

GLOBALIZACIÓN Y ORDEN POLÍTICO: LOS ORÍGENES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS *

G. John Ikenberry¹

En este artículo el autor expone diferentes consideraciones sobre la globalización, realizando un análisis histórico y teórico de la misma. Se sostiene que esta nueva realidad se apoya en varias dinámicas que van más allá de la simple tendencia económica hacia la liberalización del mercado y la integración. Ikenberry señala que la globalización está basada en un fuerte componente político que generalmente tiende a ser ignorado o menospreciado y que, por otra parte, ésta se ha mantenido gracias al acuerdo tácito entre las democracias desarrolladas que generó la confianza suficiente para sostenerla. Finalmente, el autor reivindica la importancia de las instituciones sociales y políticas propias del orden internacional, cuya misión en la actualidad es la de controlar las consecuencias de la globalización del mercado en países de menor desarrollo, sosteniendo así la continuidad del proceso globalizador.

Palabras clave: globalización / liberalización / integración / democracia.

In this article the author puts forth a series of considerations concerning globalization that include both a historical and theoretical analysis of this process. It is argued that this new global reality is generated by several dynamics that go beyond the simple economic tendency towards market liberalization and integration. The text sustains that globalization is based upon a strong political component that is generally overlooked or undervalued, and that this process has persisted due to a tacit agreement that exists between developed democracies, among which sufficient levels of mutual confidence exist. Finally, the author highlights the importance of those social and political institutions that pertain to the international order, whose mission at present is to control the consequences of market globalization in lesser developed countries, and thus sustain the globalizing process.

Keywords: globalization/ liberalization/ integration/ democracy.

INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía mundial es uno de los rasgos más destacados y poderosos de nuestro tiempo. El comercio, las inversiones, los capitales, los servicios, las ideas, y la gente se mueven todos cada vez más en una escala global. Son pocas las áreas del

mundo que hoy están fuera del alcance de esta economía mundial modernizadora y en expansión. Los rápidos avances en las tecnologías de transporte y comunicaciones han reducido las barreras establecidas por la geografía y la distancia. Los gobiernos alrededor del mundo también han facilitado la globalización económica mediante la adop-

* Este artículo es una versión revisada de la ponencia presentada por el autor en el taller: "El estado del debate contemporáneo en las relaciones internacionales" organizado por el Departamento de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Torcuata Di Tella, Buenos Aires, 27 y 28 de julio de 2000.

¹ Profesor del Departamento de Gobierno de Georgetown University.

don de políticas de apertura y liberalización. El resultado no ha sido simplemente un incremento de la interdependencia entre los países y las regiones, sino la emergencia de un sistema altamente integrado de comercio, producción y finanzas.

Pero, ¿cuáles son las principales características de la globalización, cuáles sus fuentes, y cuáles sus implicaciones para la política mundial? ¿Se trata de un proceso de cambio irreversible e implacable -como argumentan algunos- o una consecuencia de las elecciones hechas por los estados en materia de políticas, lo que significa que puede ser manejado o aun revertido por éstos? ¿De qué manera se relaciona la globalización con el auge de los órdenes regionales en las dos últimas décadas? Estos interrogantes conducen a la pregunta más importante: ¿cuáles son las consecuencias políticas de la globalización? ¿Está transformando las relaciones internacionales y socavando al estado territorial moderno, o es comprendida mejor como una intensificación de la interdependencia entre estados que es bienvenida y controlada por los mismos?

Existe un debate vigoroso sobre estas cuestiones entre los expertos en relaciones internacionales. Los realistas tienden a argumentar que la creciente interdependencia económica no está alterando la realidad fundamental de la política mundial. Los estados continúan operando dentro de un sistema anárquico y continuarán respondiendo a los incentivos y restricciones que esa anarquía les impone. Igualmente protegen su seguridad y autonomía dentro de la economía global buscando las ganancias del intercambio económico pero resistiendo la vulnerabilidad política y los riesgos, en términos de seguridad, de la dependencia económica. Por último, como argumenta

Kenneth Waltz (2002), la interdependencia económica tiene "efectos débiles" sobre la política mundial; es más una variable dependiente que una variable independiente en las relaciones entre estados. Algunos han perdido su habilidad para manejar y controlar las relaciones económicas externas (estados débiles), otros no (estados fuertes).

Otros realistas ponen el énfasis en la hegemonía antes que en la anarquía, y ven los mercados abiertos como una consecuencia de proyectos mayores de construcción de orden llevados a cabo por estados líderes. Robert Gilpin argumenta que los mercados abiertos reflejan la dinámica de auge y declinación que se desarrolla en la actualidad. Los mercados no despiertan a la vida automáticamente, sino que más bien ocupan el espacio creado por el estado dominante y sus socios, en el mundo. El subsiguiente flujo de comercio, inversiones y tecnología, gradualmente redistribuye el poder y la riqueza; los estados emergen y caen; y los mercados se abren y cierran en concordancia. En el centro del trabajo de Gilpin está la propuesta de que los mercados, en su esencia, no son ni autónomos ni se auto regulan. Una economía mundial abierta -marcada por el libre comercio, la convertibilidad de la moneda, y la movilidad del capital- sólo puede ser asegurada por el poder y la mano firme de un estado líder (Gilpin, 1975,2000).

Los liberales presentan argumentos muy diferentes, por supuesto. Algunos resaltan las profundas fuerzas de la industrialización y la modernización que alteran a la política, al estado y a las relaciones internacionales. Otros se centran más estrechamente en la creciente interdependencia económica y sus efectos en la habilidad o voluntad de los estados para librar una guerra. Norman Angell es recordado por discutir antes de la Prime-

ra Guerra Mundial, que la guerra entre Alemania y Gran Bretaña -cada uno el segundo mejor cliente del otro- no era probable porque no produciría beneficios¹. Otros enfatizan lo que Albert Hirschman llama la tesis del *doux-commerce*: "la expansión del mercado restringiría las acciones arbitrarias y los juegos de poder excesivos de los soberanos, tanto en la política doméstica como internacional" (Hirschman, 1986:107). De acuerdo con esto, la globalización integra a los países a la vez que los transforma.

Este trabajo procura mostrar que cada una de estas visiones está incompleta sin la otra. Los liberales olvidan que la interdependencia económica descansa sobre un basamento político que es, en sí mismo, un reflejo del poder y de un orden político más amplio. O para ser más directo: la actual economía mundial abierta es un producto -y continúa dependiendo, al menos en parte- del poder norteamericano. La globalización se apoya hoy en las instituciones y relaciones estables entre las grandes potencias capitalistas desarrolladas por los estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El acuerdo entre grandes potencias -Europa, Estados Unidos y Japón, y el orden mundial más amplio que estos estados aseguran y coordinan- continúa siendo el fundamento necesario para la globalización. La globalización económica no es sólo resultado del

cambio tecnológico; es también el producto de políticas perseguidas a través del último medio siglo que permitieron que la integración económica prosiguiera. Estas relaciones políticas y elecciones son sus pilares encubiertos. Cuidense si estos soportes se desmoronan.

