



CARNEGIE ENDOWMENT
for International Peace

POLICY OUTLOOK

COMERCIO, EQUIDAD Y DESARROLLO

Número 4

Noviembre de 2002

Control de la Corrupción: Clave para el Comercio Orientado al Desarrollo

RESUMEN

Los costos económicos y sociales de las distorsiones del mercado inducidas por la corrupción son reconocidos en todas partes. En respuesta, los grupos de la sociedad civil, los gobiernos y las instituciones internacionales están adoptando medidas, todos ellos, para poner fin a los efectos corrosivos de la corrupción sobre el desarrollo. Como complemento necesario de dichas iniciativas emergentes anticorrupción, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha de unirse ahora a esta iniciativa y formular mecanismos concentrados en el comercio para prevenir la corrupción. Una oportunidad clave a este respecto la constituye el convenio potencial de la OMC sobre la transparencia en las adquisiciones de los gobiernos. La resistencia a su inclusión como parte de la Reunión Ministerial de Doha de la OMC fue más fuerte cuando provenía de los países en desarrollo, precisamente aquellos países que podían obtener los mayores beneficios de la reforma anticorrupción. Más allá de este estancamiento, los miembros de la OMC han de comprometerse a luchar contra la corrupción a través de las fronteras en tanto promueven confianza y cooperación entre los países industrializados y en desarrollo para lograr una reforma institucional más amplia de la Organización Mundial del Comercio.

La misión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) descansa en el principio de que las barreras para el comercio son barreras para el desarrollo. Comparto esta creencia. Y, sin embargo, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo, Transparency International está intensamente preocupada por la concentración inamovible de la OMC en la eliminación de las barreras para el comercio y su falta de atención a los fenómenos que obstruyen el desarrollo y que acompañan a la liberalización del comercio.

La liberalización del comercio puede desencadenar las fuerzas del mercado global que, si no se controlan, pueden a su vez conducir a la explotación de la mano de obra, recrudecer la pobreza y espolear el conflicto. Los gobiernos fuertes y responsables que se esfuerzan por prevenir dichos resultados son esenciales si queremos que la liberalización fomente un desarrollo sostenible. Por esta razón, Transparency International está especialmente preocupada con la corrupción del comercio interfronterizo,

cuyo efecto corrosivo sobre la integridad de los gobiernos debilita profundamente la correlación entre el crecimiento del comercio y el bienestar de la sociedad. Transparency International insta, por tanto, a la OMC a que reconozca la lucha interfronteriza como una de sus responsabilidades principales e inmediatas.

La finalidad de la OMC consiste en liberalizar el comercio, pero el comercio no es un fin en sí mismo. Incluso el defensor más acérrimo de la economía neoliberal convendría en que la meta de la liberalización del comercio consiste en contribuir al desarrollo económico y humano. Sin embargo, si bien la OMC ha conseguido aumentar el volumen del comercio internacional, no todos los participantes han realizado ganancias en materia de asistencia social. Más bien, la liberalización ha extendido las oportunidades para promover prácticas competitivas sin trabas mientras que aumentaba substancialmente la corrupción relacionada con el comercio nocivo. Si la OMC ha de garantizar que el comercio mundial fomente el desarrollo, o al menos que la corrupción no sea un gran impedimento, entonces ha de evitar la hipótesis errónea de que la liberalización fomenta automáticamente el desarrollo y unirse a otras instituciones internacionales en diseñar estrategias para combatir la corrupción.

EFFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

La competencia puede definirse como la lucha por los recursos que son inadecuados para atender las necesidades de todos. Detrás de la campaña de la OMC para la eliminación de las barreras para el comercio está la hipótesis de que el libre comercio fomenta la competencia y, por tanto, una producción más eficiente de los bienes y servicios en beneficio de *todos*. Ni que decir tiene que políticas bien concebidas y las correspondientes instituciones son esenciales

para una competencia eficaz. En los casos en los que la voluntad política y las instituciones de promoción de la competencia son débiles, la corrupción puede prosperar.

