

Falsas percepciones de seguridad: Europa y la política de la crisis financiera

Richard Youngs

>> Hace un año que la crisis financiera empeoró drásticamente, con una serie de colapsos bancarios que conmocionaron los mercados en el otoño de 2008. La cumbre del G-20 de abril de 2009 acordó una serie de compromisos básicos para acelerar la recuperación. Los logros alcanzados serán ahora revisados en la próxima cumbre del grupo en Pittsburgh, prevista para los días 24 y 25 de septiembre. La mayoría de los comentaristas estima que la crisis ha tocado fondo. Las consecuencias económicas continúan siendo severas, pero la sensación de un descenso sin rumbo ha desaparecido. Parece ser que algunas economías europeas están emergiendo de la recesión.

Desde luego, los procesos económicos de la crisis han sido analizados exhaustivamente. Hace un año muchas de las previsiones pronosticaban que la crisis provocaría un cambio geopolítico fundamental. Sin embargo, el impacto ha sido menor del que muchos temían. En términos estrictamente geopolíticos, la crisis no ha cambiado las reglas del juego pero se ha convertido en un factor extremadamente determinante en los cálculos de política exterior. Es posible que por el momento el impacto político-estratégico de la crisis se mantenga latente, listo para emerger de forma gradual en el largo plazo.

En términos de las políticas internacionales europeas, la relativa tranquilidad en el terreno político y económico ha sido una bendición y una maldición. Por un lado, ha contribuido a evitar una reacción excesiva en la política exterior europea. Hace un año, varios analistas pronosticaban un cambio cualitativo en las relaciones internacionales. En otoño del año pasado, algunos observadores detectaron signos de derrumbe en los principales fundamentos de la política exterior europea. De hecho, algunos rápidamente instaron a la UE para que adoptara una política más con-

CLAVES

- La UE aún necesita entender y abordar las consecuencias geopolíticas de la crisis financiera.
- Mientras que la crisis fortalece la opción de una mayor ampliación de la UE, la mayoría de los gobiernos europeos ha llegado a la conclusión opuesta.
- La ambivalencia de la UE hacia la liberalización del comercio internacional continúa siendo el punto más problemático de su respuesta a la crisis.
- Otro punto débil ha sido el fracaso de la UE en explorar los aspectos políticos de la reforma de la gobernanza relacionados con los orígenes de la crisis financiera.

»»»»» tudente en defensa de los intereses europeos y (según los escépticos) menos enfocada en la cooperación y los valores internacionales. Estos cambios no han sido tan pronunciados como algunos preveían. Los gobiernos y los diplomáticos han sujetado el timón con más fuerza de lo previsto.

Sin embargo, la otra cara de la aparente contención de la crisis es que la urgencia de medidas aún deseables a un nivel más profundo y estructural en las relaciones exteriores europeas ha desaparecido. En particular, este es el caso del alcance del modelo de integración europea, las políticas europeas de comercio internacional y la reforma de la gobernanza global. Los gobiernos europeos deberán abordar estos desafíos en Pittsburgh de manera más sistemática e informada.

RUPTURAS EN LA SOLIDARIDAD EUROPEA

La crisis ha tenido un profundo impacto político en la dinámica de integración europea. Ministros checos, franceses y de otros países han mantenido agrias discusiones en público. La Comisión ha acelerado el envío de fondos estructurales a los países del Centro y Este de Europa y ha flexibilizado las reglas (por ejemplo, ha abandonado los llamados requisitos de “cofinanciación”). Pero los nuevos Estados miembros siguen resentidos por haber tenido que recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) ante la ausencia de una mayor ayuda europea. Dicho apoyo se incrementó (con retraso) en la cumbre del G-20 de abril. Pero el sentimiento de solidaridad se ha fracturado.

Dentro de la UE, la crisis ha conllevado una tensión fundamental entre las esferas política y económica. Existe consenso sobre la necesidad de una mayor coordinación de las medidas económicas a nivel europeo. Pero, debido a los paquetes de rescate y las medidas de estímulo más amplias introducidas a nivel nacional, los gobiernos se han vuelto más responsables hacia su electorado. Esta tensión requiere que los gobiernos europeos reconozcan que “más Europa” en las esferas económica y financiera no es suficiente. Estas medidas no

pueden estar desconectadas de la necesidad de revigorizar la legitimidad democrática europea. La lección de la integración europea es que las diferencias económicas pueden fácilmente transformarse en diferencias políticas. La crisis financiera no puede ser resuelta mientras se hace a un lado la dimensión política de la integración.

