

¿Cómo afectará la crisis financiera a la política exterior de la UE?

Richard Youngs

>>> Con una serie de grandes planes de rescate del sector bancario siendo acordados a lo largo de Europa, se está empezando a prestar atención al impacto político más amplio de la crisis financiera. Surge la cuestión de si la crisis afectará a las políticas exteriores más amplias de la UE –y si ese fuera el caso, cómo.

Sobre ello, existe un evidente grado de consenso entre las consideraciones preliminares de los comentaristas. Muchas voces ya están sugiriendo que es probable que la crisis marque un punto de inflexión en las relaciones internacionales, de la misma magnitud que los producidos por la caída del Muro de Berlín y los atentados del 11-S. Muchos prevén un debilitamiento del apoyo al liberalismo económico más allá de la crisis bancaria inmediata. Asimismo, muchos pronostican que la crisis provocará un cambio fundamental en el equilibrio de poder mundial y podría llegar incluso a infectar a los valores políticos liberales que se encuentran ostensiblemente en el corazón de las políticas exteriores europeas. En pocas palabras, se está arraigando el temor de que la crisis financiera minará los principales principios del liberalismo global promovido por Occidente y fomentará una reducción de la diplomacia europea y estadounidense.

Con la situación todavía en un estado cambiante, ciertos escenarios peores siguen teniendo una clara posibilidad de concretarse. Pero de momento, es más convincente actuar con cautela ante tal razonamiento apocalíptico.

En este sentido, se presentan aquí dos argumentos. En primer lugar, es poco probable que la crisis financiera represente un hito para la política exterior de la UE. Es más probable que simplemente refuerce una

CLAVES

- La crisis financiera tendrá un impacto significativo en las políticas exteriores de la UE, pero es poco probable que represente un punto de inflexión, como muchos prevén.
- Sería una equivocación que la UE reaccionara a la crisis ensimismándose, diluyendo así, aún más, su compromiso con el apoyo al liberalismo económico.
- Es posible que la crisis incluso presente una oportunidad para que la UE asuma un papel de liderazgo en presionar por mejores estructuras regulatorias multilaterales que sean compatibles con la promoción del liberalismo económico y los estándares de buena gobernanza.
- De ninguna manera está garantizado un cambio significativo en el equilibrio de poder hacia Estados no democráticos como Rusia y China, y la UE no debería reaccionar de manera demasiado defensiva con relación a sus propios valores de liberalismo político.

»»»»» serie de tendencias ya en movimiento. En segundo término, sería una equivocación que la UE respondiera a la crisis ensimismándose y abandonando la causa del liberalismo —tanto en sus dimensiones económicas como políticas. Sugerir que la crisis refleja un exceso de liberalismo político y económico es erróneo y probablemente conduciría a respuestas políticas perjudiciales. La UE ha estado alejándose del comercio liberal y de las políticas exteriores desde hace ya algunos años. La crisis amenaza con tentar aún más a los gobiernos europeos a alejarse del internacionalismo cosmopolita. Ésta podría parecer una conclusión aparentemente paradójica en estos momentos, pero salvaguardaría mejor los intereses europeos de largo plazo.

EL DESTINO DEL LIBERALISMO

Algunos comentaristas opinan que la crisis amenaza con socavar en general el atractivo del capitalismo de libre mercado. La ventaja estratégica internacional de la UE está basada, en gran medida, en el “atractivo normativo” de su propio mercado interno. Desde luego, muchos sugieren, que esa influencia podría disminuir ahora a medida en que la crisis expone las falacias del “capitalismo ilimitado”.

No obstante, es importante tener en cuenta la hipérbole que ha inundado con críticas a los comentarios de los medios de comunicación. La crisis financiera es claramente un cataclismo. Según algunos indicadores, esta crisis ha sobrepasado la gravedad de la quiebra de 1929 y ha expuesto los peores excesos del capitalismo que han podido florecer en años recientes. Representa un caso serio de fracaso del mercado; una regulación asimétrica de distintas partes del sistema financiero y una supervisión poco estricta no han conseguido prevenir que los bancos se tornaran ampliamente sobreendeudados.