La corrupción engendra malas opciones, fomentando la competencia en el soborno en vez de fomentarla en la calidad o el precio. Al inhibir el desarrollo de un mercado saludable y fomentar la mala gestión en las instituciones públicas, la corrupción distorsiona y mina el desarrollo. En última instancia, niega una mejor calidad de vida a los miembros más vulnerables de la sociedad.

En el contexto del comercio internacional, la corrupción significa con harta frecuencia el hecho de que los más pobres del mundo han de pagar precios más elevados no sólo por la corrupción de sus propios funcionarios sino también por las empresas exportadoras radicadas en los países industrializados. Una vez que se ha institucionalizado un patrón de sobornos, invariablemente promueve una cultura de ilegalidad, fomenta la ineficacia del mercado y destruye las oportunidades de desarrollo. Si no contenemos la corrupción, crecerá. Sus costos son evidentes en las distorsiones económicas originadas por el soborno y por instituciones gobernantes debilitadas.

Si bien la corrupción es tan antigua como generalizada, no es ni neutra ni inevitable. A pesar de que pruebas materiales sobre la incidencia y magnitud de la corrupción son difíciles de encontrar, las indagaciones ponen de relieve que el problema varía mucho entre los países y los sectores comerciales. Además, aun dentro de los países, los estudios indican que algunas entidades públicas –por ejemplo las que tratan de las aduanas y los impuestos– son más propensas a la corrupción que otras. Esto indica que los remedios son posibles. Pero, antes de considerar los esfuerzos por contener la corrupción, examinemos sus pruebas.

LA EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA CORRUPCIÓN

Hasta hace unos cuantos años, los economistas estaban de acuerdo por lo general en que la propensión al soborno por los agentes del sector privado no podía medirse significativamente. La búsqueda de ganancias inducía a todos los competidores a comportarse de igual forma –por ejemplo, a pagar sobornos en un entorno que exige dichos sobornos. Así pues, el campo de juego podía ser relativamente nivelado, incluso si esto significaba que la corrupción prosperaba.

El Índice de Transparency International sobre el Pago de Sobornos, que se publicó por primera vez en 1999, contradice esta noción. La encuesta de 2002 en la que se basó el índice se realizó entre 835 dirigentes mercantiles, ejecutivos de empresas de contabilidad certificadas, cámaras binacionales de comercio, bancos comerciales y oficinas de abogados en 15 mercados emergentes. Los resultados indican que a las empresas de algunos países se les considera notablemente más propensas a ofrecer sobornos que a las empresas de otros países. El Cuadro 1 presenta los principales países exportadores del mundo clasificados por la disposición percibida de sus empresas a ofrecer sobornos en los mercados emergentes encuestados.

Cuadro 1. Índice de Transparency International sobre el Pago de Sobornos, 2002

Rango	Economía o Grupo	Puntuación ^a
1	Australia	8,5
2	Suecia	8,4
(empate)	Suiza	8,4
4	Austria	8,2
5	Canadá	8,1
6	Holanda	7,8
(empate)	Bélgica	7,8
8	Reino Unido	6,9
9	Singapur	6,3
(empate)	Alemania	6,3
11	España	5,8
12	Francia	5,5
13	Estados Unidos	5,3
(empate)	Japón	5,3
15	Malasia	4,3
(empate)	Hong Kong	4,3
17	Italia	4,1
18	Corea del Sur	3,9
19	Taiwán	3,8
20	República Popular China	3,5
21	Rusia	3,2
	Compañías nacionales ^b	1,9

^a Una puntuación de 10 significa que la economía está totalmente libre de corrupción; una puntuación de 0 significa que depende casi por completo de la corrupción para retener una participación en el mercado.

^b Compañías radicadas en los países en desarrollo encuestados.

Fuente: Datos proporcionados por Transparency International en una encuesta realizada entre diciembre de 2001 y marzo de 2002 por Gallup Internacional.

ACERCA DEL AUTOR

Peter Eigen es el fundador y presidente de Transparency International, principal organización sin fines de lucro más destacada dedicada a la lucha contra la corrupción. Nació en Augsburg, Alemania, y se formó como abogado. Durante 25 años ha trabajado en el desarrollo económico, principalmente en calidad de gerente del Banco Mundial para África y América Latina. En 2001 pasó a ser erudito visitante en la Carnegie Endowment for International Peace y conferenciante profesional en la Escuela Nitze de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins.

