

Regionalización y globalización: los países en desarrollo en la política económica internacional de la posguerra fría

Alba E. Gámez¹

Los cambios en el tipo de participación del Estado en la economía han modificado significativamente las políticas gubernamentales en los países en desarrollo.² La inserción internacional de estos países se ha alejado de enfoques proteccionistas de comercio exterior, hacia la suscripción de políticas dirigidas a consolidar procesos de apertura económica que descansan en los

beneficios del libre comercio señalados en el modelo ricardiano de comercio internacional. De esta manera, auspiciados por una dinámica mundial que ha encontrado acogida en sus países, conceptos como liberalización económica, regionalización y globalización se han visto como referencias usuales en los discursos de sus gobiernos haciendo eco a las exhortaciones de los países desarrollados y las organizaciones económicas internacionales.

¹ Agradezco los comentarios de Manuel Ángeles, Alejandro Alvarez Béjar y dos revisores anónimos.

² La definición de “Tercer Mundo” fue utilizada para describir al conjunto de países que no cabían en la esfera de países desarrollados (industrialmente desarrollados, o Primer Mundo) ni en los países centralmente planificados (o Segundo Mundo). Pese a ser un grupo heterogéneo, la idea de tercer mundo se refería esencialmente a un nivel de desarrollo inferior y al consiguiente poco peso político de los estados que lo componían como actores individuales (y como colectivo). El fin de la Guerra Fría, con la desaparición de la Unión Soviética y la incorporación de las economías de la ex-República al mercado capitalista, dio lugar a la eliminación de ese término. La connotación política de “tercer mundo” (coexistente con el de “países subdesarrollados”) cedió lugar a conceptos tales como ‘países en vías de desarrollo’, ‘países en vías de industrialización’, y ‘países menos desarrollados’ para referirse a niveles menores de desarrollo, pero en el contexto de un discurso favorable a las

oportunidades de éxito resultantes de la integración nacional a los mercados mundiales. El concepto de ‘tercer mundo’ ha dejado de utilizarse y con ello la significación ideológica de confrontación o de campo intermedio entre los dos primeros mundos, auspiciado por el crecimiento de economías de los países de nueva industrialización especialmente del sudeste asiático, y las economías emergentes. Sin embargo, la situación real de atraso económico y escasa influencia política de los países en desarrollo sigue siendo similar o más intensa que en los años de la guerra fría. Aquí se usa indistintamente países en desarrollo o tercer mundo, y aunque se tiene presente la diversa composición e impacto de las crisis *entre* estos países, se les considera como grupo para, *a*) comparar el discurso de los setenta con el de la posguerra fría, y *b*) porque en términos absolutos, pese a contener la mayor parte de la población del mundo, les corresponde una parte menor en la distribución de la riqueza mundial.

El ímpetu de suscribir el proceso de integración de los mercados mundiales ha derivado en que se soslayan las fuentes y repercusiones de este fenómeno entre países y grupos de países, aun cuando han surgido movimientos sociales y académicos críticos como respuesta a la mayor vulnerabilidad asociada con tal fenómeno.³ Una comprensión mejor del contexto en el que se implantan las políticas comerciales es necesaria para situar los procesos de regionalización y globalización en perspectiva, y ubicar la participación de los países en desarrollo en los procesos de integración económica internacional.

Este artículo está dividido en cuatro secciones. Una primera se refiere a la indefinición que caracterizó el período de transición en la posguerra fría y la discusión respecto a los futuros probables en el sistema. Aun cuando tanto la regionalización como la globalización no son fenómenos nuevos, el fin de la Guerra Fría y la incertidumbre asociada con la reorganización del sistema internacional permitieron con cargo a los conceptos de regionalismo⁴ y globalismo, legitimar la inmediata incorporación de los países de Europa del Este a la economía de mercado y el reforzamiento de esa tendencia en Latinoamérica. La segun-

³ Organizaciones como ATTAC (Asociación por una Tasa a las Transacciones financieras especulativas para Ayuda a los Ciudadanos), RMALC (Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio), TWN (Third World Network) son algunas organizaciones, así como los movimientos antiglobalización en los foros de la Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

⁴ Spindler destaca la diferencia entre regionalismo como el cuerpo de ideas que promueve un espacio social y geográfico identificado como pro-

da parte del texto destaca los fenómenos de regionalización y globalización económica popularizados como tendencias naturales en el sistema —a los que se ha opuesto la noción de que son fenómenos socialmente contruidos y por tanto, políticamente contestables— y su influencia en la definición de las políticas comerciales. La tercera sección trata la situación de los países en desarrollo y los efectos que las actuales pautas de integración comercial han significado en la distribución de recursos internacionales. En la última parte se ofrecen algunas consideraciones finales y la bibliografía.

