

JULIO 1997

Portugal y la Integración Europea. Las relaciones interregionales: la Unión Europea y América Latina

*Por António M. de Oliveira Guterres
Primer Ministro de Portugal*

Señor presidente del CARI, señor Canciller, quiero empezar por agradecer las palabras tan simpáticas y calurosas del señor Canciller.

Hablando de ética, todas las fábulas tienen una moraleja. Yo no voy a contar una fábula, pero me gustaría empezar por la moraleja. El mensaje fundamental que quería transmitirles es que vivimos en un mundo de globalización de las sociedades y de los mercados. Si bien la globalización tiene aspectos muy positivos en el desarrollo económico y en el comercio, tiene también riesgos profundos, como globalización de la exclusión y el alineamiento por debajo de los derechos sociales.

Para potenciar las posibilidades y combatir los riesgos, hay que regular la globalización, y la única forma posible de regularla es con fuertes bloques regionales de integración política, económica y social, y con una fuerte cooperación interregional. Nosotros vemos el eje Mercosur-Unión Europea como un instrumento decisivo para regular la globalización y para la arquitectura de la economía mundial del próximo siglo.

Quería llegar a la moraleja de la fábula, empezando por nuestra experiencia europea. La Europa de posguerra tuvo que procurar la respuesta adecuada a los tres desafíos con los que se vio confrontada apenas salida de los escombros de la guerra mundial: crear condiciones políticas y económicas para que el espectro de una nueva guerra europea fuese definitivamente apartado, relanzar la economía, y tomar recaudo contra una nueva amenaza totalitaria el Este.

Así, los estados libres de Europa –en ese entonces limitados a su zona Occidental

* Sesión académica en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales el lunes 21 de julio de 1997

– en estrecha articulación con los Estados Unidos de América y amparados por su indispensable apoyo, consideraron encontrar la mejor respuesta a aquellos desafíos a través de nuevos modelos de instituciones multilaterales, que suscitasen un marco y nuevas prácticas políticas capaces de consolidar el espíritu de una unidad, en contraste con las divisiones que en la historia pasada habían lanzado los estados europeos en sucesivos conflictos entre sí.

En el área de la defensa y la seguridad, fue proyectado un modelo único: la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En el área de la economía, se desarrollaron dos modelos: uno, más integrador, que envuelve un componente supranacional que se tradujo en la creación de las primeras comunidades europeas; y otro, basado en el principio clásico de la cooperación intergubernamental y dirigido al establecimiento de una zona de libre comercio, que llevó a la constitución de la Asociación Europea de Libre Comercio, la UEFTA.

La OTAN vino a revelar un modelo exitoso verdaderamente notable, puesto que siendo una alianza militar resultó victoriosa no a través de combates sino utilizando como armas la disuasión y el valor de sus principios. Más que vencer, logró convencer a sus adversarios, convirtiéndolos en socios y aliados.

En el campo económico, fue el modelo integrador y supranacional que acabó por prevalecer, dando origen al actual modelo de la Unión Europea, que habiendo nacido a partir de la lógica económica, fue gradualmente desarrollándose y transformándose en una organización de cooperación y de coordinación de políticas de los más diversos sectores, y que hoy cubre prácticamente todas las áreas clásicas de la intervención de los estados.

Todavía es en el área económica donde la Unión Europea funciona y se entiende como organización más integrada y supranacional. Los padres fundadores del modelo integrador europeo han reconocido, y bien, que la economía sería el resorte más adecuado y seguro para hacer avanzar a Europa en el sentido de una gradual unificación. A través de la economía se daba una respuesta práctica a los problemas cotidianos de los ciudadanos de los estados miembros. A su vez, el éxito de la respuesta suscitaba el apoyo de estos ciudadanos al proyecto político que se iba construyendo.

De este modo, identificando intereses se fue generando la convicción de que los problemas debían ser resueltos a través de respuestas y acciones comunes, o sea, a través de procesos

de decisión conducidos por instituciones por arriba del nivel de las instituciones estatales clásicas. De todo el proceso nació un nuevo sentimiento de comunidad, sin el cual ninguna sociedad organizada conseguiría subsistir a largo plazo; una solidaridad europea conjugada con la percepción de compartir un destino común, constituye la base práctica y sociológica sobre la cual se apoya todo el proceso de construcción de la unidad europea. El ritmo, diría alucinante, al que han ocurrido estas transformaciones políticas en Europa al final de la década del ochenta, y que se han prolongado hasta el presente, forzó a los estados miembros de las comunidades a procurar respuestas adecuadas a nuevos desafíos a nivel institucional y de la práctica política.

