



Mayor es mejor

Argumento a favor de una unión económica transatlántica

Richard Rosecrance (*)

© Foreign Affairs – Volumen 89 N° 3 – Mayo-Junio 2010

A lo largo de la historia, los estados generalmente han procurado aumentar su tamaño usualmente a través de la fuerza. Sin embargo, en las décadas del '70 y del '80, tendencias opuestas dominaron brevemente. Países más pequeños, tales como Japón, Alemania Occidental y los “Tigres Asiáticos”, adquirieron prestigio internacional al crecer más rápido que gigantes como EE.UU.

y la Unión Soviética. Estos países más pequeños –a los cuales llamo “Estados comerciantes”– no poseían ambiciones territoriales expansionistas y no intentaron imponer su poderío militar en el exterior. Mientras EE.UU. estaba enredado en Vietnam y la Unión Soviética en Afganistán, los Estados comerciantes se concentraron en ganar acceso económico a territorios extranjeros, en lugar de

adquirir control político; y tuvieron bastante éxito.

No obstante, transcurrido un tiempo, el modelo de Estado comerciante experimentó problemas inesperados. El crecimiento japonés se detuvo abruptamente durante la década del '90, mientras que el crecimiento y la productividad de EE.UU. se incrementaban. Muchos Estados

(*) Profesor Adjunto, Senior Fellow y Director del Proyecto sobre Relaciones EEUU – China de la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard.



comerciantes fueron golpeados por la crisis financiera asiática de 1997/98, durante la cual los inversores internacionales retiraron su dinero y regresaron a casa. Debido a que Indonesia, Malasia, Tailandia y otros países relativamente pequeños no contaban con suficiente capital externo para superar el golpe, tuvieron que reestructurarse. Alan Greenspan, el director de la Reserva Federal de EE.UU. en ese momento, lo expuso en 1999 en estos términos: “Asia Oriental no tiene neumáticos de repuesto”. Los gobiernos allí devaluaron sus monedas y adoptaron altas tasas de interés para sobrevivir, y nunca lograron recobrar su gloria pasada.

Rusia, mientras tanto, violó los acuerdos que tenía con sus acreedores; y cuando Moscú no pudo pagar sus deudas, los bonos del gobierno ruso se hundieron. El problema de Rusia fue que, a pesar de su vasto territorio, su economía era pequeña. Por el contrario, China, India e incluso Japón tenían acceso abundante a fuentes de liquidez, con lo que sus economías se mantuvieron firmes. El mercado estadounidense apenas se agitó.

Los pequeños Estados comerciantes fracasaron porque las premisas sobre las cuales se basaba su operación no se mantuvieron. Para tener éxito precisaban de una economía internacional abierta a la cual pudiesen vender fácilmente y de la cual

pudiesen tomar prestado fácilmente. Pero, cuando surgieron problemas, los grandes mercados del mundo desarrollado no permanecieron lo suficientemente abiertos para absorber los productos de los Estados comerciantes. Las golpeadas víctimas en 1998 no pudieron cancelar sus posiciones por medio de ventas rápidas al extranjero, ni pudieron tomar prestado bajo fáciles condiciones. En lugar de esto, tuvieron que arrodillarse frente al altar de las finanzas internacionales y aceptar el dictado del Fondo Monetario Internacional, el cual impuso condiciones onerosas a cambio de su ayuda.

Como resultado de la crisis, los pequeños Estados comerciantes prometieron no colocarse nunca más en una posición similar y, en consecuencia, incrementaron su acceso a capitales externos por medio de exportaciones. Recientemente, han propuesto la formación de grupos de comercio regionales para adquirir mayor tamaño económico, por medio de la negociación de zonas arancelarias preferenciales en las cuales vender sus productos y quizás una zona monetaria en la cual tomar prestado dinero.

