

Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro

Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja

La Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (Celac) que se celebrará el 26-27 de enero de 2013 en Santiago, Chile, marcará una nueva etapa de la relación birregional. No será por sus resultados, pues no se esperan grandes novedades, sino por los cambios sustanciales que introduce la crisis europea en las tradicionales narrativas de la relación, que en gran medida reflejaban el modelo Norte-Sur que ha caracterizado las relaciones europeo-latinoamericanas durante décadas.

Se ha producido un visible reequilibrio de las relaciones que en parte atenúa las tradicionales asimetrías. Como consecuencia, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones a América Latina en cuanto a su modelo de integración económica y cohesión social. Ahora los consejos vienen del otro lado del Atlántico. Así, en cada visita a Europa, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, recomienda algunas de las fórmulas económicas aplicadas en su propio país para contribuir a la salida de la crisis. Los consejos que dio, entre otros, al gobierno de Mariano Rajoy para dinamizar la maltrecha economía española también reflejan la nueva relación de poder

Susanne Gratius es investigadora *senior* de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride). **José Antonio Sanahuja** es director del departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

Los países del sur de Europa están conociendo los problemas de deuda y los efectos del ajuste económico que sufrió gran parte de América Latina en el pasado. La crisis ha acelerado la necesidad de abrir una nueva etapa en la relación birregional UE-Latinoamérica.

de la Comunidad Iberoamericana, que pone en cuestión las lógicas de la cooperación interregional. En este contexto, cabe preguntarse qué podría aprender Europa de las crisis y el ascenso de América Latina; si es posible redefinir las relaciones birregionales sobre una nueva racionalidad o narrativa más horizontal y equilibrada; y qué impacto tendrá el reequilibrio de poder en la futura cooperación entre ambas regiones.

El declive de la UE como actor normativo

Es necesario asumir que se ha producido un importante reequilibrio de las relaciones. Aunque no se han eliminado totalmente, sí se han atenuado las tradicionales asimetrías –de poder, de riqueza y en cuanto a las expectativas y percepciones mutuas– sobre las que esa relación se había construido. Para América Latina, la UE no solo era un mercado para diversificar las exportaciones, y un contrapeso externo frente a la hegemonía estadounidense, también ha sido un referente normativo para una región que en las dos últimas décadas ha mirado a menudo a Europa en busca de inspiración para sus políticas económicas y sociales y sus procesos de democratización. Sin ignorar las asimetrías en cuanto a capacidades materiales, son factores normativos los que en gran medida explican la fuerte influencia que la UE ha tenido en la zona. Si la UE deja de ser un “actor normativo” o

una “potencia civil”, su poder blando y su capacidad de influencia también se desvanecen.

América Latina es probablemente el lugar donde ese perfil normativo ha sido más pronunciado, y también en el que se está diluyendo de manera más rápida. Por un lado, la crisis de la deuda soberana de la zona euro supone una verdadera amenaza existencial. No se trata solo de la supervivencia del euro, sino que también pone en cuestión la integración europea como referente de gobernanza transnacional de corte cosmopolita. Debilita su atractivo como modelo capaz de integrar la eficiencia económica y la cohesión social, y hace poco creíbles sus pretensiones de convertirse en un verdadero actor global basado en valores, como “potencia civil” o “potencia normativa”.

Esa crisis tiene efectos visibles en América Latina, donde la UE era tradicionalmente percibida por muchos actores políticos y sociales como un “actor progresivo” a favor del cambio político y social. Hoy, en contraste, no son pocos los actores, incluyendo gobiernos, que obtienen réditos políticos presentando a la UE como un contraejemplo para América Latina. Esto ocurre, obviamente, en el marco de sus propios discursos de autolegitimación, que se modulan dependiendo de su lugar en el espectro político. En algunos casos, se retrata a la UE como un actor “neoliberal” contrario a los intereses de la región y de sus procesos de cambio. En otros, como modelo inviable para la integración regional o como modelo económico y social “insostenible” o “fracasado” frente al éxito asiático. Las garantías democráticas y los niveles de protección social de la UE, incluso en los países más afectados por la crisis, siguen estando muy por delante de los que caracterizan a la mayor parte de Latinoamérica, pero el ascenso de la ultraderecha y el populismo, las prácticas contra la inmigración o el aumento del desempleo y la pobreza, amplificadas por los medios de comunicación, construyen en el imaginario colectivo una visión de Europa, y en particular de España, muy diferente a la imagen de éxito hasta hace poco vigente.

