

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCADO COMÚN DEL SUR: DOS INTEGRACIONES REGIONALES COMPLEMENTARIAS ANTE UN ESCENARIO DE GRANDES DESAFÍOS GLOBALES E INTERNOS

FERNANDO MANERO MIGUEL
Catedrático de Geografía Humana
Profesor Emérito de la Universidad de Valladolid

INTRODUCCIÓN

Plantear una reflexión sobre este tema, y además en el marco de los objetivos que animan la publicación de esta obra colectiva, inspirada en el encuentro transatlántico e interdisciplinar, constituye una tarea tan necesaria como oportuna. Coincidiendo con la conmemoración del sesenta aniversario de la firma de los Tratados de Roma (1957) y cuando el Tratado de Asunción (1991), que dio origen al Mercado Común del Sur (Mercosur), supera el cuarto de siglo, abrigamos ya la perspectiva suficiente para analizar el significado de ambos procesos de integración y lo que realmente han supuesto con vistas a la profundización de las interrelaciones fraguadas a lo largo del tiempo, y con las matizaciones que objetivamente quepa hacer, entre uno y otro. Y es que, sin ignorar las vicisitudes, las tensiones e incluso contradicciones que respectivamente los caracterizan, no cabe duda que los vínculos que enlazan estas experiencias aportan consideraciones muy valiosas y esclarecedoras acerca del significado de los procesos de integración regional, de los que constituyen sendos paradigmas altamente representativos.

En uno y otro caso la integración ha respondido a la voluntad política de acometer acuerdos de ámbito supraestatal inicialmente encaminados a resolver situaciones históricamente críticas, marcadas, y en especial en Europa, por los conflictos, las divergencias y la destrucción. De entrada la integración supone una voluntad decidida favorable a la modificación sustancial de los comportamientos políticos precedentes, caracterizados por situaciones de fractura y desencuentro, que tratan de ser neutralizadas mediante fórmulas de acuerdo y negociación que de manera consistente, y con visión duradera, lo hagan posible y viable. Basada, por tanto, en la defensa de objetivos de prevención de conflictos como una de sus premisas esenciales – de la que será testimonio fundacional la propia Declaración de Robert Schumann el 9 de

mayo de 1950 -, esta posición proclive a la confluencia de intereses políticos empeñados en la distensión tiende a implicar al mismo tiempo la asunción de compromisos ulteriores asociados a las ventajas y posibilidades que derivan de la integración económica mediante la puesta en práctica de mecanismos encaminados a la articulación de estrategias económicas y flujos comerciales complementarios entre países y abierta, por tanto, a un amplio abanico de opciones que, según la conocida tipología sobre la integraciones económicas regionales desarrollada por Bela Balassa (1964), van desde el establecimiento de una zona de libre cambio (unión aduanera) hasta la constitución de una unión política, económica (mercado común) y monetaria, hasta culminar en la creación de una moneda única. Dada la importancia de las tendencias detectadas y de los efectos, reales o potenciales, ocasionados por los procesos de integración en un contexto de interdependencias económicas crecientes que modelan y reorientan las estrategias del poder público, parece pertinente recurrir a ellos como elementos de juicio de cara a un mejor conocimiento mutuo, que además resulta particularmente útil cuando se analizan las analogías que los unen y las ostensibles diferencias que los separan.

En principio, no es posible entender la envergadura de sus impactos ni la trascendencia de las directrices de articulación en torno a un proyecto compartido sin aludir previamente a la relevancia geográfica que los caracteriza. Y es que los procesos de integración cristalizan en la formación de territorios de gran complejidad desde el punto de vista estructural. Pues, más allá de una historia compartida, es bien cierto que la diversidad geográfica define la existencia de marcados contrastes, en las respectivas escalas, en la heterogeneidad de los rasgos naturales, en la dimensión demográfica, en el nivel de desarrollo, en los comportamientos culturales, en los modelos de organización político-administrativa, etc. Nos situamos, en fin, ante un complejo muestrario de elementos diferentes cuya imbricación desde una visión vertebradora y complementaria resulta tan interesante desde el conocimiento como complicada en cuanto a las pautas de gestión susceptibles de ser aplicadas.

De ahí deriva, por tanto, la configuración de un escenario caracterizado por los contrastes, las desigualdades e incluso las contradicciones, no siempre reductibles a los objetivos de armonización que inicialmente se persiguen. Todo ello exige un gran esfuerzo que solo puede ser acometido, con resultados satisfactorios, mediante la toma de decisiones sustancialmente orientadas en una doble dirección: de un lado, hacia la profundización en el conocimiento científico de la propia realidad territorial sujeta a la integración, con el fin de valorar el alcance de las políticas públicas y de lograr al

tiempo la implicación de los agentes sociales en la plasmación de los proyectos emprendidos; y, de otro, hacia una adaptabilidad a las variaciones introducidas por las tendencias de cambio que definen el contexto internacional, de modo que los instrumentos aplicables se acomoden, en sintonía con el panorama globalizado en que se inscriben, a las complejidades inherentes a los procesos de integración supraestatal. Desde esta perspectiva, es lógico admitir el enorme y azaroso reto que supone la puesta en marcha de ambiciosos planes de integración, abiertos a las diferentes modalidades con que pueden ser acometidos – “economicista, funcionalista y solidario” en opinión de Lázaro (1999) – y como prueba fehaciente de la voluntad de los Estados que los abordan en pro de la búsqueda de objetivos difícilmente alcanzables de manera individualizada (Celimène et Lacour, 1997).

Sobre esta base parece oportuno, con el fin de destacar la expresividad de la visión comparativa que se pretende poner de manifiesto, centrar la atención en tres aspectos: los factores determinantes de la situación crítica en que se encuentran ambos bloques; el significado y perspectivas de las estrategias encaminadas a su consolidación en el contexto de la globalización; y el horizonte en el que se desenvuelven los objetivos en pro del afianzamiento de sus vínculos comerciales. Así concebido, este texto se plantea no como un análisis detallado de los fenómenos explicativos sino como una reflexión apoyada en el conocimiento empírico de unas realidades complejas, espacialmente distantes pero llamadas a entenderse en función de los múltiples lazos que las unen. En un momento particularmente decisivo de su historia y condicionados en sus estrategias específicas por los paradigmas asociados a la globalización y a la reestructuración hegemónica de la economía mundial, es evidente que el estudio de las relaciones entre Europa y América Latina se inserta en un panorama cambiante, no exento de incertidumbres, en el que las posiciones ostentadas por la Unión Europea y el Mercado Común del Sur cobran una dimensión de extraordinaria relevancia estratégica, como corresponde a un escenario, del que participan, caracterizado por los esfuerzos, tanto las contradicciones como las potencialidades.

1. LA UNIÓN EUROPEA COMO PARADIGMA DE UNA INTEGRACIÓN AVANZADA

Aunque el conocimiento de la Unión Europea descansa sobre un voluminoso e importante acervo bibliográfico y documental, parece pertinente llamar la atención, aunque sea de manera concisa, sobre aquellos aspectos que necesariamente han de ser

traídos a colación cuando se trata de poner de manifiesto lo mucho que ha representado y representa en la configuración y reestructuración del mundo contemporáneo. No es posible entender los equilibrios que han tenido lugar a partir de la segunda mitad de los años sesenta del siglo XX sin otorgar la atención que merece al papel desempeñado por la materialización, consolidación y proyección de la iniciativa cuya finalidad no fue otra que la de fraguar un pacto voluntario entre Estados soberanos. Es bien sabido que el proyecto europeo se alumbró para hacer posible la recuperación de unos Estados que, víctimas de una situación de confrontación secular, habían quedado asolados por el auge de los nacionalismos xenófobos y los desastres de la Segunda Guerra Mundial. Experiencias terribles, de las que no había que olvidarse, para tomar conciencia de que, como señaló el ex canciller alemán Helmut Kohl, “la construcción europea salvó a Europa del infierno”.

