

LA GESTIÓN DE LA OEA EN LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL DE LAS AMÉRICAS

La implementación de medidas de liberalización comercial y el desarrollo de iniciativas de integración económica han sido dos de los principales rasgos de la política económica de los países del continente americano desde mediados de los noventa. Frente a esta dinámica, la Organización de Estados Americanos (OEA) asumió una serie de funciones encaminadas a apoyar las negociaciones comerciales adelantadas por los Estados, especialmente la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proceso determinante en la vinculación de la Organización con los temas comerciales. El presente comentario OPEC explica el contexto general en el que se produce la conexión de la OEA con el proyecto ALCA y la evolución de esta iniciativa, y explica las razones por las cuales se encuentra congelada en este momento. Adicionalmente, el documento analiza la labor que la Organización ha realizado en la promoción del libre comercio y vislumbra cuál podría ser su misión en el futuro en las iniciativas comerciales que se desarrollan en el continente.

1. Introducción

A partir de la década de los noventa, impulsada principalmente por el lanzamiento de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó un papel como promotora del libre comercio en el continente y comenzó a desarrollar una labor de apoyo y asistencia a los miembros de la Organización en este campo. Aunque el trabajo de la OEA en los temas comerciales no comienza en los noventa¹, éstos tomaron

una mayor relevancia en la agenda de la Organización como consecuencia de la importancia que los países americanos le concedieron a la liberalización y a la integración comercial como herramientas para disminuir la pobreza y aumentar el bienestar y la calidad de vida en el hemisferio.

El papel reconocido al libre comercio es expuesto con claridad en la Declaración de Principios suscrita por los presidentes del hemisferio durante la primera Cumbre de las Américas. En ella se reconoce que “la democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente”², y se considera que la integración económica, es decir, la asociación entre países con el objetivo de incrementar sus intercambios comerciales, el flujo de capitales y la coordinación de algunas políticas sectoriales, y el libre

¹ La vinculación de la OEA con los temas comerciales comenzó en 1970 con la creación de la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) cuyo objetivo era convertirse en un cuerpo permanente de consulta en temas comerciales. En 1993 la CECON se convirtió en la Comisión Especial de Comercio (CEC) y adoptó una nueva estructura y funciones con el ánimo de renovar la cooperación y el diálogo en materia comercial. A partir de 1996 y debido al avance del proceso ALCA, se suspendieron las reuniones comerciales en esta Comisión que desde entonces no se ha vuelto a congregarse. Organización de Estados Americanos. “Comercio e integración: antecedentes”. SEDI. Departamento de Comercio, Turismo y Competitividad. Sin fecha. Documento disponible en el sitio web

http://www.sedi.oas.org/DCTC/TRADE/OASandTrade/Ba ckground_s.asp

² Primera Cumbre de las Américas. “Declaración de Miami: Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”. Miami. Diciembre de 1994. disponible en el sitio web http://www.ftaa-lca.org/Summits/Miami/declara_s.asp



comercio es un factor clave para “elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente”³.

El nuevo rol que adoptó la OEA estuvo determinado por un ambiente marcado por el paradigma económico neoliberal, que estaba en boga en ese momento y cuyos planteamientos habían inspirado una serie de reformas económicas que la mayor parte de los países del continente habían llevado a cabo o se estaban implementando, con el objetivo de superar el estancamiento económico que la región sufrió en la década de los ochenta producto de la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos⁴. Estas reformas estaban inspiradas en una visión de la política económica que otorgaba una importancia central a las fuerzas del mercado y un papel más limitado al Estado, cuya intervención en la economía era considerada inconveniente. Las medidas implementadas se orientaron a la liberalización comercial, es decir, a la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al mercado de bienes y servicios; a la modernización y reducción del Estado, lo cual contemplaba la realización de privatizaciones y la eliminación de puestos de trabajo en el sector público; y a la desregulación económica o eliminación de controles del Estado en algunas actividades económicas, con lo cual, en teoría, aumentaría la eficiencia de los sectores desregulados.

El nuevo paradigma neoliberal se resumió en el llamado “Consenso de Washington”⁵ y reemplazó el modelo económico basado en el proteccionismo y la política de

industrialización por sustitución de importaciones que habían dominado hasta los ochenta en la región⁶. El Consenso de Washington hace referencia a una serie de medidas económicas que los organismos económicos ubicados en esa ciudad, especialmente el Fondo Monetario Internacional, impulsaron en los países de América Latina para retomar el sendero del crecimiento económico y superar la “década perdida”, como se llamó al decenio de los ochenta.