I. El debate respecto al futuro del sistema internacional en la posguerra fría

La caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso de la Unión Soviética a principios de los noventa terminó el período de bipolaridad de la Guerra Fría e inició el tránsito del sistema internacional a una nueva etapa, pero sin que se vislumbrara la distribución de poder internacional que la reemplazaría [Hoffman, 1990; Brzezinski, 1992]. Debido a la incertidumbre, predicciones surgieron respecto a un mundo fragmentado en el que Occidente enfrentaría a un Tercer Mundo potencialmente peligroso [Huntington, 1993]. En los círculos académicos, el pacífico fin de la Guerra Fría produjo confusión [Gaddis, 1992]; las bases teóricas de las relaciones Internacionales fueron cuestio-

yecto regional y, por tanto, se puede convertir en una forma de orden mundial; y regionalización como la integración societal dentro de una región o bien los procesos que construyen patrones concretos de transacciones económicas dentro de un espacio geográfico determinado [Spindler, 2002: 6-7].

nadas, y los análisis de la disciplina forcejeaban para caracterizar el nuevo sistema internacional. Entre los escenarios posibles se enfatizaron los beneficios de las políticas económicas liberales y la globalización [Fukuyama, 1991], a la vez que el sistema de la posguerra fría atestiguaba un regionalismo económico progresivo [FMI, 1999a]. Como se discute más adelante, los tomadores de decisiones en los países en desarrollo parecían compartir la percepción de que, en un contexto de globalización creciente, una especie de selección natural dividiría a los estados entre ganadores y perdedores. Adoptar el neoliberalismo económico, representado en una reestructuración de la relación del estado-economía a favor de la desregulación, era la manera recomendada —explícitamente a los países en desarrollo— para escapar del aislamiento y el fracaso.

La necesidad de explicar estos eventos produjo un debate entre los estudiosos de las relaciones internacionales en el que los aspectos económicos tomaron gran importancia. La discusión se centraba en la polarización que adoptaría el nuevo sistema y sus repercusiones en el comportamiento de los actores internacionales. Principalmente tres opciones eran debatidas. La primera, unipolaridad, proponía que sin la Unión Soviética los Estados Unidos se convertirían automáticamente en la superpotencia en el sistema [Krauthammer, 1991; Huntington, 1988; Mandelbaum, 1991]. El segundo se refería a una concepción multipolar del sistema internacional que dejaba de lado la unipolaridad, debido a la erosión en el poderío de los Estados Unidos [Pfaff, 1991; Carpenter, 1991]. Finalmente, una tercera opción se relacionaba con el rol del factor económico. Esta opción sugería una

división tripartita del sistema internacional en bloques económicos como sistemas de poder regional alimentados por la eliminación de la confrontación Este-Oeste [Hurrell, 1992; Lawrence, 1992] pero en la que regiones no-ordenadas, como África, serían "perdedoras" en tanto el acercamiento con las regiones ordenadas dependería del interés y no del altruismo [Lawrence, 1992: 27].

Estas tres visiones del sistema internacional fueron parcialmente confirmadas en la posguerra fría. Los acontecimientos mundiales desde 1989 han mostrado la existencia de la globalización y la fragmentación como fuerzas antagónicas que moldean el sistema internacional. Aunque el mundo no se ha visto inmerso en una guerra sistémica, la recurrencia a la acción militar sigue siendo una característica importante del comportamiento de los estados en la posguerra fría. El poder político, económico y militar no está concentrado en un solo estado, sino compartido entre un número reducido de países aunque no simétricamente, lo que ha permitido despliegues unilaterales de los Estados Unidos pero que, por ejemplo, coexisten con una bipolaridad monetaria (a raíz del surgimiento del euro). Por otra parte, tampoco la urgencia de crear bloques económicos como las principales unidades del sistema internacional se ha visto corroborada como un proceso automático. Sin embargo, y estrechamente ligada a esta última percepción de la organización económica mundial, una de las consecuencias del fin del Guerra Fría fue el reemplazo de la confrontación Este-Oeste por una percepción de un mundo unido por las fuerzas de la globalización económica. En esta perspectiva, los estados —independientemente de su grado de desarrollo— eran capaces

de acceder a una mejor posición internacional en un sistema que estaba en redefinición.

II. La tendencia hacia la regionalización y la globalización en la economía mundial en la posguerra fría

Algunas de las evaluaciones de los futuros plausibles del sistema internacional en la posguerra fría enfatizaban la naturaleza anárquica del sistema internacional. En concordancia con su interpretación, se sugerían prescripciones de política en temas como la distribución de poder y la necesidad de mantener organizaciones de defensa occidental para enfrentar a estados del Tercer Mundo potencialmente hostiles. Otras rechazaban la visión de un mundo de inestabilidad y guerra argumentando que era sobre las bases de los valores y creencias liberales —el libre mercado y la democracia— que se definiría al sistema mundial [Fukuyama, 1991], y que la idea de que el caos prevalecería era un mito [Ikemberry, 1996]. Aunque el peligro del caos mundial no se materializó, fue más difícil oponer la idea de que la tripolaridad sería la forma en que se organizaría la economía mundial. La consolidación de la Unión Europea, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la integración de las economías asiáticas en la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) sugerían un grado significativo de integración económica regional que llevó a popularizar la noción de integración de mercados en la esfera regional como paso a la global.