Pero los liberales sí ofrecen algunas percepciones sobre cómo la profundización de la interdependencia económica cambia de hecho los roles que los estados juegan. La lucha entre países por las "ganancias relativas" nunca desaparecerá, pero la complejidad de los mercados mundiales y las inversiones extranjeras oscurecen y acallan estas tradicionales líneas de clivaje. Es la lucha entre gobiernos, por un lado, y los mercados, por el otro, lo que define la nueva realidad. Para manejarla, los gobiernos necesitarán encontrar formas de cooperación y de construir instituciones regionales y globales más innovadoras. Les resulta muy difícil a los estados -debido al desplazamiento de intereses y restricciones- actuar de manera estrechamente nacionalista en términos económicos. Ofreceré algunas hipótesis en los siguientes cuatro argumentos:

Primero, la globalización se apoya en una base política que refleja las elecciones hechas por los estados y que provee un "contenedor" para los mercados mundiales. Las

2 El libro de Norman Angell (1910) ha sido largamente citado argumentando que el aumento de la interdependencia económica entre naciones hacía imposible la guerra. Pero el libro en realidad presenta un planteamiento más sofisticado sobre cómo la interdependencia altera los costos y beneficios de las ganancias territoriales a través de la guerra, y que en Europa los costos de la alteración del comercio y la inversión eran mayores que los frutos de la conquista territorial. Angell procuraba establecer que: "las fronteras políticas y económicas no coinciden necesariamente ahora; que el poder militar es social y económicamente fútil, y puede no tener ninguna relación con la prosperidad de la gente que lo ejerce; que es imposible para una nación tomar por la fuerza la riqueza o el comercio de otra; . . . que, en suma, aun victoriosa, la misma ya no puede alcanzar las metas por las cuales los pueblos luchan" (Angell, 1910:X)

ideologías, las instituciones y un pacto social son parte de este orden que lleva cincuenta años. Pero el elemento más importante del orden reinante son los lazos vinculantes, en términos de seguridad, existentes entre las grandes potencias capitalistas que impiden el retorno a la política basada en el equilibrio de poderes y la rivalidad estratégica. La era actual de globalización nació en los años cuarenta y se desarrolla en el presente, debido a que las grandes potencias tradicionales están atadas entre sí por alianzas y acuerdos de cooperación en materia de seguridad. Si esta estructura de seguridad se fragmenta y surgen conflictos estratégicos, no está claro si la globalización continuará prosperando.

Segundo, la globalización es una fuerza con mayor poder que el regionalismo para dar forma a la economía política mundial. El argumento que sostiene que el mundo se está desplazando hacia bloques regionales o hacia agrupamientos regionales antagónicos -propuesto frecuentemente a principios de la década del noventa- es menos convincente que nunca. El regionalismo está impulsado más por las agendas de apertura e integración económica que por la exclusión y la insularidad.

Tercero, los impactos de la globalización en las relaciones interestatales son reales y verdaderamente hacen que sea más difícil o menos atractivo para los estados perseguir ganancias relativas o políticas estrechamente nacionalistas. El carácter de la interdependencia comercial y el funcionamiento de las redes de producción globales confunden los cálculos nacionalistas. Los intereses económicos creados generan presiones en favor de relaciones estables y continuadas. De otra parte, el carácter rápido y variable del cambio económico contemporáneo basado en la

tecnología crea una mayor rotación y segmentación de "perdedores" y "ganadores" en la política mundial, y esto disminuye los incentivos que los perdedores podrían tener para retirarse de la economía mundial abierta.

Finalmente, los principales estados no parecen comprender hoy los múltiples elementos que crean y sostienen a la apertura económica global. La interconexión entre el orden de seguridad mundial y la globalización económica no ha sido realmente apreciada. Los Estados Unidos han tendido a enfatizar las virtudes de la apertura y la desregulación -incluyendo los mercados de capital- sin prestar suficiente atención a las instituciones sociales domésticas y a los acuerdos de gobernabilidad internacionales que son necesarios para que la apertura funcione. El nuevo debate sobre la economía mundial debería volcarse a estos temas, como lo hicieron en los años cuarenta. Si los beneficios de los mercados globalizados han de realizarse y sostenerse, será necesario preservar las viejas relaciones de seguridad, forjar nuevos acuerdos sociales e idear novedosos mecanismos institucionales de orden internacional. Las fuerzas económicas de cambio siempre están un paso más adelante que la habilidad de las organizaciones políticas responsables de manejarlas o controlarlas. Esto nunca ha sido más cierto que en la actualidad.

DOS EDADES DE LA GLOBALIZACIÓN

Hace un siglo el mundo entraba a la primera edad de la globalización. El comercio y la inversión se diseminaron rápidamente alrededor del mundo espoleados por la revolución en las tecnologías de comunicaciones y de producción y por un patrón oro estable.

Detrás de escena estaba Gran Bretaña -preeminente en manufacturas, finanzas y poderío naval- que, comenzando por la celebrada derogación de sus *Corn Laws* en 1846², abogó por el libre comercio durante toda la era victoriana. Una sucesión de gobiernos británicos persiguieron acuerdos para reducir tarifas, los bancos londinenses colocaban el capital en el exterior para un rendimiento productivo, y la armada real aseguraba un acceso abierto a los mercados y recursos mundiales. El resultado fue un flujo sin precedentes de bienes, capital y gente, y la emergencia de la primera economía mundial verdaderamente abierta.

En 1900 existían muchas razones para esperar un futuro de continuada apertura económica mundial; y ciertamente esto era algo para recibir con entusiasmo. El libre comercio, como argumentaban defensores del siglo XIX tales como Richard Cobden y John Bright, fomentaba el crecimiento y establecía intereses creados en favor de las relaciones pacíficas y estables entre los países. Después de todo, las misiones comerciales de Gran Bretaña a la Europa continental durante este período no tuvieron como primera intención ser iniciativas de negocios sino más bien misiones de paz. Al final, por supuesto, el orden mundial abierto se precipitó a tierra en 1914, víctima de los rápidos cambios en las relaciones de poder, la escalada de la rivalidad estratégica, el debilitamiento de la *Pax Britannica* y la guerra.

Hoy, el mundo está bien adentrado en la segunda edad de la globalización. Esta fase

está también impulsada por revoluciones tecnológicas y medio siglo de compromisos políticos por parte de los estados industrialmente avanzados que han liberado el capital y el comercio. Esta vez fueron los Estados Unidos los que pusieron su peso hegemónico detrás del desarrollo pos 1945 de una economía mundial abierta, creando instituciones multilaterales, patrocinando rondas comerciales, abriendo sus propios mercados a las importaciones y cantando loas al liberalismo comercial. En ambas edades históricas, el ascenso de los mercados globales estuvo ensombrecido por el ejercicio del poder de un estado líder y sus esfuerzos más generales por crear y manejar un orden político mundial.

El grado de interdependencia es hoy mayor que el punto más alto alcanzado en la primera edad de la globalización, pero esto se produce recién en las últimas dos décadas. Por ejemplo, las exportaciones e importaciones estadounidenses como un porcentaje del producto bruto nacional norteamericano excedían un 20% justo después de la Primera Guerra Mundial; luego cayó a alrededor de un 8% durante los primeros años de la Gran Depresión, retornando a su punto más alto original y excediéndolo sólo a mediados de los años 1990³. Paul Krugman señala que entre 1850 y 1913, las exportaciones mundiales de mercadería se incrementaron de alrededor de un 5% a alrededor de un 12% del producto interno mundial; luego se redujeron a alrededor de un 7% del producto interno mundial en 1950, después se recuperaron hasta alrededor de un 12% a

2 (N. de T.: leyes que restringían la importación de granos para mantener alto su precio).

3 Para comparaciones de las dos eras de globalización, ver Krugman (1995), Irwin (1996:41-46), Rodrik (1997:7-9), Baldwin y Martin (1999) y Bardo, Eichengreen, y Irwin (1999).

principios de los años 1970 y alcanzaron un 17% a principios de la década de 1990 (Krugman, 1995). La creciente importancia de los servicios y del comercio entre industrias, la inversión extranjera directa, y las alianzas corporativas en el conjunto del comercio mundial son características nuevas que distinguen la globalización de este momento de la presenciada en la era anterior.