En este contexto, la creación del ALCA fue percibida como una oportunidad sin precedentes para incrementar los flujos comerciales en la región y la OEA emprendió una serie de acciones para ayudar a los países a desarrollar sus capacidades comerciales, para facilitar técnica y logísticamente la negociación, para darle transparencia a este proceso y para facilitar la participación de la sociedad civil y del sector empresarial en el mismo. Así, el papel desempeñado por la OEA tuvo un alcance limitado a apoyar y facilitar la negociación y sus funciones no fueron semejantes a las que desempeña la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la escena multilateral mundial, o la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) y la Secretaría del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el nivel regional. A estas entidades los Estados les han delegado un mayor número de funciones y responsabilidades, y tienen, por ejemplo, tareas asignadas en los procedimientos de solución de controversias y en la regulación de algunos temas. Esto obedece a la naturaleza misma de la institución, cuya capacidad de acción depende de las decisiones de los Estados.

2. El Libre Comercio en las Américas en la década de los noventa

Durante la década de los noventa la negociación de acuerdos comerciales fue uno de los instrumentos usados por los países para fomentar el comercio. En consecuencia, se dio un nuevo impulso a los procesos de integración regional, el Pacto Andino se transformó en la CAN con la firma del Protocolo de Trujillo en 1996⁷, el Tratado de Asunción dio vida al MERCOSUR en 1991, y tanto estos dos bloques como el Mercado del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano

³ Primera Cumbre de las Américas. “Declaración de Miami: Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”. Miami. Diciembre de 1994. disponible en el sitio web http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara_s.asp

⁴ La crisis de la deuda se manifestó con la incapacidad de varios países latinoamericanos para realizar los pagos de su deuda externa con acreedores internacionales debido a la escasez mundial de dinero y al aumento de las tasas de interés. Manuel Pastor Jr, “Latin America's Debt and the World Economic System,” en *Latin American Perspectives*, Vol. 16, No. 1, 1989, pp. 92

⁵ El listado inicial de Williamson hacía referencia a: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, realización de privatizaciones y desregulación de mercados. John Williamson. “No hay consenso”. En *Finanzas & Desarrollo* septiembre de 2003, p. 10 -13 disponible en el sitio web <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>

⁶ Lucrecia Lozano. “La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”. En *Nueva Sociedad* N° 125 mayo-junio 1993, p. 124

⁷ El Protocolo de Trujillo impulsó la integración no sólo económica sino política de la CAN con la creación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la instauración de la Secretaría General que reemplazó a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

(MCCA), realizaron avances en la liberalización de su comercio mutuo y adquirieron compromisos para lograr la convergencia de aranceles hacia terceros países⁸. Adicionalmente se firmaron múltiples acuerdos comerciales entre los países del hemisferio⁹, destacándose el Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito por Estados Unidos, México y Canadá, ya que era un referente para la negociación del ALCA por ser el primer tratado entre países en desarrollo y países desarrollados.

Con estos acuerdos se buscaba garantizar el acceso a nuevos mercados, atraer la inversión extranjera y aumentar el poder negociador frente a terceros países. Adicionalmente, los procesos de integración comercial eran vistos como herramientas para consolidar las reformas institucionales implementadas, ya que al suscribir un acuerdo comercial los países pierden libertad para modificar unilateralmente las normas establecidas en ellos, situación que es interpretada por los inversionistas como signo de estabilidad y que por tanto produce confianza en las reglas de juego hacia el futuro¹⁰.

El enfoque según el cual la liberalización comercial y la integración económica son elementos claves para elevar el nivel de vida, para generar prosperidad en los países del hemisferio y para reducir la pobreza, era impulsado principalmente por Estados Unidos que en 1990, bajo el gobierno del presidente George Bush, quien lanzó la Iniciativa para las Américas (IPA). Esta propuesta incluía dentro de sus objetivos la creación de una zona de libre comercio que abarcara todo el hemisferio y buscaba estructurar una nueva relación regional basada en tres pilares fundamentales: la promoción del comercio, el estímulo a las inversiones y la reducción de la deuda externa contratada por los países latinoamericanos con el gobierno de Washington.¹¹

⁸ José Antonio Ocampo, "Pasado, presente y futuro de la integración comercial", en *Integración y Comercio* p. 151

⁹ El Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la OEA, lista 13 tratados comerciales entre países del hemisferio y 12 de alcance preferencial, incluyendo el acuerdo de América del Norte, que fueron suscritos en la década de los noventa. http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

¹⁰ Salazar-Xirinachs, Jose M. "Proliferation of sub-regional trade agreements in the Americas: An Assessment of key analytical and policy issues". Organización de Estados Americanos, Unidad de estudios comerciales, Washington, 2002

¹¹ Aida Lerman Alperstein. "El Área de libre Comercio de las Américas: antecedentes y perspectivas". En Comercio Exterior, Vol. 54 número 9 Septiembre de 2004.

En 1994, esta propuesta fue retomada por el gobierno del presidente Clinton quien planteó y lideró la realización de la primera Cumbre de las Américas, un espacio creado para discutir problemas comunes a los países del continente (exceptuando a Cuba¹²) y fortalecer las relaciones interamericanas. En la primera cumbre, realizada en Miami, se acordó la creación del ALCA, un acuerdo comercial que debería terminar de negociarse en el 2005, con el cual se eliminarían las barreras al comercio y a las inversiones y de esta forma se impulsaría el desarrollo económico de las naciones americanas.