Quizás sorprenda menos la diferencia entre los sectores importantes del comercio internacional y la inversión. Tal como se indica en el Cuadro 2, ciertos sectores, tales como obras públicas y construcción y la industria de los armamentos, son especialmente propensos al soborno, mientras que otros que requieren recursos inamovibles de largo plazo, tales como la agricultura, lo son menos.

Una investigación adicional demuestra que los países y sectores exportadores que son propensos a ofrecer sobornos pueden obtener una ventaja competitiva en mercados de importación corruptos. En cambio, en mercados de importación transparentes, dicha ventaja competitiva no puede lograrse mediante el pago de sobornos. La competencia en un ambiente corrupto destruye la premisa de que la mejor oferta en términos de precio y calidad ganará. En los casos en los que las opciones de importación se determinan ofreciendo y aceptando sobornos, los productos importados no son los que mejor sirven al comprador o al público sino más bien los que maximizan los ingresos procedentes de sobornos. En un círculo vicioso de competencia en sobornos, los únicos ganadores, si es que los hay, son quienes aceptan los sobornos. Ciertamente, los costos de las distorsiones del comercio inducidos por la corrupción no pueden estimarse suficientemente. Sin embargo, los costos monetarios de la corrupción, aunque representan una cuestión sin importancia para los países pobres, parecen casi insignificantes cuando se les compara con las oportunidades de desarrollo perdidas mediante una corrupción en gran escala.

Las distorsiones resultantes en gastos públicos e inversiones —en detrimento de la educación, la atención primaria de salud y otras actividades que fomentan el desarrollo humano y promueven obras públicas inapropiadas y compras de

Cuadro 2. Soborno por sector empresarial

Sector	Puntuación ^a
Obras públicas y construcción	1,3
Armamento y defensa	1,9
Petróleo y gas	2,7
Bienes raíces y propiedad	3,5
Telecomunicaciones	3,7
Generación y transmisión de electricidad	3,7
Minería	4,0
Transporte y almacenamiento	4,3
Productos farmacéuticos y atención médica	4,3
Fabricación de maquinaria pesada	4,5
Banca y finanzas	4,7
Industria aeroespacial civil	4,9
Silvicultura	5,1
Tecnología de la información	5,1
Pesquerías	5,9
Fabricación de maquinaria ligera	5,9
Agricultura	5,9

^a Las puntuaciones son medias promediadas de todas las respuestas en una escala de 0 a 10, en la que 0 representa niveles percibidos de corrupción muy altos y 10 representa corrupción no percibida.

Fuente: Encuesta de Transparencia Internacional sobre el Pago de Sobornos, 2002, sondeo de opinión de 835 dirigentes y ejecutivos empresariales en 15 economías emergentes.

armamentos— deberían considerarse como algunos de los delitos más perniciosos contra la humanidad en nuestra época. Estos delitos de corrupción no pueden contenerse, ni mucho menos eliminarse, exponiendo meramente a los culpables, avergonzando a hombres de negocios en el ámbito internacional o culpando a las élites de los países en desarrollo. Solo una coalición concertada de instituciones públicas y personas bien intencionadas puede esperar organizar las estrategias sistémicas requeridas para hacer frente al reto.

A medida que los informes de corrupción generalizada asociada con obras públicas inapropiadas y negocios de armamentos aparecen en los medios informativos y avivan las protestas antiglobalizantes, estos actos de corrupción trivial exasperan a los empresarios, a los inversionistas y a los ciudadanos ordinarios en sus transacciones cotidianas. Si puede obtenerse un permiso de importación sólo sobornando a los funcionarios públicos y si los inversionistas extranjeros son obligados a “negociar” las regulaciones de entrada, las posibilidades de desarrollo sufren. Numerosos estudios han demostrado que la corrupción, en grado no menor que el de otras barreras no arancelarias, constituye un gran elemento de disuasión del comercio que, a lo largo del tiempo, podría reducir notablemente la corriente comercial.

