

Política comercial y política de competencia en el sistema comercial mundial*

*Silvia Pueyo Abardía***
*Miguel Ángel Díaz Mier****

Introducción

En este trabajo presentaremos algunos aspectos de las interrelaciones entre política comercial y política de competencia de acuerdo a como se presentan actualmente en los foros multilaterales. Damos por supuesto que partimos de descripciones y definiciones de ambas.

Por razones de simetría hemos dividido esta relación en dos grandes etapas tomando como línea de distinción la Conferencia en 1999 de la OMC, realizada en Seattle, EUA, la cual provocó una reacción importante de los movimientos antiglobalización. Creemos que dicha conferencia es más conocida por ese hecho que por sus actividades.

1. Periodo anterior a la conferencia de Seattle

En este apartado, y siguiendo en lo posible un orden cronológico, presentaremos los principales trabajos relacionados con el objeto de nuestras correlaciones. Las cuales iniciaremos básicamente con unas alusiones a la Carta de la Habana y al posterior desarrollo del tema en el GATT, para realizar, posteriormente, el análisis de diversos trabajos de la UNCTAD y la OCDE, especialmente del “Conjunto de prin-

* Trabajo presentado en la V Reunión de Economía Mundial, Sevilla, España, mayo de 2003.

** Facultad de CC. EE

*** EE, de la Universidad de Alcalá, España.

cipios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas”. Examinaremos también, de un modo especial, el desarrollo de las actividades de la OMC que culminan en la creación de un Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia. Además, incluiremos algunas aportaciones doctrinales significativas.

La política de competencia ha sido considerada una de las principales áreas entre las políticas económicas de las modernas economías de mercado. Uno de los autores que más han estudiado su historia (Marques Mendes, 1991: 33 y ss.) ha señalado que, no obstante esa concepción, durante mucho tiempo solamente un número muy limitado de países se habían provisto de una legislación *antitrust* significativa (EUA en 1890, y poco tiempo antes Canadá).

Los estudiosos del periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial (John H. Jackson, el propio Marques, J. Rahl, etc.) han subrayado algunos elementos que afectan a nuestro tema. Así, señalan que, por distintas razones, los EUA realizaron grandes esfuerzos por hacer llegar su tradición anticartel a otros países (en especial Alemania y Japón, que habían mantenido en el pasado anterior posiciones distintas respecto a la competencia). Pero también en los EUA se registraba una cierta tendencia a que, al establecerse una organización internacional de comercio, las prácticas comerciales restrictivas de la competencia quedarían sometidas a un cierto control por parte de la misma. En frase de Marques (1991) “para establecer un sistema comercial internacional eficaz sería preciso eliminar las barreras al comercio levantadas por empresas”.

Por ello, no es de extrañar que en la Carta de la Habana, que daría origen a la OIC (Organización Internacional del Comercio), todo su capítulo V condensase “las prácticas empresariales que afectando al comercio internacional restringiesen la competencia, limitasen el acceso a los mercados o fomentasen el control por parte de los monopolios”. Igualmente se hacía una relación de tales prácticas.

- a) La fijación de precios, términos y condiciones que hubiesen de ser respetadas por otros en la compra, venta o cesión de todo tipo de productos.
- b) Exclusión de empresas (o la distribución o división) de un mercado territorial o de un dominio de actividad empresarial. También se incluía en la relación de prácticas a prohibir la asignación de clientes, la fijación de cuotas de venta y de compra.
- c) La discriminación contra empresas específicas.
- d) Limitación de la producción o la fijación de cuotas de producción.
- e) El evitar mediante acuerdos el desarrollo o la aplicación de tecnologías patentadas o no.

- f) Extender el uso de los derechos protegidos por patentes, marcas comerciales, etc., otorgadas por un país miembro a aquellas materias que, conforme a las leyes y normas del mismo, no entrasen en el campo de tales patentes, o a los productos o a las condiciones de producción, uso o venta que no fuesen igualmente objeto de tal protección.

Como es sabido, la OIC nunca llegó a nacer, pero la cuestión de las prácticas comerciales restrictivas continuó siendo objeto de atención en diversos foros multilaterales. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en el año de 1953 presentaría un borrador de texto que reproducía casi en su integridad el capítulo aludido de la Carta de la Habana y que tampoco sería aprobado. Otros intentos en el ámbito europeo (el Consejo de Europa) tampoco fructificaron en algún tipo de acuerdo.

Por lo que hace al GATT, debe destacarse que en la reunión de 1954-55, las Partes Contratantes (que tenía como misión básica una revisión en profundidad del texto de 1947 del Acuerdo General) consideraron –pero también rechazaron– la propuesta de incluir en el Acuerdo General el citado capítulo.

Más adelante, en 1958, las Partes Contratantes constituyeron un grupo de expertos encargado de estudiar –y hacer recomendaciones en su caso– en qué medida las prácticas comerciales restrictivas tenían influencia sobre el comercio internacional. Los resultados finales, conocidos en 1960, muestran un alto grado de ambivalencia característico de los trabajos del GATT de esa época. Así, si bien se reconocía que las Partes Contratantes debían ser consideradas un órgano apropiado y competente para iniciar acciones en este terreno, no parecía realista recomendar por aquel entonces un acuerdo multilateral para el control de las prácticas restrictivas. Y aunque llegó a aprobarse una recomendación para que los trabajos continuasen a base de consultas, sin embargo esa reanudación tendría lugar treinta años después.

En este punto, cabe realizar una reflexión. La diversidad de enfoques en los distintos países respecto al tratamiento de estos temas, ha sido esgrimido como el principal argumento que justifica la dificultad en el empleo de enfoques multilaterales para encontrar compromisos en materia de competencia, mientras que, por el contrario, acuerdos bilaterales o como máximo acuerdos regionales han resultado los sistemas más efectivos para cooperar en este dominio. De alguna manera, un buen número de estudiosos han analizado como un caso especial el nacimiento de la política de competencia en la hoy Unión Europea desde el Tratado de París de 1951.

En la década de los años 70 se pudo apreciar un crecimiento en el número de leyes antimonopolio en distintos países, si bien con distintas filosofías y técnicas que hicieron afirmar a lord Wilberforce: “es axiomático que en cuestiones de *antitrust* la política de un Estado puede ser defender lo que otro ataca”. En definitiva, se empezaban a percibir los efectos de las regulaciones de competencia en los mercados internacionales. Como señalara J. Rahl (1971) podía ser del propio interés de un país oponerse a aquellos *cartels* que restringiesen la oferta o elevasen los precios en sus mercados nacionales o de importación o que le obligasen a restringir las exportaciones. Puede decirse también que en tales años se consideraría la cuestión de la aplicación extraterritorial de las leyes nacionales *antitrust*. Además, como ha señalado Marques (1991) la preocupación por las actividades de las empresas multinacionales fue en aumento, especialmente desde la perspectiva de los países en desarrollo.

Junto a acuerdos bilaterales sobre estas materias, especialmente consagrados al intercambio de informaciones y a la cooperación también bilateral entre autoridades, algunas instituciones multilaterales se preocuparon del tema. Citemos como ejemplos significativos el Comité de Expertos sobre Prácticas Comerciales Restrictivas (más adelante Comité de Normas y Política de Competencia) creado en la OCDE y los trabajos de la UNCTAD como expresión de los llevados a cabo en las Naciones Unidas. El citado comité de la OCDE elaboró durante los años 70 varias recomendaciones que, pese a no ser obligatorias, supusieron un intento de regulación de las prácticas restrictivas a un nivel multilateral.

En abril de 1980 se aprobaría (y se formalizaría por la resolución 35/63 del 5 de diciembre de las Naciones Unidas) el “Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas” más conocido como “El Código”. En él se contiene lo que su título indica, adoptando la forma de recomendaciones a los Estados. Aunque hay que resaltar su carácter no obligatorio. El Código se centra en aquellas prácticas comerciales restrictivas que anulen o impidan los beneficios que se derivan del comercio internacional y en especial para los países en desarrollo. Supone así un primer reconocimiento de los problemas específicos de este grupo de países pero, en contrapartida, se excluyen de su cobertura los acuerdos interempresariales.