En los siguientes años, los efectos adversos que las reformas económicas neoliberales produjeron en el campo social, específicamente su incapacidad para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza hicieron cambiar el optimismo inicial frente al ALCA. Esta evolución se puede ver claramente en el balance de Cesar Gaviria al finalizar su gestión al frente de la OEA:

"A principios de los años '90, se tendía a creer que la globalización, la prosperidad, el progreso y la reforma económica constituían tendencias irrefrenables, por cuanto todos compartíamos valores económicos fundamentales, y parecían minimizarse los escollos políticos y sociales en el camino de nuestra rápida y permanente prosperidad. Bien pronto fue claro que, si bien los ciudadanos aprecian sus libertades económicas y políticas, también quieren saber cómo van a asegurar la igualdad y la justicia social, los nuevos derechos, la democracia, la participación y el control ciudadano"¹³.

3. Papel desempeñado por la OEA en la promoción del libre comercio

3.1 La OEA y el ALCA

Durante la fase preparatoria de la negociación del ALCA (1995 - 1998) se definió la creación de un Comité tripartito conformado por la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) para que brindara asistencia técnica al proceso. Así, aunque la negociación del ALCA era un proceso técnico y político en el que los Estados son los principales actores, la Organización, en el marco del Comité Tripartito, asumió una labor de acompañamiento y asesoría.

¹² Aunque Cuba es miembro de la OEA, el actual gobierno de la isla está excluido de participar en la Organización desde 1962

¹³ César Gaviria Trujillo. *La OEA 1994-2004: una década de transformación*. Organización de Estados Americanos, Washington 2004.

Con el ánimo de apoyar tanto las negociaciones del ALCA como otros procesos regionales de integración¹⁴, y de ofrecer asistencia y entrenamiento a los países que lo requerían, en especial a las economías más pequeñas, en 1995 la OEA creó la Unidad de Comercio. La Unidad recopiló y puso a disposición de los Estados información necesaria para facilitarles y garantizarles el acceso a información confiable, para ello construyó una base de datos estadísticos, normas y legislación de los diferentes países, y realizó estudios sobre las asimetrías entre éstos y sobre mecanismos para hacerle frente a las diferencias en el nivel de desarrollo¹⁵. Adicionalmente, la OEA se encargó de la creación y administración de la página web oficial del ALCA¹⁶.

La Unidad de Comercio prestó apoyo a los diferentes grupos de la negociación¹⁷, incluida la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales y en materia de cooperación realizó actividades para capacitar más de mil negociadores de los sectores público y privado¹⁸. Así mismo, junto a la CEPAL y al BID, la Unidad ayudó a varios países en la elaboración de sus estrategias nacionales para el fortalecimiento de capacidades comerciales. Este trabajo se realizó en el marco del Programa de Cooperación Hemisférica¹⁹ con el que se buscaba apoyar a los países para implementar sus compromisos comerciales, para enfrentar las negociaciones comerciales y para aumentar su competitividad.

Durante el proceso de negociación, los Ministros de Comercio del hemisferio, en una decisión encaminada a generar transparencia, decidieron poner a disposición del público tres borradores con los avances alcanzados. La realización de esta tarea estuvo a cargo de la OEA que a

¹⁴ La Unidad de comercio estuvo involucrada en cooperar con Centroamérica durante la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

¹⁵ César Gaviria Trujillo. *La OEA 1994-2004: una década de transformación*. Organización de Estados Americanos, Washington 2004. p. 184, 185

¹⁶ César Gaviria Trujillo. *La OEA 1994-2004: una década de transformación*. Organización de Estados Americanos, Washington 2004. p. 184, 185

¹⁷ Las negociaciones iniciaron formalmente en 1998 en nueve grupos de negociación en las áreas de acceso a mercados; inversiones; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y política de competencia.

¹⁸ César Gaviria Trujillo. *La OEA 1994-2004: una década de transformación*. Organización de Estados Americanos, Washington 2004. p. 185

través del Servicio de Información sobre Comercio Exterior (SICE)²⁰, puso a disposición del público información sobre comercio exterior y negociaciones comerciales de los países del continente²¹.

Esta medida estuvo acompañada por el compromiso de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en la negociación. Para ello, se estableció un Comité de representantes gubernamentales para la participación de la sociedad civil encargado de recibir los aportes, analizarlos y ponerlos a consideración de los ministros de comercio²². Asimismo, se realizaron tres reuniones temáticas con la participación de la sociedad civil del hemisferio para analizar los temas de agricultura, servicios y derechos de propiedad intelectual y ocho foros empresariales de las Américas en las que los empresarios del continente analizaron los temas que estaban siendo considerados en la negociación²³.

¿Por qué está suspendida la negociación del ALCA?