La inversión exterior directa también se ve negativamente afectada por la corrupción. Por ejemplo, Shang-Jin Wei de la Brookings Institution, que investigó las corrientes bilaterales entre 14 países de origen y 45 países receptores en 1990 y 1991, determinó que la corrupción tiene un efecto negativo importante en la inversión exterior directa. De acuerdo con sus resultados, un incremento en el nivel de la corrupción desde el de Singapur al de México equivale a aumentar la tasa de impuestos en más de 20 puntos porcentuales. En fecha más reciente, un estudio publicado por el Foro Económico Mundial demostró un efecto adverso de la corrupción en la inversión exterior directa en los países africanos.

Las repercusiones son claras: los inversionistas tienden a evitar los países con altos niveles de corrupción. Es igualmente aparente que los países que más necesitan la inversión exterior son los que más sufren la corrupción.

EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN COMO COMPROMISO COMERCIAL

La corrupción ha surgido como tema central en el temario internacional. Por ejemplo, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, toda una serie de jefes de estado, ministros de finanzas y desarrollo y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) recalcaron la importancia de controlar la corrupción. El juicio fue universal: cada vez que impera la corrupción, las aspiraciones de desarrollo seguirán siendo un sueño sin esperanzas. Ciertamente, si la corrección política no hubiera descartado las precondicionalidades, el control de la corrupción como condición sine qua non para aumentar la ayuda al desarrollo y a la inversión privada hubiera sido con toda seguridad uno de los puntos principales del consenso en Monterrey.

Actividades internacionales encaminadas a contener la corrupción

El consenso contra la corrupción que se evidenció en Monterrey difícilmente viene como sorpresa. La conciencia acerca de la corrupción y sus efectos ha estado aumentando constantemente desde mediados de la década de 1990. Hasta la fecha, la mayoría de las organizaciones y entidades internacionales han declarado su intención de contribuir a la lucha contra la corrupción. Arguyendo que la corrupción es una cuestión económica y de ahí su preocupación; el Banco Mundial lanzó en 1996 su primera batalla contra la corrupción tanto internamente como en los países con los que trabaja. El FMI, aunque optando por un enfoque menos proactivo, ha emprendido la lucha contra la corrupción como componente central de su política crediticia.

A medida que las empresas se han globalizado, también se ha hecho menos y

menos realista decir que la corrupción deberían abordarla solamente los países en desarrollo. La Convención sobre Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de 1997 fue el tema más destacado para abordar el lado de la oferta del soborno internacional. La convención, que entró en vigor en 199 y desde entonces ha sido ratificada por 34 países –entre ellos, 29 de los 30 miembros de la OCDE–, requiere que las partes penalicen el soborno de los funcionarios públicos extranjeros y proporcionen ayuda jurídica mutua para facilitar las indagaciones de presuntas infracciones. Además, contempla inspecciones regulares de los países para asegurar cumplimiento.

Alrededor de esa misma fecha se iniciaron varios acuerdos regionales, de contenido y objetivos similares a los de la convención de la OCDE. En 1996, la Organización de los Estados Americanos convino en una Convención Interamericana contra la Corrupción. Un año después, la Unión Europea abordó la cuestión, dictaminando una convención que pretendía penalizar la corrupción tanto activa como pasiva. Aunque bastante modesta, esta convención no ha sido ratificada aún por la mayoría de sus 15 signatarios.

El Consejo de Europa, ahora un importante determinante en el derecho internacional, llegó incluso más lejos que otras instituciones internacionales en su Convención sobre Derecho Penal relativa a la Corrupción de 1999 y la Convención de Derecho Civil relativa a la Corrupción de 1999. De conformidad con la Convención de Derecho Penal, que entró en vigor en julio de 2002, y cada parte legislará medidas nacionales para contrarrestar la corrupción en la vida pública, la administración pública y el sector privado. Además, las empresas serán sometidas a la ley penal y a medidas

que faciliten la recogida de pruebas y la confiscación de las utilidades. El nudo corredizo se apretará pronto aún más con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Los esfuerzos por combatir la corrupción han de continuar y hacerse más eficaces. La OMC podría desempeñar un papel importante en consolidar y ayudar en estas actividades en todo el mundo.

