

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/15

26 de junio de 1997

(97-2638)

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

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE HONG KONG

Introducción

1. La finalidad del presente documento es contribuir a la aplicación del mandato ministerial de Singapur sobre comercio y competencia. En 1996, los Ministros "teniendo en cuenta las disposiciones existentes de la OMC sobre cuestiones relacionadas con ... la política de competencia y el programa incorporado relativo a esas materias, inclusive en el marco del Acuerdo sobre las MIC, y en la inteligencia de que la labor que se emprenda no prejuzgará la iniciación de negociaciones en el futuro" acordaron "establecer un grupo de trabajo encargado de estudiar las cuestiones que planteen los Miembros acerca de la interacción entre comercio y política de competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC". El mandato es amplio y debería servir para realizar un análisis equilibrado de las cuestiones de política general relativas a la interacción, tales como las relaciones distorsionadoras o de apoyo mutuo entre el comercio y la competencia.

2. El interés que ha suscitado recientemente la interacción entre el comercio y la competencia puede atribuirse en cierta medida a la globalización de la economía mundial. Las economías se hacen cada vez más interdependientes. El avance ininterrumpido de la liberalización de los obstáculos gubernamentales al comercio, gracias a las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, el aumento de las inversiones transfronterizas, los adelantos tecnológicos en telecomunicaciones, las mejores condiciones de acceso a la información, la mejora de las infraestructuras y el transporte, y la mayor movilidad de las personas y las empresas son factores que han contribuido al fenómeno denominado "mundialización". La liberalización del comercio ha dejado de ser un proceso relativamente "simple" de reducción de los aranceles, pues han cobrado gran importancia otros muchos aspectos de las medidas y políticas gubernamentales. El comercio y la competencia son dos ejemplos muy pertinentes, por lo que es importante que la OMC haya emprendido la labor de aclarar más las relaciones entre uno y otra.

Programa de trabajo

3. Hong Kong propone que el Grupo de Trabajo examine los siguientes asuntos.

I. ESTUDIO DE LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y DE LAS POLÍTICAS/LEGISLACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE ELLOS

Algunos objetivos de la política comercial y la política de competencia son en cierta medida complementarios ...

4. La política comercial, en su sentido amplio, abarca toda la gama de políticas y medidas gubernamentales que regulan el comercio a través de las fronteras nacionales. Los principales objetivos de la política comercial, plasmados en el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC, piedra angular del sistema comercial multilateral, son "elevar los niveles de vida, ... lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y ... acrecentar la producción

y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales". Para contribuir a dichos objetivos, el Acuerdo sobre la OMC restringe la intervención gubernamental que obstaculice el acceso a los mercados. A su vez, la obstaculización del acceso a los mercados o la distorsión del comercio constituyen una distorsión de la competencia. Por eso, los Miembros y los grupos especiales de solución de diferencias han interpretado sistemáticamente que las disposiciones del GATT/OMC protegen las "oportunidades de competencia" (y no las corrientes comerciales reales) y las "condiciones de competencia" no discriminatorias.

5. En líneas generales, la política de competencia abarca las prácticas seguidas en la economía nacional que afectan a la competencia, y se aplica mediante la intervención gubernamental. Sus objetivos básicos son fomentar la eficiencia económica, prevenir las prácticas anticompetitivas, dar libre acceso a los mercados y aumentar al máximo los beneficios de los consumidores.

6. Por lo tanto, la política comercial y la política de competencia tienen algunos objetivos en común: ambas tienen la finalidad de aumentar el bienestar económico por medio del acceso a los mercados y la competencia. También tienen por objeto facilitar recursos para hacer frente al comportamiento anticompetitivo. La liberalización progresiva del comercio impulsa la competencia nacional y, por lo tanto, favorece los objetivos generales de la política de competencia. Por consiguiente, la política comercial y la política de competencia deberían ser coherentes y complementarias entre sí. Los gobiernos deberían promover el interés general de sus ciudadanos mediante una competencia sin distorsiones y el bienestar de los consumidores en ambas esferas de política.

Sin embargo, algunos objetivos de la política comercial y de la política de competencia pueden parecer contradictorios ...