Refractaria a la defensa de una identidad específica, nada tiene de extraño que la experiencia europea fuese calificada por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea (1985-1995) como un “objeto político no identificado”, aunque, eso sí, novedoso en el sentido de que sus raíces se sustentan en la voluntad por parte de sus Estados miembros de compartir soberanía para así garantizar la paz, asegurar la democracia y defender los derechos humanos. Es interesante destacar que la defensa de estos valores ha primado sobre la presión a favor de la posible emergencia de una identidad europea. Como bien señala Marion (2009), “la complejidad de los espacios y de las culturas implicadas, así como la ausencia de una visión común respecto a las fronteras exteriores impide una percepción clara y, por tanto, una legitimación del espacio comunitario”, para llamar la atención sobre un aspecto, derivado de esa tendencia, no menos relevante, y que atañe a la propia formulación de un concepto de identidad “que privilegia más las redes que el territorio, ofreciendo orientaciones para una ciudadanía nueva”.

A la postre, la Unión Europea ha llegado a ser el espacio de integración regional más evolucionado del mundo. Constituye el único caso representativo de los diferentes estadios en los que se encuadra un proceso de integración gradual, tendente a la plenitud de sus posibles efectos en la reestructuración del espacio integrado. Nacida como Zona de Libre cambio (Tratados de Roma, 1957), su evolución hacia la Unión Aduanera y el afianzamiento del Mercado Común (Acta Única, 1986), el tránsito hacia la Unión Económica y Monetaria, culminada con la aprobación del euro como moneda única (1999). Mas la importancia de esta trayectoria viene al tiempo ratificada por la voluntad

de adaptación a los cambios que a lo largo de su trayectoria se han producido tanto en el entorno internacional como en virtud de las exigencias planteadas por el despliegue de las diferentes etapas de la ampliación, que ha cristalizado en una estructura de la que forman parte 28 Estados, muy dispares entre sí. Profundizar en el estudio de los grandes acuerdos que, reflejados en Tratados, han encauzado esta línea estrategia en pro de la integración resulta sin duda una experiencia muy aleccionadora. Especial hincapié convendría hacer en el Acta Única (1986), en el Tratado de Maastricht que crea la Unión Europea (1992), sentando los fundamentos de la Unión política y la Unión monetaria, el Tratado de Amsterdam (1997), el Tratado de Niza (2001), el proyecto, fallido, de Constitución Europea (2004), el Tratado de Lisboa (2007) y el Tratado de Funcionamiento (2010), con sus Protocolos y Anexos respectivos. A través de esta secuencia documental se ha ido consolidando una copiosa trama normativa con la que se trata de dar respuesta a las necesidades que en cada momento ha planteado la configuración debidamente articulada de un bloque cada vez más complejo y precisado de instrumentos capaces de garantizar la seguridad jurídica de las decisiones en un ámbito de dimensión supraestatal, preservando los equilibrios a que esa coordinación obliga mediante el cumplimiento de la transposición legal y las correspondientes responsabilidades comunes que de ella derivan (Caporaso, 2000).

Si a eso se une el amplísimo elenco de referencias reguladoras alusivas a las políticas sectoriales y regionales, a las relacionadas con la defensa de la cohesión social y económica – entendida como el “valor añadido de la solidaridad europea” (Landaburu, 1995) -, haciéndola coexistente con la competitividad del territorio, con el reconocimiento del enfoque espacializado en el que han de estar integradas dichas actuaciones (ESPON, 2006), con la calidad de vida, con la mejora de la accesibilidad, y con el apoyo a las diferentes modalidades de cooperación como estrategias de desarrollo compartido a diferentes escalas, el balance obtenido puede calificarse de impresionante, sin parangón en el mundo. Tanto es así que, más allá de la inexcusable crítica que en ocasiones debe hacerse y de las vicisitudes, contratiempos, incumplimientos o dificultades a las que se ha tenido que enfrentar la construcción del proyecto comunitario europeo, no cabe duda del importante factor de originalidad que representa el hecho de haber conseguido fraguar las etapas de un proceso de ampliación espacial y de formulación estratégica sin precedente alguno en el que ampararse como referencia.

2. INCERTIDUMBRES Y DESAFIOS DE LA INTEGRACION EUROPEA

Sin embargo, y pese a los resultados de la experiencia comunitaria europea, bien puede decirse que las perspectivas a que se enfrenta no la sitúan ante un escenario liberado de incógnitas, problemas e incluso riesgos de desafección. Aunque las encuestas de valoración efectuadas a comienzos del siglo XXI arrojaban resultados muy favorables en cuanto al nivel de estima recibido por parte de la sociedad, sorprende observar el cambio de giro ocurrido en la segunda mitad de la primera década de la actual centuria. Un efecto traumático lo proporcionó, en principio, el voto en contra (29 de mayo de 2005) por parte de Francia del Tratado que establecía una Constitución para Europa, y que fue seguido pocos días más tarde por el rechazo de los Países Bajos. La dificultad de sacar adelante el tratado constitucional pone en evidencia una situación crítica interna que en el tiempo coincide con los fenómenos de alteración social, económica y política asociados a la crisis desencadenada a partir de 2008. De esta forma puede hablarse de una conjunción de factores en los que se entreveran circunstancias o fenómenos específicamente relacionados con los cambios ocurridos en el contexto internacional y los que, por su parte, remiten a problemas detectados en el funcionamiento interno de la Unión, hasta el punto de poner en riesgo la consistencia y el prestigio de los logros alcanzados e incluso, a la postre, la propia viabilidad del proyecto. Las tendencias observadas en el panorama global reflejan, pues, situaciones de carácter crítico generadoras de fuertes impactos en el edificio comunitario europeo. Esas tendencias representan importantes desafíos que ponen a prueba la capacidad de la Unión Europea para hacerlos frente a partir de los instrumentos disponibles para ello. Para entender el significado de los retos que tienden a modelar sus estrategias, convendría desglosarlos en dos frentes principales.

De un lado, particular atención merecen aquellos que emanan de las tensiones y dinanismos ocurridos en el *contexto económico internacional*, y que obviamente fuerzan a la adaptación a ellas de las propias estructuras comunitarias. Si parecen incuestionables los efectos que desde la perspectiva de la competitividad de las empresas y de la posición europea en la economía mundial¹ - amenazada por problemas

¹ Todos los análisis coinciden en señalar el sensible fortalecimiento que en esta época la economía europea ha adquirido en la estructura del comercio internacional, como principal área impulsora del multilateralismo – plenamente compatible con la aplicación de las prácticas bilaterales o trilaterales- y de la liberalización de sectores dotados de un fuerte dinamismo (contratación pública, servicios financieros, transportes, inversiones, etc.).

evidentes de vulnerabilidad en empresas y sectores y de crisis social en virtud de sus impactos en el mercado laboral - han provocado las recomposiciones jerárquicas derivadas de la globalización de la economía, no cabe duda al mismo tiempo del fuerte trauma provocado por la crisis financiera desencadenada en 2008, cuya magnitud llegó a poner en peligro la continuidad del euro - de “crisis existencial para el euro y para la integración europea en su conjunto”, la ha calificado Loukas Tsoukalis (2016) - y la fortaleza de la economía de la Región en el mundo, agravando las repercusiones ya asociadas a las inserción en las lógicas impuestas por el cambio global.

