

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/143

2 de agosto de 2000

(00-3170)

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

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE TRINIDAD Y TABAGO

Se ha recibido de la Misión Permanente de Trinidad y Tabago la siguiente comunicación, de fecha 12 de junio de 2000, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

Desarrollo y aplicación de un régimen de competencia: retos afrontados por las pequeñas economías abiertas

I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Trinidad y Tabago está decidido a desarrollar un régimen de competencia con el fin de apoyar su extenso programa de liberalización y actualmente está redactando una ley. Al mismo tiempo, la comunidad de Estados a la que pertenece, la Comunidad del Caribe (CARICOM), ha formalizado recientemente un régimen de competencia para los Estados miembros, contenido en el Protocolo VIII de enmienda del Tratado de Chaguaramas por el que se estableció la CARICOM. Por lo tanto, en la región existe la voluntad de promulgar legislación sobre competencia y aplicarla. Ahora bien, el único país de esta comunidad de Estados que tiene alguna experiencia o conocimientos especializados en esta esfera es Jamaica, donde en 1993 se promulgó una ley sobre competencia de alcance limitado. La región se enfrenta a muchas dificultades en sus esfuerzos para poner en práctica un régimen de competencia.

El presente documento destaca las peculiaridades, los problemas y las inquietudes de las pequeñas economías abiertas cuando introducen un régimen de competencia. En primer lugar, el documento esboza el objetivo principal y los elementos fundamentales de la política de competencia de la CARICOM y después se concentra en la labor de aplicación. Se evalúan los beneficios y costos posibles que supone un régimen de competencia para una pequeña economía abierta y se sugieren algunas posibles soluciones.

II. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA DE LA CARICOM

El desarrollo de un régimen de competencia en la CARICOM es parte de un marco de políticas más amplio consistente en la creación del Mercado Único Económico (MUEC) de la CARICOM. El MUEC es el objetivo lógico del movimiento de integración que comenzó en el Caribe anglófono, pero que ahora incluye a Surinam y Haití. En el momento actual, la creación del MUEC también constituye una respuesta muy importante dada por la región a su marginación creciente en una economía internacional en proceso de mundialización. Se espera que la creación y la aplicación del MUEC permita a las empresas aprovechar la ampliación del mercado para crecer y pasar a ser más competitivas a nivel internacional.

El objetivo básico del régimen de política de competencia es el de asegurar que los beneficios que se esperan del establecimiento del MUEC no se vean frustrados por una conducta anticompetitiva. El régimen abarca las actividades anticompetitivas horizontales y verticales y el abuso de posición dominante. No dispone la regulación de las fusiones y adquisiciones. Se creará una Comisión Regional de Competencia; los miembros del MUEC deberán promulgar legislaciones armonizadas en materia de competencia y establecer autoridades nacionales encargadas de la competencia. El Tribunal de Justicia del Caribe será el tribunal de apelación ante el que se recurran las decisiones de la Comisión. Los detalles acerca de la Política de la Competencia de la CARICOM están disponibles en el sitio Web de la CARICOM ([http:// www.caricom.org](http://www.caricom.org)) bajo el epígrafe Protocolo VIII.

III. RETOS QUE PLANTEA LA APLICACIÓN

1. La aplicación del régimen de competencia supone tanto para Trinidad y Tabago como para la región en su conjunto una tarea de enormes proporciones. Entre los retos que enfrentan figuran el desarrollo de recursos humanos calificados y el establecimiento de una cultura de la competencia, así como la obtención de los recursos financieros necesarios para administrar y aplicar la ley sobre competencia.
2. Los agentes que participan en el mercado tienen un conocimiento escaso o nulo de los regímenes de competencia y las repercusiones de éstos en sus intereses. Las autoridades encargadas de la competencia confían en que los consumidores y los competidores adopten una actitud vigilante con respecto a posibles comportamientos anticompetitivos que puedan afectar negativamente a sus intereses e informen de los mismos a dichas autoridades. Esta cultura de la competencia deberá ser inculcada en el mercado por medio de un proceso de formación intensiva.
3. Será preciso impartir capacitación a abogados, economistas, jueces, expertos en comercio y otros profesionales con el fin de dotar de personal a las autoridades encargadas de la competencia y a la Comisión de Competencia de la CARICOM, así como para atender al sector privado. En la actualidad, sólo Jamaica tiene un pequeño equipo de abogados y economistas versados en leyes de competencia. Aun cuando se importa la capacitación necesaria, dichas autoridades carecerían de experiencia durante los primeros años y cabría esperar un período de curva de aprendizaje con las dificultades que ello implica.

