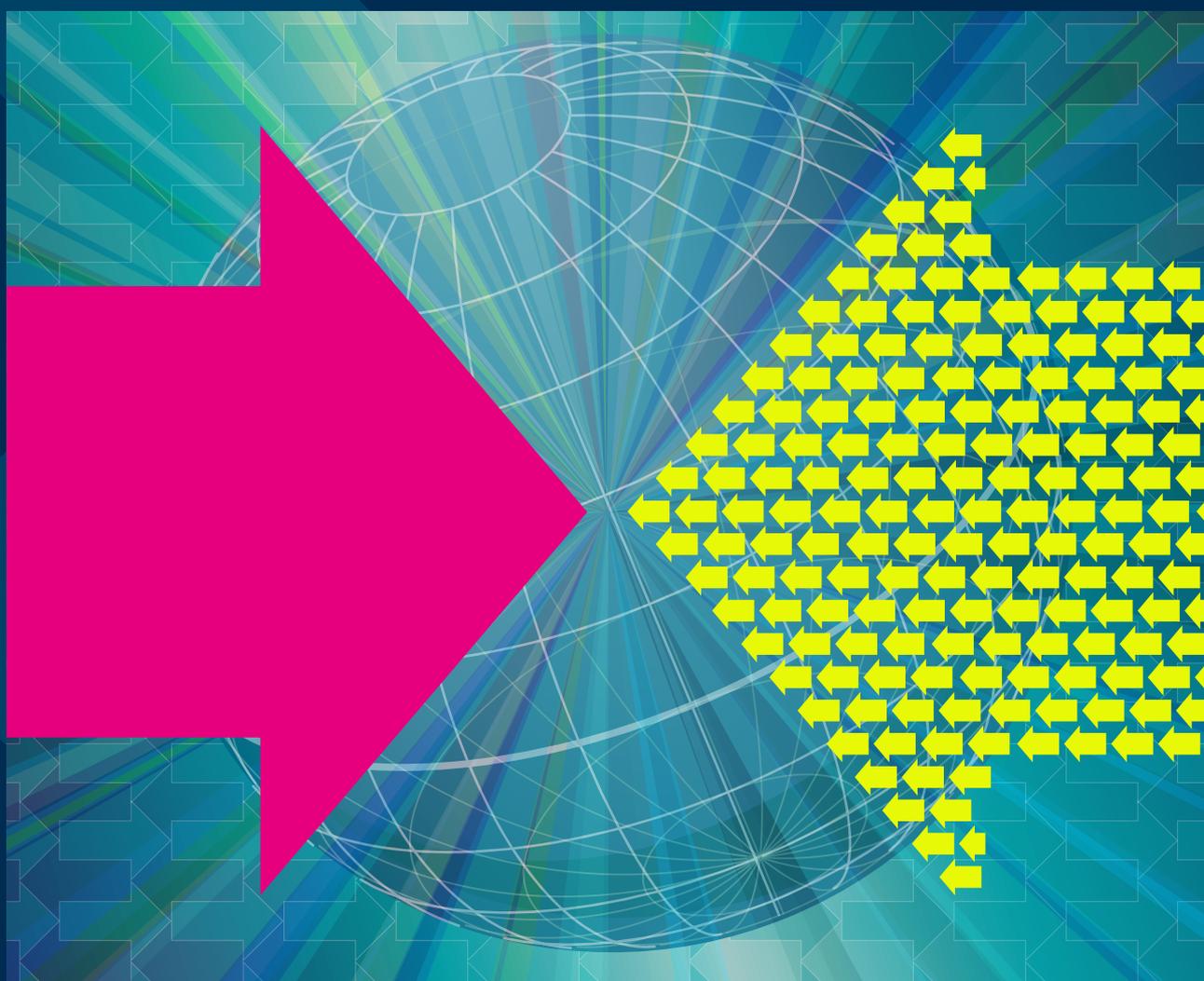


Lucha Contra las Prácticas Anticompetitivas

Guía para los Exportadores de las Economías en Desarrollo



Centro de
Comercio
Internacional

EXPORTACIONES PARA UN
DESARROLLO SOSTENIBLE

© **Centro de Comercio Internacional 2012**

El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

Dirección sede: ITC
54-56, rue de Montbrillant
1202 Ginebra, Suiza

Dirección postal: ITC
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Teléfono: +41-22 730 0111

Fax: +41-22 733 4439

E-mail: itcreg@intracen.org

Internet: <http://www.intracen.org>

LUCHA CONTRA LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS

GUÍA PARA LOS EXPORTADORES DE
LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

RESUMEN PARA SERVICIOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL

ID=43009

2012

F-06.01.01 COM Is

Centro de Comercio Internacional (ITC)

Lucha Contra las Prácticas Anticompetitivas: Guía para los Exportadores de las Economías en Desarrollo
Ginebra: ITC, 2012. ix, 80 págs.

