

# El ALCA y el Consenso de Washington. Una mirada desde el comercio y la Teoría de las Relaciones Internacionales

*Por Lic. Gastón Acosta*

## **Índice**

### **Introducción**

#### **Capítulo 1: LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA**

La teoría sistémica

La Interdependencia como concepto analítico

La Interdependencia Compleja

El Libre Comercio y los Procesos de Integración Regional

#### **Capítulo 2: EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA)**

Antecedentes del ALCA

Su Estructura y Órganos

Declaración Ministerial de Buenos Aires

Las Reuniones de Quito y Miami y su relevancia para el Acuerdo

Declaración de Québec

Derechos y Obligaciones en las Áreas de Negociación

#### **Capítulo 3: LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y EL ALCA**

Estados Unidos, su política exterior y su interés en el ALCA

Beneficios y Obstáculos del ALCA

Conclusiones

#### **Capítulo 4: TEORIA LIBERAL E INSTITUCIONALISMO NEO-LIBERAL**

La Teoría Liberal y el Liberalismo Comercial

Instituciones: Formas y Dimensiones

Instituciones Internacionales y su importancia

#### **Capítulo 5: CONSENSO DE WASHINGTON Y REFORMAS INSTUCIONALES**

Antecedentes del Consenso de Washington

El Consenso de Washington

Aspectos Positivos y Negativos del Consenso de Washington

La demanda de Reformas Institucionales

Conclusiones

### **Conclusiones Generales**

### **Bibliografía**

## Introducción

Indudablemente, con la caída del Muro de Berlín y el consecuente fin de la Guerra Fría, el *sistema internacional*<sup>1</sup> (conjunto constituido por una serie de unidades políticas, que mantienen entre sí relaciones regulares y que son todas susceptibles de verse implicadas en una guerra general) se ha visto sometido a nuevos desafíos que ha tenido que resolver.

En las últimas décadas se ha producido un gran avance en lo que se conoce como *Proceso de Globalización* (en todos los casos implica: a) movilidad de capital y mano de obra; b) libre comercio; c) institucionalidad internacional; d) incremento de los flujos de información; e) incremento de viajes y abaratamiento de transportes), lo cual nos genera la pregunta de cómo ha de insertarse América Latina en el mismo, es decir, si este proceso pueda ayudar a disminuir la brecha entre países desarrollados y menos favorecidos o por el contrario, tiende a aumentar la misma entre países centrales y periféricos.

El trabajo intenta dar una aproximación a lo que ha sido el ALCA en términos de la política exterior comercial y económica de Estados Unidos hacia América Latina e intenta hacernos comprender cuáles las consecuencias del Consenso de Washington para los países de este bloque desde una perspectiva comparada. El mismo comenzará con la siguiente hipótesis:

¿Puede la política exterior estadounidense producir resultados favorables en la Conformación del ALCA? ¿La misma ha sido efectiva en la guía de una política económica hacia América Latina en lo respecta al Consenso de Washington?

Para estos objetivos hemos dividido el trabajo de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se da una breve explicación sobre la teoría sistémica, debido a que esta es la que mejor explica, desde mi punto de vista, los acontecimientos producidos en el sistema internacional. Se analizará el concepto de interdependencia debido a que lo creo necesario para intentar comprender las situaciones que vive el contexto internacional en la actualidad, y desarrollará brevemente una de las características del paradigma de la Interdependencia Compleja, ya que desde mi punto de vista, nos permite una aproximación hacia el análisis que han vivido tanto el Consenso de Washington como el ALCA.

---

<sup>1</sup> R. Aron: Paz y Guerra entre las Naciones.

Por último se dará una breve explicación sobre el concepto del libre comercio, la regionalización y los procesos de integración regional, ya que esto nos permitirá adentrarnos en lo que es el proceso del ALCA en sí mismo.

En el segundo capítulo, se desarrollarán los conceptos e ideas del ALCA, sus antecedentes, estructura, la importancia de la Declaración Ministerial de Buenos Aires y Québec y de las reuniones de Quito y Miami para el futuro acuerdo. Se hará una breve reseña a los derechos y obligaciones que tienen y deben cumplir quienes son partes componentes del acuerdo.

En el tercer capítulo, se analizará cual es el papel ejercido por la política exterior de Estados Unidos en el futuro Acuerdo del ALCA, su interés en el mismo, y como ha sido la relación de este país con América Latina. Además, se comentaran los beneficios y obstáculos con que cuenta el Acuerdo y unas pequeñas conclusiones sobre el mismo.

En el cuarto capítulo, se da una breve explicación sobre la teoría y liberal y dentro de la misma, del liberalismo comercial, continuándose con las dimensiones que adquieren las instituciones internacionales y su importancia en la formación de acuerdos.

En el quinto y último capítulo, se explicarán los antecedentes del Consenso de Washington, su desarrollo, sus pro y contras, y porque, desde mi punto, es necesaria una reforma institucional, finalizando el capítulo y el trabajo, con unas pequeñas conclusiones del trabajo en general y del Consenso de Washington en particular.

## CAPITULO 1: LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

### **La teoría sistémica**

Una teoría de política internacional es sistémica si halla parte de la explicación en los resultados y concibe sus causas en el nivel político internacional. En un nivel, un sistema consiste en una *estructura*, y la estructura es el componente del nivel sistémico que posibilita pensar en las unidades como un conjunto diferente de una mera reunión. En otro nivel, el sistema consiste en unidades interactuantes.

El propósito de la teoría de sistemas es demostrar como operan e interactúan estos dos niveles y eso requiere diferenciarlos entre si. Un enfoque de la política internacional que sea llamado correctamente sistémico, debe al menos tratar de inferir algunas expectativas acerca de los resultados de la conducta de los Estados y de sus interacciones a partir del conocimiento de los elementos a nivel sistémico y debe

demostrar de qué modo el nivel sistémico o estructura, es diferente del nivel de las unidades interactuantes. Advertir la posibilidad de que es necesaria y posible una teoría sistémica requiere concebir una estructura sistémica internacional y demostrar como logra sus efectos. La estructura de un sistema actúa como fuerza limitadora y de disposición, por eso las teorías sistémicas explican y predicen las continuidades dentro de un sistema. Un enfoque sistémico será exitoso solo si los efectos estructurales están claramente definidos.

### **La interdependencia como concepto analítico**

Vivimos en una era de interdependencia. El mundo se ha vuelto interdependiente en economía, comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas. Si bien puede considerarse cierto, creo necesario retomar dos preguntas planteadas por Keohane<sup>2</sup>:

1. ¿Cuáles son las características dominantes de la política mundial cuando tenemos una interdependencia extensiva?
2. ¿Cómo el comportamiento de los Estados a través de la creación de regímenes internacionales, afecta la interdependencia entre los actores?

En lengua común, dependencia significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Cada uno de los Estados es afectado por la acción de otros.

A menudo, los efectos recíprocos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen las fronteras internacionales).

Sin embargo, nada asegura que las relaciones que denominamos "interdependientes" puedan caracterizarse como de beneficio mutuo.

### **La Interdependencia Compleja**

Si bien la interdependencia compleja tiene 3 características principales, pero para este trabajo hemos decidido tomar solo una de ellas:

---

<sup>2</sup> R. Keohane: Poder e Interdependencia

1. *Canales múltiples que conectan las sociedades*: estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, incluyendo lazos informales entre elites gubernamentales, lazos informales entre elites no-gubernamentales y organizaciones internacionales (bancos, corporaciones). Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas.

