

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/30

15 de septiembre de 1997

(97-3668)

**Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre  
Comercio y Política de Competencia**

Original: inglés

## COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

Se ha recibido de la Misión Permanente de Nueva Zelanda la siguiente comunicación, de fecha 10 de septiembre de 1997, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

\_\_\_\_\_

### DOCUMENTO DE NUEVA ZELANDIA SOBRE EL PUNTO A DEL ORDEN DEL DÍA DE LA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE COMERCIO Y POLÍTICA DE COMPETENCIA CELEBRADA LOS DÍAS 16 Y 17 DE SEPTIEMBRE DE 1997

#### Relación entre los objetivos, principios, conceptos, alcance e instrumentos de la política comercial y la política de competencia

#### Introducción

1. La economía internacional se caracteriza cada vez más por la mundialización de las actividades de producción y de las finanzas, lo que significa que las empresas tienden en medida creciente a operar a través de las fronteras nacionales para obtener servicios o insumos, atraer inversiones y desarrollar mercados en muchos países diferentes. El proceso de mundialización ha conducido a una ulterior integración de los mercados de factores y los de productos. La creciente internacionalización de las actividades económicas, que configurará los marcos normativos de los gobiernos para el siglo XXI ha supuesto a la vez nuevas oportunidades y nuevos desafíos para el sistema mundial de comercio.
2. Existe un consenso creciente en que, para participar de las ventajas resultantes del entorno mundial, los gobiernos han de abordar las cuestiones que afectan a la competitividad de los mercados internos. El crecimiento económico sostenido puede lograrse con mayor facilidad en un entorno abierto y competitivo, que crea oportunidades de beneficio, ofrece a los consumidores una mayor elección y refuerza así los incentivos para que las empresas busquen sin cesar el aumento de la eficiencia y la introducción de innovaciones.
3. La competitividad depende de la capacidad de las empresas para participar en determinadas actividades económicas dentro y fuera del país. El nivel de competitividad de un mercado depende esencialmente de la medida en que existan obstáculos para la entrada en él. Por consiguiente, será un mercado plenamente competitivo aquel en que no existan obstáculos importantes a la entrada, es decir, en que no se restrinja la competencia.

4. No cabe duda de que, aun cuando se eliminan los controles tradicionales en frontera, persisten importantes obstáculos a la entrada en el mercado. Los obstáculos creados por los gobiernos o por estrategias colusivas de empresas privadas con fines anticompetitivos siguen planteando dificultades para el sistema mundial de comercio.

5. Con la integración de los intereses empresariales en todo el mundo, los responsables de la política económica están prestando creciente atención a la interacción entre comercio y política de competencia. Las empresas están cada vez más interesadas por las leyes sobre la competencia y el marco normativo de los países, y presionan a los gobiernos para que garanticen un entorno competitivo para el comercio y la inversión que les permita actuar sin trabas a través de las fronteras nacionales. Las cuestiones relacionadas con el comercio y la política de competencia están ya inextricablemente relacionadas entre sí. La política comercial, tradicionalmente centrada en los controles en frontera impuestos por los gobiernos, abarca ahora, habiéndose reducido las restricciones en frontera, toda una serie de medidas interiores que afectan también al comercio. De la misma manera, el proceso de mundialización ha hecho que los responsables de la política de competencia, que se ha centrado tradicionalmente en los mercados internos, se interesaran en medida creciente por las medidas en frontera y sus influencias en el funcionamiento de los mercados internos. La ampliación del ámbito de la política comercial y la política de competencia ha redundado en un mayor nivel de interacción entre ambas, con el consiguiente aumento de las posibilidades tanto de convergencia como de conflicto.

6. La finalidad del presente documento es estudiar la relación entre los objetivos, principios, conceptos, alcance e instrumentos de la política comercial y la política de competencia.