Los problemas de endeudamiento y liquidez de varios de los Bancos principales de la eurozona han amenazado con la estabilidad global del sistema financiero en un momento coincidente con la crítica situación en que se debaten algunos Estados miembros ante la incapacidad de financiar la deuda pública y de reducir sus déficits, acentuada además por los elevados niveles en que se han llegado a situarse sus respectivas primas de riesgo. La decisión de proceder al rescate ha afectado, al fin, a Grecia, Irlanda y Portugal, con las consiguientes y drásticas medidas de reestructuración que tal iniciativa ha llevado consigo. Mas las obligaciones de reformas y recortes² que acompañan a los rescates específicos no han sido ajenas a la voluntad de introducir instrumentos de supervisión de las finanzas públicas en el conjunto de los Estados vinculados, hasta el punto de implicar en ello las funciones del propio Tribunal de Justicia de la UE, dado el carácter sancionador con que se contempla. A esta voluntad responde la transformación del Fondo de Estabilidad Financiera en un Mecanismo con funciones operativas y a la firma en 2012, con entrada en vigor el 1 de enero de 2013, del Tratado de Estabilidad, de Coordinación y de Gobernanza (TSCG), denominado Pacto Presupuestario o Pacto Fiscal, y cuya finalidad ha consistido en “promover la disciplina presupuestaria de los Gobiernos de la zona del euro, en particular tras la crisis de deuda pública que comenzó en 2010”. De esta manera queda reforzada la capacidad de los poderes supranacionales en el tratamiento de las políticas

² Según el Comité de las Regiones “La inversión pública y privada ha disminuido en torno al 15 % con respecto a 2007 y en algunos Estados miembros se ha reducido incluso en un 50 %, debido a la crisis económica y las medidas de saneamiento presupuestario. Los análisis señalan que varios años acumulados de inversión insuficiente (el denominado «déficit de inversión») suponen un condicionamiento importante para la cohesión y la competitividad de Europa y, por ende, para su capacidad de garantizar un crecimiento sostenible y la creación de empleo”. Vid. *Resolución del Comité Europeo de las Regiones. Semestre Europeo de 2016 y con vistas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017*. Publicado el 21 marzo 2017.

anticrisis, defensoras, en esencia, de la prudencia extrema en la política presupuestaria (Saurugger & Terpan, 2016).

Significado internacional reviste también lo que se ha venido en denominar la “crisis de los refugiados”, que ha hecho particular mella en la dinámicas socio-espaciales de la UE. Larvado con anterioridad, y gestionado hasta entonces por la política de asilo planteada por la Convención de Dublín (1990), el desplazamiento masivo hacia Europa de personas procedentes de Oriente Medio y del Norte de África ha cobrado una magnitud impresionante a partir de 2015, como reacción humana motivada por las tragedias devastadoras en las que se hallan sumidas las áreas de origen, lo que explica su dimensión desbordada. La reacción adoptada de manera inmediata ha centrado fundamentalmente la atención en las medidas de control de los flujos aplicadas en el Mediterráneo a través de la Agencia Frontex y las operaciones Poseidón y Tritón mientras se insiste en la necesidad de perfeccionar los instrumentos de cooperación en materia de vigilancia fronteriza y de política de asilo y asistencia través del *EASO* (*European Asylum Support Office*), una Agencia creada con ese fin en 2010. La firma con Turquía de un acuerdo suscrito en 2016 para reducir la inmigración irregular hacia Europa constituye un paso no exento de fuerte crítica en el seno de la Unión, que se suma a las propias tensiones provocadas por los países miembros ya sea como consecuencia de las barreras construidas para impedir la movilidad o bien respecto al grado de responsabilidad que están dispuestos a asumir en la aceptación de la cuota asignada para la aplicación de la política global de acogida.

De otro lado, y junto a estas circunstancias inducidas por el contexto internacional, no son en absoluto desestimables las que presentan un origen conectado con las tensiones de *carácter interno*, coetáneas muchas de ellas con la etapa de crisis comentada. A ellas hay que referirse cuando se trata de encontrar una justificación convincente al auge de las posiciones críticas que han aflorado al compás de una puesta en cuestión de los instrumentos correctores aplicados a la gestión de la crisis, y a los que se atribuyen responsabilidades como fundamento explicativo de los procesos de exclusión social. No son aislados los argumentos que apuntan al hecho de que los efectos ocasionados por la unión monetaria son más cuestionables que positivos, al primar el control de la inflación y las políticas de austeridad por encima de otros objetivos, hasta el punto de poner en entredicho la universalidad del Estado del Bienestar, considerado como una de las principales conquistas del proyecto europeo.

Igualmente se hacen oír las observaciones alusivas a la situación de divergencia creada entre los Estados del Norte y del Sur de Europa (Carluer, 2007), expresión palmaria, según se denuncia, de un desarrollo asimétrico y dual que dificulta el trayecto de la eurozona a favor de un proceso de convergencia real, que, lejos de producirse y de hacer frente a las desigualdades, corre el riesgo de cristalizar en la génesis de una doble frontera: la que separa no sólo al Norte del Sur – de lo que fueron testimonios las consideraciones ofensivas hacia el Sur vertidas por el Presidente del Eurogrupo Jeroen Dijsselbloem en marzo de 2017– sino también entre la eurozona y el resto. En suma, los riesgos inherentes a una dicotomía entre ganadores y perdedores.

La aparición de actitudes de desconfianza hacia los gestores comunitarios y hacia la estructura del proceso decisonal – se ha llegado a hablar de “elites sonámbulas”; de estar “sorda” a las reclamaciones de los pueblos, al decir de Anne Hidalgo, alcaldesa de París; de ininteligibilidad por parte de los ciudadanos del discurso comunitario; de exceso de burocracia y falta de transparencia - supone una amenaza para la supervivencia de los vínculos que han tratado de dar consistencia y aportar certezas a la sociedad europea, que se creían estabilizados en las dos últimas décadas del siglo XX; y cuyo debilitamiento coloca al ciudadano en una situación de inseguridad, creando un caldo de cultivo propicio para el aumento del malestar social, que le lleve a entender la Unión Europea más como restricción que como oportunidad y de derivar, a la postre, hacia posiciones euroescépticas o europesimistas que, al acentuarse, pueden derivar en populismos, en repliegues identitarios, en nacionalismos y secesionismos excluyentes y en movimientos xenófobos, proclives, de forma retórica o intencionadamente, a la desaparición de las modalidades de solidaridad que tanto esfuerzo ha costado construir.

Su plasmación en formaciones políticas que se reclaman de esta opción – propensa a la confrontación entre la ciudadanía y el *establishment*, a la crítica del déficit de representatividad de que pudiera adolecer una democracia compleja como la practicada por la UE o a los programas electorales contrarios a la integración de los Estados en una causa común - constituyen pruebas inequívocas y alarmantes de esta tendencia. Puede decirse, en suma, que el debilitamiento de un mensaje suficientemente motivador de origen a la aparición de posturas que lo acaban cuestionando hasta poner incluso en tela de juicio la propia legitimidad funcional, es decir, efectiva del proyecto comunitario. Obviamente, el reconocimiento de lo que esta tendencia significa obliga a suscitar la reflexión en los términos que hagan posible un restablecimiento de las

legitimidades sometidas a revisión. Las apelaciones efectuadas a favor de la idea de “más Europa” se han revelado quizá insuficientes al comprobar que se trata de un planteamiento genérico no acompañado de la suficiente dosis de autocrítica que muchos ciudadanos demandan, deseosos de que la Unión Europea se muestre como una estructura sensible a la resolución de sus problemas y a la satisfacción de sus necesidades.

Como respuesta significativa a esta actitud crítica cabría entender los esfuerzos empeñados en fomentar los mecanismos de la democracia participativa, que aparecen explícitos en el reconocimiento que el Tratado de Lisboa realiza a favor de la iniciativa ciudadana, con lo que se pretende abrir a la sociedad el ámbito de intervención en la toma de decisiones, de la misma manera que se afianza este propósito mediante la formalización del Open Data (portal de datos abiertos de la UE) ³, contrarrestando la sensación de que la construcción europea se ha decantado de manera preeminente hacia la integración económica en detrimento de la Europa política.

