
LA CUMBRE DE RÍO Y LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA E IBEROAMÉRICA

ABEL MATUTES*

Nos encontramos en un momento particularmente importante de las relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica. Las relaciones recíprocas habían sido claramente insuficientes hasta la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea en 1986. Desde entonces no resulta exagerado decir que han experimentado un decidido impulso. Las cosas empezaron a cambiar con las conferencias ministeriales entre la Comunidad Europea y los países de América Central, conocidas como el proceso de San José, que contribuyeron de manera definitiva a la búsqueda de una solución pacífica a las contiendas civiles de Centroamérica en los años ochenta. Supusieron, además, una cierta revolución diplomática porque, a través de ellas, Europa volvió a desempeñar un papel político y económico no desdeñable en el continente americano, donde hasta ese momento —sobre todo en el área centroamericana— seguían resonando los ecos de la doctrina Monroe.

Se pusieron así en marcha unos mecanismos de diálogo político, que incluían también programas de cooperación, entre la Unión Europea e Iberoamérica. Actualmente, los ministros europeos se reúnen periódicamente con sus colegas del Grupo de Río, de la Comunidad Andina o de Mercosur. Se han firmado acuerdos de cooperación de tercera generación, que incorporan una cláusula de apoyo a la democracia y respeto a los derechos humanos. En el campo de la cooperación al desarrollo, los fondos disponibles han sido incrementados de manera notable, habiéndose pasado de 37 millones de ecus que la Comunidad Europea destinaba anualmente a América Latina en 1985 a los aproximadamente 500 millones de ecus anuales en los últimos años. Por otro lado desde 1992 los países iberoamericanos tienen acceso a los créditos del Banco Europeo de Inversiones.

* Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno español.

Al mismo tiempo, las relaciones comerciales y económicas han experimentado un fuerte impulso, en el que España ha asumido un papel principal. Actualmente la Unión Europea es el segundo socio comercial de Iberoamérica y también el segundo inversor en la zona. En relación con grupos de países especialmente importantes, como los que forman Mercosur, la Unión es el primer socio comercial, el primer inversor y el primer donante de fondos de cooperación.

A este auge han contribuido poderosamente los nuevos vientos económicos que corren en el continente americano, las políticas de reforma estructural, de liberalización y de disciplina financiera que han saneado de manera muy importante las economías de los principales países de la región. Acostumbrada a quedar relegada a un segundo plano en todas las previsiones de crecimiento para el mundo en desarrollo, Iberoamérica ha sabido salir del estancamiento al que la llevaron los esquemas de sustitución de importaciones de los años sesenta y setenta, y la llamada década perdida, con la terrible crisis de la deuda de los ochenta. En los noventa se ha invertido esta imagen e Iberoamérica aparece ahora como una de las más prometedoras zonas emergentes del mundo en desarrollo, cuyo potencial de crecimiento hace que vuelvan hacia ella los ojos las capitales del mundo desarrollado.

Además, el proceso de integración europea se está viendo correspondido en estos años por otro serio proceso de integración en Iberoamérica. Vale la pena detenerse en algunos aspectos de este doble fenómeno.

La integración europea va a recibir un fuerte impulso con la creación del euro. El papel que sin duda va a asumir el euro en el mundo aumentará notablemente la influencia de Europa y de los países que participan en la moneda única en la toma de decisiones en el sistema financiero internacional. Esto es algo particularmente relevante para Iberoamérica que, como reconoce el comunicado final de la Cumbre de Oporto, se ha visto injustamente afectada en los últimos meses por una crisis que tiene unas causas ajenas a ella misma, ya que en estos años ha realizado profundas reformas que han saneado sus economías. Confiamos en que la oferta española de aportar 5.000 millones de dólares para crear un fondo especial de ayuda para los países afectados por la crisis tenga el adecuado eco y permita una acción concertada y eficaz en apoyo a su estabilidad económica. Es este asunto en el que, como ha afirmado recientemente el presidente del Gobierno, la Unión Europea no puede permanecer callada si verdaderamente pretende desempeñar el papel que la creación del euro le exige.

Pero, como decía anteriormente, no es sólo Europa la que ha dado pasos importantes hacia su integración. En los últimos años, por primera vez en mucho tiempo, están desarrollándose pragmáticos y ambiciosos procesos de

integración económica en Iberoamérica. Si estos procesos siguen avanzando, puede crearse en la región una de las áreas de libre cambio más importantes del mundo capaz de servir de motor al crecimiento económico y de permitir que Iberoamérica pueda hacer oír con fuerza su voz en el tablero internacional. Un área, además, particularmente atractivo para la Unión Europea, que es la primera potencia comercial del mundo y que, como hemos visto, ocupa también el primer lugar por el volumen de intercambios con algunas de las principales economías americanas. Es fundamental, por tanto, que los europeos sepamos aprovechar las oportunidades creadas por este nuevo estado de cosas.