Existen múltiples canales de contacto entre las distintas sociedades. El Estado esta compuesto por una multiplicidad de instituciones, que mantienen relaciones con otras instituciones de otro Estado.

Esta multiplicidad hace más borrosa la distinción entre la política interna y la internacional. Para mejorar sus oportunidades de éxito, los organismos gubernamentales procuran atraer como aliados a actores de otros gobiernos a sus propios procesos de toma de decisiones. La existencia de redes políticas transgubernamentales nos lleva a una interpretación diferente de una de las propuestas corrientes de la política internacional: que los Estados actúan en interés propio. Existe menos seguridad de que el Estado se mantenga unido cuando negocie con otro gobierno. Tampoco es seguro que sus componentes interpreten del mismo modo la noción del interés nacional cuando negocien con extranjeros. Los Estados que se hallen mejor colocados para mantener su coherencia estarán en mejores condiciones de manipular la interdependencia desigual que los Estados fragmentados, los que a primera vista parecen tener más recursos en un área de cuestiones.

### **El Libre Comercio y los Procesos de Integración Regional**

Un tratado de libre comercio, es aquél por el cual se eliminan o disminuyen sustancialmente los aranceles o barreras al librecambio entre los países signatarios.

En líneas generales, el libre comercio se considera una herramienta del capitalismo internacional. Pero si no existen normas que protejan a los trabajadores, termina siendo visualizado como un mero mecanismo de explotación de los pobres por los ricos.

En cuanto al regionalismo, se tiende a subrayar como la implementación deliberada de acuerdos que dan lugar a una institucionalidad específica. También puede verse como una estrategia, una política deliberada y un conjunto de acuerdos que puede reducirse a la materia comercial o pueden incluir otras dimensiones. Experimentó durante la década del noventa un increíble crecimiento, lo que dio lugar a la proliferación de cientos de acuerdos de integración comercial y económica, de distinto grado y nivel de institucionalización.

Las razones para la integración pueden ser índole diversas:

- *Políticas*: aumento de la cohesión que fomentan mayores vínculos económicos y la posibilidad de fortalecimiento a nivel internacional.

- *Económicas*: ganancias asociadas al libre juego del mercado, lo cual puede traer ventajas del libre comercio, pero también puede que esta característica traiga ciertas desventajas. La integración puede contener efectos positivos y negativos, los cuales pueden ser:

*Positivos*:

- a) Diversificación de la Oferta.
- b) Reducción de Precios.
- c) Liberalización de movimientos de capital.

*Negativos*:

- a) Son necesarias políticas de compensación.
- b) Necesidad de establecer convergencias.

Sin embargo y por otro lado, La Organización Mundial del Comercio (OMC) sucesora del GATT, ha restringido la definición de lo que debe contener un régimen de integración para que sea compatible con las normas de la OMC. Sin embargo, esa compatibilidad no significa necesariamente que un sistema de integración pueda considerarse bueno.

## CAPITULO 2: EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA)

### **Antecedentes del ALCA**

Desde una perspectiva institucional, el ALCA reconoce sus antecedentes en la Iniciativa de las Américas (IA), que privilegiaba las negociaciones entre grupos de países, en detrimento de las bilaterales. En un principio se había planteado como una propuesta de profundizar las reformas económicas implantadas por los países latinoamericanos con objeto de abrir sus economías a la competencia externa y permitir que el mercado se transformara en el principal asignador de recursos.

Los esfuerzos para unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Miami, Estados Unidos, en Diciembre de 1994. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron la creación del ALCA que eliminaría progresivamente las barreras al comercio e inversión. Resolvieron igualmente que las

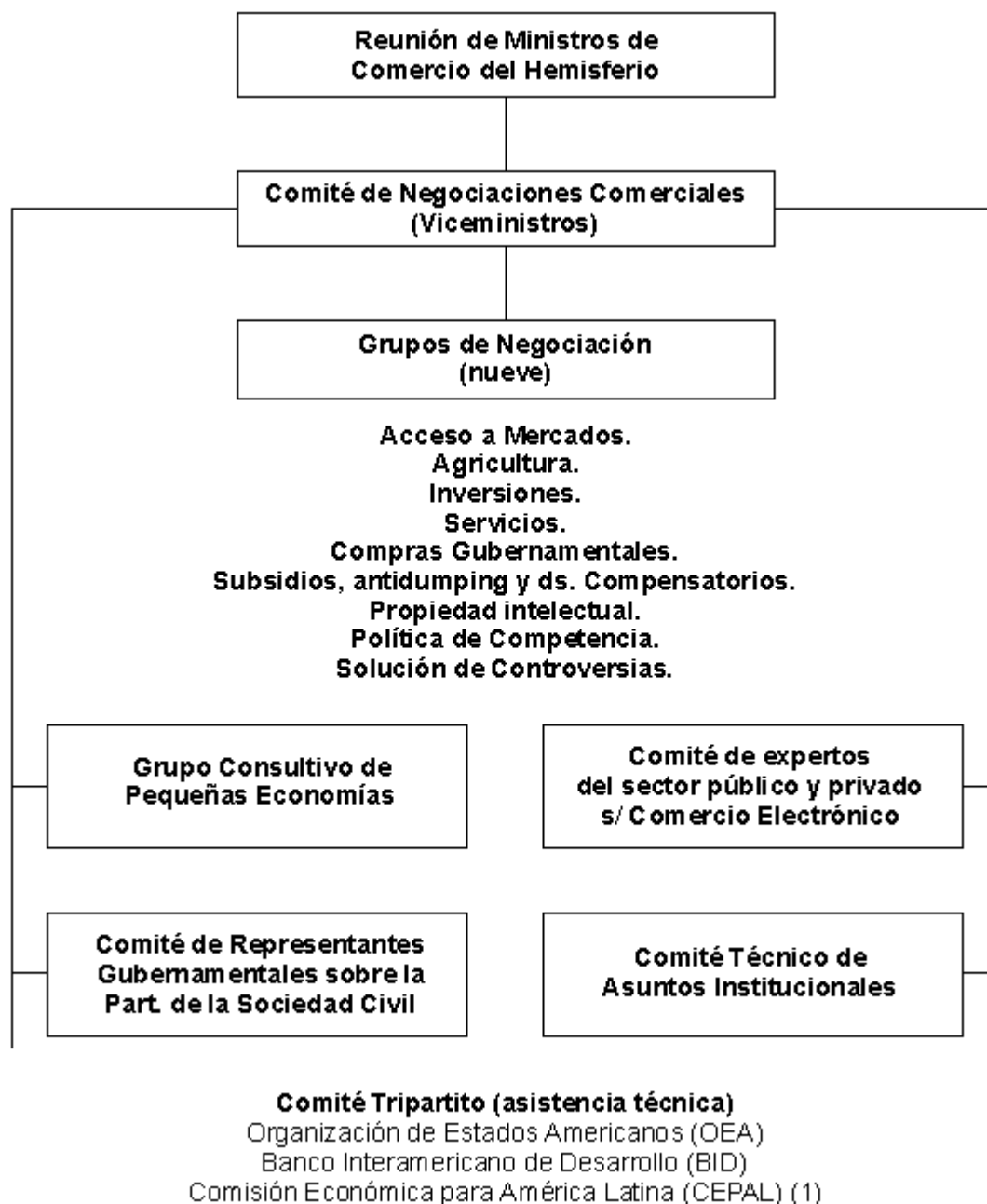
negociaciones para lograr el acuerdo finalizarían a más tardar en enero de 2005 y la entrada en vigor del acuerdo se procuraría a la mayor brevedad posible tras el fin de las negociaciones, a más tardar en diciembre de 2005.