7. No obstante, las disposiciones de la OMC difieren de la política de competencia en muchos aspectos. Por ejemplo:

- a) Algunas disposiciones de la OMC (por ejemplo, los artículos VI, XVI y XIX del GATT) tienen por objeto proteger a los productores de productos que compiten con las importaciones y no la competencia y el bienestar de los consumidores; en particular, las normas relativas a las salvaguardias y los derechos antidumping y compensatorios se utilizan a menudo para restringir la competencia de las importaciones sin tener suficientemente en cuenta objetivos de la política de competencia tales como la apertura de los mercados, la competencia libre de distorsiones y el bienestar de los consumidores.
- b) En algunos casos, la política de competencia también puede obstaculizar el acceso a los mercados y el proceso competitivo, anulando así los objetivos de la política comercial. Por ejemplo, la política de competencia atiende principalmente al bienestar de los consumidores nacionales, y permite con frecuencia limitaciones del comercio y la competencia que, aunque en el ámbito nacional tengan efectos neutros para la competencia, pueden tener efectos perjudiciales en el comercio internacional y en el bienestar de los consumidores extranjeros (por ejemplo, los cárteles de exportación).

II. EVALUACIÓN Y ESTUDIO DE LAS DISPOSICIONES EXISTENTES DE LA OMC EN MATERIA DE COMPETENCIA Y DE LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA COMPETENCIA QUE PUEDAN AFECTAR AL COMERCIO

Disposiciones comerciales existentes en materia de competencia

8. Aparte de las disposiciones fundamentales de los artículos I (trato n.m.f.), III (trato nacional) y X (transparencia) del GATT y las correspondientes disposiciones de los artículos II, XVII y III

del AGCS, existen numerosas disposiciones específicas de la OMC que atañen en diferente medida a la competencia. Por ejemplo:

- a) el artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping de la OMC (por ejemplo, el concepto de daño, el trato de la discriminación de precios, el interés público, etc.);
- b) el artículo XVI del GATT y el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (por ejemplo, el concepto de daño);
- c) el artículo XVII del GATT y el Entendimiento relativo a las empresas comerciales del Estado (por ejemplo, los monopolios y las medidas gubernamentales);
- d) el artículo XIX del GATT y el Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias (por ejemplo, el concepto de daño, las limitaciones voluntarias de las exportaciones, las restricciones a la exportación, los acuerdos de comercialización ordenada y cualesquiera otras medidas "públicas o privadas" de carácter similar, etc.);
- e) el Acuerdo sobre las MIC;
- f) el Acuerdo sobre Inspección previa a la Expedición;
- g) el Acuerdo sobre Normas de Origen;
- h) las disposiciones del AGCS (por ejemplo, el artículo IX);
- i) las Listas sobre Servicios, como las de telecomunicaciones básicas, que incluyan principios normativos;
- j) el Acuerdo sobre los ADPIC (por ejemplo, las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales); y
- k) el Anexo IV del Acuerdo sobre Contratación Pública.

9. El Grupo de Trabajo debería elaborar una lista completa de las disposiciones pertinentes de la OMC y examinar en mayor profundidad su interacción con las políticas de competencia. La Secretaría ha contribuido a ello distribuyendo una nota informal ("Disposiciones relativas a la competencia contenidas en los Acuerdos de la OMC") que constituye una buena base para la labor futura del Grupo de Trabajo.

Políticas/legislación de competencia existentes relacionadas con el comercio

10. Algunas disposiciones del GATT/OMC se refieren al comportamiento comercial anticompetitivo. Así, el GATT reconoce "que las prácticas comerciales que obstaculizan la competencia en el comercio internacional pueden frenar el desarrollo de éste y el económico de los distintos países, comprometiendo las ventajas de las reducciones de derechos de aduana y de la supresión de las restricciones cuantitativas o perjudicando de algún otro modo a los objetivos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio".¹ Del mismo modo, el artículo IX del AGCS, y los artículos 6 y 40 del Acuerdo sobre los ADPIC incluyen disposiciones sobre las prácticas comerciales anticompetitivas. Habida cuenta

¹Decisión de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 18 de noviembre de 1960 sobre "Prácticas comerciales restrictivas - Disposiciones para la celebración de consultas", en: IBDD 9S/29 y 30.

de los efectos distorsionadores de estas prácticas comerciales, es necesario que el Grupo de Trabajo las examine.

11. Además, siguen existiendo en la legislación y en la política de competencia algunas esferas en las que las normas pueden permitir la adopción de medidas que sean incompatibles con los objetivos del Acuerdo sobre la OMC y que puedan perjudicar la eficiencia económica lograda tras varias rondas consecutivas de liberalización comercial. Ello podría ir en detrimento de la seguridad legal del sistema multilateral de comercio y poner en duda la credibilidad de los gobiernos en la aplicación de dicho sistema. Pueden citarse varios ejemplos:

- a) determinadas excepciones a las políticas/legislación en materia de competencia (exenciones sectoriales, medidas gubernamentales, monopolios sancionados por el gobierno, cárteles de exportación, etc.); y
- b) trato de la posición dominante en el mercado (abuso del poder en el mercado, fusiones y adquisiciones).