Y, por otro lado, es obvio que la presentación el 1 de marzo de 2017 del Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión, concebido con el horizonte 2025, marca un hito que, más allá de sus posibilidades de reconducción efectiva del proceso, merece ser tenido en cuenta. Con él se trata de responder a las inquietudes planteadas, presentándose al mismo tiempo como un documento de reflexión y de invitación al debate paneuropeo con el que apelar a la responsabilidad de los Estados miembros, de forma que la resolución de los problemas detectados no sea únicamente atribuible a los órganos comunitarios. De ahí la voluntad de que sea concebido como el punto de partida al que remitirse para elaborar una propuesta de nuevo rumbo en el que inscribir la evolución futura de la Unión, a sabiendas de que obviamente no puede permanecer ajena a los importantes cambios ocurridos en la ordenación geoestratégica del mundo (con cambios tan significativos como los introducidos por la presidencia norteamericana en manos de Donald Trump, por la posición rusa, virulentamente refractaria a la fortaleza de una Europa unida, o por la voraz expansión comercial de Asia) y a las preocupantes advertencias extraídas de la salida de Gran Bretaña del espacio común (Brexit), tras los resultados del referéndum efectuado el 23 de junio de 2016.

³ Conviene recordar en este sentido el precedente creado por la Directiva ISP, 2003/98/CE relativa a la utilización de las informaciones generadas por el sector público. Esta Directiva será revisada en 2008 por la que se desarrolla la Agenda Digital de la Comisión.

Son circunstancias sincrónicas que han contribuido a la creación de un contexto nuevo, que conviene interpretar como desafío insoslayable y como estímulo a favor de nuevas directrices, que, entre otras actuaciones, cobran sentido en la propuesta de Angela Merkel y Emmanuel Macron a favor de un plan de “refundación” de la Unión Europea. Entre tanto, el propósito que inspira el Libro Blanco aparece bien reflejado en el hecho de plantear cinco posibles escenarios⁴, “ni exclusivos ni exhaustivos”, en los que se contemplan opciones diferenciadas en función del grado de conformismo o de voluntad de profundizar en las posibilidades de la integración. En realidad, la aparición del Libro Blanco se inscribe dentro del escenario temporal – primer semestre de 2017 – en el que al tiempo hacen su aparición otra serie de documentos, que ponen de manifiesto el alcance de las inquietudes existentes y el deseo de asumirlas como retos insoslayables. Entre ellos, revisten especial interés el Documento de reflexión sobre el control de la mundialización, los relativos al futuro de la defensa y de las finanzas europeas, el específicamente centrado en las perspectivas de la profundización de la Unión económica y monetaria, y el que plantea la necesidad de someter a consideración la dimensión social de Europa, como forma de neutralizar los evidentes costes sociales de la crisis y la constatación de que la ampliación al Este ha lesionado la coherencia el modelo social europeo.

No es casual, en fin, la coincidencia que existe entre la promulgación de este complejo documental con la importante Cumbre (la tercera) celebrada el 10 de abril de 2017 por los siete países europeos del Sur, donde se aprobaron propuestas de gran significado como la necesidad de avanzar en la unión bancaria, la defensa de la convergencia fiscal, de importancia clave para la unión económica, la posibilidad de establecer un presupuesto común de la eurozona y la mutualización de la deuda mediante eurobonos. En cualquier caso, las perspectivas de una Unión menos asimétrica y más coordinada entre sus dimensiones económica y social suponen sin duda un planteamiento capaz de evitar o, al menos, de advertir acerca de las implicaciones consecuentes a algunos de los errores cometidos.

⁴ Son los siguientes 1: Seguir igual (*carryng on*), esto es, una postura favorable al statu quo y al mantenimiento del calendario de reformas sin modificaciones importantes; 2: Centrarse en el mercado único (*nothing but the single market*), por más que los responsables comunitarios consideres que la UE es más que un mercado único ; 3: Los que desean hacer más, hagan más (*those who want more do more*), lo que supone una Unión de dos velocidades y un voluntad a favor de las cooperaciones reforzadas; 4: Hacer menos pero de forma más eficiente (*doing less more efficiently*), centrando los objetivos en políticas específicas, que revelen los buenos resultados en competencias específicas; y 5: Hacer mucho más conjuntamente (*doing much more together*), entendiéndolo como una opción de corte más federalista.

3. AVANCES Y LIMITACIONES EN CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO COMÚN DEL SUR: ENTRE LA VOLUNTAD DE COORDINACIÓN, LOS CONTRASTES ESTRUCTURALES Y LAS TENSIONES POLÍTICO-ECONÓMICAS

Considerado como la iniciativa más relevante y vigorosa en la trayectoria de los procesos de integración acometidos en el espacio americano (Durán y Maldonado, 2005), y en consonancia con las premisas defensoras de lo que en América Latina se ha entendido como un “regionalismo abierto” y reiteradamente defendido en numerosas declaraciones institucionales (San Martino, 1996), no sorprende que desde su creación el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción, el Mercosur – inicialmente formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y al que posteriormente, y tras las respectivas aprobaciones por los Estados fundadores, se adhieren Venezuela ⁵ y Bolivia - se haya convertido en uno de los principales bloques comerciales del mundo y el segundo mercado integrado de mayor tamaño, tras la Unión Europea. Su nacimiento no es ajeno a los efectos de emulación que provoca la existencia del proyecto comunitario europeo, contemplado con la posibilidad de ser acometido, al menos en sus objetivos primigenios, cuando los países del Cono Sur consiguen reducir las tensiones regionales y lograr el acceso a la democracia.

Herederero de una tradición muy enraizada en pro de los acuerdos de integración en el escenario latinoamericano (Manero, 1996), Mercosur supone un importante salto cualitativo en el desarrollo de esta tendencia histórica, en el que la integración merece ser valorada también como un soporte para la estabilidad política de la Región. Representa, en efecto, un salto cualitativo que inicialmente se sustenta en la iniciativa integradora asumida por Brasil y Argentina (Declaración de Iguazú, 1985, de la que derivará el Programa de Cooperación e Integración Económica suscrito por ambos países en 1986), que posteriormente abrirá paso a la presencia de Paraguay y Uruguay, con la finalidad de sentar las bases que progresivamente habrían de cristalizar en un

⁵ De acuerdo con el Art. 5 del Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático, la República de Venezuela fue suspendida en agosto de 2017 como Estado miembro del Mercosur.

mercado común – tal y como se recoge de manera explícita y reiterada en el Tratado de Asunción- a partir de la unión aduanera primigenia (1995). Para ello, la aprobación de una Tarifa Exterior Común (acuerdos de Ouro Preto, 1994, por los que se creará la Secretaría Administrativa) hizo posible clarificar, regularizar y dinamizar el mercado interno, pese a que en esencia la aplicación de los aranceles fijados y las excepciones previstas implicara una “unión aduanera incompleta”.

Los efectos alcanzados desde el primer momento testificaron claramente la virtualidad de la iniciativa, como plataforma generadora de un sensible aumento de la escala de los mercados exteriores, sin olvidar tampoco las perspectivas que aporta para la solución de los litigios tanto en la esfera económica como política, social, cultural, judicial y militar, y habida cuenta además de sus posibilidades para acometer la elaboración de una normativa de ámbito regional, que a su vez se tradujera en la coordinación de las negociaciones internacionales e inclusive en la puesta en marcha de una prolija estructura institucional común⁶, expresada a través de la integración política, lo que supone un valor añadido como singularidad respecto a las otras iniciativas de unión aduanera llevadas a cabo en el continente americano⁷.

