

ALCA y CIUDADANIA

Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Negociaciones Comerciales

**Claudio Lara
Coral Pey
Editores**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile
Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable-ACJR**

ALCA y CIUDADANIA. Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Negociaciones Comerciales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

338.98 Lara, Claudio; Pey, Coral, Eds.
J37 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Alianza
Chilena por un Comercio Justo y Responsable.
ALCA y ciudadanía: participación de la sociedad
civil en los procesos de negociaciones comerciales.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.
134p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-153-6

INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES COMERCIALES
/ CONVENIO COMERCIALES / ALCA / ACUERDO DE LIBRE
COMERCIO / EMPRESARIOS / CHILE / AMERICA LATINA

Inscripción N° 119.316, Prohibida su reproducción.

© 2000, FLACSO-Chile.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Alianza Chilena por un Comercio Justo y responsable - ACJR

Teléfonos: (562) 341 6597 - 364 1738 Fax: (562)223 4522

Casilla Elcetrónica: alianzajc@ctcinternet.cl

ACJR en Internet: <http://www.members.tripod.com/redchile> o <http://www.comerciojusto.terra.cl>

Producción Editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: Juan Pablo Gómez, A•Dos Diseñadores

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

PRESENTACION	5
INTRODUCCION	7
INAUGURACION	9
Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable	9
Heraldo Muñoz	11
Presentación general sobre el ALCA: los principios, objetivos, etapas y negociación del ALCA	15
Oswaldo Rosales	15
Bernardo Reyes	22
Grupo de Negociación de Inversiones	27
Ana Novik	27
Manuel Hidalgo	32
Dorval Brunelle	36
Presentación del Grupo de Negociación sobre Servicios	39
Francisco Prieto	39
Claudio Lara	45
Presentación del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados	49
Andrés Rebolledo	49
Francoise Wautiez	54
Hugo Fazio	58
Presentación del Grupo de Negociación sobre Compras Públicas	63
Eliel Hasson	63
Luis Hidalgo	70
Presentación del Grupo de Negociación sobre Agricultura	75
Sergio Ramos	75
Oscar Torres	80

Presentación sobre el Comité de las pequeñas economías	85
Alicia Frohmann	85
Jacobo Schatan	89

Comité de Representantes para la Sociedad Civil	93
Alicia Frohmann	93
Diego Carrasco	97

ANEXO 1

Al ALCA por dentro: Estudios de grupos de negociación y comités consultivos, desde la perspectiva del gobierno y de la sociedad civil. Construcción de cuadros: Coral Pey, Claudio Lara	103
--	-----

ANEXO 2

Cuadros sobre comercio hemisférico y ALCA. Compilador: Dante Donoso	115
--	-----

ANEXO 3

Cuadros sobre comercio: Chile y el ALCA. Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON, Cancillería de Chile	123
---	-----

PRESENTACION DEL GRUPO DE NEGOCIACION SOBRE COMPRAS PUBLICAS

Eliel Hasson¹

La presente intervención pretende dar a conocer las características fundamentales del proceso de negociación del Grupo de Compras del Sector Público e información sobre las premisas básicas de la posición de Chile en estas materias sobre cuales son los enfoques internacionales para abordar el tema de las contrataciones públicas en los distintos procesos de negociación.

La administración del estado se interrelaciona con la sociedad civil mediante dos canales principales:

- Mediante la dictación de una serie de actos unilaterales, traducidos en promulgación de leyes, decretos, etc.
- Mediante una progresiva y creciente actividad contractual, conocida comúnmente bajo el título de compras públicas. Estas son el conjunto de transacciones de bienes, servicios y obras de construcción que realiza la administración del estado en un período determinado.

Las compras públicas han venido aumentando su importancia no sólo en el ámbito interno sino en el internacional; de ahí la necesidad de sujetarnos en este campo, tanto a las legislaciones internas que regulan estas compras como en los acuerdos internacionales que abordan el tema.

