

LA ASIMETRÍA DE LAS RELACIONES
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR:
UNA ALIANZA SECUNDARIA PARA EUROPA,
PERO ESENCIAL PARA EL MERCOSUR

La red de relaciones exteriores de la Unión Europea cubre hoy casi la totalidad del planeta, gracias a varias centenas de acuerdos internacionales y a las 128 delegaciones de la Comisión Europea que la representan en todas las regiones del mundo. Para ello se inventó una verdadera técnica diplomática y jurídica, a menudo tomada del derecho internacional y adaptada a la originalidad comunitaria. El sistema de acción externa de la Unión Europea comprende, además de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), creada en la década de 1990, estructuras muy variadas de negociación, procedimientos complejos, un esbozo de tipología de acuerdos internacionales, socios inusitados e interpretaciones jurisprudenciales a veces sorprendentes. En efecto, las relaciones exteriores de la Unión Europea ya fueron percibidas como un indicio de la situación general del bloque: “ellas son al mismo tiempo un símbolo de su influencia y de su poder de atracción sobre el mundo, y el reflejo de las actitudes de los Estados miembros con relación al proceso de integración”.⁸³³

El Mercosur, por su parte, cuenta con cerca de una decena de acuerdos internacionales, y padece una dificultad crónica para expresarse al unísono. Europa también vive graves divergencias en su interior, pero una estructura institucional sólida hace que esa acción externa no se vea comprometida, especialmente en cuanto a la política comercial común, en la cual la Comunidad dispone de una competencia exclusiva.

Así, mientras las conquistas de la Unión en materia de relaciones externas se relacionan con el desarrollo de la PESC⁸³⁴ y con el reparto de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros,⁸³⁵ el problema crucial de las relaciones

⁸³³ Jean-Victor Louis, “Les relations extérieures de l’UE: unité ou complémentarité”, en *RMU*, Exc 4/1994, p. 5.

⁸³⁴ Para las conquistas y modificaciones recientes de la PESC, véase Christine Carotenuto, “Les deuxième et troisième piliers”, en *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Estrasburgo, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, pp. 207-227.

⁸³⁵ Véase, por ejemplo, el parecer 2/00 del Tribunal de Justicia, del 6 de diciembre de 2001, relativo a la conclusión del Protocolo de Cartagena sobre la prevención de riesgos biotecnológicos, adoptado el 29 de enero de 2000, en Montreal, en el ámbito de las Naciones Unidas. En este parecer, el juez comunitario retoma las célebres discusiones sobre esta materia, para responder a la cuestión levantada por la Comisión, que consiste en saber si “las competencias que los Estados miembros ejercen en el área de la protección al medio ambiente

internacionales del Mercosur se sitúa en otro plano: la ausencia de una política comercial común y el fracaso del arancel externo común, que amenazan su existencia como bloque. Por otro lado, una desconfianza recíproca e histórica sobre diversas cuestiones internacionales anula la posibilidad de una acción organizada en la escena mundial. Consecuentemente, el problema de las relaciones externas presenta en los dos conjuntos regionales dimensiones difícilmente comparables.

Sin embargo, el Mercosur y la Unión Europea se relacionan desde la creación del bloque sureño. La CEE mantuvo relaciones con los países de la Cuenca del Plata desde el inicio de la década de 1970. Un análisis sistemático de estas relaciones es un desafío de envergadura que suscita graves dificultades metodológicas.

En primer lugar, las relaciones entre los países de la Comunidad y los del Mercosur deben evidentemente ser excluidas de este análisis, en razón de la amplitud del período histórico cubierto y de la multiplicación de las áreas de reflexión que tal estudio supondría.⁸³⁶ En segundo lugar, un estudio de la importancia de las relaciones con el Mercosur en el conjunto de relaciones exteriores de la Unión implicaría un largo itinerario de investigación sobre la Comunidad y su vasta red, excluyendo la perspectiva del Sur. Aunque tal esfuerzo pudiese ser revelador de la reducida importancia del Mercosur en las relaciones exteriores de la CE, una vez más se tendría un profundo abordaje de la Unión y de sus socios, dejando de dar el adecuado tratamiento a las complejas y asimétricas relaciones específicas entre la Unión y el Mercosur.

poseen un carácter residual en relación con la competencia predominante de la Comunidad para asumir compromisos internacionales”, disponible en <europe.eu.int/cj/index-fr>.