La globalización es en realidad un proceso de modernización, expansión e integración de la economía política mundial y como tal, se ha venido desarrollando por un largo tiempo. Es también reflejo de la expansión y profundización del sistema capitalista (los momentos decisivos en la evolución de este sistema se produjeron verdaderamente en los años cuarenta). Cada período histórico de apertura económica -mediados y fines del siglo XIX y las décadas pos 1945- fue parte de un proyecto más grande de construcción de orden mundial. Gran Bretaña y los Estados Unidos pusieron cada uno su considerable poder al servicio del libre comercio y la apertura de mercados. El comercio era parte de una extensa agenda estratégica. Los acuerdos sobre seguridad entre las grandes potencias eran parte del proceso de construir relaciones estables y de promover el intercambio económico. La globalización hoy y el orden creado después de 1945 por los Estados Unidos y sus socios industriales democráticos son parte de un único relato histórico.

LAS BASES POLÍTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización actual está enraizada en el orden político creado después de 1945 para

manejar las relaciones entre las democracias industriales. De hecho, dos órdenes fueron creados después de la Segunda Guerra Mundial. Uno es lo que podría llamarse el "orden de contención"⁴. Este orden fue la manifestación más directa de la guerra fría. Fue construido en torno a la rivalidad entre las superpotencias, la disuasión extendida, la doctrina de contención y una intensa competencia ideológica. Este es el orden que la mayoría de las personas asocian con el final de los años cuarenta y que fuera celebrado en las ideas y políticas de los diplomáticos norteamericanos de los primeros años de posguerra, tales como George Kennan, Dean Acheson, y Paul Nitze. Este orden de contención fue abolido después de 1991.

Otro orden, centrado en la construcción de un nuevo conjunto de relaciones entre las democracias occidentales, tomó forma al mismo tiempo. No estaba dirigido a contrarrestar el poder soviético y los temores del comunismo, sino que apuntaba a resolver los problemas de los años 1930: el quiebre económico y la competencia de los bloques geopolíticos que prepararon el camino para la guerra mundial. Este orden democrático occidental era una entidad menos explícita y coherente pero también reflejaba una visión de orden mundial después de 1945. Esa visión logró infiltrarse en una secuencia de acuerdos fundacionales. El primero fue la Carta del Atlántico de 1941 que expresaba cómo se verían el orden del Atlántico y el orden mundial más amplio si los aliados ganaban la guerra. A este le siguieron los acuerdos de Bretton Woods en 1944, el Plan Marshall en 1947 y el Pacto Atlántico en 1949. Juntos, estos acuerdos proveían un marco para una reorganización radical de

4 Este argumento está planteado en Ikenberry (1996).

las relaciones entre las democracias atlánticas. La emergente guerra fría le dio a esta agenda -orientada hacia Occidente- cierta urgencia y el Congreso norteamericano estuvo más dispuesto a suministrar recursos y a aprobar acuerdos internacionales a causa de las amenazas de expansión del comunismo que acechaban en el horizonte. Pero la visión de un nuevo orden entre las democracias occidentales fue anterior a la guerra fría y, a pesar de que la Unión Soviética ya se ha deslizado dentro de la historia, igualmente se habría construido alguna especie de alianza a través del Atlántico.

Este orden entre democracias fue construido en torno a cuatro ideas. Un compromiso básico era la apertura económica entre las regiones. Es decir, el capitalismo sería organizado internacionalmente y no siguiendo una línea nacional, regional o imperial. De muchas maneras, esto era por lo que se había luchado en la Segunda Guerra Mundial. Alemania y Japón habían construido sus estados alrededor de la dominación militar de sus respectivas regiones geográficas. Rusia también era una potencia imperial en sí misma. Hasta Gran Bretaña tenía el sistema de preferencias imperial y esto también era una amenaza para una economía mundial abierta. Durante 1930 en los Estados Unidos el debate entre académicos y formuladores de políticas giraba en torno a las implicaciones que tenía para el país un mundo de bloques regionales. La polémica se resolvió del todo cuando los Estados Unidos entraron en guerra; como país no podía ser una gran potencia y sobrevivir sólo en el hemisferio occidental. Necesitaría tener acceso al comercio y recursos provenientes de las vastas regiones euroasiáticas. El capitalismo necesitaría ser organizado sobre una base global.

En la década de los cuarenta los funcionarios norteamericanos de varios tipos identificaban al interés nacional con la apertura económica. Los funcionarios pertenecientes al campo de la seguridad argumentaban que los Estados Unidos no podían ser una gran potencia y permanecer aislados en el hemisferio occidental. El historiador Melvin Leffler observa que la mayoría de los funcionarios de defensa norteamericanos al final de la Segunda Guerra Mundial estaban de acuerdo en que "una prosperidad norteamericana a largo plazo requería mercados abiertos, un acceso sin trabas a las materias primas y la rehabilitación -sino de toda- de gran parte de Euro Asia siguiendo lineamientos capitalistas liberales" (Leffler, 1984:358). El acceso a recursos y mercados, la estabilidad socioeconómica, el pluralismo político y los intereses norteamericanos en términos de seguridad venían todos atados entre sí en un mismo paquete.

Otros funcionarios menos preocupados por la seguridad también subrayaban la importancia de los mercados abiertos. Estados Unidos emergió de la guerra con una economía más grande y más competitiva, por consiguiente, el orden económico abierto obviamente beneficiaría los intereses económicos nacionales estadounidenses. Pero estos funcionarios también argumentaban que un sistema abierto era un elemento esencial para un orden político mundial estable, pues desalentaría a las competencias económicas ruinosas, al proteccionismo, y a los bloques comerciales discriminatorios que fueron una fuente de depresión y guerra en los años treinta. El libre comercio y los mercados abiertos también recompensarían y fortalecerían a la gobernabilidad democrática en todo el mundo, socavando a los estados fuertes y a las dictaduras militares que amenazaban la paz mundial. Finalmente, y en orden

de importancia, se esperaba que esta visión norteamericana de apertura -una especie de "único mundismo económico"- condujera a un orden internacional en el cual el manejo estadounidense directo sería modesto. El sistema, en efecto, se gobernaría a sí mismo. Estos enfoques dominaban el pensamiento de EE.UU. sobre el orden de posguerra. La seguridad norteamericana y las relaciones pacíficas entre las grandes potencias eran imposibles en un mundo de regiones económicas cerradas y exclusivas.

En la Universidad Baylor, en 1947, Truman expresó su opinión al hablar de las lecciones que el mundo debe aprender de los desastres de los años treinta: "Con cada batalla de la guerra económica de los treinta que se libraba, el inevitable resultado trágico se volvía más y más patente. De la política arancelaria de Hawley y Smoot, el mundo se fue a Ottawa y el sistema de preferencias imperiales, de Ottawa a la clase de restricciones elaboradas y detalladas adoptadas por la Alemania nazi". Truman reafirmó el compromiso norteamericano con la "paz económica," que involucraba reducciones arancelarias y reglas e instituciones de inversiones y comercio. En la resolución de las diferencias económicas "los intereses de todos serán considerados, y una solución ecuánime y justa será encontrada". Los conflictos serían capturados y domesticados en una jaula de hierro hecha de reglas multilaterales, estándares, salvaguardas y procedimientos para la resolución de disputas. Según Truman, "ésta es la manera de una comunidad civilizada" (Truman, 1947).