Situaciones como las que se vivieron en Europa en los últimos diez años, generan grandes dificultades de gestión y de adaptación. Los rápidos cambios provocan sentimientos de recelo y de inseguridad, sobre todo en sociedades acostumbradas al bienestar y al pleno empleo. Cabe destacar que vivimos en Europa una crisis no de retroceso sino de crecimiento, propia de una región desarrollada que tendrá que aprender a practicar la contención y el rigor para poder avanzar con éxito hacia una nueva etapa de consolidación y de expansión.

Las dificultades que hoy enfrenta Europa provienen de tres factores. En primer lugar, de las políticas con las cuales los estados europeos occidentales han procurado, por un largo período de tiempo, asegurar el bienestar y el empleo, a partir de un creciente endeudamiento público. En segundo lugar, del caos económico y social que han dejado en Europa Central y del Este los anteriores regímenes comunistas. En tercer lugar, de la globalización de la economía a escala mundial. A estos tres factores hay que agregarle uno más de orden inminentemente político, que abarca cuestiones del área de defensa y seguridad. El desmoronamiento del orden bipolar hizo desaparecer la posibilidad de poner rápidamente en funcionamiento mecanismos de contención y gestión de conflictos basados en el entendimiento de las dos superpotencias.

Frente a estos cambios, Europa percibió que hoy tiene que enfrentar responsabilidades para mantener la paz y la seguridad internacionales. Confrontados con la nueva situación, los estados europeos llegaron a la conclusión de que se imponía la necesidad de dar una respuesta coordinada común, asentada en seis vectores esenciales de reforma y acción: la moneda única europea, la

política comercial externa común, la extensión de las instituciones europeas a las nuevas democracias de Europa Central y del Este, la creación de un espacio europeo único en términos de políticas de seguridad interna y de cooperación judicial, la profundización de la cooperación política en las políticas externas de defensa y de seguridad, la reforma del marco institucional de modo de crear condiciones para la asunción de las nuevas responsabilidades y la prevención de bloqueos en los procesos de toma de decisión.

Con el Tratado de Maastricht se lanzó la reforma política institucional, y el Tratado de Ámsterdam –recientemente acordado– la reforzó. A su vez, la inclusión del acuerdo de libre circulación de Schengen, en el marco de la unión, reforzó sustancialmente la construcción de un espacio único europeo.

Quien clasifique como un fracaso el reciente Tratado de Ámsterdam no entiende el proceso de la construcción europea. A los grandes adelantos cualitativos, como en Maastricht, se siguen etapas de pequeños pasos de consolidación, como en Ámsterdam. Entonces, para poder efectuar nuevos progresos sustanciales, primero habrá que satisfacer plenamente lo que Maastricht decidió.

De este modo, la unión económica y monetaria

completará un ciclo y lanzará otro en la historia de la unificación europea. Una vez más, será por el resorte de la economía –en este caso específico de la moneda única– que la construcción europea avanzará. Esto se ve, por ejemplo, en el hecho de que el gobierno portugués colocó la preparación de Portugal para la entrada a la moneda única al nivel de mayor prioridad política del país.

La moneda única facultará a la unión del gran instrumento de expresión clásica de soberanía. Por primera vez, los estados europeos compartirán efectivamente un factor de soberanía común. El camino quedará abierto para repartos subsecuentes en otros sectores. En realidad, lo que se busca en Europa es una traducción práctica al reconocimiento de que los conceptos clásicos de soberanía y de poder nacional son crecientemente funciones del desarrollo de la economía y del mantenimiento de la estabilidad política y social. Los factores que influyen sobre ello están en gran medida fuera del alcance de la capacidad y de los instrumentos de actuación de los estados individualmente considerados, con excepción de probablemente solo uno, que por su dimensión y peso específico puede considerarse un agente internacional con

poder de irradiación propio.

De este modo, las pequeñas y medianas potencias deben optar entre encaminarse por la vía de la constitución de bloques regionales suficientemente fuertes para defender y promover los intereses identificados como comunes por sus estados miembros, o arriesgarse a no estar en condiciones de proteger debidamente las legítimas aspiraciones y derechos de sus ciudadanos.

Las razones por las cuales los estados de otros tiempos se han constituido no difieren de las actuales para la constitución de asociaciones regionales de estados.