Se necesitarán recursos financieros para realizar los programas de formación y capacitación mencionados en los puntos 1 y 2 *supra*, dotar de instalaciones y equipar a las autoridades encargadas de la competencia y hacer frente a los gastos de funcionamiento. Si bien las multas, con el tiempo, podrían contribuir en alguna medida a cubrir los costos, habrá que allegar y mantener fondos para cubrir los gastos iniciales y de funcionamiento. La situación financiera de las economías de la CARICOM ya es apurada, y las opciones se van cerrando a medida que las reglas comerciales se ajustan a las necesidades de una economía globalizada.

IV. PECULIARIDADES DE LAS PEQUEÑAS ECONOMÍAS ABIERTAS

Las economías de la CARICOM todavía están dedicadas principalmente a un solo producto, están orientadas a la exportación y dependen de las importaciones. Éste es el caso de Trinidad y Tabago con el petróleo y los productos relacionados con el petróleo, el de Jamaica con la bauxita y el de las Islas de Barlovento con los plátanos. Estos importantes sectores generadores de ingresos se hallan expuestos a los vaivenes de la economía mundial ya que no pueden influir en el precio de los productos. La mayor parte de los países dependen en gran medida del turismo como principal empleador y generador de ingresos.

Un rasgo característico de estas economías es el dominio de los principales sectores productivos por parte de las empresas multinacionales, con la excepción de los pequeños productores de plátanos de la Islas de Barlovento; de ahí la importancia socioeconómica de este sector. Los productores locales son en gran parte microempresas según parámetros internacionales y, en muchos casos, empresas familiares. El sector no comerciable de las economías de las islas pequeñas no es tan grande como el de las economías más grandes y consiste fundamentalmente de productos voluminosos.

Trinidad y Tabago tiene un sistema comercial muy abierto y está muy avanzada en el proceso de desregulación y liberalización. La mayor parte de los productos locales se enfrentan a la competencia de las importaciones en condiciones de competencia leal, es decir, sin que existan obstáculos de reglamentación, normativos o de licencias a la entrada. Esto ha impuesto disciplina a las empresas locales y les ha permitido aumentar su competitividad. Los regímenes comerciales, de inversión y cambiarios son abiertos por lo que, aun cuando los competidores extranjeros en los mercados de productos son pocos, la amenaza de entrada surte un efecto disciplinario en las empresas locales.

Si bien hay diferentes niveles de apertura en las economías pertenecientes a la CARICOM, esto debe interpretarse tomando en consideración la presencia de microeconomías en el seno de la Comunidad y la necesidad de proteger, en interés de la seguridad socioeconómica, a los sectores que generan más empleo. Aun así, en comparación con otras, estas economías están en gran medida abiertas a la competencia debido a las importaciones y a la inversión extranjera, pero se hallan dominadas por las empresas multinacionales. Estos factores hacen que las economías estén expuestas a los efectos negativos del comportamiento anticompetitivo de las empresas extranjeras, ya sean éstas residentes o a través de las importaciones.

El pequeño tamaño de estas economías supone una escasez de los recursos humanos calificados y de recursos financieros para atender a las siempre crecientes exigencias de una participación significativa en la sociedad mundializada. A los países de la CARICOM les resulta extremadamente difícil participar en los muchos foros de negociación y reuniones en los que deben estar presentes al mismo tiempo. En muchos casos, un puñado de tecnócratas o uno solo de ellos se ocupa de todas las cuestiones comerciales.

Esta escasez de recursos humanos y financieros es un factor significativo que debe considerarse al establecer un régimen de competencia. En los territorios más pequeños de la CARICOM habría dificultades muy serias para crear autoridades encargadas de la competencia en cada territorio y dotarlas de personal. Jamaica tienen una Comisión de Comercio Leal *ad hoc* y Trinidad y Tabago se propone establecer una comisión independiente como la de Jamaica. Barbados y otras economías más grandes de la CARICOM quizá hagan lo mismo. Sin embargo, tal vez sea conveniente que las microeconomías de la CARICOM consideren la creación de departamentos encargados de la competencia dentro de los ministerios, en vez de organismos separados encargados de la competencia.