La segunda idea detrás del orden democrático occidental era que los nuevos arreglos necesitarían ser manejados a través de instituciones y acuerdos internacionales. No alcanzaba simplemente con abrir el sistema.

Sería necesario que en su organización hubiera una panoplia de instituciones internacionales y transgubernamentales que reunieran a los funcionarios de gobierno sobre una base progresiva para manejar los cambios políticos y económicos. Esta era la visión de los funcionarios económicos que se reunieron en Bretton Woods en 1944. Muchos de ellos aprendieron la lección del importante papel cumplido por los gobiernos durante la caída económica de los años treinta. Los gobiernos iban a necesitar jugar un papel supervisor más directo en la estabilización y manejo del orden económico; sería necesario inventar nuevas formas de cooperación entre ellos. Por cierto, no es un accidente que la era más ambiciosa de construcción institucional a nivel internacional tuviera lugar después de 1945 -bilateral, multilateral, regional, global, económica, política- y fuera orientada a la seguridad. Los países democráticos habrían de entretenerse en densas relaciones institucionales.

La tercera idea era que un nuevo pacto social subyacería al orden democrático occidental. Este fue el mensaje que Roosevelt y Churchill comunicaron al mundo en la *Carta Atlántica* de 1941. Las democracias industriales suministrarían un nuevo nivel de sostén social -una red de seguridad- a las sociedades del mundo Atlántico. Si es que los ciudadanos de estos países habrían de vivir en una economía mundial más abierta, sus gobiernos ayudarían a estabilizar y proteger a esta gente con el estado de bienestar. El seguro de empleo, el de retiro y otras protecciones sociales habrían de ayudar a las democracias industriales a operar en un sistema de libre comercio. Un sistema abierto proveería tanto a perdedores como a ganadores. Los economistas argumentan que en un sistema semejante, los ganadores siempre ganan más de lo que pierden los perdedores y,

si hay un mecanismo de compensación, es posible que toda la sociedad se beneficie. Fue la construcción de un mecanismo de compensación como éste -el estado de bienestar moderno- lo que proveyó un apoyo fundamental a un orden democrático occidental económicamente integrado.

Finalmente, los países de occidente quedarían amarrados entre sí en un orden cooperativo de seguridad (cuarta idea). Esto significó un distanciamiento muy importante de los anteriores acuerdos sobre seguridad dentro del área atlántica. La idea era que Europa y los Estados Unidos serían parte de un sistema único de seguridad. Tal sistema aseguraría que las grandes potencias democráticas no retornarían al peligroso juego de las rivalidades estratégicas y a la política de equilibrio de poder. El hecho de tener una emergente guerra fría con la Unión Soviética ayudó, por supuesto, a generar este arreglo cooperativo de seguridad cuya meta estaba implícita en los otros elementos del orden occidental. Sin la guerra fría, no está claro que una alianza formal hubiera emergido de la manera en que lo hizo; probablemente no habría adoptado un carácter tan intenso y formal. Pero una relación de seguridad entre Europa y los Estados Unidos que disminuyera los incentivos para que estos estados practicaran una política basada en el equilibrio de poder era necesaria y probablemente se habría creado. Un orden cooperativo de seguridad -encarnado en una institución formal de alianza- garantizaba que el poder de los Estados Unidos se haría más predecible; estaría enmarcado dentro de instituciones internacionales y esto haría que fuera más confiable y estuviera más conectado a Europa y al este de Asia.

El orden liderado por Estados Unidos que emergió después de 1945 fue construido

sobre estas instituciones y principios. Resulta difícil identificar un gran diseño único o una declaración específica de algún líder occidental que articulara la imagen total del orden democrático global. Pero, de hecho, tal orden emergió a través de los dominios de la economía, la política y la seguridad. Los líderes norteamericanos y sus contrapartes europeos y asiáticos crearon, en los años cuarenta y posteriormente, un orden compartido que fue construido sobre instituciones, compromisos, hábitos y principios organizadores que en conjunto produjeron un notable orden político.

LAZOS DE SEGURIDAD VINCULANTES Y APERTURA ECONÓMICA

Detrás de este orden de posguerra liderado por Estados Unidos se encuentra un conjunto distintivo -y pionero- de instituciones vinculantes que hacen predecible y restringen el ejercicio del poder. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la alianza EE.UU-Japón, y una serie de otros lazos bilaterales de seguridad están en el centro de este complejo conjunto de instituciones que atraviesan las regiones del mundo y proveen elementos básicos de restricción y reaseguro, así como los mecanismos para que los socios más débiles o nuevos de este orden liderado por Estados Unidos, tengan acceso regular a los pasillos de entrada de la formulación de políticas económicas y de seguridad. Es precisamente este complejo institucional -anclado en alianzas de seguridad de gran alcance- el que mitiga los temores que surgen cuando estados de diferentes grados de poder operan dentro de un orden político único. En una suerte de lógica de "mercantilismo inverso," estos lazos también proveen argumentos de seguridad nacional a los mercados abiertos.

Cuando Lord Ismay hizo su famoso comentario diciendo que la OTAN fue creada para mantener a los rusos fuera, a los alemanes abajo, y a los norteamericanos adentro, estaba describiendo la forma multifacética en que un pacto de seguridad vinculante estabilizaría el orden en Occidente. De hecho, la alianza de seguridad era un factor clave para la construcción de un elaborado conjunto de arreglos institucionales que proveían restricción estratégica, reaseguro e integración entre las democracias atlánticas. Los lazos bilaterales con Japón, Corea, Taiwan, y otros países en el sudeste de Asia desempeñan un rol similar. Por cierto, la alianza atlántica tenía por intención disuadir la agresión soviética, y la evolución del pacto de la OTAN reflejó los cambios en la percepción del equilibrio de poder entre esta potencia mundial y Occidente. Fue sólo después de la guerra de Corea y del advenimiento de la bomba soviética que una estructura militar integrada tomó control y el compromiso militar norteamericano se volvió permanente.

Pero el Pacto del Atlántico tuvo propósitos adicionales. Uno de estos fue ligar a Alemania con Europa -lo que revelaba la lógica de la seguridad vinculante- cohesionando estados potencialmente amenazadores y reduciendo así los incentivos para equilibrarse unos contra otros. Esto es precisamente lo que Francia y Alemania hicieron después de la guerra, aun con cierta renuencia de París. La Europa de posguerra y los Estados Unidos comprendieron el problema: una Alemania sin restricción podría destabilizar a Europa. John McCloy, el Alto Comisionado para Alemania capturó la idea en 1950: "Cualquiera que sea la contribución alemana a la defensa, ésta sólo puede tomar la forma de una fuerza que es una parte integral de una organización internacional más

grande... No existe una solución real del problema alemán dentro de Alemania sola. Hay una solución dentro de la Comunidad Mundial Euro-atlántica". La OTAN siempre ha estado relacionada tanto con el objetivo de entrelazar a Alemania con Europa y el mundo del Atlántico, como con mantener fuera a los soviéticos.