Basados en una suerte de determinismo económico, los fenómenos de regionalización y globalización fueron rápidamente adoptados como base incuestionada para la

adopción de políticas económicas. Si bien el fenómeno de regionalización tiene antecedentes históricos y teóricos definidos en mucho por la construcción de la ahora Unión Europea [Hurrell, 1995], y el concepto de globalización (como expansión del capital, mercancías, ideas y gente) para definir la penetración a escala mundial del capitalismo puede rastrearse en los escritos de Smith y Marx [Ángeles, 2001] (o ubicarse en la conquista de América en el siglo xv, o en la formación del sistema de estados-nación en el siglo xvii dependiendo del enfoque del análisis) los fenómenos de integración regional y global en la posguerra fría fueron asimilados como procesos novedosos y, en gran medida, inevitables. La ausencia de una postura crítica y cauta respecto a la globalización tanto como concepto y fenómeno en esa etapa no deja de ser sorprendente. La complejidad de la globalización, respuesta a todo y a nada, ha generado desde entonces una cauda de bibliografía sobre el tema y, al menos en el campo académico, una posición más mesurada respecto al optimismo de principios de los noventa (ver Held *et al.* [1999]).

Por otra parte, aunque los conceptos de regionalismo y regionalización han sido menos cuestionados, se reconoce su difuso significado originado en las dificultades de definir qué es una región. Referencias geográficas, cohesión social, política, económica y organizacional, e interdependencia se han manejado como factores definitorios; pero la explicación de la amplia variedad de elementos incorporados en el crecimiento de las regiones ha llevado a sostener la idea de región (y regionalismo y regionalización), como se mencionó anteriormente, como constructos sociales y por lo tanto

políticamente contestables [Hurrell, 1995: 38-39]. La idea de regionalismo se asocia con un sentido de cooperación y sus resultados se perciben como benéficos al menos dentro de la región, aunque existe cierto escepticismo respecto a la automaticidad de este argumento hacia fuera de la región. La pluralidad de usos del término regionalismo lleva a Hurrell a proponer diferentes tipos de regionalismo en función de la intervención de los estados en ese proceso (grado de institucionalización de la cooperación o integración) pero separa como *regionalización* a la integración societal natural, espontánea, es decir, efectuada por procesos de mercado autónomos y *no* por la acción gubernamental [Hurrell, 1995: 39-40].

Wyatt-Walter se separa de tal razonamiento en que distingue regionalismo y regionalización, el primero, como una política conciente de los estados o regiones subestatales para coordinar actividades y acuerdos en una región más grande, y a la segunda como producto de tales políticas o de fuerzas económicas naturales. Así, define regionalización económica como “el diseño e implantación de una serie de políticas preferenciales dentro de un grupo regional de países dirigido a alentar el intercambio de bienes y/o factores entre los miembros del grupo”. El alcance de la cooperación dirigida a la integración en aspectos políticos, de seguridad o de unificación económica varía, como también lo hace la posición de los miembros de la región frente a terceros países [Wyatt-Walter, 1995: 77-78]. En cualquier caso, esta definición parece adaptarse a la noción de “bloques comerciales” o a la tendencia a adherirse a procesos de integración con vistas a la liberalización comercial.

Por su parte, Hettne [2000] se refiere a

la naturaleza heterogénea de la región como fenómeno, aun en el caso de las regiones mundiales (macro regiones). De ahí que sugiere tres modelos “contrastantes aunque no contradictorios” de región: *a)* bloques comerciales o ‘megamercados’ que resultan de la ruptura del régimen de libre comercio; *b)* la división geopolítica del mundo en tres bloques político-militares que a veces compiten y otras se alinean; y el proceso de regionalización desde abajo que resulta principalmente de transformaciones entre regiones emergentes [Hettne, 2000: 156-157]. A este tercer modelo, de formaciones transnacionales que expresan una *identidad* regional similar al nacionalismo (*nacionalismo extendido*), le denomina “nuevo” regionalismo. Una condición necesaria al nuevo regionalismo es la espontaneidad de su formación (regionalismo *autónomo*), opuesta a la presión ejercida por un poder hegemónico (regionalismo *hegemónico*). El regionalismo se puede referir a una región particular (regionalismo *particularista*) cuando implica una agresividad *potencial* hacia otras regiones, que sería la versión de nacionalismo extendido; o bien, regionalismo *universalista*, cuando es entendido como un orden mundial potencial, caracterizado por la ‘concertación de distintas culturas regionales [Hettne, 2000: 157].

La diferente capacidad de las regiones como actores varía de acuerdo a un *continuum* en la complejidad del regionalismo, que Hettne agrupa en cinco niveles progresivos: región como unidad *geográfica* o ecológica (territorial); región como *sistema social* (la Europa del siglo XIX); la región como *cooperación organizada* en algún campo (cultural, económico, político o militar), preferentemente expresada en organi-

zaciones formales; región como *sociedad civil regional*, cuando el marco organizacional promueve multidimensionalmente la comunicación social y convergencia de valores en la región; y, por último, la región que actúa como *sujeto actuante* con una identidad distinta, capacidad de acción, legitimidad y estructura de toma de decisiones (como la Unión Europea). En este nivel, el desarrollo futuro sería una región-estado, que en términos de orden político expresa el tránsito voluntario de las unidades políticas nacionales soberanas hacia una comunidad supranacional [Hettne, 2000: 158], y que define como *nuevo regionalismo*. Finalmente, Hettne separa el nuevo regionalismo del viejo regionalismo con cargo a que el primero surge en un contexto multipolar (vs. el bipolar de la posguerra fría), es un proceso autónomo (vs. el inducido por las superpotencias), y multidimensional (vs. el limitado a objetivos específicos).