⁸³⁶ Las relaciones bilaterales entre los países de la Comunidad y los países del Mercosur fueron y continúan siendo objeto de innumerables investigaciones, en áreas y épocas variadas; véanse, por ejemplo, Amado Cervo, *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*, Brasília, UNB, 1991; Luiz Claudio Cardoso y Guy Martinieri (org.), *Brasil-França: vinte anos de cooperação em ciência e tecnologia*, Brasília, IPRI, 1989; Alan Manchester, *Preeminência inglesa no Brasil*, San Pablo, Brasiliense, 1973; Luiz Alberto Moniz Bandeira y Samuel Pinheiro Guimarães (org.), *Brasil e Alemanha: a construção do futuro*, Brasília, IPRI, 1995; Christian Lohbauer, *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria*, San Pablo, Konrad Adenauer. Edusp, 2000.

Sin embargo, un análisis limitado a las relaciones interregionales en sentido estricto (los acuerdos de 1992 y 1995, las rodadas de negociaciones en curso) no permitiría distinguir el alcance de los desafíos impuestos por la evolución de esta asociación. En realidad, los puntos de contacto entre la Comunidad y el Mercosur se encuentran igualmente en el marco de la política de ayuda al desarrollo en los foros donde se lleva a cabo la estrategia política de Europa para América Latina.

Al elegir la asimetría de las relaciones interregionales como objeto principal de estudio, el método de la oposición entre el enfoque comunitario del Mercosur y el enfoque *mercasureño* de Europa se impone. Evidentemente, los planes de estudios serán tan diferentes como sus objetos. El enfoque comunitario del Mercosur será analizado de forma necesariamente superficial y generalista: se trata simplemente de colocar en perspectiva la doble evolución de estas relaciones. Por un lado, las relaciones de la Comunidad con el Cono Sur, inicialmente desprovistas de cualquier especificidad, que pasan del conjunto general de relaciones con el Tercer Mundo⁸³⁷ al enteramente nuevo conjunto de relaciones con América Latina, para tornarse enseguida un elemento central de las relaciones entre los dos continentes. Por otro lado, el contenido de estas relaciones avanza en dimensiones paralelas: en el área de la ayuda internacional, evoluciona en función del perfeccionamiento de la propia política europea de cooperación al desarrollo. En el área de comercio responde, a veces hasta de modo innovador, al proceso por el cual las relaciones comerciales de la Comunidad se tornan cada vez más complejas. Finalmente, en el área política, progresa en la medida en que son institucionalizados varios tipos de diálogo. Para retomar la expresión de Claude Blumann, se está frente a “relaciones asimétricas complejas y ascendentes”.⁸³⁸ Así, el primer título revela el lugar marginal reservado a América Latina por la Comunidad Europea, pero presenta al Mercosur como un evento positivo en la evolución de esas relaciones.

⁸³⁷ Para una crítica a esta expresión, véase p. 370.

⁸³⁸ “Des relations asymétriques complexes et ascendantes entre l’UE et les Amériques”, en *Le partenariat entre l’UE et les Amériques*, Rennes, CEDRE-Apogée, 1999, pp. 315-366.

Desde el punto de vista del Mercosur, cuya inserción internacional está en considerable atraso respecto a Europa, la alianza interregional es un elemento primordial de su propia evolución interna. En realidad, el bloque se enfrenta a los desafíos, ya experimentados por la Comunidad, de la ampliación y de la profundización. La fuerza centrípeta de los Estados Unidos, actualmente expresada por el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sugiere la adopción de una estrategia pendular, que no es extraña a la historia diplomática del Sur. Los dilemas internos del Mercosur no le permiten explotar todas las potencialidades de las posibles alianzas internacionales. Algunas de ellas podrían llevar a su completa desaparición. El segundo título presenta a la Unión como una aliada decisiva para la continuidad de la integración latinoamericana.