

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/85
27 de agosto de 1998

(98-3324)

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

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE HONG KONG, CHINA

Se ha recibido de la Oficina Económica y Comercial de Hong Kong, China la siguiente comunicación, de fecha 27 de julio de 1998, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

Repercusiones de la política comercial en la competencia: Promoción del enfoque de la OMC

I. INTRODUCCIÓN

1. En la anterior reunión, celebrada en marzo de 1998, Hong Kong, China presentó un documento sobre el "enfoque de la OMC"¹, en el que sostenía que el Grupo de Trabajo debía centrarse en la interacción entre comercio y política de competencia y en las medidas del sector público que afectaran a la competencia. Proponemos que se inicie esa labor con un examen del grado de coherencia entre las políticas comerciales y las de competencia.

2. Aunque no cabe duda de que la liberalización del comercio ha afectado positivamente a la competencia, persisten discrepancias importantes entre los regímenes comerciales y los de competencia. En la parte II del presente documento se destaca la importancia de que el libre comercio y la política de competencia se refuercen mutuamente, utilizando como referencia el caso de Hong Kong, China. En la parte III se utiliza el ejemplo de la diferenciación internacional de los precios para ilustrar las discrepancias entre políticas comerciales y políticas de competencia. En la parte IV se proponen algunas formas de promover la coherencia entre ambos tipos de políticas. En la parte V se reseñan los debates pasados y se señala el camino que hay que recorrer.

II. LOS MIEMBROS Y LOS ACUERDOS DE LA OMC DEBEN PROMOVER LA COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS Y NORMAS COMERCIALES Y LAS DE COMPETENCIA

3. En una "Declaración sobre la política de competencia" promulgada en mayo de 1998, el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong especificó que el objetivo de la política de competencia de Hong Kong, China es promover la eficiencia económica y el libre comercio, lo que incrementa asimismo el bienestar de los consumidores. El Gobierno considera que la mejor forma de promover la competencia es permitir el libre juego de las fuerzas del mercado, lo que entraña liberalizar el comercio. Por consiguiente, el Gobierno sólo intervendrá cuando las imperfecciones o distorsiones del mercado limiten el grado de acceso a los mercados o la competencia en ellos y

¹ Véase la comunicación de Hong Kong, China sobre la necesidad de un "enfoque de la OMC" en relación con las interacciones entre comercio y políticas de competencia en el documento WT/WGTCP/W/64(1998).

entorpezcan la eficiencia económica, en detrimento de los intereses generales de Hong Kong, China. El texto de esa declaración de política puede consultarse por Internet (<http://www.info.gov.hk>).

4. Hong Kong, China considera que la aplicación de políticas comerciales y de competencia liberales y que se refuercen mutuamente contribuye a optimizar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, así como a promover una mayor transparencia y coherencia de las políticas gubernamentales. Además, la aplicación de políticas comerciales y de competencia liberales y complementarias puede incrementar la credibilidad política y la integridad del sistema de la OMC. En ese espíritu se ha formulado el "enfoque de la OMC" para abordar las numerosas discrepancias entre las normas y políticas comerciales y de competencia, no sólo a nivel internacional, sino también dentro de las economías de los Miembros de la OMC.

5. En sus anteriores comunicaciones al Grupo de Trabajo, Hong Kong, China ha expuesto sus opiniones y experiencias prácticas respecto de la necesidad de conseguir una mayor coherencia entre los objetivos e instrumentos normativos de las políticas comerciales y de las políticas de competencia.² En resumen, consideramos que la principal tarea que tienen ante sí los Miembros de la OMC es la de promover la relación sinérgica entre la liberalización del comercio y las políticas de fomento de la competencia, que además redundan en un aumento del bienestar, y reducir las incoherencias entre ambos tipos de políticas y los efectos negativos sobre el bienestar de las restricciones comerciales y las exenciones a las normas sobre la competencia.

III. DIVERGENCIAS ENTRE LAS NORMAS Y POLÍTICAS COMERCIALES Y LAS DE COMPETENCIA EN CUANTO A LA DIFERENCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRECIOS

6. Las propuestas de que se introduzcan en la OMC nuevas normas sobre las prácticas anticompetitivas *privadas*, aunque importantes, adolecerán de parcialidad y falta de credibilidad si los gobiernos aplican o toleran al mismo tiempo otras políticas que socavan el funcionamiento competitivo del mercado. De ahí la conveniencia de adoptar disciplinas adicionales en la OMC que obliguen a los gobiernos a revisar las normas comerciales anticompetitivas.