Las informaciones abundan a favor de un despegue significativo de las relaciones comerciales intrazona, esencialmente apoyados en el eje formado por Argentina y Brasil, aunque no serán irrelevantes los flujos asociados a los otros países mercosureños. Ya en el primer quinquenio de funcionamiento, los efectos fueron apreciables, ya que desde la firma del Tratado de Asunción (1991) hasta 1995 las ventas

⁶ Más allá del carácter testimonial o efectivo con que pudieran ser valorados, no cabe duda del significado de los pasos dados en esta dirección. Toda una panoplia de organismos han aflorado al socaire de la voluntad integradora. Con la simple intención de darlos a conocer, y sin ánimo de profundizar en aspectos que trascienden la finalidad de este texto, es preciso aludir a lo que representan la creación del Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo de Mercado Común (GMC), el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), nutrido en más del 90 % por las aportaciones de Brasil y Argentina, el Fondo de Agricultura Familiar, el Observatorio Regional del Mercado de Trabajo, el Instituto Social de Mercosur (ISM) o las reuniones de Altas Autoridades en el ámbito de los Derechos Humanos (RAADH). Y, desde luego, los objetivos que animan el propósito de avanzar en la dimensión política de la integración mercosureña no son ajenos a los fines que animan la formación del Parlamento de Mercosur (PARLASUR), en cuyo seno se constituye el Observatorio de la Democracia, el Centro Mercosur de Promoción del Estado de Derecho o el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), contemplado como un órgano destinado a la solución de controversias y en cumplimiento de los fines asignados en el Protocolo de Olivos (2002).

⁷ Tal es el espíritu que anima desde el primer momento el proyecto de Mercosur. Expresivamente así se subraya en la I Reunión de Parlamentarios, celebrada en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991, en la que se acuerda “generar opinión entre nuestros conciudadanos a los efectos de armonizar las políticas y legislaciones nacionales, lo que contribuiría a dar mayor coherencia a la integración, no solo en lo económico sino también en lo legal, social y cultural”. Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (1994:15).

intrazona se elevaron del 11,1 al 20,5 % de las exportaciones totales (Laird, 1998). En conjunto, se estima que el valor del comercio efectuado en el interior del bloque se ha triplicado entre 1991 y 2014, muy por encima de la media del comercio internacional en la misma etapa. Con todo, y pese a los altibajos que tienen lugar, será evidente la posición de liderazgo ostentada por Brasil, lo que ratifica hasta qué punto el espacio integrado ha favorecido la proyección comercial de los productos brasileños (Coelho, 2003).

Ahora bien, si la integración regional ha de entenderse en este caso como la expresión, al menos formalmente, de un compromiso firme por parte de los Estados miembros, también cabe decir que la dinámica y la intensificación del proceso integrador ha estado comúnmente muy condicionada por las diferencias de escala y, por tanto, de entidad económica que los distinguen. Son las asimetrías estructurales que tanto se invocan para justificar el carácter complicado que tanto a menudo han tenido las negociaciones (Santander, 2001:56). De ahí que, sin poner en entredicho los objetivos que desde el primer momento han fundamentado la alianza a favor de un mercado integrado y en pro de una visión regional de las estrategias a seguir, no son irrelevantes, como contrapeso, las posiciones defensoras de la flexibilidad en el cumplimiento de plazos y compromisos, como se pone de manifiesto a través de la adopción de las medidas que unilateralmente se aplican en el espinoso camino tendente a la unión aduanera.

Así se explica que en el panorama valorativo global haya cundido la convicción de que en esencia se trata de un acuerdo en el que prima un tratamiento diferenciado y potencialmente desequilibrador de las estrategias, claramente decantado a favor de Brasil y Argentina, que, siendo los países liminares del acuerdo sobre la base de una confluencia mutua labrada a mediados de los años ochenta, no permanecen ajenos a los conflictos existentes entre ellos y de los que derivan situaciones de rivalidad, en ocasiones muy fuertes, suscitadas para la salvaguarda de sus intereses respectivos. A la postre se ha convertido un argumento al que habitualmente se recurre para subrayar de qué manera este hecho influye en la aparición de contrastes sensibles en el reparto de costes y beneficios, como factor que, en opinión del uruguayo Isidoro Hodara, “hiere profundamente al emprendimiento al debilitar la cohesión entre los socios, base esencial para su éxito y desarrollo equilibrado”⁸.

⁸ Diario *La Nación*. 20 de marzo de 2016.

Por otro lado, tampoco se debe hacer caso omiso de aquellos factores que igualmente pueden llegar a entorpecer esta voluntad de encuentro y coordinación con visos de estabilidad y seguridad en el futuro. Entre ellos, mención específica cabría hacer de los problemas derivados del ineludible desafío que representan las desigualdades sociales y económicas existentes en un conjunto regional en el que persisten elevados umbrales de pobreza, exclusión y marginalidad. Asimismo, en modo alguno son desestimables las dificultades que entrañan las tensiones políticas internas, susceptibles de afectar el cumplimiento de los compromisos de carácter regional – de ahí las críticas alusivas a la flexibilidad que los caracteriza y al unilateralismo latente - y que en ocasiones han llevado a posturas de resistencia frente a la obligación de transferir competencias de los Estados en aras de un mayor avance de la integración pretendida. Las intermitencias, con la consiguiente lentitud, que ello provoca mediatizan las expectativas del camino a desarrollar, por lo que la credibilidad del proceso se resiente con las consiguientes dilaciones en la materialización de los compromisos contraídos, cercenando las expectativas a la hora de suscribir acuerdos económicos de gran entidad. Y es precisamente el riesgo de la discontinuidad el factor que pone en entredicho el margen de perspectivas y de opciones que pudieran abrigarse (Manero y Pastor, 2003). Una discontinuidad motivada además por la frecuente transgresión de normas, plazos y cumplimientos obligados, responsable, a la postre, de la debilidad institucional alcanzada y de las fluctuaciones que aquejan los resultados comerciales, no inmunes a tendencias declinantes no siempre debidas a la coyuntura sino a motivaciones estructurales⁹.

Si las numerosas excepciones que ofrecen la aplicación de la Tarifa Exterior Común - causante de frecuentes y numerosos contenciosos entre Estados -, la deficiente coordinación de las políticas macroeconómicas, las carencias en la articulación de las infraestructuras viarias y energéticas, o las limitaciones impuestas de manera unilateral a las importaciones en el interior del bloque, condicionan las tendencias favorables a la estabilidad o al crecimiento sostenido, no se debe ignorar, en cambio, que los intentos proclives a la defensa de una mayor integración productiva han aparecido también entorpecidos por los obstáculos impuestos a la inversión transfronteriza entre sus miembros. Y es que, cuando se analizan algunos de los mecanismos esenciales de

⁹ Entre 2014 y 2015 las exportaciones en el interior del bloque cayeron 9,6%, tendencia ya apreciada en los ejercicios anteriores 2013 (-1%) y 2012 (-2,2%).

funcionamiento de Mercosur, llaman la atención, entre otros aspectos, la complejidad del sistema de regulación de diferencias y el hecho de que las instancias de regulación previstas en el Tratado fundacional y en el protocolo de Ouro Preto sean estrictamente intergubernamentales, lo que explica la prevalencia de los intereses estatales sobre las posiciones conjuntas, razón de ser de fuertes tensiones en la gestión de las diferencias comerciales, de modo que su resolución queda supeditada a la intervención directa por parte de los presidentes de los Estados implicados.

Con la perspectiva acumulada desde su creación, el horizonte de Mercosur se enfrenta a un escenario marcado por las ambivalencias detectadas y por la necesidad de corregir sus reconocidas limitaciones a partir de una sincera actitud autocrítica y al tiempo valedora y reconocedora de las enormes potencialidades que la Región encierra, inmerso además en un panorama regional en el que coexisten otros modelos de integración concurrentes con él y a veces más dinámicos desde el punto de vista comercial. Y es que, a sabiendas de que los procesos integradores siempre están, por su propia naturaleza y complejidad, abiertos al debate, no parece demasiado tiempo el transcurrido desde que Mercosur vio la luz para que las reflexiones sobre sus expectativas puedan quedar zanjadas. Sintetizando mucho, podría decirse que la cuestión central de la polémica que tal vez conviniera resaltar gravita en torno a una idea básica: de qué manera adecuar la estructura institucional - dotadas de mayor grado de independencia respecto a las decisiones gubernamentales, y pese a las objeciones brasileñas, que ve en ello una amenaza a su hegemonía - a las exigencias multidimensionales de una iniciativa integradora de la que se han derivado resultados notables aunque se hayan visto mediatizados por los problemas estructurales heredados y por las vicisitudes políticas, responsables de un insuficiente funcionamiento de las lógicas y los objetivos previstos en los grandes acuerdos y protocolos de actuación.