Otro propósito del Pacto del Atlántico fue institucionalizar el compromiso de Estados Unidos con Europa. Gran Bretaña y Francia fueron bastante explícitos a fines de los años cuarenta: sólo aceptarían ligarse a Alemania si los Estados Unidos acordaban adherirse ellos mismos a Europa. Los Estados Unidos se mostraron renuentes y el proceso en sí fue oscilante con pasos graduales hacia un compromiso pleno. Cuando se firmó el pacto de la OTAN en 1949, los funcionarios norteamericanos no veían a este nuevo acuerdo de seguridad como absoluto o permanente. La OTAN fue diseñada tomando como modelo el Pacto de Río -era un compromiso con una cláusula de escape-. Estados Unidos sólo se comprometió plenamente con el estacionamiento permanente de tropas y un comando integrado, después de que la guerra fría sufriera una escalada -a partir de 1952 cuando se consideró que el rearme alemán era necesario-. Cada paso que se daba en la reconstrucción y reintegración de Alemania era igualado por una expansión del compromiso norteamericano.

Las relaciones de posguerra de Estados Unidos con Japón también fueron impulsadas por esta lógica. Los funcionarios estadounidenses vincularon la causa de la guerra en Asia al establecimiento forzado por parte de Japón de un bloque económico cerrado y restrictivo en el Este de Asia. Los objetivos de Estados Unidos después de la guerra eran erradicar el militarismo y la do-

minación regional de Japón y restaurar a China nacionalista como una gran potencia. A medida que los chinos nacionalistas lentamente perdían su posición en el continente, los Estados Unidos viraban su estrategia de vuelta hacia Japón. La ocupación de Japón se centró inicialmente en introducir la democracia y la reforma del mercado al país, pero a medida que la guerra fría se consolidaba en Asia después de 1948, el énfasis se desplazó hacia políticas que fomentaban el crecimiento y la estabilidad económicas. Durante los primeros años de posguerra, las metas económicas norteamericanas sirvieron a objetivos políticos y estratégicos mayores, esto es, buscaron integrar el Este de Asia a una economía mundial abierta.

Después de 1948, el fracaso de la reforma económica en Japón, las preocupaciones relativas a la inestabilidad política, la caída de China y la creciente importancia estratégica de Japón, fueron todos factores que contribuyeron a una política estadounidense centrada en promover el crecimiento económico japonés y su incorporación a la economía mundial. El Departamento de Estado dio el primer paso en 1948 al subrayar la importancia estratégica regional japonesa y al ubicar al Este de Asia dentro del orden de contención global más amplio. Japón fue introducido en la órbita económica y de seguridad norteamericana. Estados Unidos fue el primero en ayudar al Japón a encontrar nuevas relaciones comerciales y fuentes de materias primas en el sudeste asiático para sustituir la pérdida de los mercados chinos y coreanos (Schaller, 1982:392-414). Japón y Alemania eran ahora socios "júnior" gemelos de los Estados Unidos, despojados de sus capacidades militares y reorganizados como motores del crecimiento económico mundial. La contención en Asia se basaría en el crecimiento e integración de Japón a la más am-

plia economía regional asiática no comunista, lo que el secretario de estado, Dean Acheson, llamaba la "gran luna creciente" al referirse a los países desplegados desde Japón a través del sudeste asiático hasta la India (Cummins, 1993:38). Esta estrategia vincularía entre sí a los estados no comunistas amenazados a lo largo de la media luna, crearía fuertes vínculos económicos entre los Estados Unidos y Japón, y reduciría la importancia de las posesiones coloniales europeas en el área. Estados Unidos prestaría una ayuda activa al Japón para que restableciera una esfera económica regional en Asia, permitiendo que prosperara y desempeñara un rol de liderazgo regional dentro del orden norteamericano de posguerra más amplio. El crecimiento económico japonés, la expansión de los mercados regionales y mundiales y la lucha en el marco de la guerra fría iban juntos.

Adicionalmente, se estableció una alianza con Japón que intercambiaba la protección norteamericana a ese país por una cooperación continuada como socio en el orden económico y de seguridad más amplio. Los Estados Unidos se vincularon al Japón y a cambio al Japón se le aseguró que el poder norteamericano sería ejercido de manera estable y restringida. La relación en términos de seguridad también garantizaba que las relaciones económicas entre estos países permanecerían estables y, del lado japonés por lo menos relativamente abiertas. Los eventuales conflictos comerciales que pudieran surgir serían acallados y contenidos en el contexto de una sociedad basada en una alianza cooperativa.

En su conjunto, la organización política de las relaciones de posguerra entre las democracias industriales fue impulsada por este proceso de vinculación institucional re-

cíproco. Después de la guerra, Estados Unidos realmente procuró permanecer lo menos comprometido que le fuera posible. Al mismo tiempo, los funcionarios de este país persiguieron una agenda notablemente sofisticada dirigida a vincular a las democracias capitalistas e involucrar a Alemania occidental y a Japón en una economía mundial abierta en expansión. En su conjunto, estos arreglos institucionales tuvieron una importancia crítica a la hora de darle forma al orden entre los estados industriales avanzados y superar las inseguridades que por otro lado son inherentes a las relaciones de poder altamente asimétricas. El ascenso de la Unión Soviética reforzó la solidaridad, pero esa solidaridad fue imaginada e implementada antes de que las hostilidades del enfrentamiento bipolar se desencadenaran.

El punto clave es que los lazos de seguridad -impulsados por la guerra fría pero también usados como un mecanismo para estabilizar las relaciones entre los Estados Unidos y los otros países industriales líderes- ofreció una base estable para que la integración de mercados prosiguiera. Si estos países hubieran retornado a unas relaciones más tradicionales basadas en el equilibrio de poder entre grandes potencias después de 1945, no se podría entender el surgimiento de una economía mundial abierta y de la globalización actual. Más allá de evitar el equilibrio de poder y las rivalidades estratégicas, el sistema de seguridad liderado por Estados Unidos también creó incentivos adicionales para la apertura de mercados y para suavizar los conflictos surgidos en las relaciones comerciales. Como argumenta Robert Gilpin

(2000), la garantía militar norteamericana para Europa y Asia suministró un razonamiento basado en la seguridad nacional para que Japón y las democracias occidentales abrieran sus mercados. El libre comercio ayudó a cimentar la alianza y, a su vez, la alianza ayudó a dirimir disputas económicas⁵. En Asia, las estrategias de desarrollo orientadas a la exportación de Japón y los tigres asiáticos más pequeños dependieron de la voluntad norteamericana de aceptar sus productos y de vivir con enormes déficit comerciales: las alianzas con Japón, Corea del Sur y otros países del sudeste asiático hicieron que esto fuera políticamente tolerable.

REGIONALISMO Y APERTURA

Impulsada por las fuerzas profundas de la hegemonía norteamericana, la tecnología y la modernización, la globalización es una corriente mucho más poderosa que el regionalismo para modelar el orden mundial. El creciente carácter global de los mercados de capital y del comercio y la internacionalización de la producción están, en última instancia, atravesando y limitando los agrupamientos regionales. Pero esto sucede a pesar de que los acuerdos comerciales regionales se están diseminando en todo el mundo. Es necesario ver de qué manera las agrupaciones regionales y la globalización encajan entre sí. Ambas son respuestas a cambios producidos en la economía mundial y el regionalismo está demostrando ser esencialmente compatible con el crecimiento de una economía política mundial más integrada y abierta.

5 Gowa (1994) también ha desarrollado este argumento, enfatizando el rol de las "externalidades de seguridad" al explicar las relaciones de libre comercio entre aliados.

Podría argumentarse que las instituciones y agrupaciones regionales son el aspecto más creativo y evidente de la diplomacia económica mundial en los últimos quince años. Existen actualmente 80 arreglos regionales que proveen acceso preferencial a países dentro del agrupamiento regional. Los ejemplos más prominentes son la Unión Europea (UE), el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Mercosur. También existen muchos otros. De hecho, todos menos tres de los 130 miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pertenecen a por lo menos una de estas agrupaciones de comercio regionales⁶.