Durante la Reunión Ministerial del ALCA en Noviembre de 2003, se evidenció que las posiciones de Estados Unidos y de Brasil, las dos cabezas de la negociación y quienes además ocupaban la presidencia conjunta de ésta, eran difícilmente reconciliables. En esta reunión los países decidieron suspender el trabajo de todas las mesas de negociación y pedir al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) que diseñara un modelo que permitiera continuar el proceso. La última reunión del CNC realizada en febrero de 2004 no logró cumplir la misión encargada por los Ministros y las negociaciones se encuentran congeladas desde entonces.

Es probable que esta suspensión se mantenga ya que Brasil no está dispuesto a avanzar si Estados Unidos no se compromete a eliminar los subsidios a la agricultura. Por su parte, este último, sólo está dispuesto a analizar el tema en el marco de la Organización Mundial del

²⁰ La dirección del sitio web del Sice es http://www.sice.oas.org/default_s.asp

²¹ Esta información está disponible en el sitio Web www.sice.org

²² ALCA- Comité de representantes gubernamentales sobre la participación de la Sociedad civil. "Informe del Comité de representantes gubernamentales sobre la participación de la sociedad civil al Comité de negociaciones comerciales (CNC)". 21 de noviembre de 2003. documento disponible en el sitio web http://www.ftaa-alca.org/SpComm/SOC/Reports/soc25r1_s.asp

²³ Las contribuciones realizadas por la sociedad civil y los empresarios se encuentran disponibles en la página Web oficial del ALCA y en el SICE, ambas, como ya se mencionó, administradas por la OEA.

Comercio (OMC) donde se viene analizando desde el lanzamiento de la Ronda de Doha, sin que se haya logrado ningún acuerdo. Adicionalmente, los temas de inversiones, de compras gubernamentales y de propiedad intelectual, especialmente en las implicaciones que tiene en el acceso a medicinas son puntos álgidos y de difícil tratamiento.

Durante la Reunión Ministerial de Doha, de 2001, en el marco de la OMC, los ministros de comercio lograron un acuerdo para lanzar la ronda de Doha en la cual se tratarían los temas relacionados con agricultura y servicios. También se le llamó la ronda del desarrollo pues su objetivo era usar el comercio como una herramienta para disminuir la pobreza en el mundo. La aspiración de los países en desarrollo en Doha era lograr que los países desarrollados disminuyeran la protección que ofrecen a sus sectores agrícolas a través de los subsidios a los productores y de los subsidios a las exportaciones.

No obstante, hasta la fecha no se han alcanzado mayores logros en esta negociación y los países en desarrollo han decidido adoptar una estrategia común para defender con mayor efectividad sus intereses. Así, en la siguiente Reunión de Ministros de la OMC realizada en Cancún en 2003, los países en desarrollo presentaron una posición coordinada y unificada alrededor del *Grupo de los 20*²⁴ –G-20-, en oposición al eje de Estados Unidos – Unión Europea. El propósito del G-20, que es liderado por Brasil, India y China, es fortalecer la capacidad negociadora de sus miembros y garantizar que el resultado de la ronda de Doha refleje sus necesidades. Debido a que las propuestas presentadas por Estados Unidos y la Unión Europea sobre modalidades agrícolas no consideraron los intereses de las naciones en desarrollo, no se lograron avances en la reunión de Cancún y posteriormente no se han producido mayores resultados, es decir, la negociación de los temas agrícolas en el marco de la OMC se encuentra estancada.

Esta situación tiene repercusiones en el proceso ALCA, ya que MERCOSUR, liderado por Brasil, no está dispuesto a ceder en ningún tema a menos que Estados Unidos realice concesiones significativas. Adicionalmente, con el estancamiento de la ronda de Doha los países perdieron un escenario claro para construir un acuerdo comercial de orden multilateral, situación que ha impulsado la suscripción de nuevos convenios bilaterales entre países en desarrollo y países

²⁴ El G-20 estaba conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Los miembros, sin embargo, han ido cambiando.

desarrollados. Precisamente, ésta ha sido la estrategia a la que acudió Estados Unidos, país que en los últimos años firmó acuerdos comerciales con Chile, Colombia, Perú, Panamá y Centroamérica (que negoció como bloque)²⁵.

A esta situación se suma la actual configuración del mapa político en América Latina que es muy diferente al de comienzos de los noventa, época en que el Consenso de Washington estaba en auge. Hoy por hoy, varios países de la región son liderados por gobiernos de izquierda que se oponen radicalmente a la iniciativa ALCA y que han propuesto opciones frente a ésta, como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que es liderada por Venezuela y a la que se han unido Bolivia y Nicaragua.