En este sentido, no están ausentes las voces que, mostrando un claro escepticismo en torno a la posibilidad de alcanzar el estadio del mercado único, pretendido desde el principio, se decantan claramente a favor de la necesidad de profundizar en el desarrollo de políticas comunes, que al propio tiempo coincidan con una mayor integración con el resto de la América meridional, dando así satisfacción a una estrategia de “regionalismo abierto”, muy en consonancia con lo que ha sido una corriente enraizada en la voluntad de desarrollo económico y territorial en el espacio latinoamericano. Pues está fuera de duda la importancia que, para el futuro de la experiencia de Mercosur, tiene la materialización de avances ostensibles en la

integración comercial, en la mejora de la movilidad a gran escala y en los avances de la conexión energética con el conjunto de América del Sur.

Y, por más que sus diferencias respecto al modelo de integración europea sean palmarias, no por ello resulta menos pertinente el argumento sobre el valor de referencia positiva y aleccionadora que la UE pueda aportar al Mercosur para avanzar en el difícil y a la par apasionante y necesario camino de la integración con todas las ventajas que ello proporciona. De ahí el significado que tiene la postura defensora de que, tras años sin acuerdos relevantes con terceros mercados ni tampoco haber culminado aún un tratado de libre cambio con el exterior, parece llegado el momento de culminar las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea, ante el convencimiento de que, al compás de las posibilidades que el acuerdo comercial permite, no es errado atisbar cambios significativos en la orientación del bloque en el contexto internacional.

4. HACIA UNA COMPLEMENTARIEDAD DE INTERESES: LAS RELACIONES INSTITUCIONALES Y COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

Como es lógico son muchos los argumentos que abundan a favor de un estrechamiento de las relaciones entre ambas estructuras de integración regional. Nada tiene de sorprendente el hecho de que las formas de colaboración adquieran un notable predicamento a medida que se constata la conveniencia de llevarlas a cabo precisamente cuando adquieren carta de naturaleza económico-espacial y, sobre todo, las conexiones vienen propiciadas por la democratización de los sistemas políticos en Latinoamérica, circunstancia a la que habría que sumar el efecto de aproximación entre ambas orillas del Atlántico provocado por la adhesión de España y Portugal en las Comunidades europeas en 1986 (Manero, 2012).

Los años noventa del siglo XX ofrecerán numerosos testimonios en ese sentido. Especial resonancia hay que reconocer a la aprobación del marco de referencia (Reglamento 443/92, del Consejo) destinado a establecer los fundamentos de la política de cooperación – en un contexto de relaciones bilaterales y regionales y de acuerdos de asociación - con América Latina, coincidente en el tiempo con el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional que la Unión Europea firmó con el Mercado Común del Sur en 1992, culminando así una línea de actuación política que previamente había cristalizado en los tratados concertados con Argentina en 1990, con Uruguay en 1991 y

con Paraguay y Brasil en 1992, amén de los formalizados en esa época con otros países centro y sudamericanos. Son el pilar en el que habrán de sustentarse las directrices de cooperación identificadas con los principios de los acuerdos denominados de *tercera generación*, entendiéndose como tales los que amplían el marco de la cooperación para introducir en ellos aspectos de gran valor estratégico como los relacionados con la actividad económica, la investigación científica o el desarrollo tecnológico (Escribano, 2007).

Y es precisamente en esa línea de profundización de la voluntad cooperativa en la que hay que insertar el tránsito hacia los acuerdos de *cuarta generación*, que contemplan la configuración y puesta en marcha de zonas de libre comercio, basadas en la organización liberalizada de flujos comerciales concebidos con pretensiones de reciprocidad. Así quedará plasmado en el contenido de unos acuerdos en los que cobra reconocimiento explícito la voluntad de fomentar la liberalización de los intercambios con la mirada puesta en el aprovechamiento de las ventajas comparativas y en la posibilidad de culminar en una asociación de carácter político y económico, acorde con las normas de la Organización Mundial del Comercio, aunque sin olvidar las cautelas a que pudiera dar lugar la gestión y tratamiento comercial de productos considerados “sensibles”.

En este contexto hablar de avance cualitativo en el desarrollo y normalización de los vínculos comerciales entre los espacios de integración regional que nos ocupan guarda lógica coherencia con la importancia que tradicionalmente han revestido en términos cuantitativos. Conviene partir del hecho de que la Unión Europea representa el más importante inversor extranjero¹⁰ y el socio comercial más destacado del bloque sudamericano, ya que supera la quinta parte de sus intercambios internacionales, con un valor equivalente, según datos de la Comisión, a 42.000 millones de euros, ligeramente por debajo del que alcanzan las ventas europeas con destino a Mercosur (43.200 millones en 2016). Puede decirse, por tanto, que entre ambas entidades existen desde mediados de los años noventa unas intensas relaciones políticas y económicas, que justifican el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995, previo a los firmados posteriormente con Chile y México. Su entrada en vigor no se produjo, sin embargo, hasta el 1 de julio de 1999.

¹⁰ Se calcula que en la primera década del siglo XXI cerca del 60 % del capital extranjero invertido en Mercosur tiene origen europeo.

La finalidad perseguida era sin duda ambiciosa ya que, en esencia, las premisas del Acuerdo estaban decantadas a favor del establecimiento de una futura asociación euromercosureña, que implicara no sólo la formalización de compromisos de libre comercio «plus» (*free trade agreement plus*) sino también líneas de actuación esenciales orientadas al fortalecimiento de la cooperación y el diálogo político. Se trataría así de lograr avances significativos en lo que se conoce como *pure interregionalism*, es decir, abierto al amplio margen de posibilidades inherentes a la optimización del diálogo institucional, capaz de encauzar el proceso hacia una asociación interregional, identificada con una de las mayores y más activas zonas de libre comercio del mundo en virtud de la considerable escala alcanzada desde el punto de vista económico (producto interior bruto), demográfico y territorial.

Sin embargo, y pese a los propósitos y los objetivos que en él se contemplan, el camino recorrido desde la perspectiva del engarce comercial se ha visto afectado por la discontinuidad y un horizonte de incertidumbre aún no despejado. Las interrupciones que han jalonado el desarrollo del proceso no son ajenas a las fuertes diferencias que separan a ambos escenarios desde el punto de vista económico (Sanahuja, 2000). Diferencias que específicamente se concretan en las discrepancias que en las rondas de negociación y en los encuentros técnicos afectan a las demandas mercosureñas cuando se trata de productos agrarios, en los que la Región sudamericana ofrece una sólida posición competitiva (Gorenstein, 2004: 52), y a las de Europa más reivindicativa en relación con los bienes industriales, con el derecho del uso de patentes y con la libertad de acceso de sus empresas a las licitaciones públicas en los países de Mercosur, aunque tampoco hay que hacer caso omiso de las divergencias que en materia de política comercial han enfrentado entre sí a los propios Gobiernos de dicho bloque.