Las negociaciones del ALCA se iniciaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que el proceso de negociaciones tomaría en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas con el fin de facilitar la participación plena de todos los países. Acordaron, asimismo, que las negociaciones deberían avanzar con el fin de contribuir a elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

### **Su Estructura y Órganos**

Finalmente, acordaron una estructura conforme a la cual se llevarían a cabo las negociaciones que garantiza una amplia participación geográfica. La Presidencia del proceso en su totalidad, la sede de las negociaciones y la Presidencia y Vicepresidencia de los diversos grupos de negociación y de los otros comités y grupos se rotarían entre los países participantes. Los Ministros responsables del comercio ejercerían la supervisión y gestión definitivas de las negociaciones. Los Viceministros responsables del comercio, en su calidad de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), orientarían el trabajo de los grupos de negociación y de los demás comités y grupos y tienen poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. También es responsable de asegurar la participación plena de todos los países en el proceso del ALCA, asegurar la transparencia de las negociaciones, supervisar la Secretaría Administrativa y supervisar la identificación e implementación de las medidas de facilitación de negocios.

Ente entramado de actores y las relaciones e interrelaciones que mantienen los mismos, pueden ejemplificarse mediante el organigrama que puede verse en la página siguiente, en la cual se hace mención a cada órgano en particular y a los derechos y obligaciones con que cuenta cada integrante del acuerdo en particular con referencia a las distintas áreas de negociación.



### **Declaración Ministerial en Buenos Aires**

En la sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires el 7 abril de 2001, los Mandatarios del Hemisferio adoptaron una "cláusula democrática" <sup>3</sup> por la cual indican que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo para la participación del Gobierno de

<sup>3</sup> Área de Libre Comercio de las Américas: CARI

dicho estado en el proceso de Cumbres de las Américas, estableciéndose, en esta, los siguientes principios:

2. Reafirmamos el logro de un acuerdo equilibrado, comprensivo, congruente con las reglas y disciplinas de la OMC. Reiteramos que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.

3. Creemos importante la liberalización del comercio, a nivel mundial como regional, para generar crecimiento económico y prosperidad en el Hemisferio. En tal sentido, consideramos importante el fortalecimiento de los procesos de integración en marcha, que pueden facilitar el logro una integración hemisférica plena. Reafirmamos nuestro compromiso con un sistema de comercio mundial más abierto y equilibrado y entendemos que las negociaciones del ALCA facilitarán el logro de este objetivo. En consecuencia, reiteramos nuestro compromiso de evitar, en la medida de lo posible, la adopción de políticas o medidas que puedan afectar negativamente el comercio, la inversión regional y la imposición de barreras comerciales adicionales a países fuera del Hemisferio.

5. Reafirmamos nuestro compromiso de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de nuestro Hemisferio, para crear oportunidades para la plena participación de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo.

6. Reiteramos la importancia que tiene la cooperación para permitir un fortalecimiento de la capacidad productiva y de la competitividad de esas economías. Asimismo, reafirmamos la necesidad de atender las necesidades específicas de las pequeñas economías, de forma de realzar su capacidad para obtener los máximos beneficios de su participación en el ALCA.

7. Reconocemos la importancia de la estabilidad macroeconómica como factor de certidumbre y previsibilidad, que permitirá alcanzar un mayor bienestar, coadyugando al incremento de los flujos comerciales, la integración económica y el desarrollo sostenible.

#### *Transparencia y participación de la sociedad civil*

24. Reconocemos la necesidad de una participación creciente de los distintos sectores de la sociedad civil en la iniciativa hemisférica.

26. En tal sentido, instruimos al Comité de Representantes Gubernamentales sobre Participación de la Sociedad Civil a propiciar un proceso de comunicación

creciente y sostenido con la sociedad civil, a fin de lograr que la misma tenga una percepción clara del desarrollo del proceso de negociaciones del ALCA.

28. Asimismo, instruimos al Comité de Representantes Gubernamentales a remitir a los Grupos de Negociación las contribuciones presentadas por la sociedad civil referidas a sus respectivos temas y aquellas relacionadas con el proceso ALCA en general.

### **Las reuniones de Quito y Miami y su relevancia para el Acuerdo**

En Quito, los Ministros dieron un paso importante para abordar las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región al aprobar un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) para fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración.

Por otro lado, en la reunión celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003, los Ministros expusieron la visión que tienen del ALCA que se presenta a continuación:

“Los Ministros reafirman su compromiso con un ALCA comprehensivo y equilibrado que fomentará con la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio.

El objetivo de las negociaciones debe ser un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio, mediante varias disposiciones y mecanismos. Los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos, desarrollando un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países”.

### **Declaración de Québec**

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. Nos comprometemos a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar la reducción en un 50% para el 2015 de la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema. A fortalecer la cooperación hemisférica y las capacidades nacionales para desarrollar un enfoque más integrado y mejoren nuestra capacidad en el manejo de desastres naturales.

Nos comprometemos a asegurar tratamiento digno y humano, con protección legal adecuada, defensa de los derechos humanos y condiciones de trabajo seguras y saludables para los migrantes. Fortaleceremos mecanismos de cooperación hemisféricos para atender las legítimas necesidades de los migrantes y adoptando medidas eficaces.

El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una ciudadanía educada y de una fuerza laboral capacitada. Hemos acordado una serie de políticas para mejorar el acceso a una educación de calidad a través de la capacitación de los docentes, la educación de los valores cívicos y el uso de las tecnologías de la información tanto en nuestras aulas como en la evaluación del progreso para el logro de estos objetivos.

Reafirmamos nuestro compromiso de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo aquellos en situación de vulnerabilidad o marginalidad, los discapacitados o los que requieren protección especial. A erradicar todas las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en nuestras sociedades, así como a promover la equidad de género y a lograr la plena participación de todos los individuos en la vida política, económica, social y cultural de nuestros países.

Consideramos que la diversidad cultural que caracteriza a nuestra región es fuente de gran riqueza para nuestras sociedades y que debe ser un factor de cohesión que fortalezca el tejido social e impulse el desarrollo de nuestras naciones.

## **Derechos y Obligaciones en las Áreas de Negociación**

### *Acceso a mercados:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Acceso a Mercados a acelerar el proceso de identificación de las medidas no arancelarias, de manera de contar, al 1 de abril de 2002, con un primer inventario de las mismas, a fin de establecer una metodología, un cronograma para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y / o prevención de las barreras no arancelarias.

### *Agricultura:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Agricultura a presentar al Comité de Negociaciones Comerciales, recomendaciones sobre el alcance y metodología para la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio, con fecha límite 1 de abril de 2002. Además,

recomendaciones sobre los tipos de medida y la metodología para el desarrollo de las disciplinas a adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas. Por último, a la misma fecha, establecer una metodología, incluyendo un cronograma, para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y / o prevención de las barreras no arancelarias.

*Servicios:*

Se instruye al Grupo de Negociaciones de Servicios a presentar al Comité de Negociaciones Comerciales sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación con fecha límite 1 de abril de 2002, a fin de iniciar negociaciones, a más tardar, el 15 de mayo de 2002.