En el mundo de la política comercial multilateral la gran actividad de la década de los 1980 fue la preparación y lanzamiento de la ronda de Uruguay. Aunque en los estudios previos algunos países manifestaron su interés por el tema de la competencia, hay que decir que el documento básico final –la declaración de Punta del Este– no incluía mención específica alguna. Y tampoco se indica en la documentación oficial generada en la ronda (1986-1994), ni en la literatura concreta

(por ejemplo, en el bien trazado libro de Stewart) que la cuestión haya sido de prioridad especial. Como señala la página web de la OMC sobre el tema: “la labor de la OMC sobre cuestiones de política de competencia (y de inversión) se han desarrollado en forma de respuestas específicas a cuestiones de política comercial”.

Ello sin ocuparse de la situación en general. En definitiva, se han privilegiado los temas de política comercial, lo que parece lógico desde una óptica institucional.

Dentro de los trabajos posteriores a la finalización de la ronda se incluyeron los estudios y declaraciones de algunos miembros respecto a cuestiones que debían considerarse como “nuevas” en las actividades de la OMC. El mecanismo institucional se puso de manifiesto en la Conferencia Ministerial celebrada en Singapur. Fue en ella donde los miembros de la OMC indicaron –ciertamente con toda clase de precauciones que se ponen de relieve con su simple lectura– el interés por analizar las relaciones entre comercio y políticas de competencia y entre comercio e inversiones. Para ello se establecían dos grupos de trabajo, con una medida precisión en el lenguaje que expresa sus objetivos (mandato en el lenguaje OMC):

Teniendo en cuenta las disposiciones existentes en la OMC sobre cuestiones relacionadas con la inversión y la política de competencia y el programa incorporado relativo a esas materias, inclusive en el marco del Acuerdo sobre las medidas relacionadas con la inversión y en la inteligencia de que la labor que se emprenda no prejuzgará la iniciación de negociaciones en el futuro, acordamos:

a) establecer un grupo de trabajo encargado de examinar la relación entre comercio e inversión;

b) 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 área que pueda merecer ulterior atención en el marco de la OMC.

Cada uno de esos grupos aprovechará la labor del otro en caso necesario y aprovechará además, sin que esto vaya en desmedro de ella, la labor realizada en la UNCTAD y otros foros gubernamentales apropiados. En lo que concierne a la UNCTAD celebraremos la labor en curso prevista en la Declaración de Midrand y la contribución que puede hacer a la comprensión de las cuestiones. En lo que respecta a la conducción de la labor de los

grupos de trabajo, alentamos a la cooperación con las organizaciones antes citadas para hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y asegurar que se toma plenamente en consideración la dimensión del desarrollo. El Consejo General mantendrá bajo examen la labor de uno y otro grupo y decidirá al cabo de dos años cómo habrá de proseguir ésta en uno y otro caso. Queda claramente entendido que, de haberla, cualquier futura negociación en materia de disciplinas multilaterales aplicables a estos sectores sólo podrá tener lugar tras la adopción por los Miembros de la OMC de una decisión explícita por consenso acerca de estas negociaciones.

Como puede observarse, de una forma bastante más explícita de lo que suele ser habitual en las organizaciones internacionales, se observa en el mandato la búsqueda de diversos equilibrios que pretende compaginar las grandes diferencias en las concepciones de las políticas de competencia de los miembros, así como la conveniencia o no de llegar a un acuerdo multilateral. Se plantea así un marco lo suficientemente rígido para hacer que los trabajos subsecuentes del Grupo, tuviesen especial cuidado en mantener una línea de estudio y análisis por un lado y de información y asistencia técnica por otro.

Creemos que hay pocos grupos de trabajo en la OMC que puedan exhibir un conjunto de documentos de la calidad técnica que se encuentra en los que examinamos. Lamentablemente, los espacios son limitados y por ello hemos de presentar solamente, con un pequeño comentario, los documentos elaborados por la Secretaría de la OMC, a los que deben sumar, los interesados en profundizar en todas estas cuestiones, las comunicaciones de los países miembros y las organizaciones intergubernamentales concernidas. Sin duda, la eficaz dirección en el grupo de un experto reconocido como es el profesor Jenny se ha hecho notar.

Destacamos varios órdenes de asuntos en los trabajos del Grupo: 1) el alcance de sus tareas (organización de estudios y contenido de las reuniones); 2) los estudios sobre principios fundamentales de la OMC como base para la relación con la política de competencia; 3) los enfoques destinados a promover la cooperación, especialmente de interés en cuanto se refiere a los países en desarrollo y 4) la contribución de la política de competencia al logro de los objetivos de la OMC.

La documentación generada en la OMC incluye, como se ha dicho, diversas contribuciones de los gobiernos (que permiten realizar un análisis comparativo de legislaciones nacionales), de las instituciones intergubernamentales y los ya señalados informes de la Secretaría. Indicamos respecto a ellos la posibilidad de disponer de los textos completos vía internet.

1) En los inicios del Grupo y a través de las sugerencias de los miembros se llegó a confeccionar una lista de cuestiones que, en forma sintética, indicamos a continuación:

a) relación entre los objetivos, principios, conceptos, alcance e instrumentos de la política comercial y la política de competencia así, como su relación con el desarrollo y el crecimiento económico.

b) inventario y análisis de los instrumentos, normas y actividades existentes relacionados con el comercio y la política de competencia, así como las experiencias adquiridas en su aplicación.

c) Interacciones entre comercio y política de competencia incluyéndose aquí el examen: 1) de la repercusión de las prácticas anticompetitivas de empresas y sus asociaciones en el comercio internacional; 2) la repercusión de los monopolios estatales, los derechos exclusivos y las políticas reglamentarias sobre la competencia y el comercio internacional; 3) la relación entre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (objeto en la OMC del Acuerdo del mismo nombre) y la política de competencia; 4) la relación entre inversiones y política de competencia; 5) la repercusión de la política comercial en la competencia.

d) la importancia de los principios fundamentales de la OMC, relativos al trato nacional, la transparencia y el trato de la nación más favorecida para la política de competencia y viceversa.

e) criterios para promover la cooperación y la comunicación entre los miembros, incluso en la esfera de la cooperación técnica.

f) la contribución de la política de competencia al logro de los objetivos de la OMC, incluyendo la promoción del comercio internacional.

Los trabajos y resúmenes que los informes anuales de 1998-1999 hacen de aquellos, muestran detalles de gran interés, llegando a una rica descripción de las posiciones de cada país. Ello permite obtener una idea general de la diversidad de problemas planteados y de la gama de posiciones antagónicas. En realidad, una vez que presentamos la complejidad de las cuestiones involucradas, la metodología para abordarlas nos ha parecido constructiva.

- 2) El documento sobre principios de la OMC –recordemos, no discriminación en sus vertientes de trato nacional y nación más favorecida y transparencia- recoge las disposiciones legales del sistema GATT–OMC, sus objetivos, su alcance y los tipos de medidas a los cuales se aplican. La gran cuestión que evidentemente se plantea al respecto, en nuestra opinión, es si las formas de aplicación efectiva de tales principios a los objetivos de la política de competencia (por ejemplo, la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores), obligaría y en qué grado a una adaptación de los mismos a posibles requerimientos específicos de tales objetivos. La respuesta inicial es cautelosa: no disponemos de experiencias suficientes.
- 3) Evidentemente el concepto de cooperación es lo suficientemente amplio para permitir una pluralidad de temas conexos. Puede entenderse, entre otros enfoques, desde una perspectiva regional (¿qué significan las cuestiones de competencia en el ámbito de ciertas experiencias territoriales?), desde la perspectiva del desarrollo económico (por otro lado, objeto de trabajos específicos en el mismo Grupo, como se expresa en el primer documento de septiembre de 1998) o las relaciones con otras políticas (la política industrial, por ejemplo). Los estudios sobre este tema y las formas de abordarlo presentadas en la OMC por países muy distintos, difieren en cuanto a la manera de proponer hacer efectivas las cooperaciones. Para algunos países puede ser positiva una cooperación en el dominio del intercambio de experiencias o de informaciones, pero no llegan a entender las ventajas que presentaría ese acuerdo multilateral que preconizarían otros países.
- 4) Nos ha resultado especialmente rico el último de los estudios indicados de la Secretaría de la OMC, relativo a los principios de la política de competencia, ello porque supone un esfuerzo de síntesis de muy diversas posiciones. También cabe señalar la amplia gama de elementos que se intentan combinar en él. El trabajo distingue tres categorías generales: a) descripción de los objetivos principales de la política de competencia en sentido amplio (promoción de la eficiencia económica, del bienestar de los consumidores y otros); b) principios operativos (como la promoción de medidas de apertura de los mercados o la determinación de situaciones en que es probable se ejerza un poder en el mercado. Aquí el informe se refiere a acuerdos verticales y horizontales) y c) la importancia de las instituciones y procedimientos.