La revitalización de la ronda de negociaciones en 2016, suspendidas en 2004 y paralizadas desde 2012¹¹, define un nuevo escenario de expectativas alentadoras, al amparo de un intercambio de ofertas que suscitaron de nuevo el interés hasta entonces debilitado por un proceso que se ha calificado de “largo y tortuoso”. Los argumentos esgrimidos por quienes defienden la confluencia o la complementariedad de intereses

¹¹ Durante este tiempo (1 de enero de 2014) entró en vigor el Nuevo Reglamento de Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), por el que los países de Mercosur gozaban de acceso preferente al mercado comunitario europeo. De acuerdo con los nuevos criterios, solamente Paraguay mantiene su condición de país beneficiario, ya que los demás han sido clasificados por el Banco Mundial como países de renta alta o media-alta durante tres años seguidos, lo que les sitúa, conforme al Art. 4 del Reglamento, al margen de este reconocimiento.

son redundantes a la hora de enfatizar las ventajas de todo orden, tanto políticas como económicas, que se derivarían de hacer plenamente efectivo el Acuerdo suscrito en 1995¹². Las propuestas a favor de que así sea preconizan la conveniencia de sustentarlo firmemente sobre la vertebración de sus tres ejes esenciales: el económico, el político y el de cooperación. En ello estriba la necesidad de aplicar medidas de tratamiento especial y diferenciado, con períodos de transición y cuotas temporales, en sectores sensibles como son los productos cárnicos frescos y la soja, los vehículos de motor y componentes, los textiles, los servicios financieros y la distribución comercial. Se propone también en el informe incluir medidas concretas para mejorar el comercio y reducir costes, así como otras medidas complementarias, asociadas a la lógica de la cooperación, con el fin de compensar a los sectores industriales de Mercosur más vulnerables por la liberalización comercial.

Posiblemente haría falta igualmente analizar con flexibilidad y generosidad otros temas no abordados siempre con la debida trascendencia, como la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación, y las medidas de compensación de los impactos negativos que un acuerdo de libre cambio puede causar en áreas funcionalmente sensibles como la sanidad, la educación y la contratación pública. En cualquier caso, un informe de la Comisión, presentado a comienzos de 2017, año clave en este sentido, señalaba que se había avanzado mucho en las conversaciones, pero que aún persistían serias diferencias en cuestiones agrarias, industriales y en el acceso a los mercados. A decir verdad, el panorama permanece, cuando estas líneas se escriben, muy abierto a las diferentes opciones y a las incógnitas sobre la culminación de un proceso, que es al tiempo una voluntad, inconcluso¹³.

¹² Estudios realizados por la *Chaire Mercosur* de Sciences Po en 2003, sobre las ganancias de un acuerdo de plena liberalización y los costes de la no integración birregional, cifraron los beneficios en cantidades no menores a 3.000 millones de dólares, la mitad para cada parte aproximadamente. Más recientemente, en 2009, el *Sustainability Impact Assessment* (SIA) del acuerdo de asociación en negociación entre la entonces Comunidad Europea y el Mercosur calculó que la liberalización plena tendría como resultado para la Unión un incremento del orden del 0,1% de su producto interior bruto (PIB), mientras que para los países del Cono Sur la completa desgravación acarrearía beneficios económicos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% en Paraguay (University of Manchester, 2009). Por otro lado, en una comparecencia ante el PARLASUR de septiembre de 2014, la presidenta de Brasil informó de que el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, en una visita a Brasil del 18 de julio de ese año, le había expuesto que «estudios independientes demuestran que un acuerdo con la Unión representaría para los países del Mercosur un crecimiento del PIB por el orden de los 5.000 millones de dólares y un aumento de sus exportaciones hacia Europa cercano al 40%» (Agencia PARLASUR, 2014).

¹³ Ante un escenario de estas características cabe traer a colación el rumbo que la Unión Europea trata de imprimir a sus estrategias comerciales de acuerdo con los fundamentos que inspiran el *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*”, adoptada en octubre de 2015. Se trata de una

A MODO DE CONCLUSIÓN

Profundizar en el conocimiento de lo que significan los grandes procesos de integración regional ayuda a entender e interpretar mejor las lógicas económico-espaciales del mundo contemporáneo. Si, en principio, el despliegue de las estrategias favorables a la búsqueda de economías de escala apoyadas en las posibilidades inherentes a los vínculos históricos y espaciales justifica el interés de los Estados por aprovechar las ventajas de la proximidad geográfica, la materialización ulterior de estas iniciativas nunca está exenta de incertidumbres, riesgos e incluso frustraciones. En este sentido, las experiencias llevadas a cabo en Europa y en Latinoamérica ejemplifican con expresividad el escenario de complejidades en que este tipo de iniciativas se desenvuelve. De ahí que centrar la atención en la Unión Europea y en el Mercado Común del Sur permite avanzar considerablemente en el conocimiento de un fenómeno que trasciende sus límites espaciales estrictos para adquirir una dimensión de interés planetario.

Aunque es evidente que la evolución histórica ha determinado la creación de situaciones diferentes, que se traducen en especificidades bien marcadas y en dinanismos solo explicables en función del contexto en que se producen, no es menos cierto que entre ambos no es difícil percibir ciertas analogías, esencialmente ligadas a las transformaciones a que ha dado lugar una voluntad política encaminada a la creación de estructuras espaciales integradas, cuyo funcionamiento se concibe con pretensiones de estabilidad, de visión a largo plazo y de profundización en los instrumentos en los que se han de basar las políticas de coordinación superadoras de la fragmentación estatal preexistente. El origen de estas estructuras integradas remite tanto al propósito de

estrategia por la que se defiende la promoción de los acuerdos de libre comercio con bloques regionales, respetando su integración, y en la que, conviene subrayarlo, se hace mención explícita a la relación con Mercosur. De todos modos, en el caso de que las negociaciones no satisfagan los objetivos deseados por la UE, ésta se decantaría a favor de los acuerdos bilaterales, llegando a modificar el funcionamiento de las uniones aduaneras, como ha sucedido con la Comunidad Andina de Naciones, al fortalecer selectivamente los acuerdos con Perú y Colombia, dejando fuera a Bolivia y Ecuador, si bien éste último país ha quedado posteriormente incorporado a los acuerdos. Es el caso también de los acuerdos formalizados con la ASEAN, centrados únicamente los mantenidos con Vietnam y Singapur. No está de más recordar que, conforme a lo señalado en el Art. 20 del Tratado de Funcionamiento, los Estados miembros de la UE atribuyen a Bruselas las competencias en materia de comercio de mercancías, de servicios e inversiones, con las matizaciones que puedan derivarse del Dictamen 2/15 emitido por el Tribunal de Justicia de la Unión, relativo al proceso de ratificación del acuerdo entre la Unión Europea y Singapur.

evitar la confrontación y la hostilidad, repletas de advertencias trágicas en Europa, como al deseo de reducir e incluso eliminar el efecto de discontinuidad provocado por las fronteras para en su lugar construir espacios de libertad de movimientos y de reducción de los gravámenes a la comercialización de los bienes producidos. Reconocidos los beneficios que, como requisito común y compartido, ello depara para las personas y las empresas, las virtualidades ulteriores de la integración dependen mucho de las directrices que en cada caso determinen la evolución de las tendencias y, en definitiva, el grado de acentuación de los procedimientos asociados a la integración pretendida. De ahí el contraste que separa a las iniciativas emprendidas por la Unión Europea de las que distinguen el balance creado por Mercosur.

Admitida la excepcionalidad de la Unión Europea, no es posible desestimar, pese a las contradicciones e insuficiencias de las que adolece, la envergadura del edificio construido sobre los cimientos fraguados por los sucesivos Tratados que, desde los suscritos en Roma (1957) han ido progresivamente configurando la experiencia de integración más avanzada del mundo, inédita desde el punto de vista estructural e irreproducible, tal y como ha sido concebida y elaborada, en otros escenarios¹⁴. Mas ello no impide la valoración de que a la par es merecedora la iniciativa que en el Cono Sur americano vio la luz a raíz del Tratado suscrito en la capital paraguaya en 1991. Sus empeños no siempre han cristalizado en la satisfacción de las metas perseguidas, posiblemente porque la fortaleza institucional de carácter integrado para llevarlas a cabo ha tropezado con las renuencias estatales a asumirla como un requisito indispensable para avanzar en común dentro de un escenario demasiado contrastado o asimétrico estructuralmente. Por tanto, no es ociosa la idea que insiste en la necesidad de afianzar el proceso de integración en este ámbito mediante el adecuado desarrollo institucional.