Ese cambio de percepción también se explica por el marcado contraste con la UE que ofrece una América Latina en ascenso, en la que, como resultado de una creciente diferenciación interna, hay países que pugnan por ejercer un liderazgo regional y global. Es una América Latina más estable, próspera y confiada en sus propias capacidades. A pesar de la crisis, la región ha mantenido un fuerte crecimiento económico, animado por la bonanza exportadora hacia Asia y el crecimiento de la demanda interna, en sociedades donde se expanden las clases medias y se reduce la pobreza y la desigualdad. Con buenos resultados en las cuentas externas y balanzas

fiscales saneadas, los problemas económicos más inmediatos son, en parte, los propios de ciclos expansivos, como el recalentamiento de las economías o la avalancha de capital externo. Esa mayor confianza es también visible en la política exterior, con una actuación más autónoma y la creación y consolidación de organizaciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Celac.

Estos cambios modifican las expectativas y la valoración de la relación birregional en ambas partes de la misma. En resumen, la UE deja de ser vista como fuente de soluciones y pasa a ser origen y causa de problemas, como el posible contagio de la recesión económica y de turbulencias financieras. La UE también parece perder relevancia para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben –y materializan– ante el ascenso de Asia y en particular de China. Como afirmó Joaquín Almunia en un diálogo con Enrique Iglesias publicado en *Política Exterior*, “ahora hay interlocutores que difuminan el valor referencial de las democracias europeas”. Pero no solamente es América Latina quien mira más a Asia. También la UE se orienta más hacia esa región, considerando América Latina y el Caribe como una opción menos relevante, y que para muchos actores europeos no habría logrado satisfacer las elevadas expectativas que la región suscitó en la década de los noventa.

¿Enseñanzas latinoamericanas para una Europa en crisis?

Con un crecimiento promedio del PIB del 3,1 por cien, bajos niveles de deuda pública e inflación y una paulatina reducción de la pobreza y la desigualdad, la mayoría de los países latinoamericanos está pasando por la etapa más positiva de su historia reciente. Ahora es Europa y sobre todo el sur del continente los que están entrando en una “década perdida” en términos económicos, sociales y políticos. Con niveles insostenibles de deuda pública, la UE ha entrado en un ciclo de recesión y austeridad.

Si hay algo que causa perplejidad en la región es el daño que la UE se está infligiendo a sí misma a través de políticas dañinas y la forma en que se han ignorado las enseñanzas de otras crisis. Durante su visita a España, en noviembre de 2012, Rouseff habló de un “falso dilema entre austeridad y crecimiento” y advirtió que en su país el ajuste condujo no a una, sino a dos décadas perdidas. Asimismo, ofreció el apoyo de Brasil para superar la crisis del euro. Sin embargo, “condicionó” una mayor aportación de Brasil al Fondo Monetario Internacional (FMI) a una mayor cuota de poder en el organismo.

Aunque hay obvias diferencias en cuanto a estructura social y económica y modalidades de inserción internacional, la crisis de deuda de la zona euro y, en particular, la que sufren los países que han sido objeto de “rescates” financieros o pueden serlo pronto, guarda algunas semejanzas con la situación de América Latina en los años ochenta –lo que la Comisión Económica para América Latina (Cepal) llamó “década perdida”– y el “lustró perdido” de finales de los años noventa y principios de 2000.