Un papel importante viene cumpliendo en este sentido el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), con sus regímenes especiales Droga para América Central y para la Comunidad Andina. Se trata de esquemas válidos, en los que, además, queda margen para profundizar aún más. El Consejo de la Unión Europea acaba de aprobar la renovación del citado instrumento para los próximos tres años, habiendo extendido a Centroamérica los beneficios del SPG Droga para los productos industriales.

En años recientes, además, se ha iniciado un proceso para el establecimiento de marcos contractuales de carácter asociativo con México, con Mercosur y con Chile. Tras la firma, el 8 de diciembre de 1997, de los Acuerdos Global e Interino con México, se está negociando actualmente una zona de libre cambio con este país. En relación con Mercosur y Chile, han empezado a debatirse en el Consejo los respectivos Mandatos de Negociación de sendos Acuerdos de Asociación. A nadie escapa que las negociaciones no serán sencillas, ya que en ellas se dirimirán cuestiones que tienen implicaciones no sólo económicas, sino políticas y sociales muy amplias, tanto para la Unión Europea como para los países iberoamericanos que participan en ellas. Pero estoy convencido de que será posible llegar en un plazo razonable a acuerdos mutuamente beneficiosos porque, en último término, ambas partes tienen mucho que ganar en el proceso y mucho que perder si éste no llegara a desarrollarse satisfactoriamente.

La culminación de esta fase de reencuentro entre Europa e Iberoamérica va a ser la Cumbre de Río de Janeiro, en junio de 1999, que, de acuerdo con su denominación, reunirá a los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe. Se trata de la primera reunión a este nivel entre ambas regiones. A mi juicio, refleja fundamentalmente dos cosas: por una parte, el camino que se ha avanzado en estos años en las relaciones entre ambas regiones y el nuevo plano en que se encuentran ahora estas relaciones; por otra, la nueva visión que se tiene en Europa de Iberoamérica, que nace de la conciencia europea del potencial de futuro que tienen Iberoamérica y el

Caribe, y de la que se deriva una voluntad europea de fortalecer su presencia en la región.

La Cumbre de Río no será un foro negociador, porque ya existen otros foros de ese tipo con diversos países y organismos de integración regional iberoamericanos, y no es necesario duplicar unos mecanismos que ya funcionan. Pero la Cumbre de Río, como hecho político de primer orden, sí constituye una ocasión inmejorable para dar un fuerte impulso político a las negociaciones que se celebren en esos otros marcos. En un sentido más amplio, constituye una oportunidad para definir y lanzar una nueva relación estratégica entre la UE e Iberoamérica y el Caribe. La Cumbre debe, en fin, dar una coherencia y un sentido general al entramado de relaciones ya existente entre ambas regiones; debe proponer también una visión política del modelo de relación que queremos desarrollar entre una y otra de ahora en adelante. Podemos decir que si lo consigue habrá alcanzado sus objetivos. Por el contrario, si se convierte en una reunión más, sin resultados tangibles, será difícil negar que habrá fracasado.

Esa relación estratégica, esa nueva visión de las relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica y el Caribe, debe articularse en torno a la idea de asociación y debe apuntar hacia el objetivo de una progresiva liberalización del comercio entre ambas regiones.

La idea de asociación tiene un significado muy específico en el abanico de las relaciones exteriores de la UE. Sugiere un modelo de relaciones entre socios de igual a igual que, hasta hace poco, se ha utilizado exclusivamente para acuerdos entre la Unión y otros países del área europea o mediterránea. Los Acuerdos Marco con Mercosur, Chile y México son los primeros en los que el término asociación se aplica a zonas alejadas del área europea.

La liberalización de los intercambios, objetivo fundamental en el nuevo esquema contractual con dichos países, debe ser asimismo uno de los objetivos principales de la Cumbre de Río. Los propios países iberoamericanos se encuentran ya inmersos en unas negociaciones con Estados Unidos y Canadá para alcanzar un Acuerdo de Libre Cambio de las Américas (ALCA), cuyo objetivo es establecer una zona de libre cambio en todo el hemisferio occidental en el año 2005. Por otra parte, en la próxima Ronda del milenio de la Organización Mundial del Comercio tendrán que abordarse objetivos de liberalización comercial hasta ahora no alcanzados. En este contexto, no parece irreal hablar de que la UE y América Latina se planteen, a su vez, ambiciosos objetivos de liberalización comercial en la definición del nuevo marco estratégico de sus relaciones que debe salir de la Cumbre de Río.