Pero el punto importante es que estos arreglos regionales de comercio en su mayoría surgen de una orientación económica liberal. En contraste con los bloques regionales de los años 1930, el regionalismo económico de hoy tiene una agenda política muy limitada o inexistente; generalmente se expande el comercio dentro de la agrupación, bajando las barreras internas antes que elevando las externas. El regionalismo económico de hoy es en gran medida una respuesta a tres impulsos, todos compatibles en gran medida con la apertura económica global.

Primero, la ola de acuerdos regionales celebrados entre los años 1980 y 1990 emergió del viraje decisivo que se produjo en las estrategias de crecimiento económico de los países en desarrollo en todo el mundo. Como se indicó anteriormente, el avance más notable en el sistema mundial en las últimas décadas es el cambio impactante en las visiones económicas de los países emergentes: Asia, América Latina y otras partes. Países

tan diferentes como Brasil, Turquía y México son prueba fehaciente de este viraje. El resultado es que países desarrollados y en vías de desarrollo abrazaron de manera más estrecha visiones similares sobre los mercados, las políticas de gobierno hacia la economía y el funcionamiento de la economía mundial. Surgieron nuevas oportunidades para la cooperación y los países desarrollados tomaron medidas para afianzar las reformas económicas en los países en desarrollo mediante acuerdos regionales de comercio. La invitación extendida a México para que participara en la creación del NAFTA puede ser comprendida en estos términos, y la discusión sobre la expansión del ingreso a miembros de Sudamérica también refleja este pensamiento. Existen nuevas oportunidades para expandir el comercio entre los países desarrollados y en desarrollo, al mismo tiempo que emergen nuevos incentivos políticos para asegurar que los cambios de régimen sean consolidados.

Una segunda razón para el aumento de los acuerdos económicos regionales es que la liberalización del comercio mundial a través de negociaciones multilaterales globales se ha vuelto más problemática. Los acuerdos comerciales regionales permiten un mayor y más rápido progreso en cuanto a las barreras comerciales que son difíciles de negociar dentro de un ámbito multilateral. A medida que las grandes rondas comerciales multi-anales se han ampliado a través de las décadas, se ha vuelto más difícil lograr que arriben a una conclusión exitosa. Esto se debe al creciente número de jugadores y a los temas no arancelarios más complicados con que se enfrentan. De hecho, los costos de transac-

6 Sólo Japón, Corea y Hong Kong no pertenecen a ninguna agrupación.

ción se han elevado. Esto ha hecho que se vean más atractivos los tratos regionales que son más limitados. Los nuevos temas de liberalización comercial son cuestiones que requieren la introducción de cambios difíciles en las leyes domésticas. Son de una naturaleza fundamentalmente política, legal y reguladora. El acuerdo de libre comercio entre Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, trata sobre políticas de competencia, tema que la OMC no ha tocado aún. Les resulta más difícil a los negociadores comerciales lograr acuerdos sin una estrecha cooperación por parte del cuerpo legislativo. Por todas estas razones, las agrupaciones con un número más reducido de estados con frecuencia son vistas como una forma efectiva de progresar. Los estados que están más próximos tienen en juego problemas de barreras comerciales más inmediatos. El progreso es más probable y los beneficios más inmediatos y sustanciales.

Pero estos acuerdos comerciales también pueden ser extendidos a un mayor número de estados. Es probable que el NAFTA sea expandido para incluir a Chile y eventualmente a otros países. Hasta se discute la posibilidad de un acuerdo comercial entre la UE y el NAFTA. Hay cierta evidencia de que los acuerdos comerciales regionales de hecho discriminan entre los que son miembros y los que no lo son; los altos aranceles externos del Mercosur obligan a la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a efectuar importaciones entre ellos mismos aun cuando sería más eficiente comprar bienes en otra parte. La UE puede tener el mismo efecto (The Economist, 1998:62). Pero si las agrupaciones comerciales pueden fusionarse, y si los acuerdos alcanzados entre unos pocos países pueden ser incluidos en negociaciones multilaterales más amplias, los logros regionales pueden diseminarse hacia afuera.

Una tercera *razón* para los nuevos acuerdos regionales se relaciona con la evolución en marcha de la economía mundial. Para muchos países industriales resulta cada vez más difícil usar las tradicionales herramientas macroeconómicas para manejar sus economías y estimular el crecimiento. Las políticas keynesianas no han sido posibles para muchos países en la última década debido a los enormes déficit presupuestarios y la elevada deuda pública. La política monetaria también puede jugar un papel disminuido para los países con economías crecientemente internacionalizadas. En este contexto, los acuerdos comerciales regionales pueden ser atractivos: permiten a los líderes políticos obtener un cierto grado de crecimiento a partir de una política de gobierno. Si los políticos están motivados principalmente por la búsqueda de crecimiento económico -ésta, después de todo, es la manera más segura de ser reelegido- entonces los acuerdos comerciales regionales pueden proveer un vehículo para alcanzar logros inmediatos. Las grandes rondas comerciales multilaterales pueden durar años. Los acuerdos regionales pueden alcanzarse rápidamente y sus efectos ser sentidos en el corto plazo. También ofrecen a los gobiernos una excusa para encarar los problemas microeconómicos de la liberalización que -sin un mandato de una negociación comercial- podrían no ser políticamente aceptables o posibles.

Juntas, estas tres razones para los acuerdos económicos regionales sugieren una profunda compatibilidad con una continuada apertura económica global. Forman parte de un proceso más amplio que tiende a expandir e integrar los mercados nacionales en entidades mayores. Son herramientas de políticas antes que objetivos de políticas. Desde este punto de vista, es posible argumentar que tanto las instituciones y agendas

económicas regionales como las globales son importantes, y cada una tiene su propio papel para desempeñar. Las instituciones económicas globales, tales como la OMC, son importantes al encarnar normas globales de cooperación económica: reciprocidad, status de comercio más favorecido, multilateralismo. También son importantes dado que suministran mecanismos para la resolución de disputas; atraviesan las regiones y ayudan a disminuir sus antagonismos. Las instituciones globales, además, contribuyen a agregar recursos y liderazgo para el manejo de las crisis económicas mundiales. El proceso del Grupo de los Siete (G-7) y las grandes organizaciones multilaterales son necesarias para encarar la actual crisis financiera a través de todas las regiones.

Pero los acuerdos y las instituciones regionales también son útiles: pueden atacar los problemas que son únicos para sus países. Esto se ve claro en el rol que el Consejo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) está desempeñando dentro del área. La APEC también provee el único ámbito institucional para que China, Taiwan y Hong Kong se sienten alrededor de una mesa como participantes de igual nivel. Las organizaciones regionales también pueden ayudar a integrar a las potencias económicas ascendentes y a reasegurarles a las potencias más débiles o declinantes que la cooperación prevalecerá. En conjunto, es importante que los gobiernos vean a las agrupaciones e instituciones regionales y globales bajo una perspectiva más amplia: como mecanismos útiles tanto para hacer negocios como para manejar las relaciones. Cada una tiene un rol que jugar. Razones prácticas y funcionales están considerándose para dilucidar qué tipo de ámbito es el más apropiado. Si esto es cierto, la organización económica regional

y la global son parte de un mismo todo integrado.