#### Política de competencia

7. En su sentido más amplio, la "política de competencia" abarca todas las políticas directamente encaminadas a ampliar el alcance de la competencia entre las empresas, y se dirige tanto contra las intervenciones gubernamentales que afectan a las condiciones de competencia como contra las prácticas anticompetitivas del sector privado. Todos los países cuentan con alguna forma de política de competencia, aunque la llamen de otra manera. Esas políticas son importantes porque la competencia promueve la eficiencia económica, alienta a las empresas a ofrecer a los consumidores opciones adecuadas de precio y calidad y estimula la competitividad internacional de los participantes en fases ulteriores del proceso productivo. La política de competencia no se limita a leyes sobre la competencia o leyes antitrust. Las medidas de desreglamentación que reducen los obstáculos a la entrada de nuevos competidores en las ramas de producción son formas de política de competencia, al igual que la práctica de limitar la subida de los precios fomentando la competencia en vez de aplicar controles de precios. La privatización de empresas estatales, en particular allí donde las empresas están expuestas a fuerzas competitivas, puede constituir asimismo una forma de política de competencia. También pueden tener efectos de política de competencia una amplia gama de otras medidas.

8. En términos generales, la política de competencia tiene por objeto promover la asignación eficiente de los recursos por medio de mercados abiertos y competitivos. Se basa en el principio de que deben reducirse al mínimo los obstáculos, ya sean impuestos por el gobierno o por entidades privadas, que se oponen a la entrada en los mercados o a la salida de ellos. Con el fin de reducir al mínimo los obstáculos creados por los gobiernos, los responsables de la política de competencia propugnan que los gobiernos sólo intervengan cuando esa intervención haya de producir ventajas concretas desde el punto de vista del bienestar de la población. Además, cuando esté justificada la intervención pública, las prácticas administrativas y de reglamentación en que se concrete han de ser transparentes, aplicarse en forma coherente, basarse en el principio de no discriminación y entrañar el mínimo de costos de transacción y de cumplimiento.

9. Algunas jurisdicciones persiguen también otros objetivos, como la protección de la pequeña empresa y el apoyo a la política industrial nacional. Sin embargo, muchos de esos objetivos secundarios pueden entrar en conflicto con el principal. La protección de la pequeña empresa puede lograrse a costa de la renuncia a economías de escala y de la reducción del alcance de las actividades. La concesión de subvenciones a la industria impide una utilización más eficiente de esos recursos en otros sectores de la economía.

#### Política comercial

10. La política comercial abarca las medidas y prácticas relacionadas con los regímenes comerciales de los países. Con ella se abordan dos cuestiones amplias e interrelacionadas. En primer lugar, una política comercial liberal ha de proponerse crear oportunidades comerciales, es decir, promover un comercio más libre eliminando aranceles y obstáculos no arancelarios. En segundo lugar, ha de fomentar el comercio leal eliminando prácticas anticompetitivas en el comercio internacional. Ese segundo aspecto del comercio leal es más difícil de definir, y debería entrañar la creación de un sistema de comercio más equitativo en el que la actividad comercial se base en la ventaja competitiva de cada participante y no en el poder económico y la influencia del gobierno.

11. La política comercial abarca toda una serie de medidas gubernamentales dirigidas a promover el doble objetivo del comercio libre y leal. Sin embargo, como ya se ha señalado, una política comercial liberal no puede limitarse ya a la reducción de restricciones tradicionales en frontera, como los aranceles y las licencias de importación, sino que ha de aplicarse asimismo a los obstáculos no arancelarios, como las medidas sanitarias y fitosanitarias y las normas técnicas que limitan el acceso transfronterizo. Además, las políticas tendentes a promover el comercio leal tratan de abordar también el problema de las subvenciones internas y las subvenciones a la exportación y otras formas de asistencia que suponen un trato de favor para los productores nacionales.