En aquel entonces, los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial, junto con el Plan Brady y las políticas del Consenso de Washington contribuyeron a sanear las finanzas públicas y controlar la inflación, pero al precio de niveles insostenibles de desigualdad y pobreza. El Plan Brady y el Consenso de Washington, lanzados en 1989 y 1990, casi 10 años después de la crisis de la deuda mexicana, eran dos caras de la misma moneda. El primero sirvió para reestructurar la deuda pública (similar a lo que ocurre en Europa, el Estado había asumido la deuda privada de los bancos) incluyendo quitas importantes, los “bonos Brady” y plazos más largos de pago.

En el espíritu neoliberal de aquel entonces, el Consenso de Washington sirvió, entre otros, para desregular la economía, reducir el gasto público y privatizar las empresas públicas. Bajo el gobierno de Carlos Menem, Argentina no solo aplicó estas recetas, sino que la entonces Ley de Convertibilidad equiparó durante 10 años el peso al dólar, lo cual fue, de hecho, una unión monetaria unilateral sin ningún tipo de coordinación bilateral. El fiasco final de este experimento señaló no solo los costes de la especulación sino también que las asimetrías no se pueden tapar con políticas monetarias que no reflejan la situación real. Salvando las distancias con la UE, la experiencia es trasladable a la unión monetaria entre economías tan desiguales como la alemana y la griega.

Tres son, en particular, las enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia latinoamericana. La primera se refiere a la falacia de la denominada “austeridad expansiva”. Las respuestas a la crisis se han basado en el supuesto de que sus principales causas radican en un ciclo de sobreendeudamiento causado por los excesos fiscales y que, por tanto, la llave de la recuperación radica en los recortes presupuestarios. Si en los años ochenta se habló de “ajuste con crecimiento”, ahora se confía en los poderes taumáturgicos de la “austeridad expansiva”. A principios de los años ochenta se ignoró la verdadera naturaleza y dimensión de la crisis, y se alegó que la consolidación fiscal, necesaria además para afrontar el pago de la deuda, daría paso a una recuperación relativamente rápida del crecimiento y el

empleo. Sin embargo, las medidas de ajuste, entonces como ahora, fueron procíclicas y tuvieron un fuerte coste social que solo se reconoció varios años después, cuando se empezaron a introducir políticas de compensación social. Aunque en la UE la existencia de mecanismos de protección social marca un punto de partida distinto, el mantra de la “austeridad expansiva” está en el origen de un ciclo recesivo que está agravando innecesariamente los efectos de la crisis. Es cierto que la consolidación fiscal es necesaria en el marco de un proceso más amplio de desendeudamiento, pero la periferia de la zona euro ya arrastra cuatro años de crisis, y puede afrontar aún más tiempo de recesión si no hay un cambio de política económica. Paradójicamente, ahora es el propio FMI, a través de su directora gerente, Christine Lagarde, y de su economista jefe, Olivier Blanchard, quienes junto a los líderes latinoamericanos alertan sobre los riesgos de subestimar el multiplicador fiscal de la austeridad.

La experiencia de América Latina muestra que la caída de los índices sociales puede ser rápida y su recuperación muy lenta

La segunda enseñanza es el enorme coste social del ajuste: todavía 30 años después, América Latina es la región más desigual del mundo y los niveles de pobreza disminuyeron pero siguen siendo inaceptables. En aquel momento impuesto por un intransigente FMI, dentro de un frágil marco democrático, la dolorosa estabilidad macroeconómica provocó en muchos países más de dos décadas de inestabilidad política y social. En aras del equilibrio presupuestario, las reformas fiscales introducidas en los años ochenta pusieron más énfasis en el recurso más fácil: el aumento del IVA y otros impuestos indirectos. Ello, sumado a los recortes en el gasto social, en especial en salud y educación, tuvo, al igual que ahora, importantes consecuencias en la distribución del ingreso. El fuerte aumento de la pobreza y de la desigualdad de los años ochenta se tradujo en un marcado empeoramiento de la distribución del ingreso. Como se afirmó en un análisis de aquel periodo, el Estado terminó siendo una especie de “Hood Robin” –Robin Hood al revés– quitando más a los pobres, vía fiscalidad indirecta, para transferir renta a los ricos, a través de rescates bancarios. Una tendencia similar se anuncia en la UE, como constata la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) y Eurostat, siendo el caso español el que muestra uno de los peores comportamientos en el coeficiente de Gini. Dado el peso de la política fiscal en el sostenimiento de las sociedades de clases medias que caracterizan la UE, esos efectos pueden ser aún más marcados. Como señala un informe reciente de Intermón Oxfam, la experiencia latinoamericana revela que el empeoramiento puede ser rápido, pero la recuperación de esos indicadores sociales puede llevar hasta dos décadas.

