que todos los términos gocen de claridad y precisión. Dicha revisión se espera que finalice a mediados de 2025[144]. Posterior-

---

[142] ESPAÑA, «La Cámara de España valora positivamente el Acuerdo de Asociación UE – MERCOSUR», de 10 de diciembre de 2024. Disponible en: *https://www.camara.es/camara-espana-valora-positivamente-acuerdo-asociacion-ue-mercosur* Citando en Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», 19.

[143] Élysée, «Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence des Ambassadrices et des Ambassadeurs», de 6 de enero de 2025. Disponible en: *https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/01/06/conference-des-ambassadrices-et-ambassadeurs-2025*

[144] UE, «EU-MERCOSUR Partnership Agreement. In "A global Europe: Leveraging our power and partnerships"», de 24 de enero de 2025. Disponible en: *https://*

mente, debe ser aprobado por el Consejo de la UE, por el Parlamento Europeo y, en determinados casos, ratificado por los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros[145]. Las mayorías que se exigen en el Consejo y la necesidad de ratificación por parte de los parlamentos nacionales de los Estados miembros depende del tipo de ALC que se adopte y el contenido de este[146]. En el caso del Acuerdo UE-MERCOSUR, este se ha configurado como un «acuerdo mixto»[147]. No obstante, la Comisión Europea aún no ha especificado la base legal exacta del acuerdo, por lo que existen varios posibles escenarios de ratificación: a) un modelo de acuerdo mixto único (como el Acuerdo UE-Canadá), para el cual se requiere la ratificación de la UE y de todos sus Estados miembros; b) un modelo de acuerdo mixto con división del pilar comercial y de los pilares de política y cooperación (como el Acuerdo UE-Chile), en el cual el pilar comercial puede entrar en vigor con la sola ratificación de la UE; o c) renunciar al acuerdo mixto y concluir dos acuerdos totalmente desvinculados (como en el caso del Acuerdo UE-Singapur), uno puramente comercial *EU-only* y otro político sometido a la ratificación de los parlamentos nacionales de los Estados miembros. En cualquier caso, si se consigue aislar la parte co-

---

*www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-mercosur-association-agreement*

[145] Carlos J. Moreiro González, «Los acuerdos comerciales de la UE en el Tratado de Lisboa», en *La Unión Europea y el Mediterráneo: desarrollo, comercio y política Euromediterránea*, coord. por Vicente Garrido Rebolledo y José María López Bueno (Madrid: Universidad Francisco de Vitoria, 2008): 59-67.

[146] Respecto de las mayorías necesarias en el seno del Consejo de la UE, el art. 218 del TFUE establece que el Consejo de la UE decidirá la aprobación de los tratados internacionales por mayoría cualificada, salvo en las excepciones previstas en los arts. 218.8 y 207.4 del TFUE, en las que la aprobación se llevará a cabo por unanimidad. Dentro de estas excepciones, el art. 207 del TFUE menciona los acuerdos que incluyen cuestiones relacionadas con el comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas (cláusula irlandesa); en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión (cláusula francesa); y en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos (cláusula nórdica).

Respecto de la necesidad de ratificación del ALC por parte de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, esto depende del tipo de acuerdo que se concluya. Si se trata de un «acuerdo mixto» que integra disposiciones puramente comerciales, correspondientes con materias exclusivas de la Unión, y disposiciones sobre cuestiones que entran en el ámbito de competencias de los Estados miembros, este habrá de ser ratificado por la UE y por sus Estados miembros. No obstante, si se consigue separar el ALC en dos acuerdos jurídicos distintos, uno estrictamente comercial y otro con cuestiones compartidas entre la UE y sus Estados miembros, el acuerdo comercial solo requiere la ratificación por parte de la Unión.

[147] UE, «Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la negociación y la celebración de acuerdos comerciales de la UE», de 8 de mayo de 2018 (8622/18). Disponible en: *https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2018-INIT/es/pdf*

mercial para su ratificación por parte de la UE exclusivamente (*splitting*), para lo cual la Comisión somete la decisión a la aprobación por mayoría cualificada del Consejo, dicha ratificación se lleva a cabo mediante la aprobación del Parlamento Europeo en una votación única y del Consejo de la UE, dentro del cual se requiere una mayoría cualificada, es decir, el asentimiento del 55 por 100 de los Estados miembros con una representación de al menos el 65 por 100 de la población de la UE[148]. Con la necesidad de este tipo de mayoría en el Consejo, se puede formar una minoría de bloqueo. Bastaría con que a Francia, Polonia, Países Bajos y Austria se les sume Italia o Alemania en la causa.