Algunos países de la región tal vez puedan tener reparos en embarcarse, a corto plazo, en un proyecto de liberalización comercial recíproca. En ese caso, la UE podría extenderles a ellos una invitación abierta para emprender negociaciones sobre este asunto cuando estimen que sus economías se encuentran preparadas para hacerlo.

Con anterioridad he señalado que la Cumbre de Río no debe convertirse en un nuevo foro negociador. Ello no significa, desde luego, que la Cumbre deba limitarse a tener un carácter formal, protocolario o declarativo. Todo lo contrario. Como también apunté antes, la Cumbre de Río debe tener un carácter fundamentalmente político y debe servir para movilizar una voluntad política capaz de impulsar, durante un determinado período, las relaciones entre ambas regiones. La Cumbre debería así alumbrar una declaración política de contenido sustancial y de una serie de programas concretos de cooperación.

El deseo de acercamiento de la Unión Europea hacia Iberoamérica y el Caribe no es sólo una cuestión de coherencia, habida cuenta de que la UE no puede ignorar las potencialidades de otros esquemas incipientes, como Mercosur o la Comunidad Andina. Se trata también de defender unos intereses legítimos muy concretos. Ya se ha comentado antes la privilegiada posición de la UE en el comercio de la región con el resto del mundo. A pesar de ello, la posición relativa de la Unión ha experimentado un retroceso en los últimos años, como consecuencia tanto del incremento del comercio intrarregional como de la liberalización de intercambios con Estados Unidos, sobre todo por parte de México. La UE ha perdido cuota de mercado en la zona y, según datos del IRELA, si en 1990 representaba para Iberoamérica el 24 por ciento de su comercio total, en 1996 había pasado a suponer sólo el 17 por ciento del mismo. Si la UE no reacciona, el ALCA y su proyecto de libre cambio en todo el hemisferio para el 2005 puede desplazarla de buena parte de los mercados americanos. Iberoamérica constituye simplemente un mercado demasiado importante, y con un futuro demasiado prometedor, como para que la Unión acepte perderlo sin reaccionar de alguna forma. Se trata además de un mercado con una especial cercanía cultural con respecto a Europa, lo que mejora aún más las perspectivas de intercambio comercial futuro. Un proceso importante de liberalización comercial entre ambas haría que el total de los intercambios entre la UE e Iberoamérica y el Caribe supusiera un porcentaje muy importante del total del comercio mundial.

Iberoamérica y el Caribe constituyen un área muy extensa, con significativas diferencias internas. Lógicamente, la Unión Europea tiene un volumen de intercambios comerciales variable, con flujos mayores o menores según qué subregiones o países. Pero ello no debe conducir a centrarse sólo en aquellos

socios en los que el volumen de comercio recíproco sea mayor. El diseño de acciones comunes que salgan de la Cumbre de Río habrá de satisfacer las expectativas de toda la región, especialmente de las zonas más vulnerables, como Centroamérica y el Caribe. Para alcanzar este fin, es indispensable que todos los países y subregiones sientan que la Cumbre ha aportado un valor añadido a sus relaciones con la Unión Europea. Un sentimiento de marginación por parte de alguno de ellos se traduciría en frustración y supondría un fracaso para la Cumbre.

En la Cumbre de Río también estará Cuba, como es lógico, ya que es un país perteneciente a esta región del mundo. La Unión Europea ha adoptado una posición común sobre su política hacia Cuba, cuyo objetivo es desarrollar las relaciones propiciando la evolución política y económica de la isla. Seguimos pensando que la mejor manera de contribuir a esa evolución es fomentar la apertura de Cuba hacia el mundo exterior, no presionar sobre ella mediante embargos comerciales o sanciones. Por eso hace tiempo que llevamos expresando a nuestros amigos norteamericanos nuestra disconformidad con la ley Helms-Burton; por eso creemos también que es bueno que Cuba esté presente en este encuentro y vaya tomando plena conciencia de las posibilidades que pueden abrirse para su desarrollo con una política de reformas más clara que la que hasta ahora ha ido aplicando.