¿Qué papel debería desempeñar la OMC?

A pesar de los esfuerzos encomiables de las instituciones internacionales por criminalizar la corrupción, el crecimiento del comercio internacional ha ampliado las oportunidades de fraude y falta de honradez. Como bien se sabe, en los casos en los que las instituciones son débiles, la corrupción puede prosperar y donde el riesgo de ser aprehendido es menor y las ganancias desproporcionadamente grandes, la corrupción sí que prospera. Esto ocurre ciertamente en la esfera del comercio global. A medida que ha aumentado la corrupción, la necesidad de políticas y mecanismos concentrados en el comercio para prevenir la corrupción no ha disminuido.

¿Qué papel puede desempeñar la OMC en combatir la corrupción? Aunque el acuerdo de la Ronda Uruguay de 1994 no abordó explícitamente la corrupción, el control de la corrupción en el comercio internacional ha sido un elemento del GATT desde 1947. El Artículo X incluye texto concebido para promover una mayor transparencia de las leyes, disposiciones, decisiones judiciales y dictámenes administrativos relacionados con el comercio; lamentablemente, no se ha utilizado ampliamente. En años recientes, los miembros de la OMC comenzaron a debatir los efectos posibles anticorrupción de las normas comerciales existentes. De acuerdo con un documento de trabajo de la OMC “el

objetivo principal del Artículo X es lograr la transparencia”. Si las metas finales de desarrollo de la Declaración Ministerial de Doha han de cumplirse, entonces la OMC ha de proceder a mejorarlas con prontitud y hacerlas más eficaces.

Tomando en cuenta las iniciativas de otras organizaciones, las normas de la OMC deberían concentrarse en la prevención, tanto como sea posible, en vez de la penalización. Un entorno jurídico y reglamentario más transparente es fundamental para prevenir la corrupción en las transacciones nacionales y transnacionales. Las disciplinas existentes de la OMC, tales como el Artículo X, son un punto de partida importante. Sin embargo, su ámbito necesita ampliarse y se necesita lograr un mayor cumplimiento de dichas disposiciones. Las medidas preventivas son especialmente vitales para los países pobres y, en la práctica, la corrupción promueve inversiones infraestructurales infladas mientras que las necesidades básicas tales como la educación primaria y la atención de salud –donde las posibilidades de encontrar funcionarios corruptos son menores– tienden a caer por su propio peso. Moral, económica y políticamente, los costos de oportunidad de desarrollo humano perdidos son impresionantes.

Desde el punto de vista financiero, el enfoque de prevención es claramente preferible. La transparencia, la conciencia pública y un sistema de normas voluntarias y bien aceptadas son poco costosos. El enjuiciamiento y castigo son, en comparación, costosos y complejos, y requieren un aparato judicial y policial profesional. La acción punitiva no puede omitirse totalmente, pero cuanto mejor sea la prevención, tanto menos formal necesitará ser la ejecución de la ley.

Una lección importante que debe sacarse de las iniciativas internacionales de lucha contra la corrupción es la de que la mayoría tienen

orígenes improbables: el sector privado y la sociedad civil, los gobiernos y la sociedad civil, u ocasionalmente estos tres grupos. Ciertamente, las coaliciones de personas interesadas han estado a la vanguardia del movimiento que promueve el buen gobierno y la responsabilidad. Cuando una coalición de empresas de amplia base, el gobierno y la sociedad civil pueden convenir en qué hacer, las estrategias pueden conceptualizarse, las herramientas para controlar la corrupción elaborarse y establecerse convenios. Por ejemplo, la Cámara Internacional del Comercio realizó una campaña con Transparency International a favor del tratado de la OCDE y, desde entonces, Transparency International ha ayudado a vigilar el cumplimiento. La creatividad y practicalidad de estas coaliciones son evidentes en otras actividades para vigilar el comportamiento de la empresa privada.

La moral está clara: la OMC no necesita diseñar sola sus políticas de lucha contra la corrupción y mecanismos de ejecución. Toda una serie de coaliciones de interesados múltiples han demostrado que pueden producir resultados y, lo que es más importante, asegurar una amplia aceptación.