DESAFÍO Y RESPUESTA

Los mercados globales han crecido dramáticamente en las décadas recientes. La firma de consultoría interna-

cional McKinsey & Company calculó que, en 2007, los activos financieros mundiales (incluyendo acciones, deuda privada y pública, y depósitos en bancos) totalizaban US\$ 194 billones, ó 343% del PIB mundial. Es fácil ver porqué economías pequeñas pueden estar indefensas frente a movimientos en el mercado global. El dinero que ingresa a un país puede constituir un inesperado (y a veces no deseado) boom; el dinero que sale puede generar un desastre. Inflación y deflación locales pueden ocurrir como resultado del accionar impulsivo, no fundamentado pero poderoso, de inversores radicados muy lejos, en Wall Street o en Londres. Si los inversores extranjeros perdiesen la confianza en la economía de un país pequeño, por cualquier razón, ese país estaría en problemas.

Adicionalmente, durante la reciente crisis económica global, incluso las economías más grandes sufrieron inmensas pérdidas como resultado del retiro de fondos y de la venta de tenencias por parte de inversores domésticos y extranjeros. De 2007 a 2008, los mercados accionarios alrededor del mundo sufrieron depreciaciones del 50%. Las tasas de interés de EE.UU. se mantuvieron bajas sólo porque China, Japón y Europa continuaron comprando y manteniendo títulos de EE.UU.; si estos fondos hubiesen sido retirados ningún monto de gasto doméstico

habría sido suficiente para compensarlo. En otras palabras, incluso los mayores jugadores fueron demasiado pequeños para superar la crisis por sí solos.

El mercado mundial, por supuesto, ha sido siempre mayor que sus partes componentes, y fue en parte por la necesidad de protegerse de la vulnerabilidad económica que las grandes potencias del pasado procuraron incrementar su tamaño y fortaleza. Hacia 1897, el Reino Unido controlaba un imperio que cubría un cuarto del mundo e incluía un séptimo de la población mundial, como ha documentado el historiador Patrick O'Brien. Pero ni el imperio británico controlaba Rusia, EE.UU. o el resto de Europa, y en 1929 un colapso económico originado en Wall Street recortó la autosuficiencia imperial británica. Esto probó que ningún instrumento puramente político podía reunir al mercado mundial.

La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial forzaron incluso a las mayores potencias a reconocer los límites de sus capacidades individuales. Como resultado de estos traumas, Jean Monnet, hasta ese momento un oscuro corredor de Cognac, convenció a sus colegas franceses y, más tarde, a sus colegas alemanes que los Estados europeos occidentales eran demasiado pequeños para competir con la inmensa masa de tierras que representaba la Unión Soviética o el vasto territorio industrial de EE.UU. Sólo podrían competir al unirse, argumentaba Jean Monnet; y consecuentemente comenzó el proceso de integración europea.

Los 27 Estados que actualmente componen la Unión Europea pronto estarán acompañados por casi otros diez, haciendo que Europa se extienda desde el Atlántico al Cáucaso. Los Estados miembros se han beneficiado de la participación en un mercado ampliado, que se prolonga más allá de sus fronteras nacionales. La ausencia de tarifas aduaneras en la Unión

Europea permite mayor cooperación comercial cruzando las fronteras, lo cual promueve la especialización y la eficiencia, y provee a los consumidores en los Estados miembros con mercaderías más económicas. Con el paso del tiempo, tal como han demostrado los economistas Andrew Rose y Jeffrey Frankel, esas zonas comerciales incrementan los volúmenes de comercio y el crecimiento del PIB de los países miembros. Existen también algunas ventajas administrativas: los Estados de Europa del este y del sur, con economías menos avanzadas, han encontrado ayuda y guía en los miembros veteranos de la Unión Europea, y no se les ha permitido fracasar (aún cuando sus políticas fiscales han debido ser controladas).

Algo similar, aunque más gradual, ha venido ocurriendo al otro lado del Atlántico, con la formación, en 1988, del área de libre comercio entre Canadá y EE.UU. y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que incluye a México, en 1994. En la década del '80, el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney estaba preocupado por el hecho de que la administración Reagan, que estaba en problemas financieros, redujese el acceso de Canadá al mercado estadounidense. Cuando Ronald Reagan otorgó su acuerdo a un tratado de comercio preferencial con Canadá, el Presidente mejicano Carlos Salinas de Gortari se sintió obligado a unirse, por temor a que las exportaciones mejicanas fuesen excluidas del mercado norteamericano. A pesar de que el NAFTA es una pálida réplica de la Unión Europea (sin tribunales, órganos para la toma de decisiones o una moneda común), abrió camino a otros esfuerzos en América Central y en América del Sur. La tan mencionada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no ha emergido aún, pero ha habido una proliferación de acuerdos comerciales bilaterales conteniendo cláusulas que establecen una posible fusión en una unidad mayor más adelante.