Una vez presentados estos trabajos cabe decir que dentro del marco de la OMC se preveía que la Conferencia Ministerial de Seattle debía estudiar, entre otras cosas, la conveniencia de elaborar un marco multilateral sobre la cuestión. Y como

no podía ser menos, el propósito se vio afectado por lo que se ha conocido como el fracaso de Seattle.

En otro trabajo (Díaz Mier 2001b) hemos estudiado los elementos de diverso orden presentados al inicio de esta Conferencia, que ha pasado a la historia como la primera de una serie de reuniones de instituciones económicas de cooperación multilateral que han saltado a la luz pública por la espectacularidad (y en ciertos casos la eficacia), de las acciones opuestas a ellas por parte de diversos movimientos antiglobalización. Aunque creemos que entre los factores explicativos más importantes del “fracaso de Seattle” se encuentran la falta de una adecuada preparación técnica y las divergencias entre las posiciones de los EUA (partidarios de iniciar una ronda de negociaciones sobre los temas “maduros” puntuales entre los que no se encontraba la competencia), y de la UE (partidaria de un enfoque global y de conseguir un marco multilateral para la competencia) no podemos, en definitiva, sino recoger la impresión de que los temas de competencia y comercio estaban muy lejos de haberse trabajado a fondo por parte de los países que habrían de aprobarlo. Claro está que, como primer comentario, el mandato de 1996 no se habría podido cumplir.

No sería justo en este veloz recorrido histórico dejar de citar los importantes trabajos que otras instituciones multilaterales, como la UNCTAD o la OCDE, efectuaron durante el periodo. Para nosotros los trabajos tradicionales de la primera –en una compleja dimensión en la que, de acuerdo con los “principios” de Naciones Unidas se ha especializado– los informes sobre empresas multinacionales, inversiones internacionales y sobre prácticas comerciales restrictivas, constituyen desde puntos de vista académicos y operativos, elementos informativos de primer orden en donde muestran claramente las divergencias de posiciones.

Por su parte, los trabajos de la OCDE durante el periodo, se manifiestan en los Comités de Comercio y de Competencia, hasta llegar a trabajos conjuntos en un grupo cuyas principales aportaciones no vamos exponer ahora. Quede aquí constancia de las importantes aportaciones de las mesas redondas sobre política de competencia, manifestadas en el estudio y análisis de conceptos de indudable raigambre en el tema (por ejemplo “abuso de posición dominante y monopolización”, “derechos de propiedad intelectual”, “relación entre reguladores y autoridades de competencia”, etc.).

También, desde una breve descripción, ha de hacerse una incursión en el dominio de la literatura específica sobre competencia en la fase previa a la conferencia de Seattle. Encontramos en la misma una serie de nombres que iremos recordando en el periodo siguiente y que, sin duda, han tenido una influencia nada despreciable en la formulación de las posiciones que han defendido distintos paí-

ses. Así cabe destacar a F. Scherer, G. Graham, J. D. Richardson, K. M. Vautier entre otros, a la vez que en estudios de carácter global como el editado por G. Feketekuty y B. Stokes “Trade strategies for a new era” y otros, en donde aparecen capítulos consagrados a política de competencia.

A modo de ejemplo exponemos las ideas de Richardson (1998) publicado en el volumen *Launching new global trade talks: an action agenda*, título de gran interés precisamente con vistas a la celebración de la conferencia de Seattle. Para el autor ya se habría llegado a un momento de madurez para la celebración de negociaciones multilaterales sobre las condiciones de competencia. La agenda de tales negociaciones debería incluir una mezcla:

[...] limitada, secuencial y experimental de principios, instituciones y compromisos tanto desde el mundo de la política comercial como desde la competencia. Todos ellos destinados a conseguir la contestabilidad de los mercados [...].

Con la aplicación de este concepto se pretendía conseguir un lógico y mejor funcionamiento de la economía global.

Este autor se pregunta por las razones para establecer negociaciones multilaterales, y señala que las negociaciones comerciales de ese orden y las políticas de competencia poseen objetivos similares, como son la organización más abierta del mercado, en contraste con las negociaciones en otros planos (bilateral o regional) que “a menudo tienen otros objetivos: desde la creación de algún tipo de coalición a la seguridad regional”.

Pero, además, en el periodo que aborda el autor se ha registrado un aumento de los temas relativos a política de competencia en las diferencias sometidas al procedimiento establecido en la OMC (por ejemplo, las condiciones de entrada para nuevos proveedores en sectores de servicios, o el caso de las relaciones verticales entre productores, usuarios y distribuidores de productos como semiconductores, películas cinematográficas o componentes de automóviles. Un caso muy complejo pero ilustrativo al respecto es el que se conoce con el nombre de Fuji-Kodak).

De una manera prudente, Richardson propone, apoyándose en diversos trabajos, que la OMC sea el foro más adecuado para llevar a cabo las negociaciones y que éstas deberían llevarse a cabo por fases sucesivas. Así, en la primera negociación se habrían de dar pasos modestos de cooperación, con el objetivo de conseguir experiencias de intercambio (en informaciones fundamentalmente). Los países mantendrían la iniciativa pero no habría normas supraterritoriales ni existirían paneles similares a los de la OMC.

En la segunda fase se negociaría un conjunto de reglas multilaterales que se incluirían en un Acuerdo sobre Medidas Antitrust (TRAM), relacionadas con el comercio similar en su concepción al ya existente ADPIC (TRIPS en inglés). Podría ser necesario llegar en primer lugar a un acuerdo plurilateral, esto es limitado a un menor número de países (en el argot OMC). Finalmente, en una tercera etapa se llegaría a la sustitución de las normas anticompetitivas de los regímenes *antidumping* y de derechos compensatorios, a las que se sumaría un conjunto de medidas de salvaguardia específicas para la competencia, con características de predictibilidad y equidad superiores a los mecanismos existentes.

2. Los trabajos posteriores a la conferencia de Seattle

En este apartado, nos proponemos realizar una exposición mínima del marco general y de los trabajos relativos a nuestro tema que han sobresalido, en nuestra opinión, en el periodo posterior a diciembre de 1999. En buena medida emplearemos criterios similares. Así, señalaremos las circunstancias que conducen a la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Qatar en noviembre de 2001 y utilizaremos algunos de los textos significativos que encontramos en la literatura específica sobre ella. No entraremos en el análisis de los documentos de la OMC, puesto que los trabajos del Grupo de Interacción han continuado con el análisis de los ya reseñados en el periodo anterior, ciertamente con una mayor precisión en las posiciones de los diferentes países (a este respecto deben citarse los informes anuales del Grupo al Consejo General). Tampoco lo hacemos respecto a la OCDE y el texto de la Organización que nos parece básico “Trade and competition policies: Options for a greater coherence”.

Aún cuando el examen de las causas de fondo del fracaso de Seattle haya llenado un buen número de páginas, no nos detendremos en esas cuestiones, sin embargo para efectos de nuestra investigación, parece necesario realizar una breve exposición de los temas y cuestiones que, a juicio de los autores que han abordado el tema desde principios del año 2000, debían incluirse en el orden del día de la siguiente conferencia. Se trataría de evitar el desastre de 1999 con una agenda “posible” y positiva, que lógicamente habría de afectar la cuestión que nos interesa.

Ciertamente, no todo en Seattle fue negativo. Una consecuencia positiva de la reunión fue la búsqueda de mejoras en la transparencia del sistema. Al menos ello se ha puesto en práctica a través de la posibilidad de acceder vía internet a la casi totalidad de la documentación que se genera en la OMC (en contraste con situaciones anteriores). Ello permitirá a cualquier lector interesado en nuestro tema acceder a los documentos referenciados.