12. La promoción del libre comercio es compatible con la del bienestar a escala mundial y el aumento de la eficiencia económica. Sin embargo, las medidas de política comercial encaminadas a garantizar el comercio leal, si se aplican inadecuadamente, pueden entrar en contradicción con los principios de la liberalización comercial. Aunque en determinadas circunstancias esas medidas pueden constituir un instrumento eficaz contra las prácticas comerciales desleales y formas injustificables de intervención gubernamental y conducir así a una mayor eficiencia a largo plazo, en otros casos pueden utilizarse como restricciones encubiertas al comercio y dar lugar a una reducción neta del bienestar a nivel mundial y a una pérdida de eficiencia económica. Esa tensión potencial entre los objetivos de la política comercial se examina con mayor detalle en la sección siguiente.

#### Interacción entre la política comercial y la política de competencia

13. En términos generales, la política de competencia y la liberalización del comercio persiguen el mismo objetivo, la eficiencia económica. La política de competencia se propone lograr la eficiencia económica por medio de la liberalización de los mercados internos y la promulgación de leyes que protejan y promuevan la competencia. Una política comercial liberal promueve la eficiencia económica mediante la liberalización de los mercados. La forma de lograr ese objetivo ha sido tradicionalmente la eliminación de los obstáculos al comercio aplicados en la frontera. En realidad, tanto el libre comercio como el comportamiento competitivo de los agentes económicos son condiciones necesarias de la eficiencia.

14. Aunque los objetivos principales de la política de competencia y de la política comercial se fundamentan en la teoría económica y son compatibles entre sí, persisten algunas tensiones entre las dos políticas. En particular, los expertos en política comercial temen que el comportamiento

anticompetitivo de las empresas reduzca el acceso a los mercados, y, desde el punto de vista de la política de competencia, algunas medidas de política comercial pueden tener efectos anticompetitivos.

15. Se examina seguidamente la interacción entre la política comercial y la política de competencia.

#### Políticas comerciales que afectan a la competencia

16. En general, las políticas que reducen las restricciones a la importación y a la inversión extranjera hacen que sean más competitivos los mercados internos. Por consiguiente, las políticas liberales en materia de comercio y de inversión tienden a apoyar los objetivos de la política de competencia.

17. Sin embargo, las medidas de política comercial también pueden suponer limitaciones de acceso para las importaciones y reducir el alcance de la competencia. Esas medidas, que abarcan aranceles y medidas no arancelarias, se aplican con diversas finalidades, como el fomento de la producción nacional, la obtención de ingresos fiscales, la seguridad nacional y la aplicación de normas de salud pública y de seguridad.

18. Aunque en los últimos 10 ó 20 años se han reducido los obstáculos arancelarios tradicionales y diversas restricciones cuantitativas, hay que evitar ahora que se reintroduzcan las denominadas medidas "de la zona gris", como las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los acuerdos de comercialización ordenada y otros acuerdos voluntarios aplicados en el pasado con consecuencias de distorsión de la competencia internacional.

19. Algunas medidas comerciales, como las medidas antidumping, tienen por objeto contrarrestar prácticas "desleales" de otros interlocutores comerciales. El dumping es la práctica consistente en vender mercancías en un mercado de exportación a un precio inferior a su valor normal en la economía de origen. Las normas de la OMC permiten a los Miembros adoptar medidas antidumping ante prácticas de dumping que causen daño importante a productores nacionales.

20. La objeción a esas disposiciones desde el punto de vista de la política de competencia consiste en que el proceso analítico que las sustenta sólo permite un análisis parcial de sus efectos en el bienestar general. Se centra el examen en la posible existencia de una desviación respecto de los precios internacionales y en el daño que ello pueda causar a productores nacionales. Ese enfoque permite imponer medidas de protección en frontera sin necesidad de demostrar que las políticas de fijación de precios de la empresa extranjera están causando daño al conjunto de la economía nacional, mientras que en el análisis en que se basa la política de competencia también se tienen en cuenta los efectos de los precios fijados sobre otros participantes en el mercado (productores en fases posteriores del proceso de elaboración, usuarios y consumidores). En otras palabras, el análisis antidumping no tiene en cuenta todas las repercusiones del dumping en la economía. De ahí que en ocasiones puedan imponerse derechos antidumping contra formas de discriminación de precios que en realidad promueven la competencia o benefician al país importador al mejorar el bienestar general de la economía.