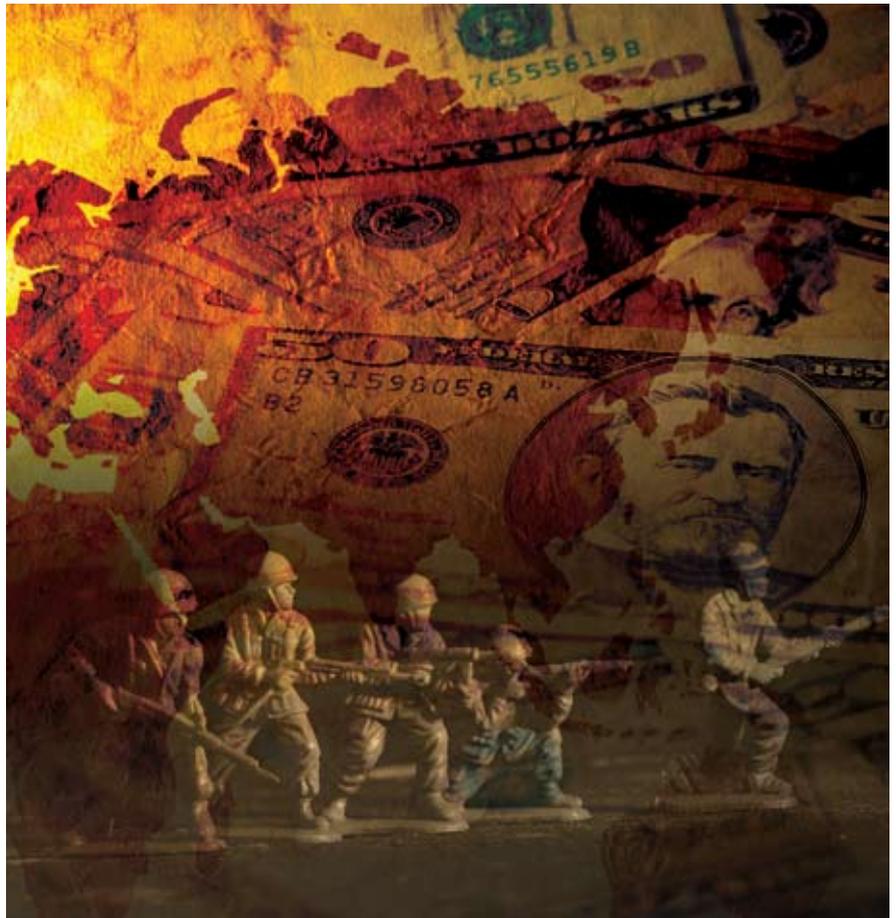
En Asia, mientras tanto, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) se ha ido enfocando, desde su surgimiento en 1967, en el despertar de una crisis militar regional, en la unidad económica. Dada la mayor unión de Europa, y particularmente después de la crisis financiera asiática de 1997/98, ASEAN amplió su alcance: China, Japón y Corea del Sur se unieron al ASEAN + 3 en 1999; y Japón ha propuesto un fondo asiático regional e incluso ha dejado circular la idea de una unión monetaria asiática. Estos esfuerzos han tambaleado a raíz de la incapacidad de China y Japón de arribar a un consenso similar al alcanzado entre Francia y Alemania en Europa. Sin embargo, esto no significa que no puedan tener éxito más adelante, en caso de establecerse una relación armónica más profunda entre China y Japón.

Finalmente, en 2006, la Canciller alemana Angela Merkel —reconociendo que la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio fracasaría en reducir los aranceles totales— propuso el establecimiento de un área de libre comercio transatlántica compuesta por la Unión Europea y EE.UU. En caso de concretarse, este acuerdo comercial englobaría más del 50% del PIB mundial, proveyendo un estímulo y un mercado ampliado para la industria estadounidense y la industria europea. Confinado por el Congreso (el cual todavía no ha ratificado acuerdos de libre comercio pendientes con Colombia, Panamá o Corea del Sur), el Presidente de EE.UU. George W. Bush no pudo adoptar seriamente la proposición de Merkel. No obstante, esta idea podría tornarse popularmente atractiva en caso de que EE.UU. enfrentara una recuperación económica lenta o, que incluso volviera a caer en recesión.