*Inversión:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Inversiones a presentar al Comité de Negociaciones Comerciales sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación, con fecha límite 1 de abril de 2002, a fin de iniciar negociaciones.

*Compras del sector público:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Compras del Sector Público a identificar, con fecha límite 1 de abril de 2002, el alcance y detalle de la información estadística que deberán tener disponible los países a efectos de su intercambio y en apoyo de sus negociaciones.

*Política de competencia:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Política de Competencia a identificar, con base en el Estudio Antidumping y Acuerdos de Comercio Regionales, aspectos relevantes que merezcan mayor consideración por el Comité de Negociaciones Comerciales y presentar al mismo sus resultados con fecha límite 1 de abril de 2002.

*Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios a identificar opciones para la profundización, si correspondiera, de las disciplinas relativas a los subsidios existentes en el Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias de la OMC, y presentar al Comité de Negociaciones Comerciales recomendaciones sobre metodologías para profundizar las disciplinas sobre subsidios, con fecha límite 1 de abril de 2002, teniendo como fin no crear obstáculos

injustificados al libre comercio en el Hemisferio y presentar sus recomendaciones sobre la metodología a utilizar para alcanzar este objetivo, con fecha límite 1 de abril de 2002.

*Solución de controversias:*

Se instruye al Grupo de Negociación de Solución de Controversias a presentar al Comité Técnico de Asuntos Institucionales sus ideas preliminares sobre las instituciones necesarias para implementar adecuadamente el mecanismo de solución de controversias previsto en el ALCA. Se ratificaron los principios fundamentales del proceso negociador, consistentes en la adopción de decisiones por consenso, el logro de un acuerdo equilibrado, comprensivo, congruente con las reglas y disciplinas de la OMC, cuyo resultado constituirá un compromiso único, con derechos y obligaciones comunes para todos los participantes del proceso.

### CAPITULO 3: LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y EL ALCA

#### **Estados Unidos, su política exterior hacia América Latina y su interés en el ALCA**

En primer lugar y para abordar esta cuestión, definimos que se entiende por *política exterior*<sup>4</sup>: área particular de la acción política gubernamental que abarca 3 dimensiones analíticamente separables: político-diplomática; militar-estratégica y económica, que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.

La cuestión de la "política democrática" en materia externa, esto es, la relación entre el Congreso y el Ejecutivo en la adopción de decisiones de política exterior, es un tema de enorme importancia en los Estados Unidos. El principal rol del Congreso es el de influir en el proceso decisorio de la política exterior y no el de adoptar decisiones.

Sin embargo, en América Latina la participación e influencia de los Congresos en los procesos decisorios ha distado largamente de la experiencia norteamericana, es decir, estamos transitando una etapa en la que los Congresos tienen más influencia que en el pasado en el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>4</sup> R. Russell: Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas.

Durante todo el siglo XX, Estados Unidos ha sido el mercado principal de las exportaciones de América Latina y la fuente principal de sus importaciones. A mediados de los años noventa, la participación estadounidense en las exportaciones de América Latina sobrepasaba el 45%, mientras que su participación en las importaciones superaba el 40%. Su posición dominante en el plano regional es incuestionable. Estados Unidos ha estado bien situado para responder a la necesidad latinoamericana de nuevos bienes de capital, en tanto que las multinacionales estadounidenses que operan en la región han apuntalado la demanda de productos intermedios. Más impresionante es la forma en que la posición dominante de Estados Unidos en los flujos comerciales de América Latina ha sobrevivido a los cambios de composición de las exportaciones de la región.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, la relación comercio e inversión ha sido mucho más insignificante. América Latina representa una pequeña parte de las exportaciones e importaciones estadounidenses. La participación estadounidense en el comercio mundial es casi el triple de la de América Latina, de modo que incluso si Estados Unidos absorbiera el 100% del comercio regional, éste todavía representaría sólo 35% de las exportaciones e importaciones estadounidenses.

Durante casi todo este largo período de dominio económico estadounidense del comercio y la inversión extranjera en América Latina, la integración regional no ha figurado en su agenda. Estados Unidos no necesitaba suscribir acuerdos de comercio preferencial para conquistar los mercados latinoamericanos y las exportaciones de la región no estaban excluidas de Estados Unidos por la falta de preferencias arancelarias.

A primera vista, por lo tanto, resulta sorprendente que los gobiernos estadounidenses de los años noventa, comenzando con el del Presidente Bush (1989-1993), hayan venido impulsando un programa de integración hemisférica.

La Iniciativa de las Américas fue anunciada por el Presidente de los Estados Unidos George Bush (junio de 1990) después de que dicho país confirmara la intención de firmar un acuerdo de libre comercio con México (TLCAN). La IA dio preferencia a las negociaciones entre grupos de países en detrimento de las tratativas bilaterales y se planteó en un principio como una propuesta para profundizar las reformas económicas que daban prioridad al mercado en la asignación de recursos.

Las condiciones iniciales planteadas por Estados Unidos en la negociación de áreas de libre comercio contemplaban la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias siguiendo calendarios preestablecidos, abarcan en las negociaciones: el sector servicios, el establecimiento de normas para el tratamiento de la inversión,

sancionar mecanismos de solución de controversias, incluir los derechos de propiedad en las negociaciones, incorporar reglas de origen, normas para la protección de la salud pública y salvaguardias.

Al parecer, el interés principal del gobierno estadounidense en el ALCA radica en la oportunidad de promover un nuevo programa de comercio. El ALCA se originó en una época de profunda frustración por la falta de avance en la Ronda Uruguay. Cabría sostener que el término de la Ronda Uruguay y el reemplazo del GATT por la OMC hacía superfluo el ALCA desde el punto de vista estadounidense. Sin embargo, es muy difícil que Estados Unidos controle el programa de la OMC y ya hay varias comisiones de arbitraje que han fallado en contra de este país.

El programa contiene muchos elementos, pero se parece mucho al de los grupos de trabajo establecidos dentro del marco del ALCA en 1995. Si predominan los criterios estadounidenses respecto a estos delicados asuntos dentro del proyecto ALCA, hay muchas más posibilidades de que se adopten a nivel mundial en la OMC. De ahí que el ALCA desde la perspectiva estadounidense, puede considerarse como una avanzada de los esfuerzos estadounidenses por configurar la próxima generación de acuerdos en la OMC. Tal vez ésta sea una de las razones de por qué el gobierno estadounidense se ha mostrado poco interesado en iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales en la OMC, ya que los avances para crear el ALCA son todavía muy escasos.

El ALCA puede considerarse también, desde la perspectiva estadounidense como la versión de la doctrina *Monroe*<sup>5</sup> (doctrina de oponerse a futuras colonizaciones europeas en el continente americano) del siglo XIX. El feliz término de las negociaciones para crear el ALCA fortalecería indudablemente aún más los lazos económicos y tal vez políticos entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos y reduciría concomitantemente los vínculos comerciales con la Unión Europea.

### **Beneficios y Obstáculos del ALCA**

Los beneficios del ALCA se estiman por lo general en términos institucionales, ya que este proceso negociador representa un primer paso en la conformación de un bloque regional que no sólo vincularía a países pequeños y grandes sino que también abarcaría una amplia gama de áreas económicas. En consecuencia, estos beneficios se analizan en términos de desviación y generación de comercio contemplados por la

---

<sup>5</sup> R. Morris: Documentos oficiales de la historia de los Estados Unidos de América.

teoría económica de las uniones aduaneras. Desde esta perspectiva, la creación de comercio aumenta el bienestar y la desviación lo disminuye. En suma, el establecimiento de una unión aduanera acrecienta el bienestar si la creación de comercio supera a la desviación del comercio.