En esa línea seguiremos la clasificación que Schott (2000) ha llevado a cabo agrupando las cuestiones a debatir en cinco órdenes: a) las relativas a temas que en el acta de Marrakech de 1994 había señalado fechas específicas de examen y eventuales modificaciones; b) los “nuevos” temas iniciados en la reunión de Singapur, entre los que se encuentra la relación comercio-competencia, ya reflejado en el apartado anterior; c) la mejora en la coordinación con otras instituciones intergubernamentales de carácter económico; d) la búsqueda de un método para la convivencia de los acuerdos regionales de integración con el sistema multilateral de comercio (debe recordarse que algunos de esos acuerdos, por ejemplo el NAFTA, tienen disposiciones de cooperación en el dominio comercio-competencia) y e) se habían de abordar un conjunto de temas institucionales (el sistema de toma de decisiones, el de solución de diferencias, etc.) que indirectamente y en un grado mayor o menor no podían dejar de influir en la cuestión que nos ocupa.

Dentro del primer grupo han de destacarse los temas relativos a agricultura (aquí surge la repetida reflexión por su situación especial dentro de la OMC como también por su relación con la política de competencia), y las relaciones entre comercio y medio ambiente, así como los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (recuérdese que esta definición incluye un notable número de cuestiones que afectan a la política de competencia). Ciertamente los ámbitos que preocupaban (las denominaciones geográficas y la fabricación de productos farmacéuticos con su impacto en países en desarrollo), solamente de un modo amplio podrían considerarse como relativos a la competencia.

Es el segundo grupo de temas el que más interesa directamente para nuestra reflexión. Debemos destacar dos características: a) con el fracaso de Seattle se habían aplazado cuestiones tan importantes como la forma de proseguir los trabajos del Grupo de Interacción y especialmente las posibilidades de iniciar negociaciones de carácter multilateral; b) el estímulo para la intensificación de los trabajos anteriores junto a una mayor “maduración” de los documentos establecidos.

En el tercer grupo se encuentran las nuevas situaciones originadas por la globalización de la economía. Evidentemente, el tema afecta de manera directa a la instrumentación de toda clase de políticas económicas y ello debería ser objeto de atención; pero de forma especial la OMC tendría que referirse a las vías mediante las cuales las instituciones que forman el entramado institucional, originado en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, hubiesen de hacerle frente. Entre los factores a considerar figuraría el tema de la competencia.

En el cuarto grupo tienen cabida todas aquellas cuestiones relacionadas con el regionalismo, entendido, en un sentido amplio, como los aspectos vinculados a los diversos tipos de integración económica entre Estados, lo que plantea su

compatibilidad con el multilateralismo de la OMC. Una de las opciones abiertas a la política de competencia es la cooperación internacional por medio de acuerdos bilaterales. Pero consideramos que el tema resulta más profundo, en la medida en que lo es igualmente, la compleja interrelación de lo comercial con los aspectos monetarios y financieros de la economía mundial, los cuales habrían de afectar también a la política de competencia.

Los aspectos institucionales del sistema de toma de decisiones, las soluciones de diferencias y, evidentemente dependiendo del sistema que se adoptara respecto a la relación comercio-competencia, sería también objeto de discusión. No resulta ilógico señalar que las eventuales modificaciones sobre esta relación pudieran afectar a la solución aceptada. Recordemos que la tradicional toma de decisiones de la OMC, mediante consenso, quizá no podrá ser aceptable para las materias de competencia nacional, en buen grado ligadas a la soberanía según la concepción de un buen número de países.

En este apartado hemos recogido una muestra de la literatura de la época relativa al tema, se trata del trabajo de Graham (2000), que realiza importantes contribuciones sobre las cuestiones incluidas en la agenda de Doha.

Graham parte de una realidad comprobable en la documentación generada en el grupo de trabajo, así como en las posiciones manifestadas por distintos países. Tras recordar que en un sentido amplio los objetivos de la política de competencia y de la comercial son similares, reconoce que las dos se encuentran integradas “en el sentido de que no existen instituciones ni acuerdos multilaterales que aseguren qué prácticas comerciales privadas no creen barreras (que reducen el bienestar) a los flujos de comercio internacional”. Enfrentados al tema se encuentran diversas posiciones. Así, la UE (a la que Graham atribuye la acuñación del término “política de competencia” al incluir la regulación de las ayudas públicas al lado de las políticas *antitrust*), Japón y Sudáfrica serían partidarias de la inclusión de la negociación de un instrumento multilateral en una futura ronda de la OMC, mientras que los EUA y un buen número de países en desarrollo, no desearían en este orden una extensión de la agenda de la OMC. El análisis de Graham se dirige a explorar las vías abiertas sobre estos datos iniciales.

Respecto al primer tema (identidad de objetivos en sentido amplio), Graham señala su acuerdo. Usando una serie de ejemplos subraya qué medidas pactadas en la OMC y destinadas a aumentar la liberalización comercial, contribuyen a aumentar la competencia en los mercados afectados. Así, por ejemplo, la eliminación de una barrera a la entrada en un sector específico del GATS aumentaría la competencia en dicho sector. De la misma forma, determinadas acciones emprendidas por los responsables de la política de competencia y destinadas a reducir

las barreras de entrada a un mercado, coadyuvarían a conseguir los objetivos de la política comercial. Graham afirma que “las tensiones entre las dos políticas surgen a causa de las incoherencias en las excepciones”. El análisis de la situación de mercado se dirigiría a que los vendedores y los compradores potenciales, fuesen libres para entrar o abandonar un mercado, esto es, que el mismo resultase ser “contestable”.

Por su parte, los modelos de ventaja comparativa sobre los que descansa el fundamento de la política comercial presuponen que los mercados sean competitivos. En los casos en que no lo fuesen, buena parte de las ganancias de las políticas comerciales estribarían en hacer a tales mercados más competitivos. En otros términos, sólo en cierto sentido, la política comercial sería un subconjunto de la política de competencia. Pero la realidad indica que las normas legales y los complejos burocráticos que administran las dos políticas están separados en la mayor parte de los países, y es “a causa de esta separación como en la práctica de las negociaciones comerciales se consideran dominios distintos”. ¿Puede pretenderse así establecer una relación formal?

En este aspecto cabe considerar las situaciones de países con diferencias significativas. Graham parte de la base de que el argumento más importante en favor de la multilateralización de las normas de competencia, es que las barreras a la entrada de los mercados existen en el lado nacional de las fronteras y pueden equilibrar las ganancias que las autoridades de un país pretenden lograr con la liberalización del sistema comercial multilateral. Dado que ello no siempre ocurre, resulta preciso analizar las causas. En unos casos se ha señalado que las autoridades en materia de competencia no tienen el poder (ni a veces el deseo) de abrir los mercados interiores a la competencia que viene del extranjero. En otros, se registra un cierto “clientelismo” nacional.

Pero, además de que en muchos países la política de competencia se define de una manera un tanto abstracta (defenderse de la competencia en sí), Graham señala una tendencia por parte de la administración encargada de la competencia a establecer acuerdos con sus homólogos de otros países (especialmente significativo es el caso de los EUA). En su estudio sobre estos acuerdos bilaterales el autor citado pone de manifiesto la existencia de ventajas e inconvenientes.

Todo ello termina reflejándose en diferentes posiciones de los países, respecto a una extensión de la competencia de la OMC al dominio de la política procompetitiva. Y de esa forma, sin la existencia de un consenso, carece de realismo esperar que, un futuro no muy lejano, se inicien al interior de la OMC, negociaciones sobre comercio y competencia. Ahora bien, la profundización y extensión de los compromisos de los acuerdos existentes, especialmente el GATS, puede significar por sí misma que la OMC adquirirá mayores competencias en este ámbito.

El autor analiza también las tareas llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo tantas veces citado, mostrándose partidario no sólo de renovar su mandato sino de llevar a cabo (mediante las acciones de un grupo de expertos) otras investigaciones como las siguientes: ¿cuáles son las causas y la naturaleza de los fallos de los mercados para ser contestables internacionalmente, y cómo valorar los daños causados por dichos fallos? Al mismo tiempo indica que habrán de estudiarse de dónde provienen tales fallos y daños: ¿de acciones de entidades privadas, de la regulación pública o de alguna mezcla de ambos?

Con ese estudio también debería analizarse si los fallos pueden ser corregidos mediante la cooperación internacional de las autoridades encargadas en cada país de la competencia, o por la actual OMC con algunas de sus reglas modificadas. Finalmente, el grupo debería estudiar si se puede llegar a un acuerdo nuevo sobre normas de competencia o si sería preferible una extensión de los actuales acuerdos.