El presente estudio se ocupa de las prácticas anticompetitivas y de las medidas que pueden adoptarse para combatirlas: se centra en los monopolios de Estado y los abusos en los mercados de la infraestructura, las prácticas anticompetitivas en el sector internacional de la distribución y comercio minorista, y los cárteles internacionales; expone cómo pueden estas prácticas perjudicar a las empresas de los países en desarrollo y presenta ejemplos de las repercusiones de las prácticas anticompetitivas en los proveedores de los países en desarrollo; considera la función que tienen las empresas y las asociaciones empresariales para responder a tales prácticas y el alcance de una mayor cooperación internacional para combatirlas; incluye referencias bibliográficas.

Descriptores: **Competencia, Política comercial.**

Inglés, francés, español (ediciones separadas)

ITC, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza (www.intracen.org)

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte del Centro de Comercio Internacional, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Imagen digital en la portada: © Kristina Golubic

© Centro de Comercio Internacional 2012

Quedan reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción, el almacenamiento en un sistema de recuperación de información o la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, electrostático, mecánico, de grabación magnética, de fotocopia o por otros métodos, de esta publicación o de alguna de sus partes sin el permiso previo y por escrito del Centro de Comercio Internacional.

PREFACIO

Las exportaciones pueden constituir una vía importante para el éxito comercial de las empresas de las economías en desarrollo y en transición, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PYME). Las PYME ya producen un 30% de las exportaciones mundiales, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este porcentaje seguirá aumentando, a medida que el progreso de los transportes y de la tecnología de las telecomunicaciones siga borrando las distancias y que los acuerdos comerciales reduzcan las barreras oficiales que dificultan los negocios a través de las fronteras.

Pero los negocios orientados a la exportación de las economías en desarrollo y en transición pueden resultar perjudicados por obstáculos privados al comercio, en forma de prácticas y estructuras de mercado anticompetitivas. Como demuestra la presente obra, estas empresas orientadas a la exportación pueden enfrentarse a desafíos graves. Es posible que no tengan acceso a infraestructuras eficientes y competitivas de transporte, energía y telecomunicaciones. Los compradores extranjeros pueden ejercer demasiado poder dentro de las cadenas internacionales de distribución. Los carteles de compañías basadas en el extranjero pueden inflar los costos de los insumos.

Puede haber prácticas anticompetitivas en los planos local, nacional o internacional. Estas prácticas menoscaban el bienestar de los consumidores y de las empresas. Sin embargo, algunos tipos de prácticas – los monopolios de infraestructura, el excesivo poder de las cadenas de distribución y de los carteles internacionales – afectan de modo especial a las empresas que aspiran a triunfar internacionalmente. Estas prácticas y las medidas que pueden adoptarse para contrarrestarlas son el tema principal de la presente obra.

No existe una respuesta de tipo global sobre el mejor método a seguir para luchar contra las prácticas anticompetitivas. Excepto en los casos de abuso flagrante, como la fijación de precios por carteles internacionales, es preciso evaluar en cada caso la presunta conducta anticompetitiva. Los países deben realizar reformas para implantar una mayor competencia entre las industrias nacionales de servicios y deben aplicar las leyes sobre la competencia (leyes antitrust). A menudo estas normas superan las fronteras nacionales, y una aplicación eficaz obliga a los países a cooperar, por lo menos regionalmente.

Las empresas de economías en desarrollo y en transición y sus asociaciones desempeñan una función fundamental en la creación de un entorno competitivo más justo. Las empresas pueden contribuir a conseguir apoyo político para la reforma y a diseñar iniciativas de reestructuración, garantizando que las reformas tengan en cuenta las necesidades más urgentes. También pueden contribuir activamente con sus denuncias a identificar prácticas anticompetitivas transnacionales que afectan sus negocios.