#### Las políticas de competencia y sus efectos en el comercio

21. Las políticas de competencia que reducen los obstáculos artificiales a la entrada en diversos mercados tienden a mejorar el acceso de las importaciones, junto con el de los competidores nacionales, apoyando así los objetivos de una política de liberalización comercial. Sin embargo, si no tienen en cuenta las realidades del entorno mundial o se aplican en forma ineficaz o inadecuada, las medidas de política de competencia pueden redundar en el mantenimiento de obstáculos a la entrada en el mercado, en cuyo caso no contribuyen al libre comercio. Esas cuestiones se examinan a continuación.

### *Reglamentación*

22. El proceso de mundialización ha promovido la toma de conciencia sobre los efectos de las reglamentaciones internas, y es cada vez mayor el interés internacional por diversas cuestiones que se consideraban antes de política interna.

23. Por reglamentaciones se entiende toda la gama de instrumentos jurídicos por los que las instituciones públicas, a todos los niveles de la administración, imponen obligaciones o limitaciones a la actuación del sector privado. Por consiguiente, el marco de reglamentación afecta directamente al crecimiento de las actividades económicas. La necesidad de cumplir diferentes reglamentaciones en diversas partes del mundo puede reducir los incentivos a la inversión y dificultar la corriente de bienes y servicios entre empresas a nivel nacional e internacional. Aumentan así los costos de las actividades comerciales, lo que redundará a largo plazo en un perjuicio para los consumidores.

24. Uno de los objetivos principales de la política comercial ha sido el de garantizar que el costo del cumplimiento de las reglamentaciones no fuera mayor para las empresas extranjeras que para las nacionales (principio del trato nacional). Pueden existir obstáculos innecesarios a la entrada de empresas extranjeras cuando:

- las reglamentaciones se aplican exclusivamente a las empresas extranjeras;
- las reglamentaciones están concebidas de tal manera que, aunque se apliquen por igual a las empresas nacionales y extranjeras, suponen desventajas importantes para las empresas no ubicadas en el país que las impone;
- las reglamentaciones favorecen a las empresas ya establecidas en el mercado e impiden la entrada de nuevas empresas, como ocurre en el caso de servicios basados en la existencia de una red, como los de telecomunicaciones y los servicios básicos; y
- las empresas nacionales están mejor informadas sobre los cambios de las reglamentaciones. El cumplimiento de las disposiciones puede entrañar a veces importantes costos ocultos. Si las empresas nacionales están más familiarizadas con las características de las nuevas disposiciones, su capacidad para adaptarse más rápidamente a las condiciones cambiantes puede suponer una ventaja sobre las empresas extranjeras.

25. Esos obstáculos normativos no sólo afectan al nivel de competencia en el comercio de mercancías, sino también en el de servicios. En realidad, la discriminación contra la competencia extranjera resulta particularmente manifiesta en el sector de los servicios. Ejemplos de esos obstáculos normativos a la competencia extranjera son las restricciones a la inversión extranjera directa, la regulación de las ocupaciones y del acceso a las redes y la discriminación contra los extranjeros en cuanto al acceso a la propiedad.

### *Comportamiento anticompetitivo de las empresas nacionales en el extranjero*

26. Otra carencia de las políticas de competencia reside en el hecho de que muchos países no abordan el problema de las prácticas anticompetitivas de sus empresas en el extranjero. Aunque la colaboración entre empresas puede promover la eficiencia al permitir a las empresas pequeñas aprovechar las economías de escala, la teoría económica también enseña que, si da lugar a una posición dominante en el mercado, esa colaboración puede conducir a resultados anticompetitivos que conlleven una reducción del bienestar. Puesto que la legislación sobre competencia se dirige al mercado interno, sus disciplinas son difíciles de aplicar a las empresas que actúan en forma anticompetitiva en el extranjero.