El argumento a favor de este nuevo regionalismo, basado en la cooperación, es visto por Hettne como la mejor opción de orden mundial. El autor señala lo anterior a la luz de las propuestas, que define neomercantilistas, de regionalización autosuficiente o incluso autárquica. En ese sentido identifica su nuevo regionalismo con la versión neomercantilista “benigna” de promoción de estabilidad regional, y advierte contra los peligros del regionalismo neomercantilista maligno asentado en la construcción de regiones como fortalezas agresivas contra las demás.

1. Regionalismo y globalización en la posguerra fría
Sin embargo, a pesar de las percepciones negativas acerca de las consecuencias de

la formación de tres bloques económicos que fueran excluyentes y proteccionistas (América del Norte, la Unión Europea y la ASEAN) sobre la estabilidad del sistema internacional, el peligro que se preveía en el regionalismo probó no tener fundamento. En tanto los miembros de grupos “regionales” pertenecen a otros grupos o foros, la oportunidad de un “regionalismo abierto”, es decir, un regionalismo compatible con el multilateralismo —que ha sido sancionado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) en su Artículo 24— y la no exclusión de terceros países parece cumplir el propósito de apertura mundial. En este proceso, el regionalismo abierto se entiende como parte del globalismo, promovido por el sector empresarial global [Spindler, 2000: 25], lo que explica el éxito de formaciones regionales como el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) aunque se reconoce como un concepto inacabado [Bergsten, 1997].

Sin embargo, mientras los procesos de regionalización en el mundo desarrollado han tenido los resultados esperados en la defensa de sus intereses, los países en desarrollo —como señala Wyatt-Walter— persiguen la integración regional como una respuesta a la dificultad creciente de acceder a los mercados del Norte [Wyatt-Walter, 1995: 121]. Aunque la idea actual es que regionalismo/regionalización es un paso hacia el globalismo/globalización en lugar de una alternativa a él, el regionalismo no es un sustituto perfecto a una efectiva liberalización comercial multilateral especialmente para los países en desarrollo.

A pesar de tales consideraciones, el enfoque de los estados nacionales a la economía internacional parece confirmar

que el regionalismo abierto y, especialmente, la globalización han penetrado tanto las estructuras nacionales como las internacionales del sistema de estados. Entre las propuestas para el futuro del sistema internacional, junto a regionalismo/regionalización, la idea de globalismo/globalización ha permeado el campo académico y también se ha enraizado en el discurso de los tomadores de decisiones alrededor del mundo. Aunque el concepto de globalización es elusivo, se ha identificado con un movimiento tanto en la intensidad como en el alcance de las interacciones internacionales. Se ha definido como un fenómeno que comprende “ideas de integración, interdependencia, multilateralismo, apertura, e interpenetración”, tendencias que se han dispersado geográficamente en el sentido de que se relacionan con el globalismo, compresión espacial, universalización, y homogeneidad” [Clark, 1997: 1].

En el ámbito económico esas ideas están acompañadas de espontaneidad y naturalidad, de modo que la globalización se entiende como la expresión del libre mercado y de la integración económica internacional que rebasa la capacidad de los estados para oponerla. El que los estados ni siquiera deseen oponerse sino que la perciban como tendencia deseable ha contribuido a que —siguiendo con el criterio de intervención estatal o su ausencia— se hayan fundido los conceptos de globalización (integración mundial auspiciada por los estados) y de globalismo (tendencia natural a la integración mundial) de modo que no se cuestiona que exista ni cuál es la influencia de la participación estatal en el rumbo de la globalización. Por el contrario, la visión tradicional de la globalización es de erosión

de las estructuras estatales, especialmente en el caso de los países en desarrollo por la dificultad que tienen para crear y mantener un proceso endógeno de desarrollo sostenido. Más que resistir las fuerzas globales/globalizadoras/globalizantes, éstas se manifiestan como solución a los problemas originados por un intervencionismo excesivo que redundó en crisis fiscal y de legitimidad en esos países. Independientemente de las ventajas o desventajas de las políticas a favor de la desestatización y el aprovechamiento de la energía privada involucradas en la idea de globalización, el componente de determinismo sistémico implícito en ella ha sido cuestionado porque, expresadas en políticas al fin, los países en desarrollo han actuado en otras ocasiones en contra de fuerzas sistémicas a través de regulaciones internas y alianzas internacionales.⁵ Indudablemente en ello influyó que las razones de oponerse fueran consideradas relevantes y que los estados estuvieran dispuestos a asumir los costos asociados a políticas de confrontación. Pero enfrentar los efectos adversos de fuerzas como la globalización no significa necesariamente una confrontación abierta sino la opción de acomodar sus decisiones de política de manera que se evite la creciente vulnerabilidad asociada,

⁵ Un ejemplo de esta primera estrategia es el comportamiento de países como Burma, el que durante los sesenta se involucró en una reestructuración de su política exterior para contrarrestar los efectos de la influencia extranjera [Holsti, 1982]. En el caso de las alianzas internacionales, el Movimiento de los No Alineados, la OPEP, o simplemente la construcción de un sentimiento de unidad del Tercer Mundo, tan vago como era, ilustra que los estados pueden ejercer mecanismos de respuesta a constricciones internacionales.

por ejemplo, a un menor control de los flujos financieros, factor que parece caracterizar la esencia de la globalización económica [FMI, 1999b] y como de hecho ya se ha sugerido (Impuesto Tobin). Ciertamente la voluntad de reconocer y oponer los efectos adversos de la globalización debe tener una condición mínima de compromiso a tal curso de acción, por lo que la selección de opciones (y los que las eligen) tiene un papel importante aunque no suficientemente discutido.