Una tercera enseñanza alude al efecto dañino de los diagnósticos equivocados. La crisis de la deuda fue considerada inicialmente por el G-7 y los organismos financieros internacionales como mera crisis de liquidez y no de solvencia, que la pronta recuperación del crecimiento, vía ajuste, resolvería por sí sola. Hasta seis o siete años más tarde no se reconoció que era necesaria una “quita” de deuda, que solventó el Plan Brady a través de la concesión de financiación fresca para la adquisición de títulos de deuda en el mercado secundario, a precio de descuento. Aun con algunas diferencias en cuanto a su diseño, la operación de recompra de bonos acometida por Grecia a finales de 2012 guarda obvias analogías. En el caso de España, cabe preguntarse si existe un diagnóstico correcto ante la magnitud del endeudamiento público y, sobre todo, privado, la ausencia de crecimiento y la inviabilidad económica, social y política del ajuste fiscal que sería necesario para generar el abultado superávit primario que requiere el pago de la deuda. Ahora bien, en América Latina el tiempo que transcurrió entre el Plan Baker y el Plan Brady tenía evidentes implicaciones en la economía política de la crisis: además de un elevado coste social, significó un visible proceso de transferencia de pasivos y de riesgos del sector privado al sector público, vía nacionalización de la deuda, en beneficio de acreedores y accionistas y a costa de la hacienda pública. La analogía con el caso de la crisis de deuda soberana en la periferia de la zona euro, y en particular con el caso español, parece evidente.

¿Qué sugieren estas enseñanzas? En 1998, en la asamblea anual del FMI y el Banco Mundial, que se produjo en plena crisis asiática, el entonces presidente del banco, James Wolfensohn, en un gesto inédito, lanzó una durísima crítica al FMI y a su gestión de la crisis a través de la aplicación del recetario neoliberal del ajuste. La crítica no fue en vano, pues poco tiempo después el director-gerente del FMI, Michel Camdessus, se veía obligado a renunciar a su cargo antes de que expirase el mandato. En su discurso, titulado “La otra crisis”, Wolfensohn cuestionó el impacto social de la crisis y señalaba textualmente “(...) no nos podemos permitir otra década perdida como la que afligió a América Latina tras la crisis de la deuda (...) son dema-

siadas vidas en juego”. Hoy es América Latina, paradójicamente en posiciones cercanas a las del FMI, las que tanto en el G-20 como en las relaciones bilaterales o en la Cumbre Iberoamericana alertan del riesgo de una “generación perdida”.

¿‘Quo vadis’ Europa y América Latina?

Los efectos más inmediatos de ese reequilibrio de poder y de las nuevas prioridades de algunos Estados miembros se pueden observar en el caso español. Hasta ahora, la cooperación al desarrollo ha sido el eje principal de las relaciones europeo-latinoamericanas. Todavía en 2010, con España a la cabeza, la UE fue el principal donante de América Latina. Sin embargo, la mayoría de los Estados pertenecen al grupo de países de renta media y en 2014, Brasil dejará de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de la UE. ¿En qué ámbitos incide la crisis en las relaciones?