Nos ha parecido interesante resumir la posición de Graham, que en nuestra opinión, y a la vista de los resultados de la cuarta conferencia de la OMC, parece haber pronosticado con acierto la continuidad de los trabajos y la forma de hacerla efectiva en el futuro. Entremos ahora en la consideración de los trabajos de Doha y en su impacto directo sobre la consideración por parte de la OMC de la política de competencia.

Interesa que destaquemos algunas características de la reunión de Doha, antes de hacer referencia a los acuerdos alcanzados, que tienen gran importancia, en tanto significan la forma como habrán de proseguir los trabajos conducentes al establecimiento de algún tipo de acuerdo sobre la materia.

En trabajos anteriores (Díaz Mier, 2001b) hemos expuesto las líneas a través de las cuales los países miembros de la OMC pretendían discurrir los trabajos de la cuarta Conferencia. Recordemos brevemente las siguientes: a) debían borrarse las imágenes contradictorias y negativas de conferencias anteriores, especialmente de la segunda y de la desafortunada sesión de Seattle. Esto es, se pretendía llegar a “algo” respecto al futuro que justificara a la OMC; b) debía mejorarse la transparencia de los trabajos, en el sentido de una mejor comunicación con las opiniones públicas de los distintos países, especialmente las negativas respecto al “secretismo” de los trabajos de GATT y OMC; c) debían recogerse en aspectos generales, pero también en los específicos, las preocupaciones a tareas consideradas prioritarias para las organizaciones internacionales en los últimos dos o tres años (especialmente los temas de eliminación de la pobreza y la situación de los países en desarrollo; d) por último, en aras de restablecer la credibilidad del sistema, la reunión habría de ser preparada en forma más eficaz y coherente que la inmediata anterior.

En cierta medida, se llegó a un primer convencimiento de que el resultado de la conferencia –una especie de imán para atraer las opiniones públicas– sería el compromiso de llevar a cabo una ronda de negociaciones comerciales multilaterales. No fue exactamente así. Un conjunto de datos basados en experiencias anteriores nos lo habrían hecho presagiar. Así, el documento básico de la reunión se titulaba “Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación” de los acuerdos que conforman la OMC. Documento excesivamente conservador, que pretendía recoger las opiniones dispares de las dos grandes potencias comerciales del mundo: EUA y la UE, que desde la segunda conferencia (Ginebra, 1998) aún siguen difiriendo respecto a la forma y al contenido de una nueva ronda. Probablemente, las mayores novedades registradas apuntaban hacia la importante y lógica tendencia de la consideración de los problemas de los países menos adelantados.

Sin entrar en el pormenor de las sesiones, nos interesa centrarnos en la estructura de lo acordado. Encontramos en el documento final WT/MIN (01)/DEC/W/1 lo siguiente:

- a) Una declaración ministerial, propiamente dicha, destinada a exponer principios y objetivos generales.
- b) Un programa de trabajo para los años inmediatamente futuros de la OMC que se divide en dos partes: la primera relativa a contenido y la segunda referente a organización y gestión de dicho programa. No resulta extraño que siga las grandes líneas del documento de base a que hicimos referencia.
- c) la aceptación íntegra del documento sobre cuestiones y preocupaciones.

Aunque evidentemente de forma indirecta, en tanto pueda modificar ciertas normas de la OMC, la cuestión de la relación comercio–competencia puede resultar afectada en el futuro, debemos destacar dentro del programa de trabajo cuánto atañe directamente a esa relación. Reproducimos a continuación íntegramente esta parte del documento.

Interacción entre comercio y política de competencia. Par 23. Reconociendo las razones a favor de un marco multilateral destinado a mejorar la contribución de la política de competencia al comercio internacional y al desarrollo y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, como se indica en el párrafo 24, convenimos en que después del quinto periodo de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por con-

senso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones.

Par. 24. Reconocemos las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados de potenciar el apoyo a la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, incluidos el análisis y la formulación de políticas para que puedan evaluar mejor las consecuencias de una cooperación multilateral más estrecha para sus políticas y objetivos de desarrollo, y el desarrollo institucional y humano. A tal fin, trabajaremos en cooperación con otras organizaciones intergubernamentales pertinentes, incluida la UNCTAD, y por conducto de los canales regionales y bilaterales apropiados, para facilitar una asistencia reforzada y dotada de recursos suficientes en respuesta a dichas necesidades.

Par. 25. En el periodo que transcurra hasta el quinto periodo de sesiones, la labor ulterior en el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia se centrará en la aclaración de lo siguiente: principios fundamentales, incluida la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal, y disposiciones sobre los carteles intrínsecamente nocivos; modalidades de cooperación voluntaria; y apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad. Se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados participantes y se preverá la flexibilidad apropiada para tratarla.

Con el texto íntegro de la declaración de Doha (en sus párrafos 23-25) resultaría posible realizar un cuadro en donde queden expresados, por una parte, los trabajos realizados por los distintos órganos de la OMC creados tanto en el Acta de 1994, como en la reunión de Singapur (1996), alguno de ellos como la relación comercio–inversiones prácticamente modificativo del Acta de Marrakech hasta la reunión del 2001. A la vez se pueden exponer los compromisos hasta llegar al quinto periodo de sesiones (ya indicado para marzo de 2003), así como lo que habrá de comprometerse tras ese quinto periodo.

Cabe distinguir, en ese marco, aquellas materias en las que ya se han iniciado negociaciones en sentido estricto (proceso de presentación de demandas y ofertas), como es en los casos del acuerdo sobre agricultura y servicios. En otras se establece un compromiso de negociar tras el año 2003, supeditándolo a una decisión de la Conferencia Ministerial. Ello ocurre a los dos grupos revisados, si bien más centrados en el de política de competencia y de modo tangencial en inversiones.

Los resultados de Doha –no podía ser de otra forma– han sido recibidos en el mundo académico y en otros espacios, especialmente los relacionados con los

temas tratados, con reacciones muy diversas. Ha habido coincidencia en señalar que la OMC no podía seguir esperando más. Unos –los que podrían calificarse de no partidarios de la institución y que reclaman el nacimiento de una nueva, partiendo de cero (por ejemplo, las agrupaciones del tipo de la francesa ATTAC)– consideran que no se ha llegado lo suficientemente lejos en la eliminación de la OMC. Otros finalmente (véanse por ejemplo los trabajos incluidos en el volumen “Où va l'économie mondiale?”) han saludado con matices los resultados como una buena noticia. Finalmente otros lamentan que en el proceso de liberalización y apertura de mercados se haya perdido tiempo.

Evidentemente en el campo específico de nuestros comentarios la reunión de Doha permite formulaciones de matices diversos. En primer lugar, es preciso referirse a la forma en que se ha solucionado las trabas a las que habían arribado los trabajos y su continuación. Pero también –con criterio que en parte compartimos– Doha no ha resuelto las importantes cuestiones del mandato original del grupo, en el sentido de que no se ha encontrado una respuesta operativa al conjunto de cuestiones existentes en la definición del mismo. Ciertamente, la primera impresión es que, respecto a estas cuestiones, se ha registrado un aplazamiento, situación que, por otra parte, no deja de sorprender a quienes desde años atrás estudian las formas como temas de gran complejidad, y su tratamiento en instituciones internacionales económicas.

En otro orden, los avances registrados para el mejor conocimiento de la interrelación comercio–competencia han sido muy notables, sin embargo, se han producido en el seno de la OCDE, organización en que los países integrantes tienen experiencia en política de competencia. Queda por ver si sus trabajos son extensibles a los países que no poseen, por multitud de razones, ni normas ni experiencia en estas políticas y a los que habría de convencer de las bondades de la misma.

Una lectura a fondo del programa de trabajo que hemos reproducido, marca un énfasis en el apoyo y la asistencia a prestar a los países en desarrollo, lo que parece digno de encomio. No obstante, en el plazo de año y medio, previsto para el periodo intersesional (prácticamente sólo el año 2002) la “conversión” hacia la competencia de este numerosísimo grupo no parece posible.