Pese a los beneficios que en términos de creación de comercio podría significar el ALCA, existen obstáculos para su materialización definitiva. Sobresalen la ausencia de una política definida de "vía rápida", el vacío de poder que podría acarrear la ausencia de liderazgo de los Estados Unidos y la aplicación del modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) al resto del continente.

La ausencia de una política definida de "vía rápida" obedece en parte a la reaparición de

tendencias en los Estados Unidos que desconfían del hemisferio basándose en la discusión sobre la inmigración ilegal, la certificación de países en relación con el tráfico de drogas y las presiones proteccionistas de sectores políticos determinados.

El vacío de poder que podría acarrear la ausencia de liderazgo de los Estados Unidos se ha vuelto un factor relevante, sobre todo con los efectos de la crisis asiática en América Latina y la inestabilidad de los mercados financieros mundiales.

## **Conclusiones**

Los sistemas de integración subregional en las Américas van a perdurar. No obstante, no puede negarse que la integración regional es un asunto muy difícil. Una de las causas, desde mi punto de vista, de la complejidad por la que atraviesan los procesos de integración regional en América Latina se debe a que los países que los conforman, en muchas oportunidades cuentan con muy objetivos muy dispares, y en algunos casos contradictorios, lo cual dificulta el logro de un entendimiento que haga posible el logro de sus objetivos.

No existe el equilibrio estático en los sistemas de integración. Así, la adopción de un arancel externo común conduce a un mercado único; éste exige su vez la armonización cambiaria, la que (en presencia de la movilidad del capital) implica la unión monetaria. Como los Estados miembros pueden resistirse a este proceso, o tener ideas diferentes sobre la velocidad del proceso, hay amplio campo para el roce. La integración en las Américas no es ajena a estos procesos y el roce se agudiza por la falta de objetivos comunes.

Particularmente con respecto al ALCA, no existe un consenso generalizado sobre el mismo, sino que hay diferentes posturas: por un lado están aquellos que

sostienen la conveniencia de esta integración ya que la liberalización del comercio generaría un incremento del mismo (al tener acceso a nuevos mercados), lo cual se traduciría en un aumento del empleo y del bienestar de la población, es decir, lo consideran como una oportunidad para pasar del subdesarrollo al desarrollo. Por otro lado se encuentran aquellos que rechazan la posibilidad de ser parte de dicho acuerdo por considerar que solo profundizaría el abismo entre ricos y pobres, convertiría a los estados americanos en colonias de Norteamérica, y que la eliminación de los aranceles y trabas por parte de Estados Unidos solo permitiría un crecimiento muy moderado de las exportaciones de los países sudamericanos. Asimismo, están aquellos que adoptan una postura más moderada, según la cual el ALCA es una oportunidad que no hay que desaprovechar, sin embargo, es necesario hacer una buena negociación para lograr conseguir las mayores ventajas posibles.

Pase lo que pase, parecen destinados a aumentar los vínculos en materia de comercio e inversión entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Con o sin el ALCA, es seguro que se fortalecerán los lazos económicos entre Estados Unidos y sus vecinos del hemisferio. La pregunta que se viene a la cabeza luego de este comentario es: ¿Cuál será la reciprocidad (si es que existirá) de estos lazos?

El hecho de que estos nuevos sistemas (incluyendo al ALCA) puedan prosperar depende de muchos factores:

Primero, los países miembros tienen que ponerse de acuerdo sobre el o los objetivos. Segundo, los sistemas tienen que estructurarse de manera que sean consistentes con el o los objetivos; aunque la unificación de algunas políticas es esencial, la armonización de otras puede ser contraproducente.

Tercero, las políticas acordadas tienen que cumplirse y hay que crear mecanismos para vigilar su cumplimiento.

#### CAPITULO 4: TEORIA LIBERAL E INSTITUCIONALISMO NEO-LIBERAL

##### **La teoría Liberal y el Liberalismo Comercial**

La teoría de las relaciones internacionales liberales considera que la relación de los Estados con el contexto social nacional y transnacional en que están inmersos tiene un impacto fundamental en la conducta del Estado en la política mundial. Las ideas sociales, intereses, e instituciones influyen en la conducta estatal formando las preferencias estatales.

Las hipótesis liberales enfatizan la importancia causal de las relaciones estado-sociedad como formadas por las instituciones domésticas y por la interdependencia económica.

Los actores fundamentales en la política internacional son los individuos y grupos privados quienes organizan la acción y el intercambio colectivo para promover intereses diferenciados. La acción política es incluida en la sociedad civil doméstica y transnacional, entendida como una agregación de demandas de individuos racionales.

Los Estados (u otras instituciones políticas) representan algún subconjunto de la sociedad doméstica en base a cuyos intereses los oficiales estatales definen preferencias estatales y el propósito del acto en la política mundial.

En la concepción liberal de la política doméstica, el Estado no es constantemente un actor racional y coherente, sí una institución representativa sujeta a la captura de actores sociales. La teoría liberal asume que cada Estado busca comprender sus preferencias distintivas bajo los constreñimientos variantes impuestos por las preferencias de otros Estados

Los individuos se vuelven al Estado para lograr las metas que la conducta privada es incapaz de lograr eficientemente.

En cuanto al liberalismo comercial, explica la conducta individual y colectiva de los Estados basada en los modelos de incentivos del mercado que enfrentan a los actores económicos domésticos y transnacionales. En su fase más simple, el argumento liberal comercial es ampliamente funcionalista: Los cambios en la estructura de la economía doméstica y global alteran los costos y beneficios del intercambio económico transnacional. Está tentando, particularmente para los críticos, de asociar la teoría liberal comercial con el apoyo ideológico hacia libre comercio. No obstante, la misma no predice automáticamente que esos incentivos económicos generen el libre comercio universal y la paz.

### **Instituciones: Formas y Dimensiones**

Para entender la política mundial, debemos tener en mente tanto la descentralización como la institucionalización. La hipótesis central del neo-liberalismo será que las variaciones en el grado de institucionalización del sistema tienen un significativo efecto sobre el comportamiento de los Estados y que hay que suponer que los mismos tienen intereses comunes. Estos intereses y la consiguiente cooperación de los Estados, es pensable en la medida en que el institucionalismo reconoce que estos tienen funciones de utilidad independientes, o sea, cada cual se preocupa por los

beneficios que obtiene. Por otro lado, la dificultad para la creación de instituciones, depende de la naturaleza de los temas a tratar.

Según Burkin, las *instituciones*<sup>6</sup> son normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Pueden ser *formales* (constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones) o *informales* (valores y normas).

Por otro lado, Keohane define las *instituciones*<sup>7</sup> como conjuntos de reglas formales e informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas, y según el, adquieren 3 formas:

1) *Organizaciones internacionales*: organizaciones burocráticas con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas compuestas por individuos que tienen intereses, recursos y se plantean metas en forma autónoma. Son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados.

2) *Regímenes internacionales*: instituciones con reglas explícitas, aparecen como órdenes negociados y son productos de la negociación de los Estados que forman regímenes para regular sus comportamientos.