EL TAMAÑO IMPORTA

Antes del siglo XX, los Estados generalmente incrementaban su poder

La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial forzaron incluso a las mayores potencias a reconocer los límites de sus capacidades individuales



atacando y absorbiendo a otros. En 1500 existían aproximadamente 500 unidades políticas en Europa; hacia 1900 existían sólo 25 –una consolidación generada en parte por uniones matrimoniales y expansiones dinásticas, aunque en su mayor parte producida a través de la fuerza.

En 1914 muchos políticos pensaron que la Gran Guerra concentraría al mundo aún más, tanto dentro como fuera de Europa. Contrariamente, el conflicto condujo a la ruptura de los imperios austro-húngaro, otomano y ruso, y ocasionó un serio golpe a las contrapartes británicas y francesas. No obstante, la fuerza militar continuó constituyendo un medio exitoso de expansión territorial fuera de Europa; y en la década del '30, Alemania y Japón buscaron establecer nuevos imperios. Sus esfuerzos fueron detenidos durante la Segunda Guerra Mundial, y el resto de los imperios europeos se desintegraron durante los años '50, '60 y '70. La Unión Soviética fue la última en ceder, emancipando todos sus territorios hacia 1991.

Sin embargo, esta fragmentación de la política global en partes más y más pequeñas era inconsistente con las demandas funcionales de la economía global que otorgaba una prima al tamaño. En consecuencia, el interrogante de la última etapa del siglo XX fue cómo construir unidades económicas mayores a pesar del descrédito sufrido por la expansión militar. El crecimiento económico parecía una buena apuesta, habiendo funcionado para varias potencias en el pasado; y durante la etapa de posguerra, los Estados comerciantes tuvieron su apogeo. Pero con este último modelo sufriendo problemas recientemente, la integración económica negociada está cobrando cada vez mayor atractivo.

A pesar de que los resultados de un amalgamamiento negociado no son iguales a aquellos producidos a partir de la conquista militar, es probable que los primeros sean más satisfactorios y de duración más prolongada. Con certeza, una aglomeración de mercados dentro de una zona arance-

laria no garantiza la unidad política: como ocurre en la Unión Europea, los desacuerdos políticos aún interfieren, y los participantes con frecuencia no están de acuerdo en lo que se refiere a la política exterior. No obstante, el error probablemente sea demasiada quietud, pero no agresión.

En los '50, el politólogo Karl Deutsch describió cómo grupos de países podrían llegar a estar tan estrechamente conectados a través del intercambio de mensajes, valores, migración y comercio, que los conflictos militares entre ellos no tendrían cabida. Noruega-Suecia, Benelux y EE.UU.-Canadá eran citados como ejemplos de tales “comunidades pluralistas seguras”. Desde los días de Deutsch, la Unión Europea se ha constituido en otro ejemplo, forjando una conexión comparable entre Francia y Alemania y atrayendo a otros a esta asociación. La suscripción al *acquis communautaire* (su actual cuerpo de leyes) de la Unión Europea genera un impacto social



Washington puede usar su propia capacidad de mercado, combinada con la de Europa, para atraer a los estados proto-capitalistas emergentes hacia su red

entre sus miembros. Ellos no piensan en ruptura sino en la posibilidad de que otros se unan.

A pesar de no tener el continente un único centro decisorio, su sistema tiene múltiples nodos que mantienen unido a todo el complejo. Los corredores Londres-Frankfurt y Zurich-Milán ofrecen economías de escala cruciales al permitir la concentración de conocimientos en finanzas, tecnología y manufacturas, que mejoran significativamente la eficiencia. En Europa del Este se está desarrollando un sector manufacturero de bajo costo con conexiones con los centros en Francia, Alemania e Italia. En 2008, 168 de las 500 compañías más grandes del mundo estaban asentadas en la Unión Europea, en comparación con 153 basadas en EE.UU.