La agenda de la Cumbre tendrá tres grandes capítulos, ya acordados entre las partes: político, económico-comercial y cultural y humano. Es necesario subrayar que el diálogo político entre Europa e Iberoamérica y el Caribe debe ser sustancialmente distinto al que la UE mantiene con otras regiones del mundo en desarrollo. A diferencia de lo que sucede en estos otros casos —y aún teniendo en cuenta el especial respeto y atención que requieren las culturas indígenas, de las que también quedan algunas expresiones en Estados Unidos—, Europa y América son hoy en lo esencial dos expresiones de una misma civilización, de un mismo mundo occidental, y como tal comparten los mismo valores fundamentales. En este punto hay que hacer más caso al presidente Cardoso de Brasil, que se refirió en cierta ocasión a América Latina como el “Extremo Occidente”, que al historiador norteamericano Samuel Huntington, que en su catálogo de civilizaciones se inventó una “civilización latinoamericana”, supuestamente diferente de la occidental, sin ocurrírsele desde luego en ningún momento hablar de una civilización australiana o canadiense.

Al compartir unos mismos valores, la relación política entre ambas regiones puede y debe ser más profunda. La Cumbre de Río ha de dar expresión a este potencial, tanto mediante el diálogo político al máximo nivel, como

por medio de las acciones comunes que en ella se lanzarán. Estas últimas podrían desarrollarse en ámbitos como el de la seguridad y la contribución europea a la definición de medidas de confianza entre determinados países de la región, la cooperación en la lucha contra el terrorismo, la droga o el crimen organizado, o la contribución europea a la gobernabilidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho en Iberoamérica y el Caribe. En materia de drogas, ambas partes ya han suscrito recientemente un Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe que está basado en la cooperación entre las partes y el consenso, no en acciones unilaterales en las que unos Estados se arrogan el derecho a juzgar por sí solos la actuación de otros.

El segundo apartado de la agenda, el económico y comercial, debe servir para dos cosas: enviar un mensaje claro sobre la voluntad europea de emprender un ambicioso proyecto de liberalización comercial con América Latina y el Caribe y dar un impulso político a las negociaciones actualmente en curso sobre esta cuestión en otros foros bilaterales y multilaterales. Entre ellas, las de mayor alcance son las que ya han comenzado con México; deberían iniciarse en un plazo razonable también con Mercosur y Chile. No se trata ciertamente de negociaciones fáciles, por la dimensión de los países implicados y por la importancia de los temas que allí se van a dirimir. Desde el punto de vista de Mercosur, un acuerdo de liberalización de intercambios comerciales con la Unión que no incluya el capítulo agrícola resultaría escasamente atractivo. Por el contrario, una rebaja arancelaria substancial de la UE plantearía graves problemas para la producción comunitaria, en un momento además en el que están pendientes de solución problemas tan serios, y de tan amplia repercusión sobre el presupuesto de la Unión, como la ampliación, la Agenda 2000, la política agraria común, o la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el seno de la OMC. Como se puede comprobar fácilmente, se trata de una cuestión delicada que requerirá un enorme esfuerzo de comprensión recíproca que sepa resolver de manera razonable y mutuamente satisfactoria los intereses encontrados que están en juego. Por lo demás, una UE que no se decidiera a negociar en términos razonables con estos países correría el peligro de quedar marginada de unos mercados que bien podrían volver su mirada hacia otras posibles contrapartes.

Los intereses económicos compartidos además no se limitan al plano estrictamente comercial. Sería deseable fomentar las iniciativas empresariales, fomentando la inversión y creando ámbitos de cooperación entre empresarios a uno y otro lado del mar, con especial énfasis en el apoyo a la pequeña y mediana empresa. La relación económica que ya existe entre ambas regiones no es una cuestión de mera retórica. No pocos ciudadanos europeos contemplaron

recientemente cómo sus ahorros caían en su cotización en las bolsas debido al temor a un colapso de las economías latinoamericanas. El problema creado por la reciente crisis financiera ya ha sido mencionado en los comunicados conjuntos elaborados durante la preparación de la Cumbre; también fue objeto de una declaración especial durante la reciente Cumbre iberoamericana de Oporto. Iberoamérica ha sufrido, en este caso, las consecuencias de movimientos masivos de capital a corto plazo y de unas opiniones injustificadamente negativas emitidas por influyentes agentes económicos internacionales que han alarmado a los inversores. Es necesario mejorar el funcionamiento de los mercados, aumentar la supervisión de los mismos, y reforzar también la capacidad de respuesta de los organismos financieros internacionales. España, como he indicado, ha marcado en este sentido un camino a seguir mediante su mencionada oferta de contribuir con 5.000 millones de dólares a un fondo que se pondría a disposición de los países afectados.

En el tercer capítulo de la agenda de la Cumbre, el de la educación, la cultura y la dimensión humana, el campo de la cooperación posible es amplísimo, en particular por las raíces culturales comunes. Es necesario ampliar los intercambios ya existentes de estudiantes y profesores —como por ejemplo en el programa Alfa de la Unión Europea—, y hacerlo en ambos sentidos, como corresponde al espíritu paritario, de asociación, al que me he referido anteriormente. En Iberoamérica hay centros educativos de gran nivel que pueden resultar muy útiles para los profesores y estudiantes europeos.