Esta idea ha conducido a autores como Clark a sugerir que la selección de políticas de un “neoliberalismo globalizador” (tanto en su dimensión nacional como internacional) es un fenómeno auspiciado por los estados [Clark, 1997: 24]. Esta posición busca oponer la noción de que la globalización durante y después de la Guerra Fría ocurrió como una tendencia preordenada o auto contenida. Clark propone que la globalización ha sido un proceso promovido y practicado por los estados poderosos en el sistema de acuerdo a sus intereses. En este sentido, argumenta, los procesos de regionalización —que pueden verse como una parte de la tendencia globalizadora— ejemplifican que algunos estados están en posición de influir, beneficiarse y anticipar las consecuencias adversas de los cambios en el sistema internacional. Más que un determinismo inevitable, identificar como “inevitable” la integración de los países a los flujos de globalización refleja su preferencia por ciertas elecciones de política ya sea a partir de la conformación de un cuerpo de ideas compartido⁶ o por razones vinculadas a la

⁶ Es en este contexto que Gill introduce el concepto de “élites globalizadoras”, como “un elemento directivo estratégico dentro del capitalismo

crisis fiscal del estado (especialmente en los países en vías de desarrollo).

El punto a resaltar con lo dicho anteriormente, es que la globalización no tiene una vida propia. Esto no significa negar el impresionante impacto de la revolución científica y tecnológica a nivel internacional; sino marcar en la línea de causación el importante papel que tienen los intereses de los estados y otros actores en promover ese fenómeno en cierta dirección. A pesar de argumentos en contrario, el determinismo en la posguerra fría no desapareció con el abatimiento político de la ideología comunista y las utopías. El determinismo continuó pero ahora asociado con la argumentación liberal de que la globalización es una fuerza incontestable y permanente en el sistema, que resolverá conflictos regionales y mundiales y promoverá un bienestar generalizado.⁷ Clave para la forma y paso de los procesos de globalización es el tipo de distribución de los recursos en el sistema internacional. Esto trae a escena el tema de la desigualdad entre estados, tema de importancia en el curso de la globalización y sus impactos desiguales en los estados [Hurrell y Woods, 1995].

III. Países en desarrollo y globalización

El debate acerca de la definición del sistema internacional tras la Guerra Fría dio

globalizante” que promueve y defiende la idea de interrelación internacional [Gill, 1994: 182].

⁷ En su análisis del fin de la Guerra Fría, Cerny apunta que la difusión y centralización del poder en un contexto de interdependencia transnacional compleja conducirá a mecanismos *autoregulatorios* o redes de poder más intrincados e interactivos (mis cursivas, Cerny [1993]).

lugar a perspectivas divergentes acerca del rol de los países del Tercer Mundo. Como se señaló anteriormente, análisis relacionados con la seguridad los presentaban como focos de inestabilidad para el mundo desarrollado; otros como envueltos en una carrera por el éxito, mismo que dependía de su compromiso con las reformas de mercado para reducir la participación del estado en la economía. En cualquier caso, aun si siguieran la ruta económica recomendada por el neoliberalismo, el éxito de esta estrategia en los países en desarrollo se veía con escepticismo en los países desarrollados [David, 1992/93].

A pesar de las dudas acerca de si los países en desarrollo dejarían atrás sus problemas económicos, los gobiernos de esos países —como reconoce el Fondo Monetario Internacional (FMI)— se han comprometido a realizar profundas reformas económicas en un intento por cumplir tal tarea [FMI, 1999a]. En política internacional su comportamiento también ha cambiado. Durante los setenta el Tercer Mundo mostró que era capaz de defender un conjunto de intereses comunes, manteniendo una posición común *vis-a-vis* el mundo desarrollado al menos en ciertas áreas de las relaciones internacionales. La relativa fortaleza de los países subdesarrollados, anclada en las políticas de estados desarrollistas y el momento de oportunidad política provisto por la erosión de la hegemonía estadounidense estimuló la voluntad de un frente común anclado en la percepción de una identidad colectiva. En los noventa, los países en desarrollo optaron por maneras menos controvertidas de negociar con el Norte. Este comportamiento parece responder a la crisis fiscal exacerbada por la

crisis de la deuda en los ochenta; pero también importantemente a la idea de que, en una medida u otra, el discurso del libre mercado encontró un consenso casi generalizado entre los tomadores de decisiones de esos países; a lo que se añadió que las organizaciones financieras internacionales más importantes condicionan el intercambio financiero a la reducción del tamaño y alcance de la intervención estatal en la economía [Gill, 1994].