El Acuerdo UE-MERCOSUR en su versión de 2019 se estancó en la fase de concreción del modelo de acuerdo, que debía ser aprobada por el Consejo de la UE. En el seno de esta institución, Francia dio sus primeras muestras de rechazo frontal. Asimismo, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 7 de octubre de 2020 sobre la aplicación de la política comercial común, subrayó que el Acuerdo UE-MERCOSUR no podía ratificarse en su estado actual[149]. Así, el acuerdo firmado el 28 de junio de 2019 nunca llegó a ser aprobado por ninguna de las instituciones europeas[150]. La versión del 6 diciembre de 2024 corre la misma suerte si no se consigue superar el rechazo que muestran algunos Estados miembros de la UE. Esta posible no ratificación final del acuerdo con el MERCOSUR ha sido calificada por algún autor como un «suicidio europeo»[151].

### 2.5. La cuestión del desarrollo sostenible: el *killer issue* del Acuerdo de Asociación Comercial UE-MERCOSUR

Como se ha mencionado anteriormente, el principal escollo en las negociaciones y en el proceso de conclusión del Acuerdo comercial UE-MERCOSUR lo constituye la cuestión del desarrollo sostenible, especialmente en lo que respecta a la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

Los instrumentos de la originaria PCC de la UE han ido evolucionando esencial y sustancialmente a lo largo de las últimas décadas, pero siempre al servicio de los objetivos y valores de la Unión, entre los cuales encontramos la promoción del desarrollo sostenible. Así, desde la adopción del Tratado de

---

[148] UE, «Ratification scenarios for the EU-Mercosur agreement», de diciembre de 2024. Disponible en: *https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/767166/EPRS_ATA(2024)767166_EN.pdf*

[149] UE, «Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de octubre de 2020, sobre la aplicación de la política comercial común: informe anual de 2018».

[150] Algunos autores lo califican como «fiasco». *Vid.* Carlos Malamud, «Finalmente ¿MERCOSUR?», *El periódico de España*, de 11 de diciembre de 2024, acceso el 17 de febrero de 2025. Disponible en: *https://www.epe.es/es/opinion/20241211/finalmente-mercosur-america-latina-112489597*

[151] Malamud, «Finalmente ¿MERCOSUR?».

Lisboa en el año 2007, la UE viene incorporando de manera consistente en todos sus ALC bilaterales y regionales de «nueva generación», denominados también acuerdos «Europa Global» por tener como origen la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una Europa global: competir en el mundo»[152], un CCDS en el que las Partes reconocen la importancia de fomentar el crecimiento del comercio internacional de forma que contribuya al desarrollo sostenible, en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes que se refuerzan mutuamente.

Con todos estos CCDS lo que la UE pretende es gobernar *a través* del comercio[153], es decir, «exportar» las normas, estándares y valores comunitarios a través de la utilización del poder del acceso al mercado europeo y al tamaño del mismo, pues toda esta serie de capítulos tienen como finalidad última la difusión de los valores comunitarios de protección del medio ambiente y de respeto de los derechos laborales fundamentales. Dentro de esta serie de capítulos, las partes se comprometen a respetar, promover y hacer realidad, en sus disposiciones legales y reglamentarias y en sus prácticas, los principios reconocidos internacionalmente relativos a los derechos fundamentales en el trabajo y las disposiciones contenidas en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en los que ambas Partes son parte. Asimismo, todos los CCDS incluyen un mecanismo de solución de diferencias autónomo, desligado del sistema de solución de diferencias genérico previsto en todos los ALC para cuestiones comerciales, en el que la cooperación, el diálogo y la resolución amistosa del conflicto constituyen los hilos conductores. Ahora bien, hasta hace poco, la constatación de una violación de este CCDS, tras el oportuno proceso de solución de diferencias, no derivaba en sanción alguna para la parte infractora.

La aparición de nuevos desafíos internos y externos y las críticas relativas a la ineficaz implementación de los CCDS manifestadas por el Parlamento Europeo, la doctrina[154] y la sociedad civil, hicieron que la Comisión Europea publicase el pasado 22 de junio de 2022 una Comunicación sobre el poder de las asociaciones comerciales[155] en la que establece cómo mejorar la contri-

---

[152] UE, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una Europa global: competir en el mundo» (COM (2006) 567 final, Bruselas, de 4 de octubre de 2006).