En el caso de los países menos avanzados, la Unión Europea —como ya se contempla en los programas de cooperación aprobados en el marco de las Cumbres Iberoamericanas— podría poner en marcha proyectos ambiciosos de alfabetización que fueran reduciendo los núcleos de población que en América todavía no tienen acceso a la palabra escrita. Tanto en este tipo de proyectos como en los intercambios en el marco universitario, hay que tener en cuenta el efecto multiplicador de la educación para el desarrollo. En un caso, como arma fundamental en la lucha contra la pobreza, y en el otro como estrategia básica para la formación de recursos humanos.

¿Cuáles pueden ser las implicaciones de esta nueva relación entre la Unión Europea e Iberoamérica y el Caribe para los Estados Unidos? Es claro que los intereses de la Unión Europea y de los Estados Unidos en la región son perfectamente compatibles y que no se trata de un juego de suma cero, en el que lo que una parte gana la otra irremediablemente lo pierde.

La UE tiene, desde luego, unos intereses prioritarios que defender, el primero de los cuales es no verse desplazado de unos mercados tradicionales que en

el futuro pueden multiplicar su importancia. Si el ALCA tiene éxito y las negociaciones comerciales de la UE con Mercosur y otros países y organizaciones regionales americanas fracasan, la UE puede econtrarse precisamente en esa situación. Pero si las incertidumbres que todavía persisten —especialmente por parte de EE. UU.— en torno al ALCA no se disipan y la UE llega a acuerdos comerciales de contenido substancial con los países iberoamericanos, la situación podría ser la contraria. En cualquier caso, esa nueva presencia europea en América podría contribuir a equilibrar el panorama de relaciones políticas y económicas en el hemisferio occidental. Una influencia excesiva de un solo país puede conducir también a excesos, que en el caso de las relaciones interamericanas se han traducido a veces en tendencias al unilateralismo en asuntos tan diversos como la política hacia Cuba, la lucha contra la droga, o el problema de la inmigración. Por otra parte, muchos países iberoamericanos son conscientes de que una relación privilegiada con uno de los principales actores de la escena internacional les daría una mayor proyección exterior, una voz más fuerte ante los grandes problemas globales, y les serviría para equilibrar sus relaciones con Estados Unidos.

Pero, de nuevo, no se debe plantear la cuestión en términos de intereses necesariamente competitivos. EE. UU., la UE e Iberoamérica y el Caribe tienen todos un papel que jugar, y mucho que ganar si lo juegan acertadamente. Lo que es bueno para unos puede serlo también para el resto. No es irreal imaginar un futuro en el que una intensificación de las relaciones entre Europa e Iberoamérica y el Caribe coexista con un avance importante en las relaciones interamericanas, por ejemplo tras la aprobación del Acuerdo de Libre Cambio de las Américas. En ese caso podría ir diseñándose una relación estratégica triangular UE-EE.UU.-Iberoamérica y el Caribe que diera verdadero sentido a la idea de las relaciones atlánticas o, lo que es lo mismo, a las relaciones en el seno del mundo occidental. El término atlántico ha sido considerado durante demasiado tiempo como aplicable exclusivamente a los países del Atlántico Norte, como si éstos se lo hubieran apropiado. Pero el Atlántico en su conjunto es el océano que siempre ha vinculado a Europa con el resto del continente americano, y hoy existen unas condiciones propicias para que vuelva a serlo plenamente.

España está en una posición privilegiada para desempeñar un papel fundamental en todo este proceso. También lo está el conjunto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que lleva ya años diseñando estrategias de cooperación entre Iberoamérica y Europa. En el nuevo contexto interregional que puede salir de la reunión de Río, las Cumbres Iberoamericanas deben ser capaces de desempeñar el papel de motor, de impulsor de las relaciones entre los dos continentes. Para ello, deben estar en posición de abordar los problemas

que más interesan a sus países miembros, y dotarse de los instrumentos necesarios al efecto. Pero ésa es otra cuestión que nos llevaría demasiado lejos, y a la que será mejor referirse en otro momento.

En el marco de los nuevos proyectos que perfila la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, España deberá asumir los retos resultantes como una tarea inherente al protagonismo que ejerce en este vínculo tan singular. Por eso, España deberá proseguir, e incluso reforzar, su papel de vanguardia en una relación que aspira a ocupar un espacio cada vez más significativo en la política internacional.