La información es un instrumento poderoso y ésta es precisamente la importante aportación de la presente obra. Si las empresas aprovechan los ejemplos expuestos y el asesoramiento que ofrece estarán en mejores condiciones para idear soluciones adecuadas a sus necesidades. En este contexto, la presente obra asume la misión central del ITC: fortalecer la competitividad internacional de las empresas de las economías en desarrollo y en transición, y ayudarlas a superar los obstáculos que pueden limitar su éxito.



Patricia Francis
Directora Ejecutiva
Centro de Comercio Internacional

AGRADECIMIENTOS

Redactaron la presente obra los siguientes coautores:

Robert Anderson, Consejero, División de Propiedad Intelectual de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde dirige el equipo de la Secretaría que apoya la labor del Comité de Contratación Pública de la OMC y la renegociación del Acuerdo sobre Contratación Pública, plurilateral. También ha desempeñado el cargo de Secretario del Grupo de Trabajo de la OMC sobre la Interacción entre Comercio y Política de la Competencia. Es Profesor Especial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nottingham (Reino Unido), y es docente asociado del Instituto de Comercio Mundial de Berna (Suiza).

Frédéric Jenny, Juez del Tribunal Supremo de Francia (Sala de Comercio, Economía y Finanzas), Profesor de Economía de la Escuela de Administración de Empresa ESSEC de París; Presidente del Comité de Legislación y Política de Competencia de la OCDE y ex-presidente del Grupo de Trabajo de la OMC sobre la Interacción entre Comercio y Política de la Competencia. El Dr. Jenny es Doctor en Economía por la Universidad de París y Doctor en Economía por la Universidad Harvard.

Anna Caroline Müller es Oficial de Asuntos Jurídicos de la División de Propiedad Intelectual de la OMC, donde se ocupa de la contratación pública y de la política de la competencia. Antes de entrar en la OMC ejercía de jurista para Clifford Chance, Frankfurt (Alemania).

Las personas citadas han trabajado en la presente obra estrictamente en calidad personal. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las de las organizaciones con las que están asociadas.

Contribuyeron también:

Rajesh Aggarwal, Jefe de Aspectos Empresariales y Política Comercial del Centro de Comercio Internacional (ITC), ha coordinado la publicación de la presente obra. Natalie Domeisen ha dirigido su producción y promoción. Kristina Golubic se ha encargado del diseño. Han corregido la obra, del original inglés, Richard Waddington y Natalie Domeisen. La traducción al español ha sido realizada por Miquel Muntaner. Isabel Droste ha preparado el formato de la obra.

ÍNDICE

Prefacio	iii
Agradecimientos	iv
Abreviaturas	ix

CAPÍTULO 1

CÓMO PERJUDICAN LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO 1

LA LUCHA DE LOS EXPORTADORES	2
LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA DA RESPUESTA A LOS PROBLEMAS	3
LA FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA COMPETENCIA	4
EMPRESAS, ASOCIACIONES Y CONSUMIDORES	5
¿SON LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS UN TEMA QUE DEBA PREOCUPAR REALMENTE A LOS PAÍSES POBRES?	5
¿QUÉ PUEDE DECIRSE DE LAS CRISIS ECONÓMICAS?	6
¿QUÉ TEMAS NO SE TRATAN EN LA PRESENTE OBRA?	6

CAPÍTULO 2

ADAPTAR LA INFRAESTRUCTURA PARA LOS EXPORTADORES 9

INTRODUCCIÓN A LOS TEMAS	10
La trampa de la privatización	11
Transporte, energía y telecomunicaciones	12
REESTRUCTURACIÓN DE LOS MONOPOLIOS DE ESTADO	12
Separar los componentes competitivos y no competitivos	13
Recomendaciones de la OCDE	14
Salvedades sobre la separación "vertical"	15
REGÍMENES DE ACCESO COMPETITIVO	16
Las leyes sobre la competencia deben cumplirse	16
Organizaciones y asociaciones empresariales	17
EL SECTOR DE LOS TRANSPORTES	17
Puertos	17
Ferrocarriles	20
Transporte aéreo	22
Transporte por carretera	25
EL SECTOR DE LA ENERGÍA	27
EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES	32
CONCLUSIÓN	37