Asimismo, las crecientes divisiones dentro de Europa también han contribuido a una visión unilateral y egoísta en las relaciones externas de la UE. La crisis ha intensificado el debate sobre las fronteras de la Unión. En este aspecto, las reacciones de la UE frente a la crisis han carecido de una perspectiva estratégica de largo plazo. La UE no ha logrado abordar el hecho de que los países fuera de sus fronteras han sido duramente afectados. Esto se aplica especialmente a Ucrania y los Balcanes. La UE no podrá resolver sus propios problemas si abandona a estas nuevas y frágiles democracias. Se formuló un Paquete de Respuesta a la Crisis bajo el Instrumento de Preadhesión. Sin embargo, los Estados miembros están más reacios a aceptar una mayor ampliación justo cuando los costes políticos de incumplir las promesas hechas a los Balcanes y a Turquía son más altos. Si la crisis acelera el cambio de poder desde Occidente a Oriente, la ampliación seguramente será más deseable en el largo plazo. No obstante, los gobiernos europeos han adoptado, de forma defensiva, posiciones populistas sobre esta cuestión.

Angela Merkel ha insistido en que, debido a la crisis, es necesaria una “pausa” en el proceso de ampliación después de la adhesión de Croacia. En medio de la crisis, la UE ha ampliado su Asociación Oriental, ofreciendo varias áreas de cooperación con seis países de su periferia oriental. Pero Francia y otros Estados se han negado a aportar mayores recursos financieros a esta asociación, insistiendo en que dos tercios del dinero de la Política Europea de Vecindad (PEV) se dirijan al Mediterráneo. Esta postura se asemeja a un clientelismo inflexible. La Asociación necesita estar más estrechamente vinculada con los medios necesarios para combatir la crisis financiera en Ucrania y otros Estados del Este.

JUGAR CON EL COMERCIO

La UE se ha resistido a cualquier tipo de retroceso irrefrenable al proteccionismo. Los gobiernos se han comprometido, de forma continuada, a evitar dicha medida. La retórica ha sido tan firme e insistente que los costes de incumplir dichas promesas hubieran sido demasiado altos. Sin embargo, a un nivel más sutil, las posiciones de Europa en relación a la importancia del comercio para salir de la crisis han sido, y continúan siendo, decepcionantes por lo ambivalentes.

Los controvertidos estímulos del Presidente Nicolas Sarkozy a las firmas francesas para actuar más allá de los mercados de Europa del Este son sólo la punta del iceberg. Otros Estados miembros como España

han aumentado el número de sectores económicos calificados de “estratégicos”, eximiéndolos de los principios del libre mercado. El debate sobre la renovación de la agenda de Lisboa post-2010 ha prácticamente termi-

nado. Las reglas de la competencia de la UE en el sector financiero han sido suspendidas *de facto*. Los planes para profundizar la liberalización en el sector de los servicios han sido abandonados. Las reglas para la ayuda estatal han sido descartadas. La Comisión ha aprobado la vasta mayoría de solicitudes de exención de las reglas de la competencia. Entre octubre 2008 y agosto 2009, la ayuda estatal a los bancos alcanzó un tercio del PIB de la UE.

La propagación exterior de tales tendencias evidencia formas encubiertas de proteccionismo. La UE reaccionó energéticamente en contra de la política “Buy America” del Presidente Obama, pero en Europa también se ha apoyado a varias campañas de “compre nacional”. Los rescates financieros han ido de la mano de presiones por parte de los gobiernos para que los bancos se limitaran a otorgar préstamos solo en el mercado

nacional. El repliegue del capital privado fomentado por los países europeos supondrá (y en algunos casos ya ha supuesto) un duro golpe para las economías emergentes. En los países occidentales, las garantías estatales de los depósitos de sus propios bancos nacionales han tenido el efecto negativo de sacar capital de las economías emergentes hacia los países desarrollados.

Las negociaciones sobre el libre comercio con Corea del Sur se han detenido. El objetivo de alcanzar un área de libre comercio euromediterránea, prevista para 2010, sigue siendo una formalidad carente de fundamento. La UE ha reintroducido los subsidios en el sector lácteo. Muchos Estados miembros como Alemania, Francia e Italia han introducido nuevas restricciones en los fondos soberanos de inversión. Cinco días después de la pasada cumbre del G-20, la UE impuso aranceles antidumping en varios productos chinos.