3) *Convenciones*: son instituciones informales o reglas implícitas que les permiten a los actores coordinar su comportamiento. Son leyes no implícitas, pero que son aceptadas por todos. Las convenciones son órdenes espontáneos hasta que se formalizan y pasan a ser órdenes negociados, o sea, regímenes. Son adecuadas para situaciones de coordinación, donde conviene al interés de todos comportarse de una forma particular en la medida en que todos los demás lo hagan y previas a los regímenes u organizaciones internacionales formales. En ausencia de convenciones sería difícil para los Estados negociar entre sí. Por cierto, los regímenes internacionales dependen de la existencia de las convenciones, ya que las mismas hacen posibles tales negociaciones.

La institucionalización del sistema internacional se mide analizando 3 dimensiones:

a) *La comunidad*: mide el grado de aceptación de las instituciones que son compartidos por los participantes en el sistema.

b) *Especificidad*: mide el grado de reglamentación explícita de las normas, que están claramente especificadas en términos de reglas y leyes que dicen que hacer y no hacer.

---

<sup>6</sup> S. J. Burkin: Más allá del Consenso de Washington: la hora de una reforma institucional.

<sup>7</sup> R. Keohane: Instituciones Internacionales y Poder Estatal.

c) *Autonomía*: mide el grado de independencia en relación con los Estados por parte de las instituciones.

Un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. La coordinación sería imposible aún cuando existieran intereses comunes.

### **Instituciones Internacionales y su importancia**

Las instituciones internacionales son relevantes para las acciones de los Estados porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos y porque les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles. También pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir, las instituciones internacionales ayudan a determinar como se definen los intereses y como se interpretan las acciones.

Así, para poder comprender la política mundial, debemos saber acerca de las instituciones y entender que modelos institucionales llevan a más cooperación entre Estados. La cooperación debe distinguirse de la armonía. La cooperación no es automática sino que exige planificación y negociación. Es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse, un proceso que implica el ejercicio de la influencia. Y la influencia está asegurada no solo con la ayuda de la persuasión y prestigio sino también a través del uso de recursos.

## **CAPITULO 5: CONSENSO DE WASHINGTON Y REFORMAS INSTITUCIONALES**

### **Antecedentes del Consenso de Washington**

En 1990, un grupo de personas responsables por las políticas de la región de América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. Su propósito era evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda en la década de los 80.

### **El Consenso de Washington**

Las formulaciones del Consenso de Washington datan de 1990, cuando Estados Unidos consideraba la poca disposición que tenía América Latina para emprender las reformas que les permitiese salir de la crisis de la deuda externa. Para su arquitecto, el economista inglés John Williamson, las posturas sobre la política económica estaban cambiando radicalmente en todo el continente. Dice: “para asegurar que todos abordarán un conjunto de temas en común, redacté un documento en donde enumeré 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina”.

Estas medidas tenían como propósito orientar a los gobiernos de países en desarrollo y organismos internacionales a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos. El Consenso se elaboró desde el firme convencimiento de encontrar soluciones útiles de matiz efectivo sobre la forma de afrontar en la región la crisis de la deuda externa, a la vez que preconizaba un ambiente de transparencia, estabilidad económica y lucha contra la pobreza.

Se supone que los objetivos económicos estándar, como baja inflación, balanza de pagos viable, reforma fiscal y disciplina presupuestaria, deberían determinar la disposición de tales instrumentos de política económica. Salvo una excepción (protección de derechos de propiedad), los dictámenes de políticas del “Consenso de Washington” ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región; en cambio, este consenso se centró principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales.

Desde luego, Washington también estaba preocupado por los intereses estratégicos y comerciales de Estados Unidos, siendo una creencia extendida que la mejor manera de fomentarlos es con la prosperidad de los países latinoamericanos. La excepción posible más evidente a este pensamiento se refiere al interés de Estados Unidos en la recepción continuada del pago de intereses de la deuda externa por parte de América Latina.

Las formulaciones del Consenso de Washington se fundamentan en 10 puntos:

*1) Disciplina presupuestaria*

La disciplina presupuestaria es un elemento esencial en los programas negociados por el Fondo Monetario Internacional con los países miembros que desean obtener sus préstamos. Dicha disciplina está estrechamente relacionada con la disciplina fiscal. Algunos opinan que un déficit es aceptable siempre y cuando no desemboque en un incremento del ratio Deuda-PIB; otros defienden que un

presupuesto equilibrado, o por lo menos un ratio Deuda-PIB que no aumente, debería ser la norma mínima a medio plazo, pero que los déficits y excedentes a corto plazo alrededor de esa norma deberían ser bien acogidos, ya que contribuyen a la estabilización macroeconómica.

Sin embargo, en Washington la mayoría de los miembros coincidió con que los grandes y persistentes déficits fiscales constituían una fuente básica de trastornos macroeconómicos en forma de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales.

### *2) Cambios en las prioridades del gasto público*

Para reducir el déficit presupuestario, Washington optó por reducir los gastos, más que por aumentar la recaudación tributaria. Se contemplaban tres categorías principales de gastos: a) las subvenciones; b) la educación y c) la sanidad. El objetivo de la reforma política respecto al gasto público fue tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos.

### *3) La reforma fiscal*

La mayor recaudación fue considerada por Washington como una alternativa inferior para remediar al déficit presupuestario en comparación con la reducción del gasto público. Sin embargo, se coincidió en que el método más adecuado para incrementar dicha recaudación tributaria consistía en tratar de instaurar una base imponible íntegra y amplia, a la vez que se mantenían unos tipos impositivos marginales moderados.

### *(4) Los tipos de interés*

Según esta propuesta, los tipos de interés debían seguir dos principios fundamentales.

En primer lugar, tendrían que ser determinados por el mercado para evitar así una asignación inadecuada de los recursos. En segundo lugar, deberían ser positivos en términos reales para desincentivar las evasiones de capital e incrementar el ahorro. El problema de esta medida reside en la posible contradicción de estos dos principios en época de crisis, como por ejemplo la que afectó al conjunto de América Latina a lo largo de gran parte de los años ochenta. La razón es que en una época de recesión los tipos de interés determinados por el mercado generalmente tienden a ser

excesivamente altos. Muchos, incluido Williamson, modificarían esta afirmación para decir que los tipos de interés deberían ser positivos, pero moderados, con objeto de estimular la inversión productiva y evitar la amenaza de una explosión de la deuda pública.

#### *5) El tipo de cambio*

En Washington se propuso que los tipos de cambio fueran determinados por las fuerzas del mercado. Sin embargo, la opinión dominante era que más que debatir sobre la forma de determinar el tipo de cambio, resultaba más importante tratar de que éste fuera competitivo. Un tipo de cambio real competitivo es el primer elemento esencial de una política económica "orientada hacia el exterior", en la cual la restricción de la balanza de pagos se supera básicamente por el crecimiento de las exportaciones más que por la sustitución de las importaciones. En Washington existía la firme convicción de que la orientación hacia el exterior y la expansión de las exportaciones (especialmente el crecimiento de las no tradicionales) eran necesarias para la recuperación de América Latina.

#### *6) Liberalización comercial*

Para Washington otro elemento importante para una política económica orientada hacia el sector exterior era la liberalización de las importaciones. El acceso a las importaciones de factores de producción intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera se interpretaba como creadora de distorsiones costosas que acababan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía nacional. Se pensaba que lo ideal era una situación en la que el coste en recursos nacionales para generar o ahorrar una unidad de divisa fuera igual entre industrias de exportación e importación en competencia.