Si queremos que la globalización sobreviva, ha de ser mejor administrarla en beneficio de todos. Las soluciones fraccionarias pueden ser muy útiles como experimentos, pero un control eficaz de la corrupción exige una solución holística que combine su alcance global y el conocimiento perspicaz del sistema comercial con sensibilidad social y política. Dicha solución no puede lograrse sin el liderazgo, los recursos y la convicción por parte de la OMC de que la reforma no ha de posponerse por más tiempo. La oportunidad de actuar es propicia. Los gobiernos están muy interesados en introducir nuevas normas contra la corrupción que se apliquen al comercio interfronterizo y deberían aceptar la ayuda de la OMC.

TRANSPARENCIA EN LAS ADQUISICIONES DEL GOBIERNO

La OMC, a diferencia de sus organizaciones hermanas, no ha identificado hasta la fecha la corrupción como una de sus preocupaciones, y mucho menos como una de sus responsabilidades. Sin embargo, su acuerdo potencial sobre transparencia en las adquisiciones del gobierno pudiera ser útil para combatir la corrupción. Por una parte, es un ejemplo primordial del potencial de la OMC para reducir las oportunidades de prácticas corruptas en un área clave del comercio mundial. Por otro lado, refleja la obligación institucional que restringe la capacidad de la OMC para hacer frente a cuestiones globales.

Probablemente no hay una forma más directa de reducir la corrupción en el sistema de comercio multilateral que la de hacer frente a las adquisiciones gubernamentales. La OCDE estima que los presupuestos anuales para las compras gubernamentales ascienden a 5 billones de dólares. Una gran proporción de estos desembolsos se destina a servicios públicos, tales como transporte, educación y salud. Y, sin embargo, estas inversiones se hacen a menudo de forma especialmente dispendiosa.

Los especialistas han encontrado que demasiadas inversiones y compras gubernamentales son antieconómicas, innecesarias, exageradas, ineficaces y demasiado onerosas. Con harta frecuencia, el verdadero costo de una adquisición no se hace público por temor a no obtener las aprobaciones necesarias. Los costos reales emergen lentamente durante la ejecución, de ordinario cuando es demasiado tarde para deshacer una erogación original. Una razón de tal asignación desacertada de recursos es una incompetencia total. Pero, con más frecuencia, funcionarios poco éticos —a menudo en colusión con consultores, proveedores y contratistas deshonestos— influyen en la selección de proyectos. Existe

una evidencia generalizada de que un proceso completo y transparente de toma de decisiones —desde la planificación hasta la ejecución— sacará a relucir las fallas económicas, de diseño u operativas y movilizará la opinión pública contra el desperdicio.

La experiencia también demuestra que, en las adquisiciones públicas, el uso de licitaciones competitivas en condiciones transparentes reduce el riesgo de manipulación y corrupción. Como norma, esto resulta en precios más bajos, ya que estos son determinados por la competencia basada en la calidad y el precio en vez del soborno. Los expertos estiman que, en los casos en los que la corrupción es sistémica, ésta puede hacer aumentar los costos en 20% a 30% y puede resultar en compras de calidad más baja, o incluso en inversiones totalmente desperdiciadas.

La transparencia en las adquisiciones redundante en el interés tanto del vendedor como del comprador. Muchas empresas han descubierto que el operar en un mercado no transparente, en el que la corrupción prospera, es más costoso e intrínsecamente poco fiable y cada vez más arriesgado. Esto se debe al costo de los sobornos, a la incapacidad de hacer cumplir legalmente las transacciones gestionadas con sobornos, a la inestabilidad de regímenes corruptos y la posibilidad de enjuiciamiento penal. Debido a que las empresas también están descubriendo que los escándalos de corrupción pueden perjudicar los nombres de marca en los que han empleado fortunas para promoverlas, muchos aprueban un mercado sin sobornos. En varios sectores comerciales, los actores globales principales han reconocido la ventaja de la competencia sin corrupción y están en vías de negociar “normas comunes de competitividad”.