Pero los acontecimientos recientes no implican el tipo de crisis general de los mercados liberales como se ha sugerido, particularmente por algunos ministros franceses, alemanes y españoles. Al contrario de muchos de los comentarios de los

medios de comunicación, el problema no es la expansión generalizada de “mercados ilimitados”. El gobierno representa ahora más de dos veces la parte del PIB en comparación con 1929. Todos los Estados europeos operan una economía mixta y continuarán haciéndolo.

Lo que ha sido sorprendente es la falta de una completa integración europea y una supervisión transnacional en el sistema financiero. Es eso lo que ha producido respuestas dirigidas hacia la protección de los mercados nacionales en vez de un plan central europeo —sin contar con la poca coordinación que se ha ido formando de manera gradual a nivel intergubernamental.

Extraer las implicaciones en materia de política exterior de esa comprensión de la crisis requiere un entendimiento más refinado de las recientes tendencias en las políticas exteriores de la UE. El riesgo muy real es que una crisis arraigada en la mala gobernanza del sector financiero incite a los Estados europeos a adoptar una posición menos liberal en las políticas económicas en general —que una Europa herida se esconda detrás de un nuevo proteccionismo.

Señalar que la UE ahora se enfrentará a dificultades a la hora de vender un modelo basado en el libre mercado y en estándares de gobernanza fuera de sus propias fronteras deja de lado a un factor crucial: en años recientes, la UE ha sido cautelosa a la hora de promover dicho liberalismo a través de su comercio exterior de todas formas.

La UE ya ha hecho más de lo que le corresponde por socavar la Ronda de Doha. La Unión ha terminado su propia moratoria en los acuerdos de comercio bilaterales, en favor de las conversaciones con importantes economías asiáticas, y en detrimento de su supuesto compromiso hacia el sistema de comercio multilateral. La UE es considerada alrededor del mundo como el peor culpable del recrudecimiento de los “estándares de proteccionismo”. La mayoría de los gobiernos europeos y la Comisión han adoptado posiciones restrictivas en relación a los fondos soberanos de riqueza. Una serie de Estados miembros está ahora presionando para que se relajen las restric-

ciones sobre la ayuda estatal con el fin de proteger a la industria europea de la confusión y la competencia mundial. Se están presentando una serie de propuestas (promovidas por Francia e Italia) para restringir el acceso al capital no europeo. Desde hace varios años, la retórica de la mayoría de los ministros y comisarios de la UE ha enfatizado de manera constante lo que ha de temerse de la globalización en vez de los beneficios que fluyen de ella.

Mientras que la UE ha sido criticada por imponer una apertura de mercados recíproca a los Estados africanos a través de nuevos Acuerdos Económicos de Asociación (AEA), algunos

Estados miembros también le han quitado a la dirección de comercio de la Comisión el control sobre las conversaciones en materia de AEAs con el fin de inyectar un “mandato de desarrollo” y

de cierta forma diluir los requisitos de liberalización impuestos en los socios de Cotonou. De hecho, la mayoría de los donantes europeos todavía sigue un modelo muy estatista hacia el desarrollo y la reconstrucción post-conflicto. Desde luego, la UE también se ha resistido a la posibilidad de una mayor ampliación. Y su determinación de propagar los estándares de buena gobernanza relativos al comercio y las inversiones se ha debilitado.

Curiosamente, los políticos europeos continentales han sido mucho más enérgicos al declarar que la crisis financiera representa “una derrota para el mercado” y la economía liberal ¡que el Partido Comunista chino!

Algunos han acogido con agrado la perspectiva de una Europa humilde, en medio de envoltorios de nacionalización de su propio sector financiero, que ya no era capaz de imponer ajustes estructurales al estilo del FMI a los países en vías de desarrollo. Pero eso representa una caricatura de la naturaleza de las políticas económicas exteriores

de la UE en los últimos años. Las políticas de la UE todavía requieren de una mayor sutileza para asegurar que los Estados en vías de desarrollo recibieran la ayuda necesaria para entrar en los mercados mundiales, pero sin minar la generación de riqueza local. Incluso antes de que estallara la crisis, el desafío estaba en alejar a Europa de una protección de mercado provincial y un mercantilismo oportunista mucho más que en gobernar con un fervor de libre mercado y ajuste estructural. Es probable que este desafío aumente después del otoño de 2008.