Una buena noticia es el compromiso de que, a partir de 2003, se iniciarán negociaciones pero resulta prematuro indicar sobre qué. Hemos recogido las ideas de un autor tan caracterizado como Richardson, en relación a que habría de procederse mediante etapas. Quizá una forma de proceder más razonable sería la creación de un marco plurilateral que permita iniciar una cooperación con vistas a su extensión a la multilateral.

Ahora bien, no podemos olvidar que el proceso de negociación de ese tipo de acuerdos en la OMC, se encuentra dentro de un ámbito en donde lo relativo a competencia y comercio, constituye solamente uno más de una serie de temas en los que existen diferentes prioridades nacionales, y la necesidad de intercambiar concesiones de alcance diverso entre ellos. No nos hacemos ilusiones al respecto. Cuando se inicia una ronda de negociaciones comerciales multilaterales –y de ello dan buena fe las que acogió el GATT– en especial las últimas, no se pueden precisar los resultados.

A pesar de todo, hemos de resaltar al final de este punto algo que puede deducirse de cuanto hemos recogido en él. El avance en el dominio intelectual respecto a la competencia y a su relación con la política comercial registrado en los últimos cinco años nos parece más que notable. El enriquecimiento en esta materia, imputable no sólo a la perspectiva de un acuerdo, ha de llenar de interés a quienes, procedentes de los campos jurídicos, económico o de algunos otros se han internado por esta vía.

En nuestra experiencia personal concreta aún recordamos el estupor con que especialistas en derecho y economía de la competencia en España, durante las primeras jornadas (tristemente hoy no repetidas) organizadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia, escuchaban nuestras aportaciones al tema. Afortunadamente la situación ha cambiado y creemos que puede darse un paso adelante; es decir, llegar a definir las grandes líneas de una posición española sobre la relación entre las dos políticas.

Otra cuestión más –y no de las de menor importancia– que el tema de las relaciones entre política de competencia y política comercial ha generado, se refiere a los países en desarrollo. En los últimos cinco años especialmente, somos testigos de la existencia de una amplísima literatura, cuyos rasgos más importantes describiremos a continuación. Debemos señalar, en primer término, una observación general: si se llegara a un acuerdo que incluyese algún instrumento relativo a competencia en el marco de la OMC, tal como hoy se presenta en el orden multilateral, sería obligatorio, esto es, afectaría a todos los miembros del sistema, si bien en el sistema GATT–OMC están previstos regímenes especiales para los países en desarrollo (a los que normalmente se da un mayor tiempo para que pongan en situación de aplicación plena los compromisos).

Aquí nos encontramos con una situación especial. En efecto, las posiciones de los países en desarrollo difieren notablemente al respecto. Khemani recuerda que:

[...] a fines del siglo XIX se promulgaron las primeras leyes de competencia (anti-trust) en Canadá y Estados Unidos. Resulta de interés observar que cien años después hay pocos países en desarrollo (más de una treintena) que hayan adoptado leyes al respecto.

Pero también debe indicarse que otros (por ejemplo ASEAN) consideran que las políticas de comercio abierto les llevan a mercados muy competitivos, mientras otros presentan varios problemas. Cabe preguntarse en este punto por los argumentos utilizados en estas consideraciones divergentes.

Es conveniente, al respecto, repasar una vez más la historia reciente y recordar que la cuestión de las prácticas comerciales restrictivas se planteó en la Conferencia de la Habana de 1947. La carta que lleva el nombre de la citada ciudad y que recogía los trabajos llevados a cabo estipulaba en su artículo 46(1) que:

[...] cada miembro tomará las medidas apropiadas y cooperará con la organización (se refiere a la Organización Internacional de Comercio que no llegó a la luz) para impedir aquellas prácticas comerciales, sea por parte de empresas públicas o privadas, que afectando al comercio internacional restrinjan la competencia, limiten el acceso a los mercados o fomenten el control monopolístico, siempre que tales prácticas tengan efectos que dañen la expansión de la producción o el comercio y dificulten el logro de los objetivos.

Evidentemente, el enunciado muestra con claridad el propósito de que los países que debían (con independencia de su nivel de desarrollo) formar la OIC se preocupasen de estas cuestiones. Ahora bien, como ha señalado Holmes, la línea que habría de seguirse sería relativamente suave.

La OIC como organización –dice el autor citado– hubiese llevado a cabo investigaciones sobre cualquier queja relativa al tema que no hubiese sido resuelta por medio de consultas y después en un informe emitiría sus recomendaciones.

Este es, en definitiva, un procedimiento de una menor precisión de los que hoy dispone la OMC (el sistema de solución de diferencias), *cuasi* judicializado en su versión tras el Acta de Marrakech. Recordemos que pese a todo, la Carta de La Habana no sería aceptada por los EUA. Ahora bien, en nuestra opinión, ni el número de países interesados en la política de competencia era excesivo ni –y esto es de gran importancia– existían en aquellos momentos los países en desarrollo, en su dimensión actual (recordemos que los movimientos de descolonización se iniciaban en los 1950 y se amplían a lo largo de las dos décadas siguientes).

Del anterior apartado, deducimos que en las décadas siguientes el énfasis de la política comercial a través de las sucesivas rondas negociadoras del GATT, se ubicaría en la liberalización del comercio internacional (reducción de derechos arancelarios, sometimiento a disciplinas de algunas barreras no arancelarias, etc). Por su parte, la política de competencia crecerá con una función principal, subrayada por Scherer: mantener abiertos los mercados sin que estos sean distorsionados por prácticas monopolísticas, y buscando con ello lograr tres objetivos: alcanzar

una asignación de los recursos, satisfactoria para las demandas de los consumidores; presionar a las empresas para conseguir innovaciones y permitir a los agentes de los mercados la maximización de su potencial productivo y creador.

Las tensiones provocadas por las formas en que se manifiesta la liberalización de los mercados financieros y el mundo de la globalización serán las que, ya entrada la década de los 80, pongan de manifiesto los problemas que, un buen número de empresas enfrentan, no para acceder a mercados exteriores sino para llevar a cabo su presencia en tales mercados. Ese es, sin duda, el inicio de todas las preocupaciones por las políticas de competencia, calificadas en ocasiones como auténticas barreras a la entrada de nuevos competidores extranjeros.

Junto a aspectos de carácter general, (aún está lejos de resolverse la forma en que los países decidirán las cuestiones relativas a las relaciones entre ambas políticas), debemos destacar aquí algunos aspectos que conciernen a los países en desarrollo. Estos países entrarían en: a) una referencia a las disposiciones del sistema GATT-OMC que les afecta de manera especial; b) una presentación de los argumentos empleados, para justificar la introducción de una política de competencia en los países que la poseen, especialmente en su aspecto legislativo; c) una indicación de algunos de los problemas que han enfrentado los países en desarrollo por situaciones que se refieren a la competencia internacional y d) algunas propuestas de actuación.

En tanto al primer aspecto, se ha destacado por parte de la literatura específica, que los fundamentos de la posible extensión de las normas del sistema GATT-OMC a temas de competencia con efectos en los países en desarrollo, se derivan en primer lugar de las obligaciones de carácter general establecidos en el texto del Acuerdo General y de forma muy destacada en el conjunto de acuerdos que resultaron de la ronda de Uruguay.

Así, el artículo III del GATT, definido como el relativo al principio de trato nacional, contiene una prohibición general de toda norma nacional que discrimine contra los productos importados. El texto se refiere a las leyes, normas y reglamentos que “afecten a la venta, la oferta para la venta, compra, transporte, distribución o uso” Holmes (2000), pero también ciertos paneles del GATT, han señalado que el artículo está diseñado para referirse a la imposición discriminatoria y a otras regulaciones.

Sin embargo, cabe pensar que si la política de competencia de un país actuase de forma discriminatoria, frente a las importaciones de ese país podría quedar sometida al sistema de solución de diferencias. Debe resaltarse, no obstante, que el artículo III se refiere a discriminación en razón de la nacionalidad de los productos.

Por otro lado, se ha discutido la posibilidad de aplicar el artículo XXIII, a las acciones de competencia del GATT, dicho artículo es relativo a la solución de diferencias. A este respecto, un caso reciente conocido como Kodak-Fuji, y técnicamente definido como las medidas aplicadas por Japón que afectan a las películas y soportes de papel fotográficos, ha planteado interesantes discusiones sobre esta cuestión. Aunque técnicamente el panel encontró que la aplicación de normas japonesas sobre comercio leal (principal pero no totalmente normas de competencia), no suponían una discriminación frente a los EUA, la doctrina se sigue preguntando acerca de otros problemas que podrían surgir (por ejemplo, si las normas que rigen la entrada en los mercados de empresas de propiedad de extranjeros fuesen formuladas de forma que supongan una discriminación contra mercancías importadas).