Con carácter general, este ideal de libertad comercial esta sujeto a dos requisitos básicos. Primero, la protección sustancial de las industrias nacientes, aunque esta deba ser estrictamente temporal y acompañada de un arancel general moderado como mecanismo para ofrecer una tendencia hacia la diversificación de la base industrial sin la amenaza de importantes costes. Segundo, el establecimiento del calendario a seguir, pues no es aconsejable que una economía muy protegida se deshaga de toda su protección sin un período de transición. Sin embargo, este punto quedo sin precisión clara debido a la diferencia de opiniones entre los miembros del Consenso.

### *7) Política de apertura para la inversión externa directa*

La liberalización de los flujos financieros extranjeros no fue una prioridad importante en el Consenso, aunque una actitud restrictiva, limitadora de la entrada de la inversión extranjera directa, fuera considerada como una insensatez. Se pensaba que dicha inversión podía aportar capital, tecnología y experiencia mediante la producción de bienes necesarios en el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones. El que estuviese cuestionada en algunos casos fue debido a la existencia de un nacionalismo económico, totalmente desaprobado por Washington, salvo en excepcionales ocasiones. No obstante, el punto más preocupante para instituciones como el FMI fue las consecuencias que hubiese podido implicar un incremento de la expansión monetaria nacional.

### *8) Política de privatizaciones*

Las privatizaciones pueden ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo gracias a los ingresos derivados de la venta de la empresa, como a largo plazo, puesto que el gobierno ya no tiene que financiar la inversión necesaria. Por otra parte, el fundamento de la idea de privatización se basa en que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales. A pesar de que esta creencia fuera durante mucho tiempo una cuestión de fe en Washington, la privatización solamente se enfatizó a partir de 1985, tras la proclamación del Plan Baker, es decir, cuando recibió el impulso oficial norteamericano, con el apoyo del FMI y el BM para fomentar las privatizaciones en el mundo y particularmente en América Latina.

### *9) Política desreguladora*

La desregulación también se consideró como un modo de fomentar la competencia en

América Latina, donde se hallaban las economías de mercado más reguladas del mundo, que estaban principalmente gestionadas por administradores mal pagados y fácilmente corruptibles. Los principales mecanismos de regulación se basaban en controlar los establecimientos de las nuevas compañías y de las inversiones, restringir la entrada de inversiones extranjeras y los flujos de transferencia de beneficios, controlar los precios, implantar barreras a la importación, asignar créditos de modo discriminatorio, instaurar elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas, etc.

### *(10) Derechos de propiedad*

A finales de la década de los 80, en América Latina los derechos de propiedad eran muy inseguros, lo cual contrastaba con el que estuvieran tan firmemente implantados en Estados Unidos, siendo su importancia fundamental para el funcionamiento satisfactorio de una economía de mercado. Por ello, Washington optó por implantar unos derechos firmemente establecidos y garantizados.

### **Aspectos positivos y negativos del Consenso de Washington**

Entre los aspectos positivos sobresalen, sin duda, los avances en el control de la inflación. Además, en promedio, los déficit fiscales se redujeron desde la segunda mitad de la década de 1980 y se mantuvieron en niveles moderados desde entonces en la mayoría de los países. El control de la inflación y la disciplina presupuestaria se reflejaron, a su vez, en una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas, las cuales incluyen ahora a un conjunto creciente de bancos centrales autónomos.

Más relevante es que la región logró expandir considerablemente sus exportaciones y convertirse en un imán para la inversión extranjera directa (IED). Entre 1990 y 2003, el aumento anual promedio del volumen de exportaciones de mercancías alcanzó el 7,8%, la tasa de crecimiento más veloz en la historia de la región. Por otra parte, los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina avanzaron a una tasa sin precedente, y se quintuplicaron entre 1990-1994 y 1997-2001, auge al que sucedió, en cambio, una disminución marcada en 2002-2003.

Con todo, estos choques positivos no se difundieron ampliamente, sino que acentuaron la dispersión de los niveles de productividad relativos dentro de las economías. Esto indica que el trabajo, el capital, la capacidad tecnológica y en algunos casos la tierra, que fueron desplazados de las empresas y los sectores en proceso de reestructuración productiva, no fueron reasignados adecuadamente hacia los sectores dinámicos, por lo cual el proceso de reestructuración condujo más bien a un recrudecimiento del desempleo y, en particular, del subempleo o subutilización de dichos recursos.

El deterioro estructural de los lazos entre el crecimiento y la balanza comercial ha producido una marcada sensibilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones del financiamiento externo, que se ha visto incrementada, a su vez, por la liberalización financiera, la naturaleza procíclica de los sistemas financieros nacionales y las políticas monetarias y fiscales igualmente procíclicas.

Como resultado de esta dependencia, el crecimiento económico se ha vuelto cada vez más sensible a la inestabilidad de los flujos de capital. El crecimiento económico lento e inestable y los patrones estructurales adversos se han traducido en mercados laborales débiles. La generación de empleo ha sido particularmente escasa en América del Sur. Por su parte, el aumento de la informalidad, las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados y la heterogeneidad estructural cada vez más marcada, son tendencias de carácter regional.

Dichas tendencias adversas neutralizaron también las importantes innovaciones en la política social, particularmente la creciente focalización de los recursos hacia los sectores más pobres. Ambos resultados indican que las políticas sociales, relativamente activas, fueron insuficientes para contrarrestar los patrones sociales adversos inducidos por las transformaciones económicas.

Además, tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas suscitadas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Así, los mayores niveles de riesgo macro y microeconómicos se han traducido en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección que esos sistemas fueron incapaces de atender.

### **La demanda de reformas institucionales**

La globalización de las economías y el proceso de democratización en los países de la región están contribuyendo a aumentar la demanda por reformas institucionales. La combinación de factores exógenos que promueven la globalización (cambios tecnológicos, etc.) y la implementación de la liberalización comercial y financiera, han aumentado la demanda por este tipo de reforma en los países latinoamericanos.

La globalización ha aumentado la demanda por instituciones que puedan ayudar a reducir la desigualdad de ingresos y constituyan redes de seguridad social para los grupos que se tornan más vulnerables en este nuevo entorno de competencia.

Al no contar con instituciones adecuadas, los potenciales beneficios de la globalización en términos de mayor crecimiento y tasas de inversión pueden no realizarse o pueden concentrarse demasiado, de modo que pueden agravar las inequidades y tensiones sociales en lugar de mitigarlas.

### **Conclusiones**

Luego de la exposición de los 10 puntos que constituyeron el Consenso de Washington, puede decirse que era una agenda incompleta y que no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social. Aunque se reconoce el avance representado por algunas de las ideas implantadas, se señala que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que urge resolver, en particular el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo que se advierte en América Latina. Las reformas efectivamente hicieron disminuir los índices de pobreza, pero esta evolución parece haber sido consecuencia de la disminución de las tasas de inflación y de un modesto crecimiento y no de las consecuencias redistributivas de la liberalización financiera y comercial. Por consiguiente, los problemas de distribución de ingresos no han mejorado en muchos países y han empeorado en otros, generando índices de pobreza que se mantienen a niveles incantablemente altos.

Por otro lado, la aceptación del carácter incompleto de la agenda no ha estado acompañada del reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que urge resolver: el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo padecidos por muchos países en las últimas décadas, en América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo. Por último, y más importante aún, no se ha reconocido explícitamente que no existe un camino único hacia el desarrollo.