Sin embargo, si uno considera las altas expectativas puestas en las políticas de libre mercado, los estados no parecen encontrarse en un sistema económico internacional más estable. Los noventa presenciaron dos ralentizaciones importantes en el crecimiento mundial (1991-1993 y 1998-1999) que situaron la tasa de crecimiento promedio del producto mundial en 3 por ciento, indicador que estuvo por debajo de la tasa de crecimiento de los 1980s (3.5 por ciento) y de los 1970s (4.5 por ciento) [FMI, 1999b: 14], y actualmente las previsiones de crecimiento mundial (incluyendo el de las principales economías en el mundo) no parece halagüeña. En un contexto de crisis financieras internacionales (1994, 1997, 1998) que desbarató el crecimiento de las economías emergentes y de aquellas que parecían haberse beneficiado de las nuevas condiciones de interacción económica mundial, durante 1991-1999 los países en desarrollo tuvieron una tasa anual de crecimiento promedio del PIB de 2.4 por ciento. Esta tasa se aleja del promedio 3.1 por ciento logrado durante 1981-1990 [FMI, 1999: 126], uno de los períodos de crisis económica más aguda para el Tercer Mundo. Esta situación cuestionó las perspectivas de crecimiento de los países

en desarrollo previstas por el Banco Mundial a finales de los noventa [FMI, 1999b]. En teoría, el compromiso de los tomadores de decisiones para reestructurar sus economías de acuerdo a los principios neoliberales, tanto en los ámbitos interno como externo, debería haber sido suficiente para garantizar cierta estabilidad económica. Sin embargo, a la luz de los resultados negativos, el FMI no pudo sino concluir que el sistema económico internacional en los noventa tenía un gran “potencial para asignar recursos más eficientemente dentro y entre países, pero también... para [permitir] una inestabilidad macroeconómica recurrente aun cuando las políticas macroeconómicas sean razonablemente disciplinadas, como en los 1990s” [FMI, 1999: 18]. Esta evaluación provino del reconocimiento de que los flujos financieros se mueven fácilmente a cualquier país o región que sea relativamente dinámico en ese momento.

La incertidumbre y perplejidad del mundo desarrollado tras la recomposición del sistema internacional pudo representar la ocasión para que los países en desarrollo renegociaran colectivamente su posición en el sistema internacional. Sin embargo, la estrategia adoptada frente a problemas similares fue enfrentar los retos internacionales de manera individual más que colectiva. Para explicar esta situación la sabiduría popular indica que los países en desarrollo finalmente internalizaron varios puntos: 1) Hay una escasez de recursos internacionales; 2) En el contexto de un número creciente de países necesitados, sólo aquéllos que estuvieran más aptos para la competencia tendrían acceso a esos recursos escasos; 3) La eficiencia era la clave para rebasar a otros países; 4) En este

proceso, el Estado debe redefinir su rol en la economía y ser lo menos intrusivo en el proceso económico interno. En términos prácticos esto significa que el Estado debe rechazar políticas relacionadas con el nacionalismo económico—definido éste como la intervención gubernamental en la conducción de la economía orientando el crecimiento y evitando la marginación de sectores débiles en la asignación de recursos, es decir, principalmente intervención a partir de la responsabilidad social del Estado. Tal redefinición naturalmente afectó el comportamiento internacional de los países en desarrollo. Más que oponer las bases con las que funciona el sistema económico internacional (como hicieron en los setenta), en los noventa los países en desarrollo optaron por seguir sus reglas; eligieron competir por oportunidades limitadas para un número creciente de países necesitados. Una explicación para este comportamiento es que las constricciones internacionales son tan severas para los países en desarrollo que no pudieron sino adherirse a tales políticas. Sin embargo, un elemento importante en este proceso es que muchos países en desarrollo no parecieron resistir la implantación de estas políticas.⁸ Adicionalmente, la expectativa de ganancia económica también estimuló que algunos países en desarrollo (como en el caso de México, cuando el ex presidente Salinas intentó presidir la OMC) pudieran adquirir importancia política.

⁸ Algunos análisis sobre el proceso de reorientación del estado en varios países en desarrollo explican que, independientemente del tipo de régimen interno, una especie de gobierno-clase socialmente aislada surgió e implementó políticas de acuerdo a parámetros propios [Geddes, 1995].

En 1992 los países desarrollados exportaron e importaron alrededor del 70 por ciento del comercio mundial, mientras que los países en desarrollo comerciaron entre sí y con el resto del mundo el restante 30 por ciento [FMI, 1993: 2-7]; esta tendencia ha continuado de modo que en 2000 aproximadamente los porcentajes se ubican en 75 por ciento y 25 por ciento respectivamente [OMC, 2001a]. Sin embargo, como resalta la OMC, los países en desarrollo han tenido una participación importante en el dinamismo del comercio mundial, especialmente en el sector de productos manufacturados: 27 por ciento en el total mundial en ese sector en 2000, mientras que tal indicador había sido de 17 por ciento en 1990 [OMC 2001b]. Esta situación, que parece contradictoria, se puede explicar por los flujos de inversión extranjera a países en desarrollo facilitados por la reducción y/o eliminación de las barreras financieras en tales países. De ese modo, países como México se encuentran en el 13° lugar en el *ranking* de países exportadores aunque los niveles de pobreza en la población socavan los postulados teóricos del bienestar a través del comercio exterior. Además, a pesar de los llamados a la liberalización comercial, los países desarrollados son aún sensibles a la importación de ciertos productos, principalmente los primarios, en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa mayor (o desventaja comparativa menor, según se vea). Si la mayoría del comercio mundial se da por y entre los países desarrollados, las oportunidades para los países en desarrollo parecen dudosas.