Este contexto internacional desfavorable para el proyecto ALCA llevó al congelamiento definitivo de las negociaciones durante la IV Cumbre de las Américas. En esta Reunión Presidencial realizada en Mar del Plata, Argentina, en 2005, no fue posible alcanzar un consenso y la declaración final²⁶ muestra con claridad dos posiciones frente a la posibilidad de retomar la negociación. Por un lado, hay un grupo de miembros, liderados por Estados Unidos, que reconocen la importancia de la integración comercial para crear fuentes de trabajo que permitan enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática, y que además mantienen su “compromiso con el logro de un acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo”. Por otro lado, están los países de MERCOSUR y Venezuela, que sostienen “que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo [...] que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios”. A pesar de que este último grupo no es homogéneo, (Brasil cree en el proyecto ALCA pero exige concesiones de Estados Unidos, mientras que Venezuela se opone por completo) conforma el bloque que confronta a Washington en sus intenciones de retomar la negociación.

²⁵ Estos acuerdos suscritos por Estados Unidos se encuentran en diferentes etapas: el acuerdo suscrito con Chile ya fue ratificado por los dos países, el acuerdo firmado con Centroamérica (CAFTA – DR) en el que participaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana ya fue aprobado por el Congreso norteamericano, y los tratados firmados con Panamá, Colombia y Perú se encuentran en trámite para ser aprobados por ese órgano.

²⁶ Cuarta Cumbre de las Américas. “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Declaración de Mar del Plata”. Mar del Plata, Argentina, 5 de Noviembre de 2005. Documento disponible en www.iin.oea.org

3.2 Otras perspectivas del comercio en el marco de la OEA

La elección de José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA en Mayo de 2005, marcó una diferencia en lo que venía siendo esta Organización hasta el momento. Insulza llegó a ocupar el cargo, por votación, sin recibir el apoyo de Estados Unidos, perfilándose así como un Secretario no alineado con los intereses del país del norte y en cambio, a favor de los gobiernos alternativos del Caribe y de Suramérica.

“Quiero asegurarles que en mis acciones como Secretario General nunca haré nada que pueda perjudicar objetiva o subjetivamente sus intereses”²⁷

Estas fueron unas de las primeras palabras que Insulza pronunció al ocupar este cargo. Sin embargo, cabe resaltar que en su trayectoria laboral, el actual Secretario se ha caracterizado por su sensibilidad hacia los temas sociales, los de cooperación y los de promoción de la democracia²⁸.

Para algunos miembros de la OEA y de la sociedad civil, su elección ha sido interpretada como el nacimiento de un nuevo balance en la región²⁹, de manera tal que la OEA se enfoque en la promoción y el desarrollo del ámbito social, sin dejar de lado los asuntos económicos y políticos, a partir de la aplicación efectiva de la Carta Democrática de la Organización.

²⁷ BBC. “OEA: Insulza es el Secretario General”. *BBC Mundo.com*. 2 de mayo de 2005. Disponible en el sitio web:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4504000/4504847.stm

²⁸ Es miembro del Partido Socialista, que hace parte de una coalición moderada de partidos democráticos en Chile. Tras el golpe de Estado que llevó al poder a Augusto Pinochet, Insulza inició un exilio que duró 15 años. En 1988, después del plebiscito chileno en contra del régimen del dictador, Insulza regresó a su patria y ayudó a liderar un movimiento político con miras a las elecciones democráticas celebradas en 1990. Durante el ejercicio de sus labores como Ministro de Relaciones Exteriores (1994 – 2000), Insulza se hizo internacionalmente conocido debido al arresto del fallecido ex – gobernante militar chileno Augusto Pinochet en Reino Unido en octubre de 1998, gracias a los esfuerzos diplomáticos que hizo para lograr el regreso de Pinochet a Chile.

²⁹ James, Deborah. “Winds of change blow leftward in Latin America. En *Global Exchange Newsletter*. Summer 2005. Disponible en el sitio web: www.globalexchange.org/update/publications/3240.html

Estos supuestos se reflejaron con claridad en el discurso de presentación de la candidatura de Insulza ante el Consejo Permanente del organismo: “nuestra organización necesita reposicionamiento y modernización. Este Consejo General debe ser un espacio de diálogo relevante para priorizar las demandas políticas y sociales del hemisferio”. Asimismo, aseguró que su mandato buscaría una mayor coordinación con los organismos multilaterales para que la OEA pueda abordar los temas de desarrollo social más apremiantes³⁰.

Si bien las iniciativas de Insulza no dan absoluta prioridad a los temas comerciales y, casualmente, su elección coincidió, por tiempo, con el fin de las negociaciones del ALCA, tales situaciones no han hecho que el tema comercial haya desaparecido de la agenda de la Organización. Es así, como la Secretaría de Comercio del Departamento de Comercio, Turismo y Competitividad de la OEA continua dando apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros para promover mayores oportunidades de comercio, competitividad e integración económica, que permitan alcanzar un mayor crecimiento económico sustentable, en pro de la prosperidad, la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

Aunque el panorama de la OEA y del libre comercio en el hemisferio, con la llegada de Insulza y con el congelamiento de las negociaciones del ALCA, sean diferentes, las intenciones de promoción de apertura comercial de Estados Unidos no se han quedado atrás sino que se han movido hacia el terreno de los acuerdos bilaterales. En este sentido, la OEA ha jugado dos papeles fundamentales, primero, en los términos de apoyo anteriormente mencionados, además de servir como depositario de algunos tratados, y segundo, en términos de escenario político para la discusión y la manifestación de las diversas posiciones respecto a los temas comerciales.