Los problemas fundamentales del "Consenso de Washington" radican en cuatro áreas:

- a) Su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, un tema sobre el cual se han logrado algunos avances en los últimos años;
- b) Su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento;
- c) Su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado, y por último, d) Su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

### **Conclusiones Generales**

Creo necesario, desde mi punto de vista, retomar la hipótesis planteada al principio del trabajo para ver si la misma se ha de cumplir o no, y en que términos: ¿Puede la política exterior estadounidense producir resultados favorables en la

Conformación del ALCA? ¿La misma ha sido efectiva en la guía de una política económica hacia América Latina en lo respecta al Consenso de Washington?

En primer lugar, y con referencia al ALCA no creo en la viabilidad del mismo por las siguientes razones:

a) Es un acuerdo fomentado desde una política exterior (la de Estados Unidos) fragmentada, desde mi punto de vista, y los países potencialmente acordantes en muchos casos no están de acuerdo con la misma. Fragmentada en el sentido de que carece coherencia interna, es decir, por ejemplo plantea una postura ideológica contraria a Venezuela y sin embargo, mantiene relaciones con este país en cuestiones relacionadas con el petróleo. Esa falta de coherencia interna o vacío de poder, que se debe a la falta de liderazgo efectivo por parte de la política exterior estadounidense, tiene como resultado, desde mi punto de vista, como mínimo el retraso del acuerdo y como máximo, sin querer ser pesimista, que el mismo no vaya a lograrse.

b) Coincido con Keohane en que "los canales múltiples que conectan sociedades" pueden favorecer la cooperación y el logro de acuerdos, sin embargo, cuando estos canales no están institucionalizados y las distribuciones de poder son asimétricas (como creo que ocurre en América Latina) los resultados pueden no ser auspiciosos. Aún más, estos canales que conectan sociedades, no garantizan de ninguna manera que las relaciones transnacionales que vayan a producirse estén guiadas por la armonía, por el contrario, pueden que sean conflictivas. Con referencia al ALCA, la situación anteriormente planteada se debe a que los países miembros no se han puesto de acuerdo aún sobre los objetivos y a que las políticas acordadas tienen que cumplirse y hay que crear mecanismos para vigilar su cumplimiento, pero sin embargo, no existen, desde mi punto de vista, esos mecanismos actualmente, por lo cual, creo imprescindible la creación de instituciones para cumplir con este objetivo.

c) El ALCA se plantea objetivos como: atender las necesidades específicas de las pequeñas economías, la necesidad de una participación creciente de los distintos sectores de la sociedad civil en la iniciativa hemisférica, fomentar con la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio, erradicar las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación racial y la xenofobia.

Si bien no puede discutirse desde ningún punto de vista que estos objetivos son deseables, los mismos por ahora son formales, es decir, todavía no se han puesto en práctica.

Las necesidades de las pequeñas economías, la reducción de la pobreza, por ejemplo, todavía no han sido resueltas en América Latina, muy por el contrario, son problemas acuciantes que lamentablemente no tienen soluciones de corto plazo.

Por otro lado y en cuanto a la discriminación, si quien impulsa estos objetivos (en este caso, Estados Unidos) no los cumple, es decir, muchas vemos y oímos quejas de ciudadanos latinoamericanos que denuncian discriminación por parte de los estadounidenses, la prosperidad del futuro acuerdo se complejiza cada vez más debido a que no garantiza y contradice los objetivos inicialmente propuestos.

Con referencia al Consenso de Washington, podemos decir lo siguiente:

a) Si bien ha logrado reducir los déficits fiscales y las exportaciones han logrado un aumento, el crecimiento económico dependiente ha generado una gran sensibilidad a los precios internacionales, lo cual sumado al hecho de la falta de instituciones eficientes que pudieran dar una solución efectiva a esta situación, trajo como resultado la brecha cada vez más extensa entre la distribución del ingreso, grandes problemas con respecto a la desocupación, etc.

Retomando el postulado de Keohane, las instituciones internacionales son relevantes para las acciones de los Estados porque les permiten tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles y porque las mismas ayudan a determinar como se definen los intereses y como se interpretan las acciones. La cuestión se centra aquí, en como lograr la cooperación de los países latinoamericanos para lograr un eficaz establecimiento de estas instituciones, cuando estos países cuentan con objetivos tan dispares y en algunos casos contradictorios.

b) Por otro lado, según la teoría liberal, los actores fundamentales en la política internacional son los individuos y grupos privados quienes organizan la acción y el intercambio colectivo para promover intereses diferenciados. La acción política es entendida como una agregación de demandas de individuos racionales.

Con relación al Consenso de Washington, el problema que se presenta aquí se debe a que en muchos de los países latinoamericanos sus ciudadanos no son representados por los tomadores de decisiones, lo cual me genera la siguiente pregunta: Si los ciudadanos latinoamericanos hubiesen tenido la posibilidad de votar por las medidas económicas propuestas en el Consenso de Washington ¿Lo hubiesen hecho a favor? Haciendo un pequeño análisis ex-post puedo responderme que no, por las consecuencias que el Consenso ha traído hacia América Latina y que he comentado anteriormente.

c) Por último, y al margen de la posición que puedo tener con respecto al ALCA y al Consenso de Washington con respecto a América Latina, puedo decir que ambos acontecimientos no han tenido en cuenta, o mejor dicho, no han sido eficientes en un problema gravísimo que sufre el bloque latinoamericano en la actualidad, el de la política social. Es por esta razón, y coincidiendo con el pensamiento de Burkin, que creo que se hace muy necesaria una reforma institucional que pueda garantizar la efectividad y eficiencia en estos asuntos, ya que, como enuncia Keohane, un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos y la coordinación sería imposible aún cuando existieran intereses comunes.

Con respecto a América Latina, este objetivo se vuelve más que imperioso debido a que ni siquiera contamos con la existencia de intereses comunes.

Para finalizar, solo puedo decir que este trabajo no ha tendido hacia una visión pesimista de ambos acontecimientos, sino que ha tenido como objetivo (en la medida de lo posible) intentar una revisión crítica de los mismos, basándose en hecho de que si la política exterior que guía tanto el ALCA y ha guiado el Consenso de Washington se encuentra fragmentada y, desde mi punto de vista, con falta de coherencia, las consecuencias muy probablemente no alcancen los resultados esperados.

### **Bibliografía**

- Área de Libre Comercio de las Americas (ALCA): *Sitio Oficial de Internet*.
- Área de Libre Comercio de las Americas (ALCA) Diciembre 2000-Julio 2001: *Informe remitido por la Dirección de América del Norte y Asuntos Hemisféricos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*.
- Víctor Bulmer-Thomas: *Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)* Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres.
- La conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) Octubre de 1999: *Aspectos Institucionales y Comerciales (CEPAL)*.
- Ramón Casilda (2005): *América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona*.
- José Antonio Ocampo (2005): *Más allá del Consenso de Washington: una Agenda de desarrollo para América Latina*, José Antonio Ocampo.
- Robert Keohane y Joseph Nye (1988 original de 1977): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición* Editorial GEL.

- Robert Keohane (1993): *Instituciones Internacionales y Poder Estatal* Editorial GEL.
- Andrew Moravcsik (1997): *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*.
- Kenneth Waltz (1988): *Teoría de la Política Internacional* Editorial GEL.
- Lucia Cargnel: *Comercio Internacional: Inserción de China en el Sistema Internacional y relación con la Argentina*, Universidad del Salvador.
- Roberto Russell (1990): *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas* Editorial GEL.
- Burkin Shajid Javed (1998): *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.