En la actualidad hay un auge de la técnica contractual de parte de la administración del estado. No sólo en cuanto volumen sino también la variedad de los servicios prestados. Por tanto hay una creciente participación de las compras públicas en el producto interno bruto y una diversificación importante en la gama de bienes y servicios requeridos por los estados. Estos tienen tres características fundamentales:

- una progresiva contratación externa
- iniciativas para obtener mayor descentralización operativa en esta materia
- y una mayor prestación de servicios en el sector social por parte del Estado.

¹ Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON.

Esto ha ido impactando en las relaciones entre el sector público y los privados, creándose nuevas categorías contractuales, que a su vez han debido ser contempladas en las legislaciones internas de los países del ALCA.

Como ustedes saben, la mayoría de los países se enfrentan a una serie de reformas conducentes a reducir los déficit presupuestarios y las deudas internas y externas. Estos procesos de reforma se materializan en dos tipos de iniciativas:

- en la reducción de las estructuras estatales.
- en un conjunto de iniciativas de privatización.

No obstante, el volumen de las compras públicas se ha ido incrementando a nivel del PIB. Tanto así que podemos concluir que el sector público constituye hoy en día el cliente más importante del sector privado.

Según la Organización Mundial de Comercio, para el año 1996 las compras públicas representaban entre un 10 y un 15% del producto bruto interno de las distintas economías, excluyendo a los bienes de defensa. Anualmente y a nivel mundial, se calcula que por concepto de compras públicas se transan cerca de 1000 billones de dólares de los cuales Latinoamérica comparte aproximadamente 131 a 197 mil millones en ese mismo año.

En Chile, para el año 1997, se transaron cerca de 4 mil millones de dólares, excluyendo las municipalidades y las empresas públicas y considerando a todo el sector público podemos concluir que por concepto de las compras publicas se logró un nivel de participación cercano al 12% del PIB.

En este momento no existe un concepto consensuado a nivel internacional sobre el tema de las compras públicas. Sin embargo, se pueden señalar algunas características que parecen relevantes y comunes en los distintos acuerdos internacionales que las regulan.

- las compras públicas deben ser realizadas por entidades públicas o por entidades sujetas a control gubernamental.
- éstas deben orientarse hacia fines públicos, en contraposición al fin de lucro propio de los privados. Lo que no obsta para que se efectúen transacciones comerciales que aumenten los recursos fiscales.

- debe existir un intercambio mutuo de beneficios entre la administración del estado y los proveedores que participan en las distintas oportunidades de negocios ofrecidas
- por último, las entidades públicas que realizan estas transacciones no deben estar sujetas a las fuerzas del mercado.

Sin embargo, hay algunas empresas públicas que sí están sujetas a las fuerzas del mercado y deben competir con los privados y por ende -según algunos estudiosos- no deben incluirse dentro del ámbito de aplicación de estos acuerdos internacionales.

Respecto a la incidencia de estas compras en el comercio internacional, cabe señalar que en la mayoría de las legislaciones sobre estas materias se contemplan una serie de prácticas contractuales discriminatorias, que representan obstáculos para los proveedores extranjeros. Por eso uno de los principales objetivos de los acuerdos internacionales es obtener la eliminación total de las barreras y con ello lograr los siguientes objetivos:

- una mayor eficiencia en la asignación de los recursos
- una mayor competencia entre los proveedores tanto nacionales como extranjeros
- una mejor aplicación del principio calidad-precio.
- un mayor ahorro, no sólo para el sector público sino para el sector privado o el conjunto de la ciudadanía que logra disminuir la carga impositiva que pesa sobre sus hombros.
- por último se ha demostrado que estos acuerdos internacionales permiten una disminución en la ocurrencia de ciertos casos de fraude y corrupción.

Por ello el gran dilema que se presenta para los gobiernos occidentales es optar entre lograr un mercado público abierto, con todas las ventajas que observamos o -por el contrario- utilizar las compras públicas con objetivos de política interna, por ejemplo para promover la industria nacional en ciertas áreas.