V. BENEFICIOS DE UN RÉGIMEN DE COMPETENCIA PARA LAS PEQUEÑAS ECONOMÍAS ABIERTAS

No cabe duda de que un régimen de competencia podría beneficiar mucho a las pequeñas economías abiertas. Si bien el nivel de apertura al comercio internacional puede surtir efectos disciplinarios suficientes en las empresas locales, quizás queden todavía algunas conductas anticompetitivas que merezcan ser examinadas, especialmente por lo que respecta al sector no comerciable. La garantía de que la competencia es leal en este sector redundaría claramente en beneficio de las empresas pequeñas y de nuevos participantes en los mercados de productos, así como de los consumidores.

La exposición a las prácticas anticompetitivas extranjeras con efectos transfronterizos es mayor en las pequeñas economías abiertas. El alto grado de dependencia de las importaciones deja a los países de la CARICOM extremadamente expuestos a los efectos negativos de los cárteles de exportación. Las grandes empresas multinacionales dominan esas economías y el abuso de posición dominante puede llegar a ser generalizado. Un régimen de inversiones extranjeras abierto y sin ningún control que contrarreste el comportamiento de las empresas multinacionales puede beneficiarse de un régimen de competencia.

En el contexto del MUEC, un régimen de política de competencia aceleraría el ritmo de integración del mercado disuadiendo al sector privado de dividir el mercado e impidiendo la entrada de nacionales de otros Estados miembros.

VI. PROBLEMAS

Hay algunos problemas que requieren más un estudio:

1. Como consecuencia de la mayor apertura de las economías, ¿podrían los efectos de fomento del bienestar producidos por la competencia escaparse de la economía si los nuevos participantes son empresas extranjeras y desplazan a las locales? Como consecuencia del pequeño tamaño de la economía, los efectos del desplazamiento podrían generalizarse y podrían tener repercusiones sociales. Esta preocupación es aplicable dentro del MUEC con respecto a las microeconomías y en el contexto más amplio del comercio extrarregional e internacional.
2. ¿Serán capaces las economías más pequeñas de disciplinar eficazmente a las grandes empresas multinacionales, habida cuenta de la asimetría de poder? En muchos casos, el PIB de un país es una fracción de los ingresos anuales de una empresa multinacional. Una ley en materia de competencia carece de sentido si sólo en la teoría puede impedir los abusos de posición dominante. Hay que desarrollar medios nuevos y creativos de ayudar a los países en desarrollo, y en particular a las economías más pequeñas, a sacar provecho de un régimen de competencia por lo que respecta a las cuestiones transfronterizas, y éste es un reto en el que el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia puede ayudar.
3. ¿Es pertinente la reglamentación de las fusiones en el caso de las economías más pequeñas? La apertura significa que las empresas locales tienen que competir en el mercado interno ateniéndose a normas internacionales. La mayoría de las empresas son microempresas, por lo que es necesario lograr una masa crítica para crear economías de escala. Conviene señalar que no existe ninguna reglamentación sobre control de fusiones en la política de competencia de la CARICOM; Trinidad y Tabago se propone introducir una reglamentación sobre control de fusiones.

Quizá las economías más pequeñas necesiten introducir la legislación en materia de competencia de manera gradual, para facilitar su administración y aplicación y hacer que la legislación sea acorde con el nivel de desarrollo. En regímenes anteriores, la reglamentación en materia de control de fusiones se introdujo después de que hubieran tenido tiempo de adquirir experiencia en cuestiones relacionadas con cárteles y abusos de posición dominante.

VII. CUESTIONES DE COOPERACIÓN

El Gobierno de Trinidad y Tabago apoya la idea de que la cooperación en cuestiones de competencia es necesaria, especialmente porque la apertura expone a los efectos transfronterizos.

Una cooperación bilateral con los principales socios comerciales proporcionaría suficientes modalidades de cooperación para tratar casos específicos, así como un marco en el que desarrollar la confianza mutua y, de este modo, intensificar los intercambios.

En la actualidad, la CARICOM está interviniendo, en el plano hemisférico, en las negociaciones de la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas, en las que la cooperación es un aspecto importante. Tal acuerdo proporcionaría un marco para comprender mejor la legislación de cada miembro y su aplicación, y establecer una jurisprudencia en la región. Además, podría facilitar la aplicación de la ley en casos de efectos transfronterizos.

En el plano multilateral, la cooperación también puede ser una modalidad importante para facilitar la aplicación de la legislación sobre competencia en el mercado interno, particularmente por lo que respecta a los efectos transfronterizos o al abuso de posición dominante de las empresas extranjeras residentes. Para los países en desarrollo, la cuestión de la política de competencia es tan nueva que se necesita no sólo un proceso de educación intensiva, sino también un estudio a fondo, en el contexto de nuestras economías, de los diversos aspectos de la cooperación, y de las ideas y los instrumentos para lograrla.