Permítanme destacar en este contexto un punto al cual ya me referí, en relación a la génesis del fundamento humano de la Unión Europea. El éxito de los procesos de regionalización depende, en un último análisis, de la formación en la conciencia de los pueblos envueltos de un sentir que pertenecen, más allá de las fronteras de cada país, a un espacio más extenso. En otras palabras, que sientan en común y que por eso se dispongan a compartir y defender en común. Sin este tipo de base social, las creaciones regionales permanecerán artificiales e incurrirán en el riesgo permanente de fragmentación.

Hoy en día, el factor que a nivel mundial más frecuentemente convoca e impulsa a los estados

a unirse en bloques regionales es, indudablemente, la llamada globalización de las relaciones económicas internacionales. Como resultado de ésta, se crearon nuevas oportunidades de crecimiento de la economía mundial, de la productividad y del comercio internacional. No obstante, están todavía patentes los riesgos que el proceso de la globalización acarrea si en la escena internacional no están activos agentes con capacidad suficiente e instrumentos adecuados para disciplinar este fenómeno, de forma que se puedan optimizar sus beneficios y reducir al máximo sus efectos negativos.

Para simplificar, tomo como ejemplo una de las formas de globalización más conocidas, particularmente en Latinoamérica, que es la expansión de los flujos financieros y su impacto sobre las políticas nacionales. En nuestros días, el creciente volumen de estos capitales de billones de dólares y su volatilidad, amenazan con poner en riesgo el sistema financiero internacional y, consecuentemente, la estabilidad económica de los países. Una inestabilidad generada del exterior perjudica la gobernabilidad en la medida en que se vuelve extremadamente difícil la acción de los gobiernos en la defensa de sus economías siempre que haya un shock

inesperado en el mercado financiero.

Por otro lado, las nuevas tecnologías no alcanzan aún a gran parte del mercado y de la cultura política de los países menos desarrollados. Lo que sí está globalizado, aunque de forma imperfecta, son las redes entre las élites financieras, industriales, científicas o tecnológicas, entre otras. Asimismo, la globalización no es capaz de disminuir o resolver autónomamente problemas como la pobreza, las desigualdades sociales y regionales, la concentración de la riqueza, el mal uso del medioambiente o las violaciones a los derechos humanos. Hay una importante marginación de los estratos más pobres, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados.

En resumen, de la globalización emergen serios riesgos, principalmente el de la globalización de la pobreza y la cristalización de sociedades duales, divididas no sólo entre estados más ricos y estados más pobres, pero creando dentro de los propios estados graves fisuras sociales. Situaciones de este género pueden poner en riesgo la gobernabilidad o la propia cohesión nacional, haciendo peligrar la democracia. Así, se vuelve evidente la necesidad de regular la globalización. Esta necesidad de regular implica una acción concertada a nivel internacional, que, sin la constitución de bloques regionales,

apenas podría ser eficazmente desempeñada por un número muy reducido de estados de gran dimensión.

Por ello se vuelve indispensable la constitución de bloques regionales fuertes que no sean meras zonas de comercio libre, sino asociaciones integradas y solidarias, capaces de actuar en unidad hacia el exterior y con una fuerte cooperación interregional. Sin que pretendamos inmiscuirnos en cuestiones ajenas, y en el respeto por la libre decisión de cada uno en esta materia tan delicada que constituye la acción externa de los estados, creemos todavía que podemos ofrecer el modelo de la Unión Europea como contribución positiva para la creación de espacios regionales estables basados en la democracia y en el Estado de Derecho, orientados en la búsqueda del bienestar y el desarrollo de sus poblaciones.

Como ya he destacado, la Unión Europea no es únicamente una zona de libre circulación de personas, bienes y servicios, sino que se orienta en la dirección de una verdadera integración económica y avanza todavía más allá al buscar una verdadera integración política y social, incluyendo el objetivo claro de diferentes niveles de desarrollo.

Este tipo de modelo de integración regional

ofrece algunas ventajas que me permito destacar: el funcionamiento de un mecanismo de concertación permanente entre los estados constituyentes, previniendo y diluyendo conflictos; un marco de procesos de toma de decisiones que se impone a todos, independientemente de las diferencias de peso específico entre sus miembros; y la gradual formación de un patrimonio común definidor de los intereses vitales de todos y orientador de los procedimientos que deberán desarrollarse en vista a la defensa y promoción de dichos intereses.

Es deseo de la Unión Europea y de sus estados miembros que otras uniones en otros continentes se vayan constituyendo, ofreciéndoles, si así lo desean, la contribución de nuestra experiencia y el apoyo de la red de acuerdos que para ese efecto constituimos. Creemos sinceramente que sólo por esta vía se logrará alcanzar un reordenamiento de la vida internacional global que, sin exigir sacrificios imposibles a los más fuertes, no permita que el débito sea, por sistema, lanzado a cargo de los más débiles. Buscando, además que el proclamado concepto de las relaciones internacionales libres sea aparejado, en felices nupcias, con el no menos relevante concepto de las relaciones internacionales justas.