LAS CONSECUENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN

El periodista Thomas Friedman (1999) expuso la "Teoría de los arcos dorados para la prevención de conflictos" en la que observa que no existen dos países que habiendo albergado a la cadena McDonald's hayan entrado en guerra entre sí a partir del momento en que se inauguraron los restaurantes. Esta tesis sostiene que los países que tienen sucursales McDonald's están mucho más interesados en las comodidades materiales que en la guerra. O, como él lo expresa: "el sistema de globalización de hoy aumenta significativamente los costos para los países que utilizan la guerra como una forma de defender el honor, reaccionar ante los temores o promover sus intereses" (Friedman, 1997:197).

Su argumento de fondo es que, si en las "anteriores eras de globalización, las naciones dentro del sistema lo pensaban dos veces antes de resolver los problemas a través de la guerra, en esta era de globalización lo van a pensar tres veces" (Friedman, 1997:198). Esta visión captura la sabiduría prevaleciente con respecto a la globalización. La integración económica global es compleja y multidimensional, pero crea incentivos y restricciones que hacen que las grandes guerras sean menos probables.

Este planteamiento tiene varios aspectos. Uno es que la globalización lleva a un aumento de los estándares de vida y, por lo tanto, los países así conectados tienen progresivamente mayores intereses puestos en la continuación e intensificación de las conexiones establecidas entre ellos. Con estos intereses crecientes, los socios económicos

tienen incentivos cada vez más fuertes para no permitir que cualquier desacuerdo político o diplomático particular escale a un conflicto militar. En general, entonces, a medida que la interdependencia económica aumenta, cada país tiene incentivos mayores para manejar y resolver disputas fuera de la guerra⁷. En la medida en que la interdependencia económica fortalece a la sociedad civil dentro de los países y refuerza sus instituciones democráticas, la globalización fomentará la democracia y esto, a su vez, reforzará las relaciones estables y continuas entre estados relevantes.

La visión alternativa es que una interdependencia económica creciente incrementa los puntos de contacto entre los países y, en consecuencia, los desacuerdos políticos entre los estados, aumentando, de hecho, los riesgos de que se desarrollen conflictos (Waltz, 1970,1999; Barlieri, 1996). Otra visión es que el impacto de la globalización en el conflicto es variable. Tiene importancia cuáles son los tipos de estados que intervienen en tal relación y el carácter del encuadre geopolítico más amplio. Paul Papayoanou discute que cuando estados democráticos y autoritarios altamente interdependientes se confrontan, estos últimos podrían calcular que los estados democráticos están menos dispuestos a renunciar a los beneficios del comercio y por lo tanto más dispuestos a arreglar las diferencias, provocando más agresividad por parte del estado autoritario. Papayoanou argumenta que esto es lo que ocurrió entre la Alemania autoritaria y la Gran Bretaña democrática en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial. Los funcionarios alemanes creyeron que el gobier-

no británico lamentaría ver un quiebre del comercio germano-británico, en consecuencia, esperaban que Gran Bretaña no reaccionara muy fuertemente en contra de la agresión alemana contra sus aliados, Francia y Bélgica (Papayoanou, 1996).

Más allá de este amplio debate, una implicación de la globalización económica es que el comercio entre estados y las disputas económicas son más complejas y difíciles de perseguir siguiendo formas nacionalistas estrechas. Esto es cierto por varias razones. Una razón es que la inversión extranjera y la internacionalización de los negocios hacen más difícil para los gobiernos el poder distinguir entre los intereses económicos "nacionales" y los "externos." Una respuesta franca y directa a las disputas económicas, que involucrara una amenaza, es cada vez más contraproducente. Los intereses económicos internos no se encuentran localizados sólo en la economía doméstica, sino que se extienden por todo el mundo. Resulta más difícil distinguir y aislar el "nosotros" del "ellos".

La internacionalización de los negocios crea también nuevos intereses que pueden ejercer presión sobre los gobiernos para que permanezcan abiertos. A medida que un país se vuelve más interdependiente de la economía mundial, los costos económicos de la no apertura aumentan. Amenazar con la no apertura como una respuesta a las disputas económicas es amenazar con obstaculizar el estándar de vida doméstico, y los gobiernos que ascienden y caen en función del rendimiento económico tomarán nota de esta amenaza. Vista en su conjunto, la globaliza-

7 Para una evidencia empírica que sostiene esta visión, ver Oneal y Russett (1997 y 1999).

ción complica los cálculos económicos de los gobiernos, establece nuevos intereses, desplaza coaliciones políticas y aumenta los costos de la no apertura. Estas consideraciones le restan credibilidad a la amenaza de un gobierno de responder a un conflicto cortando totalmente el comercio y la inversión. Por lo menos entre las economías avanzadas, es probable que una perturbación económica resulte mutuamente destructiva, y esto hace que el uso de tales amenazas económicas sea menos creíble.

El cuadro global que emerge es el de gobiernos que están cada vez más limitados en sus opciones y herramientas. La globalización es a la vez una oportunidad y una restricción. Es una oportunidad porque promete un mayor crecimiento económico y estándares de vida ascendentes. En el campo de la información hace que las elecciones sean más transparentes y que las consecuencias de políticas alternativas sean más visibles. Al mismo tiempo, la gente dentro de un sistema político puede ver lo que está ocurriendo en otras partes, pueden comparar su situación económica con la de otros, y pueden exigir condiciones similares. Los políticos que viven y mueren como resultado de las condiciones económicas son impulsados a expandir las conexiones del país con la economía mundial. A medida que los países se hacen económicamente más avanzados, el incentivo para estar altamente integrados en la economía mundial sólo se vuelve más intenso. La integración económica tiene un impacto *de feedback* positivo: cuanto más integración se logra, más se la necesita o desea. Asimismo, cuanto mayor es la integración, mayores son los costos del cierre.

Finalmente, parece que la globalización -y los rápidos giros en la tecnología y las ventajas económicas- también está tenien-

do un impacto en las grandes estrategias de los estados. Aquí, la hipótesis es que a los estados les resulta más difícil concluir que son "perdedores" permanentes en el sistema y por lo tanto, es menos probable que se arriesguen a una guerra o que elijan salir del orden. Para establecer este punto, uno puede pensar en dos situaciones distributivas diferentes presentadas a los estados por la economía mundial. En una, las ganancias económicas van mayormente a un único país rico y pueden ser usadas por éste para solidificar aún más su futura habilidad para obtener ganancias en forma desproporcionada. Otros países están efectivamente condenados a obtener retornos económicos desfavorables. En la otra situación, se produce una rápida rotación de los logros de un país al siguiente como resultado de los constantes cambios en la economía mundial que están en gran medida fuera del control de los gobiernos. Más aún, en esta segunda situación, el ganar y perder están altamente diferenciados a través de muchos sectores y mercados. Los estados pueden estar perdiendo en algunas áreas y ganando en otras. Existe, a la vez, una alta rotación y una alta segmentación del perder y el ganar económicos. Obviamente, esta segunda situación opera de una forma que reduce la habilidad de cualquier estado para dominar a los otros.

En la primera situación, un país perdedor tiene un incentivo muy fuerte para hacer un quiebre fundamental con el orden. No tiene ninguna posibilidad de competir y alcanzar el éxito alguna vez dentro del orden. Siempre va a estar en una posición de inferioridad -los riesgos de una dominación por parte del estado líder son altos y están siempre presentes-. En la segunda situación, les resulta más difícil a los estados concluir que la estructura básica del orden trabaja para su desventaja permanente. Allí donde el

perder y ganar se alternan y están muy diferenciados en mercados y segmentos estrechos, resulta probable que el orden político más amplio sea más estable. Discutiblemente, esta segunda situación parece representar mejor que la primera a la economía mundial dentro de la cual operan hoy los países industriales avanzados. Las condiciones económicas mundiales subyacentes refuerzan la estabilidad del orden político de posguerra.