[153] Martínez San Millán, «European Union´s governance through trade: Considerations on the Proposal for a Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market».

[154] Algunos de los académicos más críticos con el, hasta ahora, modelo europeo de ALC han sido James Harrison, Mirela Barbu, Liam Campling, Franz Ebert, Axel Marx o Jan Orbie, quienes, en numerosas ocasiones, han investigado juntos para evidenciar los límites de este modelo y proponer mejoras.

[155] UE, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo» (COM (2022) 409 final, Bruselas, de 22 de junio de 2022).

bución de los acuerdos comerciales al desarrollo sostenible a través de una serie de prioridades estratégicas y puntos de actuación entre los que se incluye, por primera vez, la posibilidad de recurrir a sanciones comerciales en casos de incumplimiento específicos, haciendo suyo el discurso político de la condicionalidad en los ALC. El primer acuerdo que reflejó este mandato fue el Acuerdo UE-Nueva Zelanda, cuya firma se produjo el pasado 9 de julio de 2023, entrando en vigor el 1 de mayo de 2024[156].

Respecto del Acuerdo UE-MERCOSUR, para evitar la oposición de países como Francia, la versión de 2019 contenía un CCDS muy ambicioso en lo sustantivo, cuyo contenido ya superaba el nivel de protección ambiental previsto en otros ALC europeos con socios comerciales desarrollados como Canadá. Además, incluía requisitos nuevos que iban más allá de las obligaciones existentes en otros ALC referentes al intercambio de información y al fomento de iniciativas privadas voluntarias[157]. Ahora bien, al igual que sus homólogos en el tiempo, carecía de un mecanismo de solución de diferencias que pudiese conllevar la imposición de sanción alguna o la suspensión de los beneficios del acuerdo en caso de incumplimiento de estas disposiciones[158]. Esto hizo afirmar a Francia que «el acuerdo representaba una oportunidad perdida para que la UE utilizase su poder de negociación para obtener garantías sólidas que respondiesen a las expectativas medioambientales, sanitarias y, más en general, sociales de sus ciudadanos (…) las disposiciones del acuerdo sobre el respeto del principio de precaución, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de París y el reconocimiento de las preferencias europeas en materia de normas medioambientales y sanitarias, normas laborales y preferencias sobre bienestar animal ofrecen garantías relativamente frágiles»[159].

En este punto, conviene responder a la siguiente pregunta: ¿son fundados los temores de Francia respecto del deterioro del medio ambiente en caso de entrar en vigor el Acuerdo UE-MERCOSUR? En el año 2020, la Comisión Europea encargó una Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad del

---

156 Carmen Martínez San Millán, «Cambio de rumbo en la política comercial común de la Unión Europea: de la promoción a la condición», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 76 (2023): 191.

157 Roda Verheyen y Gerd Winter, «The Compatibility of the Draft EU-Mercosur Free Trade Agreement with EU and International Climate Protection Law», *Journal of World Trade* 58, nº. 6 (2024): 967.

158 Para un análisis exhaustivo del funcionamiento del sistema de solución de diferencias de los CCDS de los ALC europeos, véase Carmen Martínez San Millán, «Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea», Revista de Estudios Europeos 75 (2020).

159 FRANCIA, «Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable», Informe al Primer Ministro, de 7 de abril de 2020. Disponible en : *https://www.vie-publique.fr/rapport/276279-effets-potentiels-de-laccord-dassociation-entre-lue-et-le-mercosur*

Acuerdo UE-MERCOSUR a la London School of Economics (LSE) tras una consulta pública. El Informe final determinó que las exportaciones de todas las Partes implicadas en el acuerdo aumentarían en cualquier escenario, pero estas irían aparejadas, en todo caso, de aumentos globales de gases como el metano y el óxido nitroso, así como un aumento de las emisiones de CO2 en la UE, Brasil y Argentina, y un aumento moderado global del conjunto de las emisiones de gases efecto invernadero en los países del MERCOSUR[160]. Así, este Acuerdo UE-MERCOSUR, en lugar de promover el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente, provocaría un significativo deterioro climático. Además, algún estudio puntual ha señalado que un aumento del comercio de productos agrícolas como la soja podría exacerbar problemas de deforestación y pérdida de biodiversidad en países como Brasil[161].