Tras la cumbre de abril, el Comisario Europeo en Asuntos Económicos y Monetarios, Joaquín Almunia, lamentó que los Estados miembros todavía mantuviesen una “perspectiva endogámica” en lugar de una visión global sobre la crisis. El comisario estaba en lo cierto al afirmar que la UE, a pesar de haber tomado varios pasos ejemplares de coordinación durante los últimos doce meses, ha sido demasiado introspectiva. Toda la atención ha girado en torno a proteger los mercados nacionales en detrimento de aliviar los efectos desestabilizadores que la crisis pudiera tener en África, Asia y Oriente Medio; efectos que repercutirán en Europa si no son contenidos.

El comercio ha sido una omisión evidente en la cumbre del G-20, más allá de las promesas infundadas de evitar el proteccionismo. Tras un año entero inmersos en la fase “profunda” de la crisis financiera, todavía no se han tomado medidas concretas para restablecer la Ronda de Doha, que ya había alcanzado el mínimo denominador común antes de su colapso. La revisión de este proceso y el fortalecimiento del capítulo sobre el comercio fueron quitados de la agenda en Londres, a pesar del retorno de Europa a un superávit comercial en abril de 2009.

El siguiente paso debe ser abordar los efectos expansivos de la crisis

4

»»»» El retroceso de la integración financiera dentro de Europa ha minado la fuerza residual de la UE en pos de una liberalización del sector de servicios a nivel mundial. Los expertos han criticado a la UE por enfocarse sobre la microregulación más que intentar frenar el declive del comercio internacional, lo que es mucho más necesario para salir de la crisis. La UE ha ofrecido a los países en desarrollo y a los mercados emergentes apoyos de emergencia de corto plazo, mientras que se ha desviado la atención de la reforma estructural que contribuiría a integrar sus economías en los mercados europeos en el largo plazo.

GOBERNANZA GLOBAL

Como resultado de la crisis, la UE ha decidido apoyar algunas reformas de las instituciones financieras internacionales. Los gobiernos europeos han acordado revisar el sistema de votación del FMI para el período 2013-2011. Las conclusiones del G-20 en Londres sobre el compromiso común de redistribuir el poder internacional y asegurar una voz más influyente a las potencias emergentes fueron prosaicas. Con frecuencia se ha afirmado que la crisis hace más urgente e inevitable un multilateralismo profundo y equilibrado.

En la práctica los gobiernos europeos continúan resistiéndose a cambios de largo alcance. La UE ha conseguido esconderse detrás del clásico rechazo estadounidense a reducir su poder dentro del FMI. Esto ha permitido a los países europeos mantener una estudiada ambivalencia sobre la disminución de su propia influencia.

La preferencia por los grupos informales tales como el G-7, G-20 y ahora el club de reguladores del Comité de Estabilidad Financiera ha tenido precedencia sobre un multilateralismo genuino. Los gobiernos español y holandés han conseguido incorporarse al “G-20 plus”, dejando a Europa aún más sobre-representada, para el disgusto de las potencias emergentes. Se ha evitado una mayor coordinación de políticas macroeconómicas a nivel mundial. Ninguna iniciativa europea ha apoyado la conformación de un consejo fuerte en las Naciones

Unidas que coordinara las políticas macroeconómicas y sociales. Los Estados europeos son ahora más reacios a abandonar su poder de veto sobre los miembros del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Debido a la crisis, los encargados de formular las políticas en las instituciones financieras europeas clave están más reacios a perder el control sobre las decisiones y verse obligados a seguir políticas que consideran incompatibles con los intereses europeos inmediatos.

Pero no se puede negar que la UE haya ayudado a los países en desarrollo. Algunos donantes –Italia, Irlanda, Francia y la Comisión– han reducido la cantidad de ayuda oficial al desarrollo (AOD) prevista, pero, por ahora, el compromiso general en materia de ayuda permanece relativamente fuerte. La cumbre del G-20 en abril aprobó un paquete de rescate de \$1 billón. En respuesta a la crisis financiera, la Comisión ha dispuesto €4,3 mil millones en apoyo presupuestario a los Estados africanos. Tres cuartas partes de los fondos asignados para el período 2007-2013 han estado disponibles a principios de 2009. Una ayuda adicional ha sido asignada específicamente para el fortalecimiento de las redes de seguridad social en los países en desarrollo. En un informe de abril de 2009, la Comisión comentó que “la ayuda no es una cuestión de caridad sino un motor de la recuperación”. Cabe reconocer el mérito de la Unión respecto de estas iniciativas, muchas de ellas tomadas con marcada rapidez y visión.