7. Las restricciones comerciales pueden reducir la competencia de las importaciones y el bienestar de los consumidores, al tiempo que distorsionan los precios relativos. En los párrafos siguientes se ilustran las discrepancias entre distintas normas comerciales en cuanto al tratamiento de la diferenciación internacional de precios, y cómo esas discrepancias pueden entrar en conflicto con los objetivos básicos de las políticas comerciales y de competencia de optimizar la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. Esa situación hace necesario introducir en las normas de la OMC reformas orientadas hacia una mayor competencia.

a) La diferenciación internacional de precios permitida en virtud de las normas del GATT sobre el comercio de Estado

8. El artículo XVII del GATT, relativo a las empresas comerciales del Estado, no prohíbe a las empresas públicas ni privadas practicar la diferenciación de precios en sus ventas. El párrafo 1 de la nota interpretativa al artículo XVII dice lo siguiente: "Las disposiciones del presente artículo no impedirán a una empresa del Estado vender un producto a precios diferentes en mercados distintos, a condición de que proceda así por razones comerciales, con el fin de conformarse al juego de la oferta y de la demanda en los mercados de exportación." La justificación económica de esa disposición es el reconocimiento de que las empresas pueden tener razones comerciales legítimas para diferenciar sus

² Véanse, en particular, las comunicaciones publicadas con las firmas WT/WGTCP/W/15, 26, 50, 53 y 64.

precios de venta internacionales con arreglo a las diferencias entre los mercados de que se trate (por ejemplo, diferentes preferencias de los consumidores) y a la capacidad del mercado.

b) La diferenciación de precios y las normas de la OMC sobre subvenciones y derechos compensatorios

9. En el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios no se prohíbe la diferenciación de precios, aunque las subvenciones recurribles pueden ser objeto de medidas correctivas y derechos compensatorios. En realidad, las subvenciones a la producción no distorsionan necesariamente los precios de consumo, y muchos Miembros de la OMC que aplican tales subvenciones rara vez recurren a medidas compensatorias para neutralizar la ventaja en los costos de las importaciones subvencionadas.

c) La diferenciación de precios protegida por los derechos de propiedad intelectual

10. El GATT (por ejemplo, en el párrafo d) del artículo XX) permite a los Miembros de la OMC proteger la diferenciación internacional de precios basada en derechos de propiedad intelectual (DPI), acuerdos sobre licencias, y mandamientos judiciales o administrativos que bloqueen la "importación paralela" de bienes o servicios en un territorio nacional o regional. La importación de un bien o servicio en un territorio nacional o regional en el que está protegido por derechos de propiedad intelectual después de que se haya vendido con el consentimiento del titular de los derechos fuera de ese territorio se denomina habitualmente "importación paralela". Dentro de los territorios nacionales y también de mercados comunes regionales como la Comunidad Europea, los gobiernos propugnan la idea del "agotamiento nacional" o "agotamiento regional" de los derechos, en virtud del cual el derecho privado a controlar el movimiento de un bien o servicio sobre la base de un DPI se agota cuando el bien o servicio se vende por primera vez con el consentimiento del titular del derecho dentro del mercado nacional o regional. Sin embargo, si el bien o servicio se vende fuera del territorio nacional del titular del DPI, o fuera del mercado común regional, muchos gobiernos permiten al titular del DPI bloquear las importaciones paralelas de productos genuinos fuera de los canales contractuales de distribución. Esa denegación del "agotamiento internacional" permite a los titulares de DPI separar los mercados y diferenciar los precios en distintos mercados.