En vista del Informe sobre el potencial impacto del acuerdo y de la oposición de algunos Estados miembros de la UE, la versión del 6 de diciembre de 2024 ha introducido, como hemos adelantado, modificaciones respecto del CCDS[162]. En primer lugar, la modificación más importante tiene que ver con el Acuerdo de París, respecto del cual se ha redactado un anexo específico denominado «el Acuerdo de París como un elemento esencial» [163]. En él, «las Partes reconocen que la amenaza mundial del cambio climático exige la cooperación más amplia posible de todos los países para reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático de una manera que no ponga en peligro la producción de alimentos, y que los países desarrollados sigan asumiendo el liderazgo. Las Partes reiteran su compromiso con la aplicación del Acuerdo de París adoptado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, reflejando la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales» [164]. En otras palabras, lo que las Partes buscan

---

[160] LSE, «Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur», de julio 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-Mercosur-Final-Report.pdf* , 86.

[161] Ilda Dreoni, Zoe Matthews y Marije Schaafsma, «The impacts of soy production on multi-dimensional well-being and ecosystem services: A systematic review», *Journal of Cleaner Production* 335, nº. 130182 (2022).

[162] Obviaremos hacer referencia expresa a los números de los capítulos y artículos concretos del acuerdo de 2024 porque, dado que se trata aún de un «acuerdo de principio», todavía no se han asignado muchos de esos números. Por ejemplo, el Anexo titulado «el Acuerdo de París como un elemento esencial» aparece dentro del texto como «Annex X.X».

[163] UE, «EU-MERCOSUR: Text of the agreement - Annex to the Trade and Sustainable Development chapter». Disponible en: *https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en*

[164] UE, «EU-MERCOSUR: Text of the agreement - Annex to the Trade and Sustainable Development chapter», preámbulo.

es la neutralidad climática para el año 2050. Lo más significativo de esta modificación es la posibilidad que tienen las Partes de suspender, en todo o en parte, los beneficios derivados del acuerdo en caso de incumplimiento de esta disposición por otra Parte. Esta suspensión es una medida de último recurso y solo puede imponerse en el caso de una violación particularmente grave y sustancial del Acuerdo de París. Además, dicha suspensión únicamente se aplicará durante el periodo mínimo necesario para resolver la cuestión de forma aceptable para las Partes. Vemos, de esta forma, que el Acuerdo UE-MERCOSUR de 2024 está, en parte, en conformidad con la Comunicación de la Comisión del año 2022 que proponía la conclusión de CCDS de tipo condicional y se asemeja a otros acuerdos como los concluidos con Reino Unido o con Nueva Zelanda. No obstante, la posibilidad de suspender el acuerdo solo está prevista para una violación del Acuerdo de París. El incumplimiento del resto de normas medioambientales internacionales contenidas en el CCDS continua sin generar suspensión o sanción alguna.

Otras novedades del anexo de 2024 tienen que ver, por ejemplo, con el refuerzo del compromiso de las Partes frente a la deforestación. En este anexo, Partes se comprometen a tomar medidas para detener la deforestación a partir de 2030. El anexo también incluye compromisos adicionales sobre comercio y empoderamiento y capacitación de las mujeres[165], desarrollo de cadenas de suministro sostenibles, incluidos los ámbitos de la energía y la transición ecológica[166], disposiciones para promover el comercio de productos sostenibles y productos que ayuden a conservar la biodiversidad y medios de vida de los pueblos indígenas o la reafirmación de los compromisos de la OIT, dando prioridad al trabajo infantil durante la aplicación.

Si bien es cierto que los cambios han sido importantes respecto de la versión de 2019, al igual que Francia, opinamos que la UE ha perdido una gran oportunidad para demostrar su compromiso con el desarrollo sostenible y hacer más efectiva la protección tanto del medio ambiente como de los derechos laborales fundamentales. El principal límite de este CCDS y su anexo de 2024 es la falta de extensión de la posible suspensión de los beneficios comerciales derivados del acuerdo en caso de incumplirse no solo a la disposición relativa al Acuerdo de París dentro del CCDS, sino a cualquier convenio internacional sobre medio ambiente o derechos laborales fundamentales

[165] La inclusión de la perspectiva de género dentro de los CCDS es algo que la doctrina y el CESE llevaban tiempo reclamando. *Vid.* UE, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (*DOUE* C núm. 227, de 28 de junio de 2018).