– Cooperación triangular en vez de Norte-Sur. Nada más llegar al poder, el gobierno de Rajoy cortó el presupuesto de cooperación a la mitad, de modo que España pierde su posición de sexto donante mundial y primero en América Latina –aunque solo en 2009– y se sitúa por detrás incluso de algunos donantes emergentes. América Latina será el principal perjudicado. A menos que España y sus socios iberoamericanos logren promover una agenda de cooperación específica para los países de renta media, la “europeización” de la política española de cooperación puede significar una mayor concentración de la ayuda en los países más pobres.

De las nuevas propuestas de cooperación de la UE parece desprenderse que los objetivos de desarrollo se limitan a los países más pobres, y que la Unión renuncia a actuar en los países de renta media en ámbitos como la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia. Una política de cooperación adaptada a los desafíos de los países de renta media de América Latina debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”. Esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación de la UE con la región.

Mientras tanto, para no “salir del todo” de América Latina, tanto España como otros Estados miembros de la UE y la Comisión Europea se han comprometido con la cooperación triangular, creando proyectos comunes

con Argentina, Brasil, Colombia y Chile en terceros países dentro y fuera de América Latina. Aún no está claro si esta nueva fórmula marca una transición de viejos a nuevos donantes o si es el camino futuro para promover el desarrollo en los países más pobres desde una perspectiva multilateral que sustituye el tradicional esquema Norte-Sur.

– Diálogo político sobre problemas compartidos. El diálogo político será menos asimétrico y las demandas y miradas recíprocas. Esto significa que América Latina o algunos países empiezan a opinar sobre lo que ocurre en

La entrada de China en América Latina desata el nudo agrícola, hasta ahora el principal obstáculo a la conclusión del acuerdo UE-Mercosur

Europa. La UE contribuirá cada vez menos a solucionar problemas latinoamericanos (a través del programa regional Eurosocial y otros). También los flujos de migración serán más recíprocos: con una tasa de desempleo del 25 por cien, cada vez más españoles buscan fortuna al otro lado del Atlántico y muchos inmigrantes latinoame-

ricanos vuelven a sus países de origen. En cuanto al diálogo sobre drogas, el enfoque de corresponsabilidad pierde validez, ya que la tradicional división entre países productores (latinoamericanos) y países consumidores (europeos) empieza a desdibujarse, puesto que el consumo de estupefacientes en Argentina, Brasil o Colombia ha aumentado de forma sustancial. Asimismo, los acuerdos de libre comercio entre la UE, Colombia y Perú convertirán en obsoleta la política de desarrollo alternativo basado en la sustitución de cultivos de coca por productos agrícolas que entran en condiciones preferenciales en el mercado europeo.

– Más demanda europea para acuerdos de libre comercio. Si los pronósticos se cumplen, en unos años Brasil será la quinta economía del mundo y México también figurará entre las 10 primeras. Alemania, la locomotora europea, descenderá de la cuarta a la sexta posición, mientras España ya salió del grupo de los 10 para situarse, en 2011, en la posición 13, según el FMI. Si en la Cumbre UE-Celac de Santiago se discutirán las inversiones europeas en infraestructura medioambiental en América Latina, en el futuro se incrementará el flujo de capital desde países latinoamericanos hacia Europa. En la actualidad, empresas transnacionales de origen latinoamericano, las denominadas “multilatinas”, están conquistando el mercado

europeo. Por otra parte, la entrada económica de China en América Latina (ya es el principal inversor y socio comercial de Brasil) desata el nudo agrícola, hasta ahora el principal obstáculo a una exitosa conclusión de la negociación Mercosur-UE. Tanto Argentina como Brasil han desviado sus exportaciones agrícolas de la UE a China, lo cual no solo ha reducido su dependencia del mercado europeo, sino también la necesidad de una reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que en un escenario de crisis no parece demasiado probable. Esta tendencia y la posibilidad de que China negocie un acuerdo de libre comercio con Mercosur abren una nueva oportunidad para avanzar el proceso con la UE. Sin embargo, teniendo en cuenta la tensa relación entre Argentina y España por el caso Repsol-YPF, ahora en los tribunales, y la entrada de Venezuela en Mercosur, parece más probable que la Unión empiece a negociar con su socio estratégico, Brasil, tomando como acuerdo multipartes firmado con Colombia y Perú. Debido a la crisis económica, la UE debería ser la principal interesada en producir resultados concretos que justifiquen más de 12 años de negociación.