d) Las normas sobre competencia promueven precios económicamente justificados

11. Las normas sobre competencia no tratan en general de la diferenciación de precios como tal, sino que se centran en la cuestión de si el precio está económicamente justificado, atendiendo a la estructura de costos, a la situación del mercado y a la intención del proveedor en cuestión. Dada la importancia del mecanismo de fijación de precios en el funcionamiento de las fuerzas de mercado, no se acepta ni rechaza la diferenciación de precios como tal. Las normas sobre competencia sólo prohíben las políticas de fijación de precios que no puedan justificarse económicamente y que se presten a abusos con fines predatorios. La legislación sobre competencia de la CE sólo prohíbe la venta por debajo del costo en el caso de que una empresa en posición dominante venda por debajo de los costos variables medios, o de los costos totales medios, con intención de expulsar del mercado a un competidor. La legislación antitrust de los Estados Unidos en materia de fijación de precios predatorios sólo considera ilegales las ventas por debajo del costo cuando el supuesto predador goza de una posición dominante y está en condiciones de recuperar sus pérdidas durante el "período de fijación de precios predatorios" de manera que se da una monopolización de los riesgos del mercado.³

³ Véase un análisis detallado en E.U. Petersmann, *The Need for Integrating Trade and Competition Rules in the WTO World Trade and Legal System*, Ginebra: Instituto Superior de Estudios Internacionales, 1996, páginas 33 y 34.

e) La diferenciación internacional de precios y las normas antidumping

12. El artículo VI del GATT y los diversos acuerdos del GATT y de la OMC sobre la aplicación del artículo VI tampoco prohíben la diferenciación internacional de precios. Sólo se condena el dumping "cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional" (párrafo 1 del artículo VI). Puesto que las iniciativas antidumping suelen ser promovidas por ramas de producción dominadas por unos pocos proveedores nacionales con la finalidad de limitar la competencia de las importaciones y permitir a los productores que compiten con las importaciones mantener precios de consumo elevados y "rentas de protección", en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC se estipula la necesidad de tener en cuenta, al determinar la existencia de daño, las "prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros".

13. Sin embargo, las normas de la OMC sobre la determinación de la existencia de dumping, de daño y de una relación causal tienen una formulación tan amplia que a menudo se imponen medidas antidumping aunque la diferenciación internacional de precios esté económicamente justificada (por ejemplo, porque se prevé un cambio de los gustos o porque la elasticidad es diferente de un país a otro), y aunque el dumping no ponga en peligro ni distorsione la competencia en la economía importadora (por ejemplo, cuando la pequeña participación en el mercado de las importaciones supuestamente objeto de dumping hacen imposible el abuso del poder en el mercado). Los estudios empíricos han demostrado que las medidas antidumping se utilizan a menudo indebidamente para restringir la competencia de las importaciones y complementar limitaciones internas a la competencia. Aunque la colusión en los precios se tiene por anticompetitiva, la asunción de "compromisos en materia de precios" por parte de los productores exportadores a solicitud de los productores nacionales de la economía importadora se considera una forma aceptable de poner término a los procedimientos antidumping.

IV. OPCIONES PARA PROMOVER LA COHERENCIA ENTRE LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

14. Para el objetivo de la OMC de impulsar el bienestar económico es fundamental promover la asignación eficiente de los recursos. La mejor forma de conseguirlo es velar por el buen funcionamiento de la competencia en los mercados por medio de una mayor transparencia, una administración económica más coherente y la eliminación de las prácticas que tienen efectos de distorsión del comercio y de la competencia. Es necesario, pues, encontrar formas de subsanar las actuales discrepancias entre las políticas comerciales y las políticas de competencia.

a) Necesidad de abordar las distorsiones de la competencia directamente en su origen

15. La teoría económica de las intervenciones óptimas indica que una política gubernamental eficiente debe corregir las distorsiones de la competencia en su origen, sin crear distorsiones adicionales. Suelen producirse distorsiones cuando las políticas gubernamentales brindan protección a competidores y no a la competencia, o cuando no abordan los problemas por su raíz.