[166] En el anexo, la UE y MERCOSUR se comprometen a promover la adopción por parte de las empresas de prácticas empresariales responsables y a proporcionar un marco político de apoyo para la aplicación efectiva de los principios y directrices internacionales pertinentes, en particular la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales, los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas y las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.

incluido en el capítulo, al igual que ocurre en el Acuerdo UE-Nueva Zelanda. Para cumplir plenamente con el mandato de la Comunicación de la Comisión Europea de 2022, que propugnaba la conversión de esta serie de capítulos en herramientas condicionales dentro de la PCC de la UE, habría que integrar la posibilidad de sancionar cualquier tipo de incumplimiento del capítulo en cuestión, cosa que no ocurre en este CCDS del Acuerdo UE-MERCOSUR, en el que el procedimiento de solución de diferencias entre las Partes relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones del capítulo —amistoso y muy flexible— está totalmente desvinculado del procedimiento genérico previsto en el acuerdo para la solución de controversias comerciales, y en el que únicamente se sancionan los incumplimientos del Acuerdo de París, incumplimientos que, por otro lado, resultan muy difíciles de demostrar. El CCDS y su anexo de 2024 adolecen, asimismo, de otros límites, como por ejemplo la falta de actualización de las convenciones internacionales objeto de protección. Concretamente, los derechos laborales fundamentales incluidos nominativamente en el CCDS[167] se encuentran incluidos en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998[168] y en los ocho convenios fundamentales de la OIT. En el año 2022 se modificó la Declaración de la OIT de 1998 para incluir la seguridad y salud en el trabajo como nuevo derecho laboral fundamental[169]. Así, a día de hoy, diez son los convenios de la OIT considerados como fundamentales. Sin embargo, el CCDS del Acuerdo UE-MERCOSUR y su anexo de 2024 siguen contemplando únicamente los ocho anteriores.

A pesar de las novedades y mejoras, podemos observar cómo todavía había cabida para modificaciones más ambiciosas si lo que se busca es la efectiva protección del medio ambiente y acallar las protestas de países objetores como Francia, apoyadas en el asegurado impacto del acuerdo sobre el deterioro del medio ambiente, ya constatado por el Informe de la LSE de 2020, que pueden dificultar la llegada del Acuerdo UE-MERCOSUR a buen puerto. No sería de extrañar que Francia, junto con otros Estados miembros como Austria, Países Bajos, Polonia e Italia, consiga bloquear una vez más la ratificación del acuerdo y convertir este intento de 2024, precipitado para algunos,

---

[167] A saber, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

[168] OIT, «Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento», adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª reunión, 1998. Disponible en: *https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf*

[169] OIT, «Proposed resolution on the inclusion of a safe and healthy working environment in the ILO's framework of fundamental principles and rights at work», adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110ª reunion, 2022. Disponible en : *https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_847432.pdf*

en un segundo fracaso. Ahora bien, cierto es también que, como afirma el profesor Fernández Rozas, «su no ratificación implicaría la pérdida de una oportunidad única para generar un desarrollo comercial sustancial, especialmente en sectores clave como manufacturas, productos químicos, farmacéuticos y agrícolas, donde los elevados aranceles tanto en MERCOSUR como en la UE limitan el potencial transatlántico» [170].

## CONCLUSIÓN

El mundo actual es caos, conflicto e incertidumbre. Pero el caos no es un foso, es una escalera que conduce a nuevas oportunidades. La sociedad internacional tiene la oportunidad de demostrar que la cooperación interestatal es la clave para la supervivencia en un momento de crisis del multilateralismo y de preocupantes desafíos globales. La UE y el MERCOSUR llevan treinta años tratando de realizar tal demostración, aunque no siempre lo han tenido todo a su favor. Circunstancias extrínsecas e intrínsecas han dificultado la materialización de la Asociación Interregional que llevan décadas persiguiendo. Todavía hoy, dicha Asociación, se antoja lejana en el tiempo. No obstante, ambas organizaciones internacionales de integración no han cesado en sus intentos de avance. El acuerdo de principio en materia comercial firmado el pasado 6 de diciembre de 2024 en Montevideo constituye un paso al frente y un potente mensaje al mundo: la cooperación económica y política entre Estados y regiones se alza como la principal respuesta al obstruccionismo y a la fragmentación.