– La necesidad de una nueva narrativa. En vez de dar lecciones a América Latina sobre integración, democracia o bienestar social y financiar proyectos de cooperación, Europa (sobre todo España y Portugal) debería ser más receptiva a los consejos latinoamericanos y a las ofertas de cooperación. Ello también modificaría el carácter de la Comunidad Iberoamericana hasta ahora liderada por España. El grupo de reflexión sobre el futuro de la comunidad (integrado por Ricardo Lagos, Patricia Espinosa y Enrique Iglesias), aprobado en la Cumbre de Cádiz de 2012, indica la necesidad de “latinoamericanizar” las cumbres. Esta misma lección habría que aplicar al mucho más débil y menos institucionalizado esquema europeo-latinoamericano hasta ahora protagonizado por la Comisión Europea. Latinoamericanizar las relaciones requiere también un mayor compromiso político y financiero por parte de la región y una política más articulada (nacional y regional) hacia la UE.

Aprendizajes mutuos

Por primera vez, Europa y América Latina tienen la oportunidad de iniciar un diálogo entre socios. Sobre todo los países del sur de Europa empiezan a compartir los mismos problemas que gran parte de Latinoamérica: altos niveles de deuda, pobreza e injusticia social, una crisis de la élite política y la democracia representativa y el auge de líderes populistas en el norte y sur de Europa.

Los aprendizajes son mutuos. La experiencia latinoamericana refleja el sinsentido de la austeridad pura y dura cuyos costes económicos, políticos y sociales son imprevisibles e incontrolables. Asimismo, señala el limitado valor de extrapolar modelos. Cada país tiene que encontrar su camino, conforme a su estructura productiva y capacidades. Trasladado a Europa, ello significa que el modelo de crecimiento alemán basado en la exportación (y no de consumo) no puede ser la receta mágica para otros países como Grecia, España y Portugal, cuyas estructuras económicas no guardan muchas semejanzas con el paradigma germánico.

En términos políticos, para América Latina, salir de las “décadas perdidas” conllevó un mayor distanciamiento de Washington. Cabe recordar que, contrario a las supuestas “relaciones carnales” con EE UU, durante el colapso financiero, Washington no intervino para rescatar Argentina. En cierto modo, fue el principio del fin del último proyecto hemisférico de EE UU: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que fracasó en 2005 por las resistencias de Argentina, Brasil y Venezuela. La recuperación económica de Brasil, Colombia, Chile y Perú se deben en gran parte a la adopción de políticas económicas diferentes, un mayor compromiso social de los gobiernos, la desviación del comercio hacia China y una mayor autonomía de EE UU. De este modo, bajo el liderazgo de Brasil, Suramérica se perfila como un espacio propio más distante de una Norteamérica liderada por EE UU.

Si extrapolamos esta experiencia a la UE, ya hay señales de que en muchos países europeos crece la resistencia contra el dictado de austeridad que impone Alemania. Insistir en aplicar modelos propios de competitividad económica con enormes costes sociales en los países vecinos, no solo crea conflictos internos en la Unión sino que pueden provocar una división Norte-Sur.

Los principales aprendizajes de la UE para América Latina han sido la integración, la solidaridad, el Estado democrático de Derecho y la justicia social. Durante décadas, la Unión ha extrapolado estas experiencias positivas a Latinoamérica que, en parte, ha adoptado las recetas europeas. La crisis financiera no debería revertir esta tendencia. Rescatar estos valores en las agendas intra e interregional será el principal desafío mutuo que requiere soluciones creativas y políticas menos ortodoxas a ambos lados del Atlántico.