En este sentido, la Unión Europea, y muy especialmente Portugal, depositan grandes esperanzas en los estados de Latinoamérica. Al fin, sea por cultura, sea por la lengua o por la historia, ¿qué otros estados están más próximos a nuestro sentir? En un pasado reciente hemos apoyado el estrechamiento de las relaciones de la Unión Europea con América Latina, y muy especialmente con el Mercosur. Continuaremos favoreciendo el desarrollo y la expansión de esas relaciones a todas las áreas posibles. Queremos que los estados y organizaciones regionales de América Latina sean socios privilegiados de la Unión Europea. Juntos podremos y deberemos construir el ejemplo de éxito en la cooperación internacional. En otras palabras, la cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur puede y debe ser un eje estructurante de la arquitectura de las relaciones internacionales del próximo siglo. El Mercosur viene recibiendo una especial atención por parte de la Unión europea, no sólo por su innegable peso y dinamismo económico y comercial, que le confiere el estatuto de fuerza motora en el proceso de desarrollo económico de toda Latinoamérica, pero también por su cada vez mayor cohesión política alrededor de valores comunes,

similares a los compartidos por la Unión Europea.

Portugal fue, en el ámbito europeo, uno de los primeros países en empeñarse en lanzar las bases de una cooperación interregional más fuerte entre la Unión Europea y el Mercosur, a través de la realización del primer encuentro ministerial informal entre los ministros de los países de la Unión Europea y del Mercosur, durante la presidencia portuguesa de la Unión en 1992. La profundización alcanzada en las relaciones entre la Unión y el Mercosur y el impulso político de los consejos europeos, permitieron la celebración del Acuerdo Interregional de Cooperación, prueba innegable del empeño de la Unión en el proceso de integración llevado a cabo por los estados miembros del Mercosur.

Parece esencial, para que un nuevo impulso sea alcanzado en la cooperación de la Unión Europea con América Latina, que la cooperación no se limite a las instituciones oficiales sino que sea esencialmente protagonizada por empresarios, universidades y todas las entidades sociales y culturales de la sociedad civil. En similitud con lo que pase en el interior de cada espacio de integración, donde crecen los contactos entre las diferentes sociedades, permitiendo una circulación de ideas y un

contagio de culturas. También la relación entre los dos espacios integrados deberá propiciar el contacto entre las sociedades, contribuyendo de forma significativa no sólo al refuerzo de las relaciones entre las dos regiones sino abriendo vías de acción conjunta en otras áreas geográficas.

Para terminar, quiero señalar que hoy mismo, durante una reunión con el presidente Menem, constaté con gran placer la existencia de una amplia identidad de puntos de vista en estas materias. Por ello, saludo fraternalmente, a través del CARI, al pueblo de Argentina y lo invito a juntarse al pueblo portugués en la gran misión que representa el estrechamiento de las relaciones entre los pueblos de la Unión Europea y el Mercosur.

Muchas gracias.

António M. de Oliveira Guterres / Primer Ministro de Portugal de octubre de 1995 a abril de 2002. Es Ingeniero físico y electrónico por el Instituto Superior Técnico (IST) de la Universidad de Lisboa. Miembro del Partido Socialista, ocupó el cargo de Secretario de Estado e Industria entre 1974 y 1975, fue diputado por Lisboa (1976-1991) y por Castelo Branco (1991-2002). Durante el período 1999-2005 fue presidente de la Internacional Socialista. Asimismo, durante su mandato como Primer Ministro, también se desempeñó como presidente del Consejo Europeo de enero a junio de 2000. En 2005 fue elegido Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados, siendo reelecto en 2010. António Guterres ha recibido numerosas distinciones, entre ellas la Orden Militar de Cristo (Portugal, 2002), la Orden de Leopoldo (Bélgica, 2000) y la Gran Cruz de la Orden de la Cruz del Sur (Brasil, 1996).

Agradecemos la asistencia provista por Carolina Zaccato para publicar este artículo

Para citar este artículo:

de Oliveira Guterres, António M. (1997), "Portugal y la Integración Europea. Las relaciones interregionales: la Unión Europea y América Latina" [disponible en línea desde octubre 2014], Serie de Artículos y Testimonios, N° 97. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at97.pdf>