Sin embargo, mientras todo esto ha supuesto nuevos fondos y créditos para los Estados en desarrollo y los mercados emergentes, los últimos se quejan de que los nuevos paquetes de apoyo del FMI (y otros) tienen el efecto negativo de incrementar la parte del fondo de “rescate” destinado a los países europeos ricos. Los gobiernos europeos han visto a la cooperación “multilateral” del G-20 como un modo expeditivo de conseguir dinero para sus propios rescates financieros, más que como un plan racional para profundizar el multilateralismo.

La UE ha puesto especial interés en la dimensión de la gobernanza de su respuesta a la crisis financiera. La transparencia y la buena gobernanza son cuestiones clave para soluciones eficaces de largo plazo;

centrales para la reforma de las instituciones financieras internacionales y de los propios mercados emergentes. Es bien sabido que el G-20 ha priorizado las cuestiones relacionadas con la regulación. Cabe señalar que se ha prometido que las nuevas regulaciones formarán parte de un modelo más transparente y responsable de gobernanza financiera, dentro y más allá de Europa.

Pero el enfoque de la gobernanza sigue siendo marcadamente limitado. La cumbre de abril del G-20 centró su atención en el intercambio de opiniones entre los reguladores financieros, consultas de alerta temprana, regulaciones prudenciales y reglas de transparencia. Desde entonces, no ha habido iniciativas para ampliar el “alcance de la gobernanza” del G-20. De hecho, debido a la opacidad de muchos regímenes dentro del G-20, el debate se ha alejado de cualquier tema sensible. En efecto, el G-20 promueve el rol de los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de un modo tal que torna las políticas externas más tecnocráticas.

El impacto político de la crisis en diferentes “tipos de regímenes” aún está por verse. La crisis financiera ha derrumbado a varios gobiernos pero no ha conllevado un cambio de régimen de manera directa. En sí misma, la crisis no ha tenido efectos ni a favor ni en contra de los procesos de democratización. En algunos países, como Ucrania, la crisis ha fomentado la centralización del poder y ha contribuido a opacos acuerdos de élite. En otros casos, como en Bielorrusia, los regímenes autoritarios han sido golpeados duramente y en consecuencia se han visto obligados a abrirse ligeramente a Occidente.

En el medio de tal fluidez, sería erróneo concluir que la crisis financiera vuelve a la política abierta irrelevante, o hasta dañina. En las crisis, el atractivo de un “líder fuerte” a menudo gana terreno. Aquellos con una inclinación “realista” se preguntarán, ¿acaso la crisis financiera no vuelve irrelevante la cuestión de la democracia? ¿Podemos realmente predicar las ventajas de la democracia mientras se derrumban los sistemas económicos occidentales? ¿No somos aún más dependientes de la liquidez china para comenzar una recuperación?

¿Podemos hablar de democracia en África con una China llena de recursos e inclinada a extender aún más su influencia?

Pero es la práctica de la política abierta la que ofrece la rendición de cuentas y la deliberación transparente necesarias para alcanzar la estabilización en el largo plazo. Se requiere un mejor entendimiento de los modos en que la crisis podría minar a nivel internacional la calidad democrática, la transparencia y la rendición de cuentas. Las respuestas democráticas efectivas deben ser construidas sobre una relación equilibrada y de refuerzo mutuo entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. No deberían ser elecciones excluyentes una gestión eficaz de la crisis y la profundización de la calidad democrática a nivel internacional. La principal preocupación es que hasta el momento el debate europeo ha relegado al segundo plano todas estas cuestiones.

En suma, en cuanto a estos tres tipos de temáticas –la profundidad y alcance de la integración europea, el comercio internacional y la gobernanza global– todavía se espera una respuesta más amplia a la crisis. Los gobiernos europeos han introducido muchas medidas admirables y hábilmente diseñadas para impulsar la recuperación y ajustar las estructuras regulatorias. El siguiente paso debe ser abordar los efectos expansivos de la crisis. La cumbre de Pittsburgh será importante en este sentido. Pero aún más significativo será cómo los países de la UE tratarán las cuestiones políticas más amplias que no serán incluidas en la agenda del G-20. El sentimiento de tranquilidad renovada no debe distraerlos de la necesidad de afrontar seriamente esos desafíos.

Richard Youngs es director de investigación de FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**