Aun así, el entorno de adquisiciones internacionales dista mucho de ser transparente. Aunque muchos países tienen

normas de adquisiciones bastante buenas, éstas son soslayadas habitualmente y, por tanto, son en su mayor parte inútiles. Las cláusulas de elusión basadas en una presunta “urgencia” o “emergencia” son comunes, con lo que se erosiona el principio de “libre competencia”. Además, las ofertas son evaluadas de ordinario por un pequeño grupo de funcionarios en secreto, evitando con ello la manipulación. La transparencia es, por tanto, la esencia. Ciertamente, es la mejor garantía de que se aplicarán las normas.

La OMC debería ser responsable de formular un marco operativo que funcione para eliminar las distorsiones de las adquisiciones públicas. El presente Acuerdo Plurilateral de Adquisiciones Públicas (GPA), en vigor desde enero de 1996, contiene algunos de los mismos requisitos básicos sobre transparencia, pero también tiene demasiado pocos signatarios para tener una eficacia generalizada. Los países en desarrollo en particular, se han abstenido de firmar el acuerdo debido a que contiene normas de acceso al mercado en las cuales no pueden ofrecer preferencias a industrias incipientes o licitantes nacionales. Debido a que la no discriminación es un elemento tan central del sistema de comercio multilateral y debido a que el GPA no ha sido ampliamente aceptado, el trabajo en un nuevo convenio ha venido realizándose desde 1996.

En las reuniones ministeriales de Seattle y Doha, los miembros de la OMC debatieron proyectos de propuestas para un nuevo convenio sobre transparencia en las adquisiciones del gobierno. En conjunto, estas propuestas, que no estuvieron sobrecargadas por cláusulas de acceso al mercado, comprenden los elementos esenciales de políticas transparentes de adquisiciones del gobierno:

- publicación de las leyes, procedimientos, decisiones judiciales y dictámenes administrativos;
- notificación pública oportuna de las oportunidades de licitación;
- información sobre requisitos de cualificaciones;
- publicación de documentación de licitación, incluida información sobre las especificaciones técnicas y los criterios para la adjudicación;
- decisiones transparentes sobre cualificación y otorgamiento de contratos;
- información para los licitantes no seleccionados en cuanto a por qué perdieron y a por qué se seleccionó a la empresa ganadora; y
- foros y procedimientos independientes para análisis.

Considerando los procesos poco claros utilizados por muchos países y la renuencia de muchos burócratas a divulgar libremente la información, puede esperarse que el convenio propuesto de la OMC engendre cambios en las prácticas de adquisiciones de los gobiernos. Al reducir el secretismo y la corrupción que éste produce, el acuerdo podría convertirse en una contribución importante para reducir un impedimento para el desarrollo.

Aunque todos los miembros de la OMC saldrán ganando con normas transparentes de adquisiciones, existe poca duda de que los países en desarrollo y los países en transición serán los más beneficiados. Con sus niveles elevados de deuda y un bajo volumen de financiamiento de la inversión exterior directa, necesitan todo el dinero que puedan ahorrar. Sin embargo, en Doha, cierto

número de países en desarrollo lograron bloquear el comienzo de las negociaciones sobre el acuerdo hasta 2003, cuando menos.

Si bien la resistencia de los países en desarrollo al convenio de adquisiciones continúa, los países industrializados han agregado combustible al fuego argumentando que un convenio futuro debería abarcar tanto los servicios como los bienes materiales. Argumentan que es artificial separar los bienes y los servicios ya que muchos contratos de adquisiciones incluyen ambas categorías. Y mantienen que un acuerdo de la OMC sobre bienes solamente sería un paso atrás en comparación con otros acuerdos internacionales. Finalmente, los que proponen incluir los servicios afirman que no existe razón para proporcionar menos transparencia en las adquisiciones de servicios que en las adquisiciones de bienes. Con los servicios surge la duda de si las cuestiones de transparencia no debiesen manejarse en el Acuerdo General sobre Comercio en Servicios que abre una caja de pandora de controversias.

Aunque estas cuestiones necesitan respuestas, no hay razón para no concluir un acuerdo sobre transparencia en las adquisiciones, independientemente de si incluye o no servicios. La mayoría de los puntos pendientes son más o menos técnicos y, con buena voluntad, podrían haberse resuelto hace mucho tiempo. De acuerdo con algunos expertos en adquisiciones, el trabajo que se ha realizado ha abordado prácticamente todas las cuestiones principales. No debería ser difícil iniciar negociaciones y concluir las en cuestión de meses.