16. La competencia tiene por objeto garantizar que, a largo plazo, los recursos se utilicen de la forma más eficiente y se optimice el bienestar de los consumidores ofreciéndoles la mayor elección posible de productos a los precios más bajos posibles. En caso de diferenciación de precios como resultado de las prácticas predatorias de un monopolio en una economía exportadora con un mercado cerrado y cautivo, la solución es reducir los obstáculos a la entrada en el mercado y promover la competencia en la economía exportadora. Si, por el contrario, tanto el mercado de la economía importadora como el de la economía exportadora son abiertos y competitivos, con escasos obstáculos a la entrada de nuevos competidores, y la "determinación" de la existencia de dumping se debe

exclusivamente a la aplicación mecánica de determinadas fórmulas o al daño supuestamente sufrido por los productores que compiten con las importaciones, lo que procede ante todo es examinar las desventajas comparativas de esos productores nacionales para determinar si es necesario un ajuste económico estructural, a pesar de las dificultades que pueda entrañar a corto plazo para los sectores nacionales afectados.

b) Posibles incentivos para una liberalización del comercio que promueva la competencia: ejemplo de los "Compromisos en materia de libre comercio y de competencia"

17. Para abordar las distorsiones de la competencia por su raíz es necesario introducir más incentivos para una liberalización del comercio que promueva la competencia. Pueden servir de referencia las disposiciones de algunos acuerdos comerciales regionales que prevén la eliminación gradual de las normas antidumping. La OMC podría estudiar la posibilidad de introducir disposiciones de eliminación gradual de las medidas antidumping para los Miembros de la OMC que asuman compromisos en materia de libre comercio y competencia. A tal efecto tendrán que elaborarse procedimientos detallados. El principio básico es el de que esos "compromisos en materia de libre comercio y competencia" deben establecer incentivos mutuamente beneficiosos para la liberalización del comercio y la competencia efectiva, frente a las restricciones anticompetitivas y mutuamente perjudiciales impuestas al comercio en virtud de las normas antidumping existentes.

c) Reformas de las normas existentes de la OMC para promover una mayor competencia

18. Para que los beneficios de la liberalización del comercio no se vean menguados por medidas anticompetitivas, es necesario reformar las normas de la OMC para promover una mayor competencia. Esa reforma debe eliminar el sesgo que, al favorecer a los competidores nacionales, limita el acceso al mercado y la competencia de fuentes extranjeras.

19. Los gobiernos que profesan una filosofía de libre comercio y fomento de la competencia pueden convertirse en los principales impulsores de esa reforma. Convendría empezar por las leyes antidumping, cuyas actuales disposiciones deben revisarse, entre otras razones para que la diferenciación internacional de precios no constituya por sí misma un pretexto para la adopción de medidas, y para sustituir el concepto de daño basado en los intereses de los productores por un concepto orientado hacia la competencia y centrado en los riesgos del "dumping con efectos de monopolización".⁴ Los estudios empíricos indican que las medidas antidumping se imponen a menudo sin que existan pruebas de que el dumping tiene tales efectos, y han redundado en una disminución de la competencia y del bienestar de los consumidores en las economías importadoras.⁵

V. CONCLUSIÓN

20. De conformidad con la larga tradición del GATT y de la OMC, los gobiernos deben seguir otorgando prioridad a la reducción de sus propios obstáculos de acceso al mercado, que constituye la forma más directa y eficiente de subsanar las distorsiones del comercio y de la competencia. Además, la combinación de las medidas comerciales existentes con incentivos que fomenten la competencia dará nuevo impulso al proceso de liberalización.

⁴ Para más información al respecto véase, por ejemplo, R.A. Lipstein, "Using Antitrust Principles to Reform Antidumping Law", en: E.M. Graham y J.D. Richardson (eds.), *Global Competition Policy*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1997, 405 a 438.

⁵ OECD Economics Department Working Paper N° 165, *Trade and Competition: Frictions after the Uruguay Round*, París, 1996. Véase asimismo Robert Willig, "Antidumping: What Does the Evidence Show?", en Robert Z. Lawrence (ed.), *Brookings Trade Forum: 1998*, the Brookings Institution, de próxima publicación.

21. Si se reconoce la existencia de importantes discrepancias entre las políticas comerciales y las políticas de competencia, y se desea conseguir un mayor grado de coherencia, el Grupo de Trabajo debe recomendar una reforma gradual de las normas de la OMC. El examen de las políticas relativas a los monopolios *privados* y los proveedores dominantes puede desempeñar una útil función complementaria, siempre que no desvíe la atención de la tarea prioritaria de introducir reformas orientadas hacia una mayor competencia que permitan eliminar las distorsiones *públicas* generalizadas que afectan al comercio y a la competencia.