CONCLUSIÓN

La globalización actual es el resultado de las reglas y compromisos con una economía mundial abierta que fueron creados desde 1940. Las instituciones, hábitos de cooperación, la democracia y el capitalismo de mercado, todos refuerzan la estabilidad del orden general y aseguran que habrá un sistema mundial global antes que regional en este siglo. Pero los peligros acechan. Estos no son peligros que provengan de bloques regionales antagonistas o de guerras comerciales; los peligros no son conflictos entre estados o entre regiones. Los peligros resultan de la incapacidad de los gobiernos para manejar efectivamente los mercados. Al tratar de comprender este punto, resulta útil volver atrás para redescubrir la lógica seguida afanosamente después de la Segunda Guerra Mundial para construir una economía política mundial.

Si mi argumento es correcto, necesitamos prestar más atención a las implicaciones económicas que resultan de los desplazamientos en las relaciones de seguridad. La actual era de globalización ya existía durante un período en el que las principales democracias industriales estaban en una profunda paz entre sí y atadas por medio de alianzas de seguridad vinculantes. No sabemos qué

le sucedería a la economía mundial abierta si Europa y Asia lentamente se desprendieran del paraguas de seguridad liderado por Estados Unidos. Ciertamente, si el rompimiento de los lazos de seguridad permitiera que retornaran el equilibrio de poder y las rivalidades estratégicas, se cancelan todas las apuestas. Mientras los líderes políticos debaten sobre el futuro de la OTAN y sobre nuevos programas tales como la defensa nacional de misiles, deberían tener presente que los lazos económicos y los de seguridad parecen ir juntos.

El mundo en los años noventa ha experimentado grandes logros debido al flujo creciente y libre de bienes, servicios, inversiones y capitales. Pero también es un mundo que parece haber olvidado los basamentos políticos de un orden abierto estable. Las instituciones de Bretton Woods todavía están operando, por lo menos en cierto grado. Pero las reglas y los arreglos para gobernar no se han mantenido a la par de los cambios económicos, particularmente con la liberalización de los flujos de capitales. Existe en la actualidad una enorme necesidad de volver a tratar el tema de la gobernabilidad económica global. Nuevas instituciones pueden o no ser necesarias. Es casi seguro que se necesitarán nuevos arreglos y una mancomunidad de recursos para encarar los mercados que se globalizan. También, nuevos países han aumentado su estatura económica desde los años 1940 y 1970, de modo que los actuales arreglos de gobernabilidad deberían hacerles lugar en torno a las diversas mesas.

Finalmente, las potencias industriales mundiales necesitan trabajar con los líderes de los países emergentes para poner en funcionamiento instituciones sociales que amortigüen los golpes producidos por los mercados abiertos. Los países en Asia que quedaron

tambaleándose como consecuencia de la actual crisis financiera, están totalmente huérfanos de mecanismos sociales de apoyo. Una caída de un 15% en el crecimiento, como la que está experimentando Indonesia, representa una pesadilla social en estas circunstancias. Las grandes instituciones multilaterales del mundo no sólo necesitan prestar dinero e intermediar en los acuerdos políticos sobre reformas bancarias; también es necesario que ayuden a crear mecanismos de seguridad social que amortigüen el impacto de las recesiones y los cambios económicos.

El debate que hoy debería tener lugar es: ¿cuáles deberían ser los términos del capitalismo global? Larry Summers, ex secretario del Tesoro norteamericano, estableció el punto muy bien: "La pregunta es, ¿qué clase de capitalismo global? No queremos un capitalismo global que pone al capital antes que cualquier otro interés y que involucra a todos los países en una carrera hacia el fondo: un fondo en el que los gobiernos no pueden sostener los derechos laborales e impuestos justos y que no pueden proteger el medio ambiente" (Summers, 1998). Los países que tanto se han beneficiado con la economía mundial abierta necesitan volver a lo básico y recordar cuáles fueron las "soluciones" que descubrieron para los últimos grandes sacudones que se produjeron en la economía mundial. Van a descubrir mucho más infraestructura institucional en esa solución que la que existe en la actualidad en todo el mundo. Los mercados están más abiertos que nunca, pero las instituciones internacionales y domésticas que apoyan esa apertura son débiles y se están debilitando aún más. Estos mismos países líderes deberían encabezar el debate sobre cómo puede la comunidad mundial dominar la globalización y hacerla estable y segura para la gente que recién ahora la está experimentado por primera vez.

BIBLIOGRAFÍA

- Angelí, Norman. *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*. Nueva York y Londres: G.P Putnam's Sons, 1910.
- Baldwin, Richard y Martin, Philippe. "Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences". *NBER Working Papers*, Series No. 6904, enero, 1999.
- Bardo, Michael D.; Eichengreen, Barry y Irwin, Douglas A. "Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?". *NBER Working Papers*, Series No. 7195, junio, 1999.
- Barlieri, Katherine. "Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?". *Journal of Peace Research*, Vol. 33, octubre, 1996.
- Cummins, Bruce. "Japan's Position in the World System". En: Gordon, Andrew (ed.). *Postwar Japan as History*. Berkeley, University of California Press, 1993.
- Friedman, Thomas L. *The Lexus and the Olive Tree*. Nueva York: Farrar, Straus y Giroux, 1999.
- Gilpin, Robert. *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy and its Discontents*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Gilpin, Robert. *United States Power and the Multinational Corporation*. Nueva York: Basic Books, 1975.
- Gowa, Joanne. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Hirschman, Albert/Rival Views of Market Society". En: Varios. *Rival Views of Market Society and other Recent Essays*. Nueva York: Viking, 1986.
- Ikenberry, John. "The Myth of Post-Cold War Chaos". *Foreign Affairs*, vol. 75, No. 3, mayo - junio, 1996.
- Irwin, Douglas A. "The United States in a Global Economy? A Century's Perspective". *American Economic Review Papers and Proceedings*, 1996.
- Krugman, Paul. "Growing World Trade: Causes and Consequences". *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 1995.

- Leffler, Melvyn P. "The American Conception of National Security and the Beginning of the Cold War". *American Historical Review*, Vol. 48, 1984.
- Oneal, John y Russett, Bruce. "Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict". *Journal of Peace Research*, Vol. 36, julio, 1999.
- Oneal, John y Russett, Bruce. "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence and Conflict, 1950-1985". *International Studies Quarterly*, Vol. 41, junio, 1997.
- Papayouanou, Paul A. "Interdependence, Institutions, and the Balance of Power". *International Security*, Vol. 20, Primavera, 1996.
- Rodrik, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- Schaller, Michael. "Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia". *Journal of American History*, Vol. 69, septiembre, 1982.
- Summers, Lawrence H. Discurso pronunciado ante el Economic Strategy Institute, Washington, D.C. Mayo 6, 1998.
- The Economist. "A Question of Preference". *The Economist*, agosto 22, 1998.
- Truman, Harry S. "Address on Foreign Economic Policy". Baylor University, 1947.
- Waltz, Kenneth. "Globalization and Governance". *PS: Political Science and Politics*, 1999.
- Waltz, Kenneth. "Structural Realism after the Cold War". En: Ikenberry, G. John (ed.). *American Unipolarity and the Future of the Balance of Power*. Princeton, 2002 (en prensa).
- Waltz, Kenneth. "The Myth of National Interdependence". En: Kindleberger, Charles P (ed.). *The International Corporation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1970.