La globalización está basada en la noción de interdependencia que sugiere dependencia recíproca (simétrica) de dos (o

más) lados en una relación. Sin embargo, la globalización es un fenómeno que tiene efectos diferentes entre y dentro de estados y regiones, y los costos del ajuste difieren dependiendo de la (real) fortaleza de los países. Aun para aquellos países en desarrollo participantes en el TLCAN y el foro Económico del Pacífico Asiático (APEC), como procesos de integración regional entre países desarrollados y en desarrollo, no existen mecanismos institucionales de política social. El tema de la distribución de la riqueza no está explícitamente considerado en la agenda de regionalización, lo que puede llevar a continuar la asimetría tradicional en las relaciones entre los países que se adhieren a los bloques regionales. Igualmente, es importante considerar la brecha entre estos bloques y el resto de países que no están en condiciones de beneficiarse de las ventajas de la economía capitalista, como es el caso del África negra, de buena parte de Asia, y de muchos países latinoamericanos. Finalmente, como demostró la crisis financiera mexicana iniciada a fines de 1994, seguida por las de Brasil y Rusia, los países en desarrollo que favorecen una retórica que recalca la competencia internacional sin considerar adecuadamente la debilidad y vulnerabilidad de sus economías pueden tener resultados lamentables.

IV. Consideraciones finales

A pesar del aparente caos en la transición a la posguerra fría, existió un reforzamiento y readaptación de los viejos patrones de relaciones dentro de una economía capitalista ahora casi mundial. La formación de bloques económicos en Asia, América del Norte y Europa Occidental se identificó

como parte de una tendencia irreversible hacia la adopción global de valores y políticas de libre mercado. Las predicciones acerca de los bloques como polos en conflicto con otros polos no se materializó, pero tales predicciones mostraron el interés de las grandes potencias de protegerse de los efectos adversos de las incertidumbres comerciales y financieras durante los primeros años del período de la posguerra fría. También, en la medida de sus posibilidades, los países en desarrollo han compartido ese enfoque a la integración en la búsqueda de mercados para sus productos y como receptores de inversión extranjera. No obstante, en todos los casos de la formación de bloques, la integración económica no significó una integración plena en el sentido de que los bloques no se convirtieron en unidades políticas, si bien el discurso respecto a la globalización como tendencia homogeneizante e irreversible sentó fuertes bases para consolidar un sentido de unidad en cuanto a la adopción de políticas de libre mercado.

En el caso de los países en desarrollo, contrariamente a los setenta, éstos exhibieron un enfoque diferente en su búsqueda por crecimiento económico y desarrollo, y en las estrategias para una mejor integración mundial. El fin de la Guerra Fría estimuló que estos países compartieran la noción de que, en un grado importante, el desarrollo era un problema interno. La competencia por la limitada disponibilidad de recursos ofrecidos en el sistema internacional requería una base interna económica sólida que podía conseguirse a través de políticas de liberalización económica y especialmente de apertura comercial y financiera como base de crecimiento. Más que luchar contra

el Norte por un nuevo orden económico internacional, como en los setenta, los países en vías de desarrollo aceptaron, sin mucho conflicto, las reformas económicas internas recomendadas por los organismos financieros internacionales. El argumento de que los tomadores de decisiones sólo responden a las constricciones internacionales ha dado sombra, sin embargo, sobre la participación de los gobernantes en la toma de decisiones y las opciones de política a su disposición.

La formación de bloques económicos no se ha convertido en una guerra entre grupos de estados. Más bien, la regionalización se ha renovado como un acuerdo en el que la competencia entre estados se da en un marco de compromisos orientados al bienestar recíproco. Sin embargo, mientras este proceso y el de globalización prometen también la inclusión y bienestar para aquellos países y sus poblaciones en situación de atraso económico, las condiciones estructurales—que han evitado históricamente que estos últimos se conviertan en competidores-colaboradores de los países avanzados—siguen siendo determinantes en la continuación de su subdesarrollo. En momentos en que la economía mundial se enfrenta a una nueva desaceleración, si no crisis, las políticas de apertura comercial pero sin la capacidad de enfrentar la competencia internacional que se añade a la contracción usual de los mercados en estos casos, genera perspectivas de crecimiento poco alentadoras para los países en desarrollo; especialmente para los ausentes de los foros regionales ya consolidados o en consolidación. Los gobiernos de los países en desarrollo han desistido en adelantar políticas colectivas para resolver sus pro-

blemas y, con escasas excepciones, continúan siendo un grupo heterogéneo que poco puede hacer para dirigir la estructura del sistema internacional en su favor.