Con este acuerdo se pretende crear la mayor zona de libre comercio existente hasta la fecha, formada por más de 780 millones de personas. Dicho acuerdo contribuirá a mejorar las economías de todos los Estados Parte, beneficiará a consumidores y empresas, y restará poder e influencia a otras potencias económicas con gran presencia en América Latina como EEUU o China. Ahora bien, no hay miel sin hiel. Los informes oficiales sobre el posible impacto del acuerdo sobre el medio ambiente no son nada halagüeños. De entrar en vigor el acuerdo, el futuro incremento de los intercambios de bienes y servicios entre Europa y Suramérica llevará aparejado inexorablemente un grave deterioro del medio ambiente. Estas predicciones, junto con la posibilidad de entrada en el mercado europeo de productos mercosureños de origen agropecuario mucho más competitivos, han hecho que un grupo de Estados miembros de la UE, capitaneados por Francia, se oponga frontalmente a la ratificación del acuerdo comercial. Para superar la oposición, la Comisión Europea ha logrado incorporar un ambicioso CCDS en el Acuerdo UE-MERCOSUR en el que la correcta implementación del Acuerdo de París supone un elemento esencial. De hecho, una violación grave del Acuerdo de París puede derivar en la suspensión de los beneficios del acuerdo comercial

[170] Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes», 23.

para la Parte infractora. Pero solo del Acuerdo de París. Un incumplimiento del resto de normas laborales y medioambientales internacionalmente reconocidas integradas en el CCDS no deriva, en ningún caso, en una suspensión de los beneficios del acuerdo o en sanción alguna, siendo contrario, este capítulo, a la estrategia fijada por la propia Comisión en junio de 2022, según la cual, todos los CCDS incorporados en los ALC de la UE debían adoptar, a partir de ese momento, un enfoque condicional.

Si bien la reducción o eliminación de las barreras comerciales entre Estados y organizaciones de integración regional mediante acuerdos gobernados por el Derecho internacional supone un refuerzo de la cooperación interestatal y una mejora del desempeño económico y del desarrollo de los Estados implicados, el libre comercio debe ir de la mano de la protección del medio ambiente y de los derechos laborales fundamentales. El Acuerdo UE-MERCOSUR y, especialmente, el CCDS incorporado en el texto del acuerdo en su versión de diciembre de 2024, podía haber sido más sido más ambicioso en términos de seguimiento y sanción por incumplimiento. Aunque esto hubiese agradado a Francia y facilitado el proceso de ratificación en el seno de la UE, un capítulo puramente condicional habría significado el rechazo del bloque mercosureño. Estamos ante una balanza muy difícil de equilibrar.

De lo que no cabe duda es que el entusiasmo depositado en la firma del acuerdo de principio y el esfuerzo de las partes negociadoras a lo largo de estos últimos treinta años demuestran que la Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR, a pesar de resultar un proceso complejo e inconcluso, terminará por llegar.

## BIBLIOGRAFÍA

Alagappa, Muthiah. «Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis». *Review of International Studies*, nº. 21 (1995): 359-387.

Aldecoa Luzarraga, Francisco. «El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina». *Revista de Instituciones Europeas* 22, nº. 3 (1995): 761-792.

Álvarez, María Victoria, y Julieta Zelicovich. «El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador». *Relaciones Internacionales*, nº 44 (2020): 107-125.

Barbé Izuel, Esther. «Multilateralismo, adaptación a un mundo con potencias emergentes». *Revista Española de Derecho Internacional* LXII, nº. 2 (2010): 21-50.

Bianculli, Andrea C. «Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU–MERCOSUR Negotiations?». *Politics and Governance* 8, nº. 1 (2020): 254-265.

Bizzozero, Lincoln. «El acuerdo marco interregional UE-Mercosur: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica». En *Los rostros del Mercosur. Un difícil camino de lo comercial a lo social,* ed. por Gerónimo de Sierra, 373-390. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

Blanc Altemir, Antonio. «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-MERCOSUR? El largo y tortuoso proceso negociador». *Revista Española de Derecho Internacional* LVII, nº. 1 (2005): 503-512.

Blanc Altemir, Antonio. «¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea? La negociación del nuevo acuerdo con el MERCOSUR». *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 34 (2018): 921-968.