Europa ha logrado diseñar una respuesta económicamente eficiente frente a la necesidad del tamaño, que evita los errores de los últimos años. El PIB total de la Unión Europea

es más alto que el de EE.UU., y se mantendrá así. Adicionalmente a este crecimiento interno, Europa puede continuar expandiéndose geográficamente. China no puede tomar control de India, Japón o Corea del Sur, pero Europa puede absorber pacíficamente a sus vecinos.

LA RESISTENCIA ES INÚTIL

EE.UU. no puede ignorar la necesidad de alcanzar escala y los nuevos medios para lograrla, y debería reconocer el estímulo para el desarrollo que se derivaría de la unión de fuerzas con Europa -el poder económico más fuerte sobre la tierra.

Una asociación económica transatlántica no implicaría una unión política. Tampoco significaría una reunión de las democracias del mundo, las cuales no poseen necesariamente intereses económicos superpuestos. Más apropiadamente, significaría la combinación de las dos regiones económicas

más poderosas del planeta, de modo que podrían prosperar más estando unidas que lo que podrían separadamente.

Muchos teóricos aún argumentan que los bloques económicos geográficos acarrear desventajas y son potencialmente peligrosos, suministrando poca ayuda a sus miembros a la vez que incrementan los riesgos de conflictos como los ocurridos en la década del '30. En lugar de allanar el camino hacia un comercio y acuerdos políticos más amplios, estos críticos argumentan que tales bloques frenan el progreso, al procurar sus miembros una ventaja sobre el resto. Los críticos están en lo cierto al afirmar que los bloques, británico, alemán, japonés y estadounidense, no estaban cohesionados en la década del '30. Pero lo que ocurre es que había escasa inversión extranjera directa entre ellos, y no existían cadenas de producción de la clase que une a las grandes potencias económicas en la actualidad. En ese



momento, los mayores países buscaron hallar y monopolizar nuevas fuentes de energía y materias primas, siguiendo con frecuencia un camino mercantilista, de modo de escapar de los efectos constrictivos del comercio exterior. Las potencias autoritarias también emplearon la violencia como medio para lograr conquistas territoriales y económicas.

Sin embargo, hoy ningún gran poder pensaría en resolver sus problemas económicos por medio de la expansión militar. Podría ocupar tierras vecinas, pero no podría asimilar grandes áreas. Definitivamente no podría asegurar la extracción de materias primas, petróleo u otros recursos naturales, ya que tales intentos lo harían vulnerable a una sublevación local. La expansión militar, en otras palabras, hoy ocasiona dificultades que no ocasionaba 75 años atrás, haciendo que los potenciales peligros asociados a los bloques económicos regionales sean una preocupación menor hoy en día.

Además, actualmente, la expansión pacífica de los bloques comerciales probablemente atraiga a los que se encuentran fuera más que mante-

nerlos allí fuera. Esto es lo que ha ocurrido en Europa, y también en América del Norte y Asia hasta cierto punto. Bloques comerciales autosuficientes son un imposible y no van a ser procurados. De hecho, la clave de un exitoso grupo comercial reside en que a medida que éste crece atrae a vendedores del exterior.

¿Qué harían China, India y Japón si EE.UU. y la Unión Europea constituyeran una asociación comercial? No encontrarían en un pacto asiático una respuesta satisfactoria a una combinación transatlántica. Dado que los mayores mercados del mundo están ubicados en Europa y América del Norte, las naciones asiáticas exportadoras tendrían que continuar vendiéndoles; y si Japón finalmente se uniese a la asociación, las apuestas por China e India se incrementarían. China e India no enfrentarían un desafío significativo si pudiesen sustituir sus exportaciones por ventas domésticas. Pero aún ellas, así de grandes como son, no podrían lograrlo completamente. Sin importar cuán considerable se torne el consumo chino, nunca será capaz de absorber todas las mercaderías que China exporta actualmente a

mercados tecnológicamente avanzados y suntuosos en Europa, EE.UU. y Japón. Para evitar quedar atrás, Beijing y Nueva Delhi requerirían de una asociación continua con mercados en otros lugares.