Al contrario de la propia tarea en la cual la UE supuestamente debería destacarse, la Unión no ha conseguido usar un concepto liberal de orden económico como base para una estrategia para apoyar a los objetivos de seguridad. En términos del muy alabado (pero confuso) concepto del “poder normativo” de la UE, cabe preguntarse cuánto se podía salvar de las ruinas de la crisis financiera de 2008 de todas formas.

Mientras que la crisis supuso un gran fracaso de los mecanismos de mercado, esa crisis debería entenderse, en lo esencial, como una crisis de mala gobernanza, en vez de una del capitalismo del mercado per se. En este sentido, sean cuáles sean los defectos expuestos de las economías europea y estadounidense, los problemas de gobernanza siguen siendo mucho más serios fuera de Occidente. Si la crisis se extiende a los mercados asiáticos y otros mercados, es probable que eso se torne terriblemente evidente.

Es posible que la crisis entonces ayude a propulsar un enfoque internacional más amplio y más firme hacia los estándares de gobernanza y las regulaciones. El resultado final de la crisis podría añadir una presión intensificada a favor de regulaciones de buena gobernanza internacionales e incluso supranacionales. Este es precisamente el supuesto nicho de la UE en las relaciones internacionales. Es donde la UE puede asistir tanto en moderar los excesos de la desregulación estadounidense como en mejorar las reglas y la gobernanza multilateral. Lo crucial será asegurar que dichas regulaciones sirvan para facilitar, en vez de restringir, el comercio y las inversiones mundiales.

»»»» **CAMBIOS DEL PODER**

Un segundo pronóstico generalizado es que la crisis financiera fijará el último clavo en el ataúd del “momento unipolar”. Para los analistas que desde hace tiempo consideran que el orden liberal mundial es sostenido por la hegemonía estadounidense, esto es visto como un precursor de una inestabilidad mundial. El viaje de la unipolaridad a una “multipolaridad equilibrada” será ciertamente difícil de navegar sin que ciertos acontecimientos lleven el mundo a formas mucho menos benignas de “multipolaridad competitiva”. Y éste, ciertamente, no es un viaje que se realice mejor en la actual tormenta de pánico y confusión.

No obstante, no es cierto de ninguna manera que la crisis vaya a desencadenar dicho cambio fundamental en el poder relativo. Pocos comentaristas se han resistido a la tentación de trazar paralelismos con 1929 y los shocks globales que provocó. Pero para que la crisis financiera actual acabe provocando un serio conflicto internacional, el marco completo de seguridad colectiva establecido desde los años cuarenta tendría que desintegrarse. En los años treinta, el efecto amortiguador de las instituciones internacionales y organizaciones civiles cosmopolitas simplemente no tenía la misma profundidad que ahora.

No es cierto de ninguna manera que las economías europeas emergerán de la crisis más fuertes que Estados Unidos. Este último país conserva su mayor productividad y base innovadora. Las especulaciones de que ahora es otra vez el momento adecuado para que Europa desafíe el liderazgo estadounidense parecen prematuras. Como siempre, cualquier declive en el poder relativo de Estados Unidos es, de todas formas, una mezcla tanto de ayuda como de perjuicio para Europa: una ganancia relativa vis-a-vis Washington podría compensarse con una introversión concomitante de Estados Unidos en la promoción de una serie más amplia de valores liberales mundiales.

Por el contrario, no está claro que los poderes emergentes saldrán ilesos. Rusia ha recibido un golpe más duro que cualquier economía europea.