Blanc Altemir, Antonio. «El acuerdo Unión Europea-Mercosur». En *La Unión Europea promotora del libre comercio: Análisis e impacto de los principales acuerdos comerciales*, coord. por Antonio Blanc Altemir, 193-218. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2020.

Bontempo, Tomás. «Un acuerdo marcado por el escepticismo periférico avances y resistencias en el tratado de libre comercio MERCOSUR-Unión Europea». *Derecho y Economía de la Integración*, nº. 8 (2020): 65-78.

Borrell, Josep. «Acuerdo UE-Mercosur: un imperativo geopolítico». *El País*, de 8 de diciembre de 2024, acceso el 17 de febrero de 2025. Disponible en: *https://elpais.com/internacional/2024-12-08/acuerdo-ue-mercosur-un-imperativo-geopolitico.html%5d?event_log=oklogin*

Bouzas, Roberto. «Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR». *Nueva Sociedad*, nº. 190 (2004): 125-135.

Caldentey del Pozo, Pedro. «El regionalismo a examen. La crisis global de la integración». *Revista de Fomento Social* 74, nº. 3 (2020): 349-368.

Carvalho de Vasconcelos, Raphael. «Los 30 años del MERCOSUR: retos, logros y el futuro de la integración regional». *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 9, nº. 17 (2021): 162-171.

Castro Alegría, Rafael, y Deflet Nolte. «El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones». *Relaciones Internacionales*, nº. 52 (2023): 135-152.

Costa Fernández, Oriol. «Introducción: el multilateralismo en crisis». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº.101 (2013): 7-25.

Díaz Mier, Miguel Ángel y Pueyo Abardía, Silvia. «Integración y regionalismo: reflexiones desde un punto de vista económico». En La *Organización Mundial del Comercio y el regionalismo europeo*, coord. por Irene Blázquez Navarro, Carlos Espósito Massicci y Antonio Remiro Brotóns, 41-80, Madrid: Dykison, 2001.

Doctor, Mahrukh. «Why bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement». *Journal of Common Market Studies* 45, nº. 2 (2007): 281-314.

Dreoni, Ilda, Zoe Matthews y Marije Schaafsma. «The impacts of soy production on multi-dimensional well-being and ecosystem services: A systematic review». *Journal of Cleaner Production* 335, nº. 130182 (2022): 1-16.

Fernández Rozas, José Carlos. «El Acuerdo entre la UE y los Estados del MERCOSUR de 2024: oportunidades e inquietudes». *La Ley Unión Europea*, nº. 132 (2025): 1-40.

García Blanksman, Ramiro. «Hacia una integración regional más eficiente: Los impactos en el MERCOSUR del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y un cambio para una mejor ejecución». *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 9, nº. 17 (2021): 78-103.

Gomes Saraiva, Miriam. «Brazil's Strategies and Partnerships: The Place of the European Union». *Perspectives* 20, nº. 2 (2012): 45-62.

Gross Espiell, Héctor. «El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea». *Revista de Información Legislativa de Brasilia* 28, nº. 111 (1991): 203-228.

Haboba, Sabrina Elena, *et. al.* «Hacia el Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UE: Proceso de negociación y factores condicionantes». *Revista Electrónica Iberoamericana* 12, nº. 1 (2018): 1-37.

Hurrel, Andrew. «Regionalism in Theoretical Perspective». En *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, ed. por Louise Fawcett y Andrew Hurrel, 37-73. Nueva York: Oxford University Press, 1995.

Jiménez Piernas, Carlos. «Los procesos de integración americanos y el modelo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)». *Cuadernos de Estrategia*, nº. 136 (2007): 91-119.

Kwan, Chi Hung. «The China–US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects». *Asian Economic Policy Review* 15 (2020): 55-72.

López Crespo, Antonio. «El Acuerdo UE-MERCOSUR en el espejo». *Informe OICEX* 2019. Disponible en: *https://marcotraderevista.com/el-acuerdo-ue-mercosur-en-el-espejo*

Malamud, Andrés. «Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences». *EUI Working Paper RSCAS*, nº. 20 (2013): 1-12.

Malamud, Carlos, y Federico Steinberg, «El acuerdo UE-MERCOSUR: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?». *ARI Real Instituto Elcano*, nº. 78 (2019): 1-6.