*Exenciones de la política de competencia*

27. En muchas economías se exime a determinadas actividades de la aplicación de la legislación cuando con ello se promueven objetivos de bienestar internos, sin tener en cuenta los efectos sobre el bienestar a escala mundial. Esas exenciones pueden crear obstáculos a la entrada y reducir las fuerzas competitivas en los mercados de que se trate, lo que conduce al aumento de los precios y el descenso de la producción.

*Diferentes enfoques de la legislación sobre competencia y su aplicación*

28. Ha habido tradicionalmente diversas formas de enfocar la legislación sobre competencia y su aplicación, aunque en el pasado esas diferencias no se solían considerar importantes. Sin embargo, la mundialización ha estimulado un mayor interés por la compatibilidad de las leyes sobre competencia, debido a la creciente internacionalización del derecho mercantil, en particular con el rápido aumento de las fusiones, las alianzas estratégicas y las prácticas transnacionales.

29. En la actualidad existe un interés general de los responsables de la política comercial por evitar que la debilidad de las leyes o de su aplicación afecte negativamente al comercio internacional. En efecto, esas deficiencias pueden permitir a las empresas nacionales regular los mercados en detrimento de las importaciones, por medios tales como monopolios de importación, boicots o la exclusión del mercado. Además, muchas leyes sobre la competencia contienen exenciones que permiten determinados acuerdos y prácticas comerciales, como acuerdos horizontales y limitaciones verticales. Se necesita un sólido marco que permita el análisis económico de esos acuerdos. La aplicación de exenciones a acuerdos comerciales tales como actividades conjuntas de investigación y desarrollo y acuerdos de exclusividad también puede reducir considerablemente el acceso a los mercados, aunque en algunos casos promueva la eficiencia económica dentro del país.

Conclusión

30. El proceso de mundialización ha creado nuevos desafíos y oportunidades para los gobiernos. Es cada vez más evidente que no puede lograrse un crecimiento económico sostenido por medio únicamente de la liberalización del comercio, por lo que los gobiernos han de atender a todas las cuestiones que afectan a la competitividad de los mercados internos.

31. Es ya un hecho reconocido que, aunque se eliminen los controles en frontera tradicionales, persisten importantes obstáculos al comercio. Tanto los obstáculos creados por los gobiernos como los resultantes de estrategias anticompetitivas y colusivas de empresas privadas siguen creando dificultades para el sistema mundial de comercio.

32. Esa situación ha planteado asimismo nuevas tareas tanto para los responsables de la política comercial como para los de la política de competencia. Los primeros han empezado a prestar más atención a cuestiones internas que afectan al comercio internacional, mientras que los segundos se ocupan ya en mayor medida de las medidas en frontera y sus repercusiones en el funcionamiento del mercado interno. Se ha intensificado así la interacción entre las dos políticas.

33. Los principales objetivos teóricos de la política de competencia y de la política comercial tienden a promover el mismo resultado de eficiencia económica, por lo que pueden reforzarse mutuamente. La política de competencia puede apoyar la política comercial al abordar el problema de las reglamentaciones públicas y las conductas privadas que dificultan la liberalización en frontera. Por su parte, la política comercial puede reforzar la política de competencia al abrir mercados a la competencia de las importaciones y restringir así el poder de mercado de los productores nacionales.

34. Sin embargo, hay casos en que las dos políticas no se refuerzan mutuamente. En particular, se plantean problemas cuando no se tienen en cuenta plenamente los efectos que pueden tener las políticas comerciales sobre la competencia en el mercado interno. Por otra parte, las políticas de competencia pueden crear obstáculos a la entrada en el mercado y no promover el libre comercio cuando están excesivamente centradas en el mercado interno, son ineficaces o no se aplican adecuadamente.

35. Los responsables de la política comercial y de la política de competencia tienen ante sí la tarea de acordar principios normativos y en materia de competencia que permitan abordar coherentemente todos los aspectos de la política económica. Para ello conviene que ambas políticas se centren en el único objetivo principal de promover la eficiencia económica en la producción y en el consumo. Es probable que, con el tiempo, la convergencia llegue a ser tan grande que deje de tener sentido mantener políticas separadas.