La situación en tablas en cuanto a la transparencia en las adquisiciones sólo es uno de los diversos obstáculos políticos y legislativos que afronta la OMC. Parece que la oposición de muchos países en desarrollo a una mayor liberalización del comercio, en

general, y a la formulación de normas por parte de la OMC, en particular, no serán superadas por propuestas que se sospecha están beneficiando a los países industrializados. La resistencia a muchas reformas útiles parece emanar de una profunda falta de confianza generada por experiencias negativas con procesos de toma de decisiones apresurados y poco claros. De acuerdo con algunos funcionarios conocedores de la situación interna y muchos observadores concienzudos de la OMC, sólo una reforma institucional liberará a la OMC.

CONCLUSIONES

Con la excepción de la OMC, toda institución importante de buen gobierno global ha iniciado programas para combatir la corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil han demostrado su capacidad para apoyar tanto a los gobiernos como a los grupos del sector privado en esta iniciativa. Aunque pueden utilizarse muchos enfoques contra la corrupción, la transparencia representa la mejor forma de disuadirla y combatirla.

Independientemente de los esfuerzos encomiables por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y coaliciones de interesados múltiples por contener la corrupción del comercio interfronterizo, la evidencia empírica demuestra lamentablemente que ésta sigue siendo generalizada –y que distorsiona considerablemente el comercio y la inversión y resulta deplorablemente en la destrucción de oportunidades de desarrollo—. Debido a que se ha proclamado que las negociaciones comerciales actuales representan una “ronda de desarrollo”, hoy es más necesario que nunca el que la OMC emprenda una importante iniciativa encaminada a restringir aún más la corrupción del comercio. ■

La Carnegie Endowment normalmente no adopta posiciones institucionales sobre cuestiones de política pública; los criterios presentados aquí no reflejan necesariamente los puntos de vista de la dotación, sus funcionarios, su personal o sus síndicos.

©2002 Carnegie Endowment for International Peace

El proyecto sobre comercio, equidad y desarrollo busca solucionar las complicaciones del debate polarizado y desarrollar soluciones prácticas a las tensiones que ocurren en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. El proyecto trabaja con líderes de programas de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, el ambiente universitario, de negocios y laboral para crear nuevas ideas de cómo la liberalización del mercado y un desarrollo sostenible pueden aunarse para beneficio de ricos y pobres. John Audley, asociado senior, dirige el proyecto. Para obtener más información, visite www.ceip.org/trade

Carnegie Endowment for International Peace es una organización privada, sin fines de lucro, dedicada al desarrollo de la cooperación entre naciones y a promover la activa participación internacional de los Estados Unidos. Fundada en 1910, su trabajo es independiente y dedicado a la obtención de resultados prácticos.

RECURSOS CONEXOS DE CARNEGIE ENDOWMENT

Acceda a www.ceip.org/pubs para obtener ésta y otras publicaciones.

A Greener Fast Track: Putting Environmental Protection on the Trade Agenda, John Audley. Carnegie Working Paper no. 22, 2001.

Doha: Is It Really a Development Round? Kamal Malhotra. Trade, Equity, and Development Series, no. 1, 2002.

Overhauling the WTO: Opportunity at Doha and Beyond, John Audley and Ann M. Florini. Carnegie Policy Brief no. 6, 2001.

Politics and Parallel Negotiations: Environment and Trade in the Western Hemisphere, John Audley and Edward Sherwin. Carnegie Working Paper no. 25, 2002.

Reforming Global Trade in Agriculture: A Developing-Country Perspective, Shishir Priyadarshi. Trade, Equity, and Development Series, no. 2, September 2002.

U.S. Trade Policy after Fast Track: The Coming Choice on Global Trade and Labor Rights, Sandra Polaski. Carnegie Issue Brief, 2002.

Carnegie Endowment For International Peace

1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
Phone 202-483-7600
Fax 202-483-1840
www.ceip.org