En términos de apoyo, la Unidad de Comercio de la OEA, inclusive antes de la llegada de Insulza, se ha enfocado en promover el desarrollo de las actividades comerciales³¹, proveyendo un soporte en la negociación

³⁰ BBC. “Perfil de Insulza”. *BBC Mundo.com*. 29 de abril de 2005. Disponible en el sitio web: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4389000/4389527.stm

³¹ La OEA trabaja en conjunto con otras organizaciones para tal fin. Dentro de estas se encuentran: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y las secretarías regionales del Mercado Común del Caribe, la

de los acuerdos de comercio cuando los miembros lo requieran. En este sentido, la Unidad de Comercio ha puesto especial énfasis en los procesos de implementación y en el programa de reformas de orden interno que se dan de manera paralela a estos acuerdos³², que incluyen el fortalecimiento de los recursos humanos, la capacidad institucional para el comercio y el mejoramiento de la competitividad y oportunidades comerciales.

Asimismo, la OEA ha creado mecanismos que le permiten tener una mayor capacidad de alcance al público en general con el fin de mejorar en éste la comprensión de los fenómenos comerciales. Esto ha sido posible con el fortalecimiento del SICE y con la realización de diversos seminarios³³, cursos³⁴, reuniones³⁵ y debates de políticas³⁶ con legisladores, periodistas, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales, negociadores, analistas, entre otros.

Para países como Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana, que firmaron de manera conjunta el tratado de libre comercio antes mencionado con Estados Unidos, y Panamá, que también firmó un tratado con este país en junio de 2007, los talleres que ha ofrecido la Organización han sido de provecho para entrar en estos acuerdos.

Adicionalmente, la Unidad de Comercio de la OEA se ha destacado por dar origen a varias publicaciones que han servido de soporte a proyectos de creación de capacidades y otros llevados a cabo en beneficio de los Miembros de la Secretaría General de la OEA y por formar redes con comunidades académicas del hemisferio que se ocupan de cuestiones de comercio e

Comunidad Andina, la Secretaría de Información Económica Centroamericana, entre otras.

³² Incluyendo procedimientos de inversión, definición de la reforma más apropiada a los marcos regulatorios existentes, la promoción de exportaciones de sectores de servicios clave, la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas economías, la asistencia en la creación de vínculos y conexiones del sector privado y en especial para las pequeñas y medianas empresas, la asistencia para comprender y aplicar regulaciones de propiedad intelectual y proveer ayuda para identificar y canalizar el financiamiento al comercio.

³⁵ Como la “Reunión del Comité Consultivo OEA-CIDA para el Fortalecimiento de Capacidades Comerciales” en el Caribe.

³⁶ Como “Alianzas Pyme vis-à-vis el TLC: Fortalecimiento de la Capacidad Productiva y de Internacionalización de las Pymes”

integración a través de la Red de Investigación sobre Comercio de las Américas –NetAmericas-³⁷.

En la actualidad, el trabajo de la OEA en el tema de comercio e integración se viene desarrollando de acuerdo al “Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral 2006 – 2009”. La meta principal de este Plan es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para promover la igualdad de oportunidades y erradicar la pobreza extrema mediante el fomento de la capacidad de los recursos humanos y el fortalecimiento institucional.

Para la OEA, la cooperación solidaria abarca a todos los Estados miembros, independientemente de su desarrollo, esto implica superar el concepto tradicional de tipo asistencial, para desarrollar programas de cooperación solidarios que, sin pretender imponer modelos, apoyen las medidas económicas y sociales que tomen los países, en especial para combatir la pobreza. El propósito es prestar una mayor atención a la cooperación horizontal y multilateral y a la participación de las comunidades, la sociedad civil y el sector privado en la solución de los problemas.³⁸

Dos niveles estratégicos enmarcan este Plan de Acción, uno político, dirigido a fortalecer el diálogo, así como los acuerdos y los mecanismos institucionales que son básicos para que tanto los gobiernos como la Secretaría General puedan implementarlo y, uno programático, a través del cual se busca identificar una serie de áreas prioritarias³⁹ para asegurar la implementación focalizada y efectiva de éste.

Por otro lado, en términos políticos, la OEA ha servido de escenario para que los representantes de los países miembros den a conocer sus diversos puntos de vista sobre temas comerciales o en otros casos, utilicen este foro multilateral para invitar a los países a unirse a una u otra iniciativa.

³⁷ Información disponible en el sitio web de la Sección de Comercio de la OEA: http://2005.sice.oas.org/TUNIT/OASandTrade_s.asp

³⁸ Unidad de Comercio. *Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral 2006 – 2009*. Organización de los Estados Americanos –OEA-, Junio de 2006.