Es importante destacar que en el ámbito internacional no existe un acuerdo internacional vinculante. La única referencia es que el tema de las compras públicas ha sido excluido del principio de trato nacional reconocido en el art. 3°

del GATT y eso indica la sensibilidad que tiene este tema en el ámbito internacional y la falta de acuerdos.

El acuerdo plurilateral sobre contratación pública de la Organización Mundial del Comercio fue suscrito en el año '79 y renegociado en el año '94. Este acuerdo no está integrado por más de 20 países, en su gran mayoría desarrollados y del norte sólo lo integran Estados Unidos y Canadá.

También existen regulaciones sobre las contrataciones públicas en el marco de la Unión Europea, un acuerdo independiente entre Australia y Nueva Zelandia y el capítulo 10 del NAFTA, el Grupo de los Tres y ciertos acuerdos bilaterales suscritos por México con Nicaragua, Costa Rica y Bolivia. Recientemente en el marco de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y México hay un capítulo especial y por último cabe destacar el primer acuerdo internacional vinculante para Chile en el marco del acuerdo suscrito con cinco países centroamericanos en octubre del año pasado.

También es destacable que existe un grupo de expertos en esta materia en el APEC. El ALCA existe un grupo de negociación y en la actualidad en el marco de los procesos de negociación de Chile con la Unión Europea y con Corea también se aborda el tema.

Respecto a antecedentes sobre contrataciones públicas en el ALCA, la primera referencia la podemos observar en el plan de acción suscrito en el marco de la Cumbre de las Américas en Miami en 1994. Luego está la creación de un grupo de trabajo durante la primera reunión ministerial sobre Comercio en Denver, que tenía una serie de objetivos: la determinación de las áreas de convergencia y divergencia entre los distintos países que conforman el hemisferio occidental.

Luego, en la reunión ministerial de San José, en marzo de 1998 se creó formalmente el grupo de negociación sobre compras del sector público.

En cuanto a los objetivos para este grupo de negociación, éstos son:

- alcanzar un entendimiento común en cuanto a los sistemas estadísticos prevaecientes en los distintos países del hemisferio occidental y
- en segundo lugar lograr desarrollar un marco jurídico común para los

distintos países del área.

Las premisas básicas que configuran la posición de Chile en estas materias:

- se sostiene que es importante incluir expresamente las concesiones de obras públicas en estos acuerdos internacionales. Chile, contrariamente a algunos países del hemisferio como México, Venezuela o Brasil, considera que no es necesario que la fuente de los recursos destinados a las compras públicas emerja necesariamente del estado sino que se permite la participación del sector privado para configurar una transacción o una compra pública.
- en segundo lugar, Chile también aboga en las negociaciones y especialmente en el ALCA por lograr un texto muy simple en términos procesales con el objeto de lograr un acuerdo internacional flexible que permita la correcta aplicación de las respectivas legislaciones vigentes sobre la materia en los distintos países del ALCA.
- por último también abogamos por la no-consideración de umbrales en estos acuerdos. Entendemos por umbrales aquellos montos que acuerdan las partes contratantes en un acuerdo debajo de los cuales simplemente no se aplica el acuerdo. Por ejemplo: el trato nacional y otro tipo de garantías que debajo de aquellos montos las partes no estarían obligadas a respetar.

A continuación, algunas características del capítulo 16 sobre contratación pública suscrito en el marco del TLC Chile-Centro América.

- el enfoque general que prima se basa y se inspira en un acuerdo autónomo jurídicamente suscrito entre Australia y Nueva Zelanda.
- al tratarse de un TLC, se plantea detectar algunas premisas y algunos temas esenciales del capítulo 10 del NAFTA, como lo relativo a la denegación de beneficios, especificaciones técnicas, etc.
- por último, Chile también ha querido innovar de alguna forma en estos acuerdos permitiendo la inclusión expresa de concesiones de obras públicas y variando la técnica legislativa utilizada en los acuerdos suscritos, desde una cobertura positiva a una negativa.