Los modelos de acuerdos de cooperación existentes están fundados en el intercambio entre autoridades encargadas de la competencia con capacidad y experiencia parejas, y en intercambios informales anteriores. Éste no sería el caso entre los nuevos organismos encargados de la competencia de los países en desarrollo y las autoridades encargadas de la competencia de los países industriales. Hay que llevar a cabo un estudio cuidadoso y encontrar medios creativos para que los países en desarrollo, y las pequeñas economías en particular, puedan sacar provecho de la cooperación mediante modalidades nuevas que respondan a sus necesidades.

Para que los regímenes de competencia y los acuerdos de cooperación beneficien a las economías más pequeñas, es necesario que los países más experimentados y poderosos vayan más allá del mero intercambio de información y presten ayuda en los casos que afecten a dichas economías practicando la cortesía positiva. Quizás sea necesario incluir en este planteamiento la posibilidad de que los países desarrollados presten su ayuda y sus conocimientos especializados para investigar a las grandes sociedades multinacionales y para emprender acciones contra los cárteles de exportación que existan en sus mercados internos. De lo contrario, las economías más pequeñas no se beneficiarían de la política de competencia en el comercio internacional.

VIII. PROPUESTAS

Necesidades de asistencia técnica

Los países de la CARICOM necesitan asistencia técnica y financiera para crear un grupo de profesionales calificados que administren y apliquen su legislación en materia de competencia. Dicha asistencia podría adoptar las formas siguientes:

1. Becas de formación académica/profesional.
2. Pasantías en autoridades encargadas de la competencia con el fin de adquirir experiencia.
3. Visitas de personal de organismos experimentados que preste orientación y asistencia, en particular por lo que respecta a las cuestiones de procedimiento durante los primeros años de los nuevos organismos encargados de la competencia.

4. Asistencia consistente en recursos humanos y financieros para la organización de seminarios de formación dirigidos a grupos específicos como abogados, economistas y jueces.
5. Asistencia en la organización de seminarios dirigidos a grupos de productores y consumidores.
6. Orientación para desarrollar bases de datos en los nuevos organismos encargados de la competencia.

Continuación de la labor del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia

La labor del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia es importante para los países en desarrollo puesto que facilita la adquisición de conocimientos. Proporciona un marco para el intercambio de información sobre experiencias nacionales que amplía el ámbito de comprensión de los países en desarrollo y les ayuda en sus esfuerzos por desarrollar regímenes de competencia. Esto resulta particularmente cierto en las economías en transición. Además, en este foro los países en desarrollo pueden dar a conocer las serias limitaciones que deben superar al administrar y aplicar la legislación en materia de competencia y, de este modo, ayudar en el proceso de desarrollo de un nuevo enfoque que responda a esas necesidades.

Sería útil para los países en desarrollo que el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia examinara la pertinencia del conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas de la UNCTAD. Esto puede ayudar a desarrollar las directrices de un posible marco de política de competencia convenido multilateralmente. Esto es particularmente importante para las pequeñas economías abiertas, ya que el principal beneficio de la política de competencia es someter a disciplinas el comportamiento anticompetitivo de las empresas multinacionales.

Además, el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia podría estudiar cuestiones importantes para las economías más pequeñas, tales como las siguientes:

1. La experiencia de las economías industrializadas en la implantación progresiva de los diversos aspectos de la legislación en materia de competencia y de un marco para introducir de forma controlada la legislación sobre competencia en los países en desarrollo.
2. Las iniciativas de cooperación que vayan más allá de los acuerdos y principios subyacentes actuales y las modalidades para tratar más eficazmente las conductas anticompetitivas transfronterizas que tengan repercusiones en las pequeñas economías, habida cuenta de las relaciones de poder asimétricas.
3. ¿Existe un problema de entrada excesiva en las economías más débiles? ¿Cuál fue la experiencia de las economías más débiles en, por ejemplo, la CE? ¿Sería necesario el trato especial y diferenciado en los sectores socioeconómicos importantes de las pequeñas economías y las microeconomías?

Esta información sería útil para mejorar nuestra comprensión del camino que hay que recorrer y ayudaría a dotar de mayor eficacia al régimen de competencia de la CARICOM.