³⁹ Desarrollo social y generación de empleo productivo; educación; diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados; desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; fortalecimiento de las instituciones democráticas; desarrollo sostenible del turismo; desarrollo sostenible y medio ambiente; cultura.

Ejemplo de ello fue la 35a reunión de la Asamblea General de la OEA en el 2005, en la cual el Presidente de Estados Unidos George W. Bush, resaltó que el futuro de la paz y el bienestar de las Américas será solamente posible a través del libre comercio, poniendo como ejemplo el CAFTA – DR, diciendo que este tratado:

“...ofrece una oportunidad histórica para llevar prosperidad a los ciudadanos de nuestro hemisferio que no la conocen...” y que “una América donde todas las personas viven en prosperidad será más pacífica. Y una América cuyos países reducen barreras al comercio entre nosotros hará una región más competitiva en una economía global”.⁴⁰

Bush, asimismo, hizo énfasis en la importancia de los gobiernos democráticos diciendo:

“sólo un país en nuestro hemisferio está fuera de esta sociedad democrática de naciones, pero algún día Cuba alcanzará la libertad” “Estados Unidos comparte con ustedes (con los delegados de los 34 países de los miembros de la OEA) el compromiso de construir una América que viva en libertad, con comercios libres y crecientes en prosperidad”.⁴¹

Posterior a la intervención de Bush, hizo lo propio Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, ante los mismos representantes de los diferentes países miembros de la OEA. Amorim advirtió que para que la democracia realmente se presente como se quiere entre los países pobres, es necesario tener un ambiente internacional favorable argumentando que:

“en el área de comercio, sobre todo es necesario eliminar los millones de dólares de subsidios dados a productores ineficientes en países desarrollados”.⁴²

E invitando a la OEA a establecer una *cooperación constructiva* con la isla comunista diciendo que:

“la cooperación constructiva, a pesar de las diferentes percepciones, es la mejor vía para asegurar los

⁴⁰ Brazzil Magazine. “At OAS Bush Calls for Free Trade and Brazil for End to Subsidies”. Junio 7 de 2005.

Disponible en el sitio web:

<http://www.brazzilmag.com/content/view/2697/54/>

⁴¹ Brazzil Magazine. “At OAS Bush Calls for Free Trade and Brazil for End to Subsidies”. Junio 7 de 2005.

Disponible en el sitio web:

<http://www.brazzilmag.com/content/view/2697/54/>

⁴² Brazzil Magazine. “At OAS Bush Calls for Free Trade and Brazil for End to Subsidies”. Junio 7 de 2005.

Disponible en el sitio web:

<http://www.brazzilmag.com/content/view/2697/54/>

objetivos de la Carta Democrática de la OEA se lleven a cabo plenamente”.⁴³

La OEA, además de servir como escenario para la manifestación de posturas de los diferentes representantes de los Estados Miembros, también ha sido el lugar propicio para que la sociedad civil muestre su descontento. Si bien a los recintos de la OEA solamente entran las delegaciones de cada país, afuera del edificio, en Washington D.C., se han dado cita los ciudadanos comunes que se oponen a tratados de libre comercio como el CAFTA –DR y quienes saben que acuerdos como éste son firmados en este antiguo edificio de la capital estadounidense y cuentan con el aval de esta Organización.

4. Conclusiones

La OEA ha desempeñado en los últimos 15 años un papel destacado como promotor y dinamizador de la integración comercial en el continente americano, y aunque los protagonistas de estos procesos han sido los Estados, la Organización ha apoyado la realización y posterior implementación de varias negociaciones comerciales, labor que ha sido determinante para fortalecer las capacidades comerciales de algunos países, especialmente en Centro América y el Caribe. El caso en el que más claramente se puede ver este trabajo es la negociación del ALCA, proceso que la OEA acompañó desde el comienzo y que coincidió con la presencia de Cesar Gaviria como Secretario General de la Organización.

En el marco de la OEA y con la llegada de Insulza a la Secretaría General, en lo posible, las políticas de la institución se han orientado hacia el favorecimiento del ámbito social, para atender las necesidades de los ciudadanos comunes y no favorecer solamente los intereses corporativos, como se ve reflejado en el “Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral 2006 – 2009”.

Aunque el ALCA no llegó a un feliz término y la modalidad que empezó a manifestarse en el hemisferio fue la de acuerdos comerciales bilaterales bajo el liderazgo de Estados Unidos, países como Venezuela y Cuba, anunciaron también la firma de 49 acuerdos de cooperación bilateral, pero con fines sociales, para hacer contrapeso a la alternativa del modelo neoliberal. Asimismo, esta propuesta constituye un contrapeso económico que otorga prioridad a la integración

⁴³ Brazzil Magazine. “At OAS Bush Calls for Free Trade and Brazil for End to Subsidies”. Junio 7 de 2005.