12. Se advierte asimismo que algunas uniones aduaneras y zonas de libre comercio tratan de alcanzar sus objetivos de libre comercio y competencia sin distorsiones mediante prohibiciones de las restricciones comerciales y las distorsiones de la competencia tanto de origen público como privado. De hecho, algunas han sustituido sus normas de protección comercial por normas y procedimientos de competencia. El Grupo de Trabajo, después de evaluar la experiencia adquirida en tales acuerdos, podría basarse en ella para reforzar la complementariedad del comercio y la competencia.

III. EXAMEN DE LAS ESFERAS EN QUE PUEDE HABER UNA FALTA DE CONGRUENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y DE COMPETENCIA

13. Las publicaciones económicas pertinentes señalan a menudo las incoherencias existentes entre las políticas comerciales y de competencia, que son causa de ineficiencias económicas, inseguridad legal y redistribución de los ingresos en función del poder en el ámbito nacional, en beneficio de los grupos de intereses proteccionistas. Sin afán de adelantarse a las conclusiones que el Grupo de Trabajo extraiga de sus estudios, Hong Kong considera que entre las esferas problemáticas figuran las siguientes:

- a) los derechos antidumping aplicados a las importaciones a bajos precios, aun cuando los derechos reduzcan el bienestar de los consumidores y la competencia de las importaciones. En el régimen antidumping y las políticas/legislación en materia de competencia se aplican diferentes normas a las importaciones a precios supuestamente bajos, por ejemplo, en lo que respecta al concepto de daño;
- b) los derechos compensatorios aplicados a las importaciones subvencionadas, aun cuando las ramas de producción nacionales competidoras se beneficien de subvenciones similares;
- c) el concepto de origen que prevalece en el Acuerdo sobre la OMC, aunque la política de competencia tienda a no tener en cuenta la "nacionalidad" de los competidores. También pueden ser fuente de nuevas distorsiones las normas de origen preferenciales de los acuerdos comerciales regionales, lo que puede impedir la utilización óptima de los recursos;
- d) las "limitaciones voluntarias de las exportaciones" y los "cárteles de crisis" apoyados por el gobierno, y los monopolios o limitaciones verticales de los sistemas de distribución;

- e) el abuso de los derechos de propiedad intelectual;
- f) las subvenciones a la producción que distorsionen la competencia;
- g) determinadas exenciones de la legislación en materia de competencia (por ejemplo, cárteles de exportación, cárteles de importación, limitaciones verticales, etc.).

IV. EXAMEN DE LA RELACIÓN ENTRE COMPETENCIA Y DESARROLLO

14. Por una parte, se puede considerar que la política de competencia contribuye a aumentar la competitividad internacional de las ramas de producción nacionales. También puede contribuir a eliminar las ineficiencias económicas a que pueden dar lugar ciertas deficiencias de los mercados, por ejemplo los monopolios. Por otra parte, se ha expresado preocupación por el posible conflicto entre la política de competencia y otras políticas relacionadas con el desarrollo, como las que apoyan a los "adalides nacionales". Puede ser de utilidad que el Grupo de Trabajo examine minuciosamente las relaciones existentes entre las políticas de competencia y el desarrollo.

Conclusión

15. Hong Kong, en concordancia con su arraigada política de práctica y fomento del libre comercio, cree que las políticas comerciales y de competencia deberían apoyarse mutuamente y complementarse con el fin de lograr la eficiencia económica mundial y el bienestar de las personas. En nuestra opinión, el programa del Grupo de Trabajo ha de ser completo y equilibrado, de modo que contribuya a la consecución de ese objetivo de manera constructiva. Para ello, recomendamos que el Grupo de Trabajo estudie cuestiones como las expuestas en los párrafos anteriores del presente documento, y proponemos que aborde dichas cuestiones de acuerdo con el siguiente esquema general:

- a) estudiar los objetivos y los principios de la política comercial y de la política de competencia y las relaciones existentes entre ellos;
- b) evaluar y estudiar las disposiciones existentes de la OMC en materia de competencia y las cuestiones relacionadas con la competencia que puedan afectar al comercio;
- c) identificar y examinar las esferas en que puede haber una falta de congruencia entre la política comercial y la política de competencia; y
- d) examinar la relación entre competencia y desarrollo.

16. Consideramos que un programa de trabajo que siga este esquema podría ayudar a que el Consejo General adopte oportunamente una decisión sobre el modo en que se debe llevar adelante la labor de este Grupo de Trabajo.

17. Asimismo, Hong Kong desea recordar que en la decisión ministerial de Singapur se pedía, entre otras cosas, que los Grupos de Trabajo sobre inversión y competencia aprovecharan la labor del otro en caso necesario. Pedimos que se creen las condiciones necesarias para que esto sea posible.