Pero es sobre todo el conjunto de disposiciones, que forman el contenido de la ronda de Uruguay, el que ha sido más estudiado en relación con nuestro tema, destacando:

- a) El Acuerdo sobre Salvaguardias, que desarrolla el artículo XIX del GATT prohíbe las restricciones voluntarias a la exportación y los acuerdos de ordenación de mercados (conocidos por sus siglas inglesas VERA y OMAS) que, entre otras medidas, fijan cuotas de mercado o fijan precios. En tal sentido, y en tanto limite las acciones de este tipo, el acuerdo citado contribuirá a mejorar la competencia.
- b) El Acuerdo sobre Medidas Antidumping se refiere a materia de especial interés en su aplicación para los países en desarrollo que consideran que en buen número de casos, las normas *antidumping* se emplean como formas encubiertas de protección. En general, y aunque la discusión casuística sería muy extensa, se pretende con el acuerdo fijar criterios objetivos, en cuanto a la aplicación de este tipo de medidas que en parte se dirigen a contrarrestar las políticas de precios predatorios. La introducción de criterios de competencia a los que se encuentra muy cercano el establecimiento de las medidas *antidumping* (mercados relevantes, partes significativas de mercado, etc.) es recomendada por algunos tratadistas.
- c) También la ronda de Uruguay estableció un Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en cierto modo cercano a los anteriores. Hay un conjunto de prácticas que desde la perspectiva de los países en desarrollo, y en relación con las políticas de competencia y la comercial, deberían considerarse, por ejemplo, los sistemas de garantía de créditos a la exportación, ciertas políticas de atracción de inversiones extranjeras, algunas formas indirectas de establecimiento de precios de transferencia, etc. Por ello, algunos autores

preconizan una ampliación del actual concepto de subvención prohibida y/o recurrible, limitadas en general a la concesión de créditos presupuestarios o exención de impuestos.

- d) El Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, constituyó una gran novedad en el mundo del comercio internacional. No obstante, ha sido criticado por los países en desarrollo, especialmente por las dificultades que les representa su aplicación operativa. En nuestra opinión concreta –como ya hemos subrayado– no resulta clara la línea delimitatoria entre los derechos de propiedad intelectual y las normas de competencia.
- e) Un acuerdo especialmente novedoso en el dominio del comercio internacional ha sido el GATS (acuerdo sobre servicios). Entre sus obligaciones destacan que en el ámbito de la OMC, en relación a las normas que afectan el campo de la competencia, las mismas se refieren a la obligación de los miembros de asegurar, a través de sus normas nacionales, comportamientos no monopolísticos ni permitir abusos de su posición.
- f) Finalmente, se ha señalado que los acuerdos denominados sectoriales (Agricultura y Textiles y Vestido) están dirigidos a conseguir una mayor competencia en los ámbitos respectivos, en la medida en que aseguran la presencia en los mercados nacionales de sus productos. También en ese orden, la apertura de mercados para un buen número de productos es, en principio, un factor que puede estimular la competencia.

Son muy variados los argumentos utilizados en la polémica respecto a la introducción de una política de competencia (léase especialmente legislación sobre competencia) en los países en desarrollo. Pero, además, cabe destacar en ellos la valoración de las razones esgrimidas que presentan una muy notable dispersión, lo que resulta lógico en función de las diversas necesidades y situaciones.

Holmes (2002) ha subrayado al respecto que: “si un acuerdo de la OMC obligase a todos sus miembros a tener algún tipo de norma de competencia, el principal impacto del acuerdo se produciría en aquellos países que carecen de una ley de ese tipo”.

Ahora bien, hay entre los países en desarrollo quienes consideran que la normativa sobre competencia es un capricho de Occidente mientras otros piensan que no es momento de negociar. Hay quienes también señalan su vinculación con la aplicación de las normas *antidumping* que tuviera en cuenta las peculiaridades de los países; y, por último hay otros que piensan que para conseguir mercados competitivos bastaría con políticas comerciales de mercados abiertos.

Al lado de los argumentos de tipo general, que examinaremos más adelante, encontramos en la política y en la literatura algunos argumentos específicos

en defensa de la integración de las dos políticas objeto de nuestro análisis. Destaca entre ellos el de: una política de competencia contribuye a proteger a los consumidores de los excesos de monopolios y de *trusts*.

Un segundo tipo de argumentos hace referencia a las insuficiencias del enfoque conocido como liberalización comercial. En efecto, se ha señalado -y ello parece estar confirmado por diversos estudios empíricos aunque no plenamente- que las prácticas comerciales no competitivas son menos viables si los mercados nacionales quedan expuestos a la competencia internacional. Ahora bien, como ha señalado Khemani, los efectos a favor de la competencia de las reducciones arancelarias quedan demasiado difuminados si la oferta de productos importados no es muy elástica. El mismo autor se ha referido también a otras medidas de política comercial, como el establecimiento de derechos *antidumping* u otras situaciones. Así, las medidas *antidumping* podrían ser utilizadas como elementos que restrinjan la competencia, siendo posible en tales casos que las normas destinadas a fortalecer la competencia cumplan un papel similar.

Se han señalado, además, una serie de situaciones que merecen consideración, por ejemplo, la necesidad de introducir una política de competencia para compensar los elevados costes de los servicios, asociados a algunos productos importados que pueden hacer negativos los efectos de una liberalización. También, a falta de una competencia interior, se podrían registrar incrementos en los precios de los productos nacionales, hasta alcanzar los niveles de los productos importados.

Evidentemente, en este orden también se han utilizado argumentos de tipo general que se refieren a la necesidad de alcanzar acuerdos internacionales sobre competencia, cuyo alcance e intensidad reflejan una gran disparidad de criterios entre los autores. Podrían clasificarse, según Holmes, en tres grupos: las preocupaciones por el acceso a mercados, las necesidades de lucha contra los *trusts* internacionales, y los costes de transacción. Entre las primeras se destaca que, en ausencia de una política de competencia en los países importadores, se podría reducir el volumen de exportaciones de otros países. Las segundas -especialmente sentidas en países en desarrollo y puestas de manifiesto en recientes estudios del Banco Mundial- destacan de nuevo los efectos negativos sobre el bienestar de los consumidores. Las terceras hacen referencia al aumento de tales costes de no existir una norma internacional y sí normas nacionales muy diversas. Claro es que la forma en cómo serían afectados por estas normas los países en desarrollo resulta desigual.

El tercer grupo de consideraciones -problemas encontrados por países en desarrollo en relación con la competencia- incluiría a varias situaciones en las que algunos países en desarrollo se han visto involucrados. Unas de ellas se refieren al empleo abusivo de las patentes de fabricación. En este sentido la conferencia de

Doha planteó (y sólo su estudio a fondo merecería un trabajo de extensión superior a este) la cuestión de la protección a los medicamentos. Otras se refieren a actuaciones en los sistemas de distribución que han elevado los precios en países en desarrollo, etc. Pero también en este orden se ha señalado que la carencia de competencia es un factor que contribuye a retrasar el desarrollo. Así lo han mostrado – ciertamente no con carácter general– los estudios de Hoekman.

En cierta medida, y en contraposición al argumento del comportamiento negativo de los monopolios internacionales en mercados de países en desarrollo, se ha señalado la necesidad de establecer una excepción a favor de los *cartels* de exportación de mercancías de tales países, justificada en que las exportaciones de productos primarios agrícolas o minerales constituyen su fuente principal de ingresos. Así lo reconocía ya la Carta de la Habana que pretendía la estabilización de los precios de estas mercancías.

Son sobre todo los argumentos relativos al poder adquisitivo los que ha utilizado Scherer (1994) para insistir en los problemas de los países en desarrollo que examinamos. Así, debido a lo bajo de tal poder:

[...] los mercados de bienes y servicios no primarios en los países en desarrollo son muy estrechos. De ahí que sea necesario, para conseguir una producción nacional de bajo coste, un alto grado de concentración de vendedores, especialmente en industrias con economías de escala, quizá al borde del monopolio.