Malamud, Carlos. «Finalmente ¿MERCOSUR?». *El periódico de España*, de 11 de diciembre de 2024, acceso el 17 de febrero de 2025. Disponible en: *https://www.epe.es/es/opinion/20241211/finalmente-mercosur-america-latina-112489597*

Manero Salvador, Ana. *Los tratados de libre comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea*. Barcelona: Bosch, 2018.

Martínez San Millán, Carmen. «Cambio de rumbo en la política comercial común de la Unión Europea: de la promoción a la condición». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 76 (2023): 185-211.

Martínez San Millán, Carmen. «European Union´s governance through trade: Considerations on the Proposal for a Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market». *Spanish Yearbook of International Law*, nº. 28 (2023): 163-189.

Martínez San Millán, Carmen. «Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea». *Revista de Estudios Europeos* 75 (2020): 72-85.

Martínez San Millán, Carmen. «La Unión Europea y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe como región estratégica para la Unión». En *El refuerzo de la Acción Exterior de la Unión Europea: Entre autonomía y multilateralismo basado en normas*, dir. por Eduardo Jiménez Pineda y Paula García Andrade, 293-321. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2025.

Martínez San Millán, Carmen. *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024.

Moreiro González, Carlos J. «Los acuerdos comerciales de la UE en el Tratado de Lisboa». En *La Unión Europea y el Mediterráneo: desarrollo, comercio y política Euromediterránea*, coord. por Vicente Garrido Rebolledo y José María López Bueno, 59-67. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria, 2008.

Murillo Zamora, Carlos. «Aproximación a los regímenes de integración regional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº. 8 (2004): 1-31.

Papageorgiou, Ioannis F., y Katrin Nyman-Metcalf. «La legitimidad de los procesos de integración regional». *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* 6, nº11 (2018): 12-28.

Pioli, Fernando. «El ingreso de Venezuela al Mercosur: potencialidades para las exportaciones argentinas». *Revista del CEI*, nº. 6 (2006): 59-65.

Pons Rafols, Xavier. «Estados soberanos y cooperación multilateral: el papel de las organizaciones internacionales». En *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009)*, coord. por José Martín y Pérez de Nanclares, 103-146. Madrid: Iustel, 2010.

Remiro Brotóns, Antonio. «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden mundial». *Revista Española de Derecho Internacional* LI, nº. 1 (1999): 11-57.
Riveros Marín, Edgardo. «El multilateralismo en crisis». *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, nº. 26 (2023): 95-133.
Romero Méndez, Carlos. «La entrada de Venezuela en MERCOSUR: repercusiones internas». *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (2007): 1-45
Ruggie, John Gerard. «Multilateralism: The Anatomy of an Institution». *International Organization* 46, nº. 3 (1992): 561-598.
Sáenz de Santamaría, Paz Andrés. «La agresión rusa a Ucrania: contexto y perspectiva global desde el Derecho Internacional». En *El Derecho Internacional y Europeo contemporáneos ante la agresión rusa a Ucrania,* dir. por María Dolores Bollo Arocena y Eduardo Jiménez Pineda, 21-27. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024.
Sanahuja, José Antonio, y José Damián Rodríguez. «Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización». *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina*, nº. 13 (2019): 1-29.
Sanahuja, José Antonio. «Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe». *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 7 (2009): 11-54.
Sanahuja, José Antonio. «Las cuatro crisis de la Unión Europea». *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y res-puestas globales* (2012): 51-84.
Slominska, Beata, y Marek Wasinski, «The Prospects for U.S. Trade Policy under the Trump Administration». *The Polish Quarterly of International Affairs* 26, nº. 1 (2017): 83-98.
Söderbaum, Fredrik, y Luk Van Langenhove. «Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism». *European Integration* 27, nº. 3 (2005): 249-262.
Urbaneja Cillán, Jorge. *La crisis del Estado de Derecho en los estados miembros de la Unión Europea.* Navarra: Aranzadi, 2023.
Verheyen, Roda, y Gerd Winter. «The Compatibility of the Draft EU-Mercosur Free Trade Agreement with EU and International Climate Protection Law». *Journal of World Trade* 58, nº. 6 (2024): 963-987.
Zambrano Jáuregui, Camilo. «El multilateralismo actual: crisis y desafíos». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8, nº. 1 (2013): 45-60.
Zelicovich, Julieta. «El Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea en su recta final». *Documentos de Análisis Fundación Carolina*, nº. 13 (2019): 1-12.