Todo esto significa que los patrones económicos y políticos globales que han prevalecido durante el último medio milenio están quedando cada vez más obsoletos. Durante ese período, 8 de 11 instancias de surgimiento de un nuevo gran poder conducían a una “guerra hegemónica”. Con el potencial de un desafío chino entretejiéndose hacia los años 2020, las probabilidades parecerían estar una vez más a favor de un conflicto, y en otras épocas hubiese tenido sentido apostar a este respecto.

No obstante, esta vez es improbable que tenga lugar un conflicto militar, porque aún cuando el poderío político a veces repele, hoy el poderío económico atrae. EE.UU. no necesita luchar contra potenciales desafíos representados por China o India, o incluso contraponer uno a otro. Puede usar su propia capacidad de mercado, combinada con la de Europa, para atraer a los estados proto-capitalistas emergentes hacia su red.

Durante la Guerra Fría, la fuerza económica occidental finalmente superó y revirtió incluso el fuerte crecimiento industrial de la economía soviética. En los '80, las características atractivas del capitalismo del Atlántico Norte, de Japón y de Corea del Sur fueron un factor crítico en la decisión del líder soviético Mikhail Gorbachev de renovar el sistema económico y político de su país —y finalizar la Guerra Fría. Estas características también estimularon las reformas de Deng Xiaoping en China después de 1978.

Ahora que la fórmula del éxito económico capitalista ha sido ampliamente comprendida y replicada, el magnetismo económico occidental emanará no sólo de los triunfos de las economías individuales, sino tam-



bién de sus desarrollos como parte de un grupo cada vez más integrado. La expansión y aglomeración de economías en Europa –y quizás también al otro lado del Atlántico– servirá de guía a los éxitos aislados, como aquellos en Asia.

EFFECTOS DE ESCALA

La necesidad de una unión económica transatlántica será más clara si la recuperación económica de EE.UU. comienza a flaquear. En algún punto, los legisladores estadounidenses reconocerán –y encontrarán el modo de convencer a todo el país– que los acuerdos comerciales con otras naciones no son un medio conducente al traslado de la producción estadounidense al exterior sino, en cambio, parte de una sólida estrategia de recuperación para ganar mayores mercados afuera. El factor crucial quizás sea el reconocimiento de que tales mercados no continuarán abiertos sin una acción dramática. El fracaso de la Ronda de Doha se

tornará aparente, así como el hecho de que la única respuesta realista a ese fracaso es aceptar la invitación de la Unión Europea para formar un área de libre comercio transatlántica, y esencialmente extender el mercado estadounidense en casi 500 millones de personas.

Tal accionar estaría en concordancia con las tendencias históricas amplias y profundas. El gran historiador francés Fernand Braudel atribuyó el éxito de los países en la Revolución Comercial de los siglos XVI y XVII al tamaño de los mercados nacionales. Inglaterra le ganó a Francia y a Holanda porque su mercado era grande y no estaba dividido por barreras arancelarias internas. Con la Revolución Industrial los mercados internacionales se transformaron en centrales para el éxito económico, y los intentos de expandir los mercados en el exterior constituyeron uno de los factores impulsores del imperialismo europeo.

La conquista militar perdió su atracti-

vo luego de las dos guerras mundiales, y por un período después de éstas pareció que los Estados comerciantes hubiesen estado delineando un nuevo camino hacia delante. Pero lo pequeño no era hermoso, y el crecimiento continuo del mercado mundial hizo que los Estados comerciantes no pudieran dominar. Incluso grandes potencias se encontraron necesitando negociar mercados más grandes por medio de asociaciones económicas con otras.

Dado el fracaso de un intento verdaderamente global de apertura comercial internacional, la forma de extender el rango y la vitalidad de la economía estadounidense es por medio de nuevas uniones aduaneras y de acuerdos monetarios. Éstos son importantes no sólo para superar los efectos duraderos de la recesión sino también para igualar el crecimiento de potencias emergentes. La unión de fuerzas económicas incrementa el crecimiento de los países involucrados, y en el siglo XXI eso puede ser logrado sin el riesgo de fragmentación económica o de conflicto geopolítico. Un acuerdo de libre comercio transatlántico suministraría a sus miembros la escala económica que ellos requieren ahora, y atraería a otros en el futuro ●