De hecho, es irónico que la crisis haya expuesto debilidades subyacentes en la economía y el sistema de gobernanza rusos justo cuando la UE estaba preocupándose por cómo responder al panorama europeo de seguridad distinto tras el conflicto en Georgia de agosto de 2008. Una vez más, eso ha reforzado el hecho de que el equilibrio entre la firmeza y la fragilidad rusas es muy delicado. No obstante, puede que tratar el escenario post-Georgia siga siendo un desafío diplomático mayor que cualquiera lanzado por la crisis financiera. En este sentido, las medidas de la UE –un paquete de ayuda de 500 millones de euros a Georgia y una misión de monitoreo relativamente débil– no son más que remedios de corto plazo. En una situación en la cual el modelo europeo de “transformación mediante integración” hasta el momento ha fracasado, los encargados de formular las políticas carecen de soluciones de largo plazo. El resultado positivo sería que la crisis financiera moderara el aventurerismo ruso mientras que, a la vez, dejara claro a los gobiernos europeos que las relaciones con Moscú no deben basarse solamente en formas tradicionales de equilibrio geopolítico sin ninguna consideración de los problemas internos de Rusia.

En general, mientras que muchos han vaticinado un aumento relativo del poder de Estados ricos en recursos, una de las víctimas de la crisis ha sido el precio internacional del petróleo –a la hora de redactar este documento, el precio internacional del petróleo se ha reducido a la mitad desde el estallido de la crisis. La economía iraní, por ejemplo, está sufriendo bastante. Es cierto que es posible que varias potencias se sientan animadas en sus tratos con lo que perciben como un Occidente debilitado; pero ellas mismas también podrían acabar sintiéndose reprimidas.

Parece probable que China emerja como un actor poderoso como resultado de la crisis, debido a sus activos financieros y a que no fue responsable de la crisis. Con Occidente deseando que China pueda reinyectar liquidez en la economía mundial, es probable que Pekín demande a cambio una mayor voz en las instituciones financieras internacionales. Pero también se da el caso de que la propia Asia se está tambaleando. Las estructu-

ras regulatorias fueron fortalecidas tras la crisis financiera de la región en 1997, pero los expertos han señalado un declive en los estándares básicos de gobernanza en diversas economías asiáticas clave. En el momento de escribir este documento, la crisis parece estar llegando a las orillas de China. Ello ha añadido leña al fuego de aquéllos que opinan que la sostenibilidad del “modelo chino” ha empezado a parecer cada vez más incierta en años recientes.

Ya había fuertes razones de interés propio progresivo para que Europa cediera su sobrerepresentación en organismos internacionales antes de que estallara la crisis; si no lo hace, es cada vez más probable que las potencias emergentes intenten evitar dichas instituciones. La nueva prominencia del G-20 refleja una tendencia de larga gestación.

Algunos analistas han empezado a ir incluso más allá y están sugiriendo que un cambio en el poder internacional minará no sólo al liberalismo económico sino también a una serie más amplia de valores políticos liberales. La Economist Intelligence Unit ha llamado la atención hacia las perspectivas de que la crisis financiera socave la democracia y la promoción de ésta en muchas partes del mundo. En términos del “poder blando” de Europa, la mayoría de los observadores ya han estado haciendo comentarios desoladores sobre el cada vez menor atractivo de los ideales democráticos y de derechos humanos “occidentales”. Pero la clave será cómo las democracias se enfrentarán a la crisis. Si tienen más éxito que los Estados no democráticos, entonces el atractivo del pluralismo podría de hecho crecer. Si demuestran que —en el espíritu de Amartya Sen— la apertura y un debate democrático fuerte pueden ayudar a mitigar las crisis de una mejor manera que con una orientación autocrática, no sería inevitable que la crisis sea completamente negativa para la democratización.

DESVÍO DE RECURSOS

Una última preocupación es que los escasos recursos sean alejados de las prioridades internacionales.

El temor más obvio es que la financiación a la ayuda al desarrollo sea una víctima temprana. Algunos Estados miembros de la UE ya están sugiriendo recortes en las áreas de menor perfil de las prioridades de la ayuda. La financiación para ayudar a alcanzar los objetivos de la energía renovable ya parece estar en riesgo. Y el dinero para las políticas de migración inclusivas podría disminuir, junto con un aumento del nacionalismo populista.