Ahora evaluemos los enfoques predominantes en el Grupo de Negociación sobre Compras Públicas en el ALCA.

- en primer lugar está el enfoque que aboga por la existencia de umbrales generalmente muy altos y en segundo lugar por la existencia de acuerdos con un detalle procesal muy importante. Contrariamente a la corriente liderada por algunos países emergentes como Nueva Zelanda que abogan por la no-consideración de umbrales.
- al respecto esta corriente se refleja en el ALCA en países como México, Canadá o Estados Unidos. Mientras que la corriente neozelandesa está siendo postulada por países como Chile, algunas naciones centroamericanas y la comunidad andina.

De acuerdo al primer enfoque la fuente de la distorsión radica en el mercado y por lo tanto es necesario que en estos acuerdos internacionales se contemplen un excesivo detalle procesal, mientras que de acuerdo a la corriente neozelandesa la fuente de la distorsión radica en la excesiva regulación. Por lo tanto es importante desregular y descentralizar el sistema. Por ello este enfoque la gran paradoja que presenta para todos los países como Chile que cuentan con un mercado bastante abierto, es que adherir a un acuerdo de esa naturaleza implicaría la re-regulación del sistema y la re-imposición del control central.

Por ello, una multilateralización, debería orientarse hacia los siguientes objetivos:

- obtener una aplicación extensiva de las compras públicas.
- incorporar el principio de no-discriminación.
- intentar reducir al máximo de transacción.

En el congreso actualmente se tramita un proyecto de ley que creará un marco jurídico común para el conjunto de las compras públicas ya que en la actualidad existe una dispersión bastante compleja y peligrosa en las compras. Cada entidad pública maneja en forma autónoma este tipo de transacciones.

Este proyecto de ley pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- centralización normativa y una descentralización operativa.

Finalmente hay que resaltar la importancia del principio de coherencia entre la legislación interna y los acuerdos internacionales.

Cabe destacar que este proyecto de ley es plenamente compatible con la posición chilena internacional, promovida en los distintos foros internacionales.

Algunos elementos claves que son objeto de discusión en el Grupo de negociación:

- la variable de la tecnología de la información. Los países del NAFTA y también Chile, cuentan con un sistema electrónico de información e intermediación en esta materia. Contar con este sistema permite la máxima transparencia en este tipo de transacciones y disminuye los casos de corrupción o fraude.
- armonizar los distintos sistemas estadísticos de la región lo cual no solo será útil durante el proceso de negociación sino durante la aplicación de este acuerdo.
- por último, está lo resaltado por economías pequeñas como la del CARICOM y República Dominicana, de tratar de lograr en este acuerdo un trato especial y diferenciado mediante incorporación de ciertos plazos o reservas especiales para países que cuenten con economías de menor desarrollo relativo.

Conclusiones:

Los objetivos fundamentales de las negociaciones en el marco del ALCA sobre esta materia son los siguientes:

- obtener un mayor acceso a la información y consagrar el principio de la transparencia. Aquí hay un trabajo de lograr armonizar el lenguaje debido a las diferentes terminologías que se ocupan en los países.
- lograr un mayor acceso a los mercados. Esto se obtiene mediante la eliminación de las barreras no comerciales, sobre las cuales nos manifestamos anteriormente.

Se detectó una tendencia bastante interesante respecto a la confluencia de estas posiciones en el marco del ALCA. Estados Unidos, ha presentado una serie de propuestas donde se observa una reducción del detalle procesal que es una de las premisas de Chile. Mientras que, por otra parte y en el ámbito interno, nuestro país está evaluando seriamente la necesidad de incorporar unas variables procesales en estos acuerdos internacionales, habida cuenta que estamos negociando en un ámbito plurilateral y no bilaterales como lo hemos hecho.