El sector externo indudablemente representa una oportunidad de crecimiento para las economías, pero el aprovechamiento de las ventajas que genera la apertura depende no sólo de su peso teórico o de la voluntad de liberalización

comercial y financiera de un país. Es también esencial considerar las relaciones de poder en que se desenvuelven los países; es decir, la estructura del sistema internacional a la que no es ajeno el desempeño económico. Tener presente esta situación es, en mi perspectiva, fundamental para comprender y promover políticas no sólo comerciales sino de crecimiento (y desarrollo) en cualquier país.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángeles, Manuel (2001). *Lineamientos del debate actual sobre el concepto de globalización: tendencias y problemas*, Reporte No. 1, Procesos de globalización y regionalización en el Pacífico Asiático, Doctorado en Relaciones Internacionales Transpacíficas, Universidad de Colima, México.
- Bergsten, Fred (1997). *Open regionalism*, Working Paper 97-3, Institute for International Economics, <http://www.iie.com/catalog/WP/1997/97-3.htm> (08 12 02).
- Brzezinski, Zbigniew (1992). "The Cold War and its aftermath", *Foreign Affairs*, 71 (4), 31-49.
- Carpenter, Ted G. (1991). "The new world disorder", *Foreign Policy*, 4, 24-39.
- Cerny, P. (1993). "Plurilateralism: structural differentiation and functional conflict in the post-Cold War order", *Millennium*, 22 (1), 27-51.
- Clark, Ian (1997). *Globalization and fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, New York.
- Craig, Murphy (1983). "What the Third World wants: an interpretation of the development and meaning of the New International Economic Order ideology", *International Studies Quarterly*, 27, 55-76.
- David, Steven (1992/93). "Why the Third World still matters", *International Security*, 17 (3), 127-159.
- Fondo Monetario Internacional (1999a). "Part. II, Chapter V: Trends and issues in the global trading system", *World Economic Outlook*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/1999/02/index>, October, (25 10 01).
- (1999b). "Part. I, Chapter I: World economic outlook and the challenges of global adjustment", *World Economic Outlook*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/1999/02/index>, October, (25 10 01).
- (1999c). "Statistical Appendix", *World Economic Outlook*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/1999/02/index>, October, (25 10 01).
- Freedman, Lawrence (1992). "Order and disorder in the new world", *Foreign Affairs*, 71 (1), 20-37.
- Fukuyama, Francis (1991). *The end of History and the last man*, Free Press, New York.
- Gaddis, J.L. (1992). "International Relations Theory and the end of the Cold War", *International Security*, 17 (3), 5-58.
- Gamble, Andrew y Anthony Payne (1996). "Conclusions: The new regionalism", in A. Gamble and A. Payne (eds.). *Regionalism and world order*, Macmillan, Basingstoke, 247-264.
- Geddes, Barbara (1995). "The politics of economic liberalization", *Latin American Research Review*, 30 (2), 195-214.

- Gill, Stephen (1994). "Structural change and global political economy: globalizing élites and the emerging world order", Yoshikazu Sakamoto (ed.). *Global transformation: challenges to the state system*, United Nations UP, New York.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, y Jonathan Perraton (1999). *Global transformations. Politics, economics and culture*, Polity Press, Cornwall.
- Hettne, Björn (2000). "Global market versus regionalism", David Held and Anthony McGrew (2000, eds.). *The global transformations reader. An introduction to the globalization debate*, Polity Press, Cornwall, UK 156-166.
- Hoffman, Samuel (1990). "A new world and its troubles", *Foreign Affairs*, 60 (4), 115-122
- Holsti, K.J. (1982, ed.). «Restructuring foreign policy: a neglected phenomenon in foreign policy theory», *Change in the international system. Essays on the theory and practice of International Relations*, Edward Elgar, Great Britain, 83-100.
- Huntington, Samuel (1988). "The US decline or renewal?", *Foreign Affairs*, 67 (2), 76-96;
- (1993). «The clash of civilizations?», *Foreign Affairs*, 72 (3), 22-49.
- Hurrell, Andrew (1995). "Regionalism in theoretical perspective", Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in world politics*, Oxford University Press, Oxford, 37-73.
- (1992). «Latin America in the new world order: a regional bloc of the Americas?», *International Affairs*, 68 (1), 121-139.
- y Ngaire WOODS (1995). "Globalisation and inequality", *Millennium*, 24 (3), 447-470.
- Ikenberry, John (1996). "The myth of the post-Cold War chaos", *Foreign Policy*, 75, 79-91.
- Krauthammer, Charles (1991). "The unipolar moment", *Foreign Affairs*, 70 (1), 23-33.
- Mandelbaum, Michel (1991). "The Bush foreign policy", *Foreign Affairs*, 70 (1), 5-22.
- Organización Mundial de Comercio (2001a). *World trade statistics, 2001*, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2001_e/its01_toc_e.htm (25 10 01)
- (2001b)., "World trade slows sharply in 2001 amid the uncertain international situation", *2001: Press releases*, http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr249_e.htm (25 10 01)
- Pfaff, William (1991). "Redefining world power", *Foreign Affairs*, 70 (1), 34-48.
- Spindler, Manuela (2000). *New regionalism and the construction of global order*, Centre for the Study of Globalization and Regionalization, The University of Warwick, Working Paper No. 93/02, March.
- Wyatt-Walter, Andrew (1995). "Regionalism, globalization and world economic order", Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in world politics*, Oxford University Press, Oxford, 75-121.