Pero hay razones para esperar que ése no sea el caso en general. Los presupuestos para la ayuda oficial al desarrollo (AOD) representan un pequeño porcentaje de las cantidades de financiación que los gobiernos europeos han encontrado para sus respectivos paquetes de rescate. Reducir la ayuda al desarrollo tendría poco impacto en los nuevos niveles incrementados de deuda pública, pero tendría un alto precio político para los gobiernos que ya están bajo un intenso escrutinio público por haber “rescatado a los peces gordos”. Las enormes cantidades de dinero que los gobiernos han gastado en rescatar a los bancos podría incluso hacerles más vulnerables a las reprimendas de la opinión pública a cualquier recorte en la ayuda al desarrollo. La mayoría de la AOD está incluida en presupuestos plurianuales y orientada cada vez más a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre los cuales los gobiernos europeos han hecho tantísimas promesas.

A menudo se ha destacado la posibilidad de que los países ricos incrementen la AOD cuando sus propias economías están bajo presión. La crisis interna intensifica la preocupación por mitigar la inestabilidad y la migración del mundo en vías de desarrollo. El vínculo entre desarrollo y seguridad ha sido colocado en el centro de la política exterior de la UE; los encargados de formular las políticas de la UE perderían considerable credibilidad si dieran marcha atrás en dicha lógica precisamente cuando lo que se requiere es una implementación más eficaz —en otras palabras, precisamente cuando un compromiso holístico y con miras hacia el desarrollo se presenta como parte necesaria de una estabilización sistémica en vez de, según los realistas, un mero “lujo placentero”.

6

»»»» Parecería que los gastos en materia de defensa corren mucho más riesgo. Es de hecho razonable esperar que los presupuestos de defensa sufran una presión cada vez mayor. Los recortes ya están sobre la mesa en el Reino Unido. Los presupuestos de defensa notablemente no están libres de recortes al igual que los gastos sociales y en materia de salud. Desde una perspectiva liberal y europea, puede que eso no sea algo malo. Puede que la nueva coyuntura proporcione el muy necesario empuje para que los Estados miembros recorten la duplicación y obtengan un mejor coste/beneficio de sus presupuestos de defensa. La mayoría de los Estados miembros mantienen un gran número de soldados uniformados que no pueden ser desplegados y son completamente inútiles cuando se trata de intervenciones al estilo de las que se llevan a cabo en “Estados frágiles”. Ahora sería un buen momento para recortar los desperdicios y desarrollar una arquitectura de defensa europea más común y más económica, mejor preparada para ayudar en operaciones de apoyo a la paz.

¿RECUPERACIÓN?

Nada de esto es para minimizar la seriedad de la crisis o ignorar el hecho de que los acontecimientos todavía podrían dar un giro aún más catastrófico. Este documento simplemente quiere invitar a la consideración de una paradoja: que las lecciones esenciales para las políticas de la UE podrían ser lo opuesto de lo que parecería ser lo más sensato en estos momentos. Cabe recordar que a pesar de la crisis y la necesidad, en parte específicas del sector financiero, de una intervención estatal y una mejor regulación del mercado, en general, las economías europeas todavía requieren de una mayor competitividad de mercado e interdependencia internacional.

La tentación de tirar hacia la dirección equivocada será fuerte. Pero puede que la crisis también sirva para abrir los ojos y darse cuenta de que el alejamiento ya existente en Europa respecto del liberalismo (económico y político) mundial es parte del problema, no parte de la solución. Si los presupuestos del desarrollo llegan a sufrir, ello

ciertamente minará el poder blando de Europa; pero aquí la presión de la opinión pública puede ayudar a mantener a los Estados miembros firmes en su compromiso. Y mientras que la crisis podría tentar a por lo menos algunos Estados miembros a resistir cualquier otra ampliación de la UE de manera aún más feroz, también podría aumentar los costes de una “no ampliación” a medida en que los gobiernos europeos buscan desesperadamente nuevas aperturas de mercado para recuperar el crecimiento.

Puede que la crisis incluso preste un servicio positivo si convence a la UE de que simplemente declarar *ad nauseum* que Europa cuenta con un modelo de “poder normativo” maravillosamente exitoso y progresista ya no es suficiente cuando los acontecimientos revelan cada vez más exactamente lo opuesto –y cada vez con mayor frecuencia requieren la inversión en un esfuerzo real y la convicción de asegurar que las políticas exteriores liberales recobren algo de realidad.

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