Disponible en el sitio web:

<http://www.brazzilmag.com/content/view/2697/54/>

latinoamericana enfocada a construir consensos entre quienes comparten espacios geográficos, vínculos históricos y culturales, necesidades y potencialidades comunes, la Alternativa Bolivariana para las Américas – ALBA-.

Si bien el papel de la OEA ha sido determinante en algunos casos y restringido en otros, es importante resaltar también las perspectivas que han tomado los temas comerciales en los últimos años en el continente americano. Se pasó de un estado de confianza casi irrestricto en el comercio como motor del desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de las personas que predominaba al inicio de la década de los noventa, a una nueva visión que considera los límites de este modelo, en especial la incapacidad para beneficiar a los más pobres. De esta forma, aunque actualmente se reconoce la influencia positiva de la liberalización comercial y de la integración en el crecimiento económico, asimismo se admite que es insuficiente para disminuir la pobreza y la inequidad en el continente.

Esto exige en el futuro la promoción de esquemas de integración que tengan en cuenta aspectos que vayan más allá de los temas comerciales y que contengan mecanismos que permitan atenuar las ya graves desigualdades sociales en el hemisferio. Asimismo, desde la CEPAL⁴⁴ se han producido reflexiones sobre la importancia de incluir en la agenda de integración el desarrollo de mecanismos financieros regionales propios, mecanismos a través de los cuales sea posible apoyar a países en crisis con recursos de la región y que aprovechen la experiencia de entidades como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y del BID. Una iniciativa en este sentido es el Banco del Sur, entidad impulsada por el presidente venezolano Hugo Chávez con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia y que busca ser una alternativa al FMI y al BM⁴⁵. Posteriormente, Colombia y Ecuador se vincularon al proyecto.

Las políticas que promueven la liberalización comercial en los países del tercer mundo han sido rechazadas desde numerosos escenarios, destacándose las críticas formuladas por Joseph Stiglitz quien considera que ésta trae grandes beneficios sólo si es realizada por economías maduras, con mercados libres de riesgo y

pleno empleo. En el caso de los países en desarrollo, que no cumplen con estas condiciones, la liberalización comercial los expone a grandes riesgos como aumento del desempleo y de la pobreza y estancamiento del crecimiento, situaciones que afectan especialmente a la población más pobre.⁴⁶ Adicionalmente, en la práctica varios países han comenzado a revertir las medidas neoliberales adoptadas a comienzos de los noventa, por ejemplo, Venezuela adoptó un control de cambios a las exportaciones y asimismo tanto ese país como Bolivia han nacionalizado varias empresas estratégicas.

No obstante, otra visión promovida principalmente por Estados Unidos continúa defendiendo las medidas de liberalización y establece una relación directa y positiva entre libre comercio y democracia⁴⁷.

Por la misma lógica con la que fue concebida la Organización, el margen de maniobra con el que cuenta para promover cualquier iniciativa que se enmarque en uno u otro esquema es limitado y está condicionado a la voluntad de los Estados. Asimismo, es difícil que se pueda negar a apoyar cualquier proyecto que cuente con el apoyo de los países miembros, por ejemplo la firma de tratados de libre comercio de orden bilateral, pues sus misiones son principalmente de acompañamiento y de apoyo, las decisiones *per se*, están completamente en manos de los Estados.

⁴⁴ José Antonio Ocampo, “Pasado, presente y futuro de la integración regional”. Revista *Integración y Comercio*. BID Intal. N° 13. Vol. 5. Argentina. 2001. p.149-161

⁴⁵ BBC. “Definen detalles del Banco del Sur”. 3 de mayo de 2007. BBC mundo.com. Disponible en el sitio web: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_662000/6620181.stm

⁴⁶ Joseph Stiglitz. “Social justice and global trade”. Far Eastern economic review. Hong Kong. Marzo de 2006, tomo 169, N° 2 P. 18-22

⁴⁷ Servicio noticioso del Departamento de Estado de Estados Unidos. “Acuerdos de libre comercio dan impulso a la democracia en América latina”. Washington, 9 de mayo de 2007. Documento disponible en el sitio web <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=May&x=20070509160947pii0.2140619>

El Observatorio de Política Exterior Colombiana –OPEC, tiene como misión el estudio sistemático, investigación, seguimiento y divulgación de los temas de la política exterior colombiana, así como de los acontecimientos del medio internacional que inciden en dicha política. El Observatorio se ha propuesto enfocar su atención de manera especial sobre los actores, los procesos y los resultados de la política exterior de Colombia, con el ánimo de enriquecer el conocimiento y debate público sobre temas internacionales, hacer seguimiento a la gestión pública en el medio externo y promover vínculos con instituciones similares dentro y fuera del país.

El OPEC está adscrito al Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Carrera 6 A No. 14 – 13
Edificio Santa Fe, Universidad del Rosario.
Teléfono: 3414006 ext. 242 – 234 – 273