En cualquier caso, nos encontramos ante dos proyectos de integración consolidados y seguramente irreversibles. No han vano han sido capaces de superar numerosas vicisitudes como para poner en entredicho su supervivencia. Marcados al mismo tiempo por las similitudes y las diferencias, cuesta pensar que, a la postre, no sigan avanzando, como parece deseable, en la línea de cooperación que en su momento se trató de articular a través del importante Acuerdo Marco Interregional de

¹⁴ Aunque quizá parezcan excesivas, no faltan en el imaginario europeo apreciaciones encomiásticas sobre lo que significa la Unión Europea como la expresada, a modo de ejemplo, por Lluís Bassets que la define como “la idea política más preciosa y civilizada imaginada por la Humanidad en toda su historia”. Diario *El País*, 12 de octubre de 2017, pp. 6

Cooperación, respaldado el 15 de diciembre de 1995, y cuyos resultados, al menos desde la perspectiva comercial, permanecen aún abiertos. A sabiendas de que ningún proceso de integración es fácil ni está exento de tensiones, conflictos y cuestionamientos, sería imprudente no adquirir conciencia de que la Unión Europea y el Mercado Común del Sur parecen obligados, amén de entenderse al amparo de un siempre necesario intercambio de experiencias de buenas prácticas, a afrontar diferentes y complejos desafíos y adversarios externos que, precisamente por la dimensión global e interna a los propios bloques que presentan, obligan a la toma en consideración de estrategias encaminadas a garantizar el éxito de su razón de ser, para beneficio de la ciudadanía y de los agentes socio-económicos implicados en el buen funcionamiento de las iniciativas.

De ahí que para su resolución hayan de entrelazarse las modalidades de actuación a escala global y las que de forma específica tengan en cuenta la especificidad de los problemas planteados en cada caso, abordados con la dosis de conocimiento, rigor en el diagnóstico, autocrítica, sensibilidad y proximidad a la realidad social que los instrumentos a adoptar requieren. No en vano el futuro de estas experiencias implica la voluntad de hacer frente con soluciones efectivas a los problemas en beneficio de las sociedades afectadas, pues es la única posibilidad de que éstas las asuman más como una ventaja y una oportunidad que como un lastre que cercena la calidad de sus vidas¹⁵.

BIBLIOGRAFIA

BALASSA, Bela, *Teoría de la integración económica*, México, Uteha. 1964

CAPORASO, James, *The European Union. Dilemmas of Regional Integration*, Boulder, West View Press, 2000

¹⁵ No está de más evocar en esta conclusión algunas de las ideas destacadas por los dirigentes europeos en la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017. Expresivamente señala que “en estos tiempos de cambio, y conscientes de las preocupaciones de nuestros ciudadanos, afirmamos nuestra adhesión al programa de Roma y nos comprometemos a trabajar en la realización de una Europa social; una Unión que, apoyándose en un crecimiento sostenible, favorezca el progreso económico y social así como la cohesión y la convergencia, mientras se vigila la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel esencial de los agentes sociales; una Unión que promueva la igualdad entre las mujeres y los hombres y que actúe a favor de los derechos y de la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el paro, las discriminaciones, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes se beneficien del mejor nivel de educación y de formación y puedan estudiar y encontrar empleo en todo el continente; una Unión que preserve nuestro patrimonio cultural y favorezca la diversidad cultural”

CARLUER, Frédéric, «Le centre et la périphérie de l'espace européen : analyses empiriques de la concentration et de la diffusion», *L'Espace Géographique*, n° 4, 2007, pp. 289-303

CELIMÈNE, Fred et LACOUR, Claude, *L'intégration régionale des espaces*, Paris, Economica, 1997

COELHO, Alfredo Manuel, «As multinacionais do agroalimentar no Mercosul. Tendências recentes e perspectivas», en MANERO MIGUIEL, Fernando y PASTOR ANTOLIN, Luis Jesús, *El espacio latinoamericano: cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad, 2003, pp. 347-357

COMISIÓN EUROPEA, *Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur*, Bruselas: COM (94) 428 final, 19 de octubre de 1994

COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA DE MERCOSUR. *Informe I*. Buenos Aires, Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur

DARRIGUES, Fabrice et MONTAUD, Jean Marc, (eds.) «Intégration économique et agglomération des activités industrielles dans le MERCOSUR», *Région et Développement*, n° 13 (2001), pp. 65-97

DURÁN LIMA, José y MALDONADO, Raúl (2005). *América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones*. Santiago de Chile, CEPAL, 2005

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, José, *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, Madrid, CIDEAL, 2007

EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK, *Territory matters for competitiveness and cohesion*, Copenhague, Espon, 2006

GORENSTEIN, Silvia, «Sistemas territoriales agroexportadores y el nuevo entorno portuario», en ALBALADEJO, Christophe y BUSTOS CARA, Roberto, *Desarrollo local y nuevas ruralidades en Argentina*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur/Institut National de la Recherche Agronomique, 2004, pp. 51-69

LAIRD, Sam, «Mercosur: Objectifs and Achievements», en BURKI, Shaid, PERRY, Guillermo y CALVO, Sara, *Trade: Towards open regionalism*, Washington, World Bank, 1998

LANDABURU, Eneko, «Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea», *Situación*, n° 1 (1995), pp. 61-71

LAZARO ARAUJO, Laureano, «La Unión Europea, entre la cohesión y la desintegración», *Política Exterior*, nº 68 (1999), pp. 81-95

MANERO MIGUEL, Fernando, «Acuerdos comerciales en el espacio latinoamericano: objetivos de desarrollo y reorientaciones geoestratégicas», en *III Congreso Latinoamericano*, Varsovia, CESLA, 1995, pp. 325-342

MANERO MIGUEL, Fernando, «Las lógicas espaciales de la integración europea», en BRINGAS LÓPEZ, María Isabel y RODRIGUEZ PAJARES, Emilio (Coord.), *50 años de Historia de la integración europea 1951-2001*. Burgos, Universidad Popular para la Educación y Cultura de Burgos, 2001, pp. 83-103

MANERO MIGUEL, Fernando y PASTOR ANTOLIN, Luis Jesús, *El espacio latinoamericano: cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad, 2003

MANERO MIGUEL, Fernando y MANERO SALVADOR, Ana, «La adhesión de los países ibéricos a las Comunidades Europeas y el impulso de las relaciones con América Latina», en MARTIN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo (Coords). *España y Portugal: veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 2012. p. 339-365

MARION, Axel, «Une citoyenneté sans territoire? La difficile quête d'une géographie politique et identitaire européenne», *Relations Internationales*, nº 3 (2009), pp. 65-72

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Coord.), *Integración eurolatinoamericana*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996

MUSSET, Alain et SORIA, Victor, (eds.) *L'Alema-Mercosur: enjeux et limites de l'intégration américaine*, Paris, Editions de l'IHEAL, 2001

SAN MARTINO, Laura, *Integración Iberoamericana. Declaraciones de Guadalajara, Madrid, Salvador, Cartagena, Bariloche y Santiago*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996

SANAHUJA, José Antonio, «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2000, pp. 1-19

SANTANDER, Sebastian, «Le Mercosur et ses états membres : les asymétries interétatiques, un obstacle à l'intégration ?», en MUSSET, Alain et SORIA, Victor,

(eds.) *L'Aléa-Mercosur: enjeux et limites de l'intégration américaine*, Paris, Editions de l'IHEAL, 2001, pp. 51-70

SAURUGGER, Sabine & TERPAN, Fabien, «Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Steams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments», *Policy Sciences*, Vol. 49/1 (2016), pp. 35-53

TSOUKALIS, Loukas, «¿Qué Europa queremos?», *El País*, 3 de junio de 2016 pp. 15