Para evitar la previsible tendencia a la falta de competencia nacional que podría registrarse, se ha preconizado una mayor liberalización comercial para llegar así a establecer una competencia real.

El mismo autor refiere que la extensión de las normas competitivas a una dimensión internacional, proporcionaría una mezcla de difícil estimación de costes y beneficios para los países en desarrollo. A las consideraciones anteriores se debería añadir que estos “ganarían si bien en una cuantía limitada, por las prohibiciones de cartelización de los suministros de componentes, bienes de capital y *Know how* tecnológico realizada por las empresas de naciones industriales”, así como por el endurecimiento de las restricciones sobre los *cartels* de importación o la exclusión de canales de distribución de los mercados importantes.

Realmente, aún se carece de estudios plenamente demostrativos de las ventajas que podrían proporcionar algún tipo de acuerdos multilaterales sobre competencia para las empresas de los países en desarrollo. Por ello, como veremos a continuación, se ha insistido en un trato especial para tales países.

En la práctica las distintas propuestas (Scherer, 2000 y 1994, Holmes 2002, Khemani, etc.) ponen de manifiesto la necesidad de tener en cuenta las circunstancias especiales –y en muchos casos contradictorias– de los países en desarrollo. Se ha insistido así en tres factores: 1) la necesidad de proporcionar una especial asistencia técnica y demostrar a dichos países las ventajas que podrían proporcionar la discusión y el intercambio de informaciones. Con ello queremos significar, desde nuestro punto de vista, que no vemos de forma inmediata la realización de un acuerdo por parte de los países en desarrollo, y que será necesario para ello un largo periodo; 2) es preciso tener en especial consideración los problemas específicos de tales países proporcionando en el posible acuerdo una serie de excepciones (productos primarios) y buscando diversas formas de cooperación; 3) el contenido de un posible acuerdo habría de trazarse sobre líneas muy generales (por ejemplo, que los miembros que tengan una política de competencia incorporen a la misma una dimensión internacional).

Posiblemente, de acuerdo con lo sugerido por Khemani, se podría llegar a lo que se ha llamado un acuerdo “adecuado” que tuviese en cuenta las experiencias de los países que han introducido normas de competencia.

El mismo autor resalta las siguientes líneas directrices: el organismo responsable de la política de competencia debería ser independiente y aislado de interferencias políticas y presupuestarias; evidentemente, tal organismo debería responder ante el órgano parlamentario correspondiente; las normas de competencia deberían distinguir entre actividades de investigación, de proceso y de decisión; los procedimientos deberían basarse en verificaciones de información e incluir derechos de apelación, de revisión de las decisiones, un tratamiento confidencial de la información empresarial así como basarse en la transparencia; los procedimientos y las resoluciones habrían de ser lo más rápidas posibles para evitar costes de transacción innecesarios; para producir efectos disuasorios, la aplicación de las normas tendría que permitir penalizaciones de importancia y diferentes órdenes de medidas y finalmente habría de incrementarse un mejor acceso a la aplicación de las normas de competencia mediante procedimientos que permitan su estudio por parte de centros docentes y por los interesados.

Conclusiones

En este análisis panorámico de la relación entre las políticas de competencia y comercial, no se ocultan las peculiaridades específicas de las situaciones de los países en desarrollo.

Parecería que las mismas hacen difícil la integración en la OMC de un eventual acuerdo internacional sobre competencia del tipo de los hoy existentes. Otra cuestión sería que, a plazo medio, se pueda hablar de un tipo de acuerdo específico y especial.

Referencias bibliográficas

- Ávila Álvarez, A; Castillo, J. A., Díaz Mier, M. A. (1994). *La regulación del comercio internacional tras la ronda Uruguay*, España: Tecnos.
- Bain, J.S. (1956). *Barriers to new competition*, EUA: Harvard University Press.
- Bloch, H. (2001). “Market power and foreign trade: implications for competition policy” en Palgrave.
- Cini, M. y McGowan, L. (1998). *Competition policy in the European Union*, EUA: Mc Millan.
- Comision de la UE (s.f.). *Report on Competition Policy*.
- CUTS (Consumer Unity and Trust Society, Indis). *Competition Policy in Developing Countries* (<http://www.cuts.org>).
- Das, D.K. (2001). *Global trading system at the cross roads*, Routledge.
- Díaz Mier, M.A. (2001). “La internacionalización de la economía española ante la política comercial” en *Economistas*, núm. 90.
- y Álvarez Otero, M.P. (2001b). “Consideraciones sobre la reunión ministerial de la OMC en Qatar” en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 29.
- Evans, D.; Padilla, J. y Ahlborn, C. (2002). “Competition policy in the new economy: is european competition law apt to the challenge?” in *European Competition Law Review*, núm. 156.
- Fernández Ordóñez, M. A. (2000). *La competencia*, España: Alianza Editorial.
- Généreux, J. (2002). *Les vrais lois de l’economie*, Seuil.
- Graham, E. (2000). “Trade, competition and the WTO agenda” en *The WTO after Seattle*, EUA: Institute for International Economics.
- y Richarson, J.D. (eds. 1997). *Global competition policy*, EUA: Institute for International Economics.
- High, J. (2001). “Competition”, *Critical ideas in economics*, E. Elgar.
- Hocking, B. y McGuire, S. (eds.) (1999). *Trade politics*, Routledge.
- Holmes, P. (2002). “Trade, competition and the WTO” in *Development, trade and the WTO*, The World Bank.
- (2002): “Trade and competition in the new WTO Round”, en C. Milner y R. Reat. *Trade Liberalization, Competition and the WTO*.

- Hope, E. y Maeleng, P. (1998). *Competition and trade policies: coherence or conflict?* Routledge.
- Kjeldsen-Kragh, S. (2001). *International trade policy*, Copenhagen Business School Press.
- Marques Mendes, M. (1991). *Antitrust in a world of interrelated economies*, Université de Bruxelles.
- Martin, S. (2002). *Advanced industrial economics*, Blackwele Pub.
- Maskus, K.E. y Lehoval, M. (2000). "Competition policy and intellectual property rights in developing countries" in *World Economy*, núm. 23.
- Michalopoulos, C. (2001). "Developing countries in the WTO", Palgrave.
- Milner, C. y Read, R. (2002). *Trade liberalization, competition and the WTO*, Edward Elgar.
- Neumann, M. (2001). *Competition policy: history, theory and practice*, Edward Elgar.
- OCDE (1994). "Trade and competition policies: comparing objectives and methods", *Trade Policy Issues*.
- (2001): "Trade and competition policies: options for a greater coherence", *Trade Policy Issues*
- Pelkmans, J. (2001). *European integration*, Prentice Hall.
- Richardson, J. D. (1998). "The coming competition policy agenda in the WTO", en *Launching new global trade talks: an action agenda*, Institute for International Economics.
- Scherer, F. M. (1994). *Competition Policies for an Integrated World Economy*, The Brookings Institution.
- (2000). *Competition Policy, Domestic and International*, Edward Elgar.
- Schott, J. (2000). *The WTO after Seattle*, Washington: Institute for International Economics.
- Stigler, G. (1957). "Perfect competition historically contemplated" en *Journal of Political Economy*, febrero.
- Vautier, K.M. (2002). "Competition policy, the pacific economic cooperation council and the WTO" en *Developing countries in the world trading system*, R. Adhikari y P. Athukorala, Edward Elgar.
- Viscusi, W.; Vernon, J., Harrington, J. (2000). *Economics of regulation and antitrust*, EUA: MIT.
- WTO "Special study on trade competition policy", *Annual Report 1997* ch. 4, documentos del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia.

WT/WGTCP/1 a 5, Informes anuales del grupo del Consejo general desde 1997 a 2001.

———— WT/WGTCP/W/80 Documento de síntesis sobre la relación de la política comercial y la política de competencia con el desarrollo y el crecimiento económico (sep.98).

———— WT/WGTCP/W/114 Principios fundamentales de la OMC de Trato Nacional, Trato de la nación más favorecida y Transparencia, (abril 1999).

———— WT/WGTCO/W/127 Principios fundamentales de la Política de Competencia (junio 1999).

———— WT/WGTCP/W/128 y sus revisiones, Reseña de la legislación nacional de los miembros en materia de competencia.