CAPÍTULO 3	
PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN LA DISTRIBUCIÓN	43
INTRODUCCIÓN A LOS TEMAS	44
PODER DE MONOPSONIO (O DEL COMPRADOR)	44
Cómo pueden salir perjudicados los exportadores	45
Ejemplos del sector agroalimentario	45
¿ES ANTICOMPETITIVA LA COOPERACIÓN VERTICAL?	47
CONSOLIDACIÓN EN LUGAR DE COMPETENCIA	49
RESPUESTAS DE POLÍTICA Y OTRAS RESPUESTAS	53
ENSEÑANZAS APLICABLES	54
¿SE PRECISA ALGO MÁS?	55
CAPÍTULO 4	
CÓMO PUEDEN PERJUDICAR LOS CARTELES	59
INTRODUCCIÓN	60
CARTELES INTERNACIONALES: CÓMO ACTÚAN	61
Precios más altos: planes de división del mercado	62
Repercusiones sobre los precios de los insumos	63
¿Aportan beneficios los carteles?	65
ESTRATEGIAS PARA BLOQUEAR LA COMPETENCIA	65
Guerras de precios	66
Restricción del acceso a la información técnica	66
Fusiones y adquisiciones	67
Transferencia del poder de mercado	67
Tarifas y derechos antidumping	67
LUCHA CONTRA LOS CARTELES	68
Leyes nacionales sobre carteles	68
Disuasión insuficiente	69
EL RETO DE LOS CARTELES DE EXPORTACIÓN	70
LEYES MÁS DURAS Y MAYOR COMPETENCIA	71
CONCLUSIÓN	73
CAPÍTULO 5	
CONCLUSIONES	77
RESPUESTA A LOS MONOPOLIOS DE INFRAESTRUCTURA	78
RESPONDER AL PODER DE LOS COMPRADORES EN LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE DISTRIBUCIÓN	79
BENEFICIOS Y LÍMITES DE LOS ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LA COMPETENCIA	79
RESPUESTA A LOS CARTELES	79
COOPERACIÓN INTERNACIONAL	79
UNA FUNCIÓN PARA LAS EMPRESAS Y SUS ASOCIACIONES	80

CUADROS

Cuadro 1	Cómo afectan las prácticas anticompetitivas a los productores de países en desarrollo	3
Cuadro 2	Componentes no competitivos y competitivos de sectores industriales básicos de la infraestructura	14

RECUADROS

Recuadro 1:	Recomendación de la OCDE sobre la separación de funciones competitivas y de monopolio natural	14
Recuadro 2:	Argentina: control de la competencia en los puertos reestructurados	18
Recuadro 3:	Indonesia: aplicación de la ley sobre la competencia para reestructurar los puertos	18
Recuadro 4:	Jamaica: fin del abuso de la posición dominante en la administración portuaria	19
Recuadro 5:	Zambia: abuso de la posición dominante en la administración portuaria condujo a un aumento de las tarifas	20
Recuadro 6:	Competencia ferroviaria mediante franquicias	21
Recuadro 7:	México: promoción de la competencia; el modelo de separación espacial	22
Recuadro 8:	Suecia: promoción de la competencia; el modelo de separación vertical	22
Recuadro 9:	Estados Unidos: enseñanzas derivadas de la desreglamentación de las compañías aéreas para promover la competencia	24
Recuadro 10:	Cartel de transporte aéreo de mercancías multado por la Comisión Europea por fijación de precios	25
Recuadro 11:	Ejemplos de desreglamentación del transporte de mercancías	26
Recuadro 12:	Ganancias en eficiencia debidas a la solución de las diferencias sobre el transporte en camión entre los Estados Unidos y México	26
Recuadro 13:	Fijación de precios en los servicios de autobús de Singapur a Malasia y al sur de Tailandia	27
Recuadro 14:	Reforma del sector eléctrico en la UE	29
Recuadro 15:	China: reforma del sector de la energía	30
Recuadro 16:	Federación de Rusia; abuso de la dominancia en el mercado de transmisión de la energía	31
Recuadro 17:	Pakistán: cartelización en el mercado de gas licuado de petróleo	32
Recuadro 18:	Formas de entrada en el mercado: la Ley de Telecomunicaciones de los Estados Unidos de 1996	33
Recuadro 19:	Perú: abuso y transferencia del poder monopolista	34
Recuadro 20:	Taipei chino: abuso y transferencia de poder monopolista	35
Recuadro 21:	Letonia: abuso de la posición dominante	36
Recuadro 22:	México: elementos relacionados con la competencia del Informe del Grupo Especial de la OMC	37
Recuadro 23:	Participación de las exportaciones agrícolas en distintos países en 2009	46
Recuadro 24:	Es posible que unos precios altos de los alimentos no ayuden a los productores	47

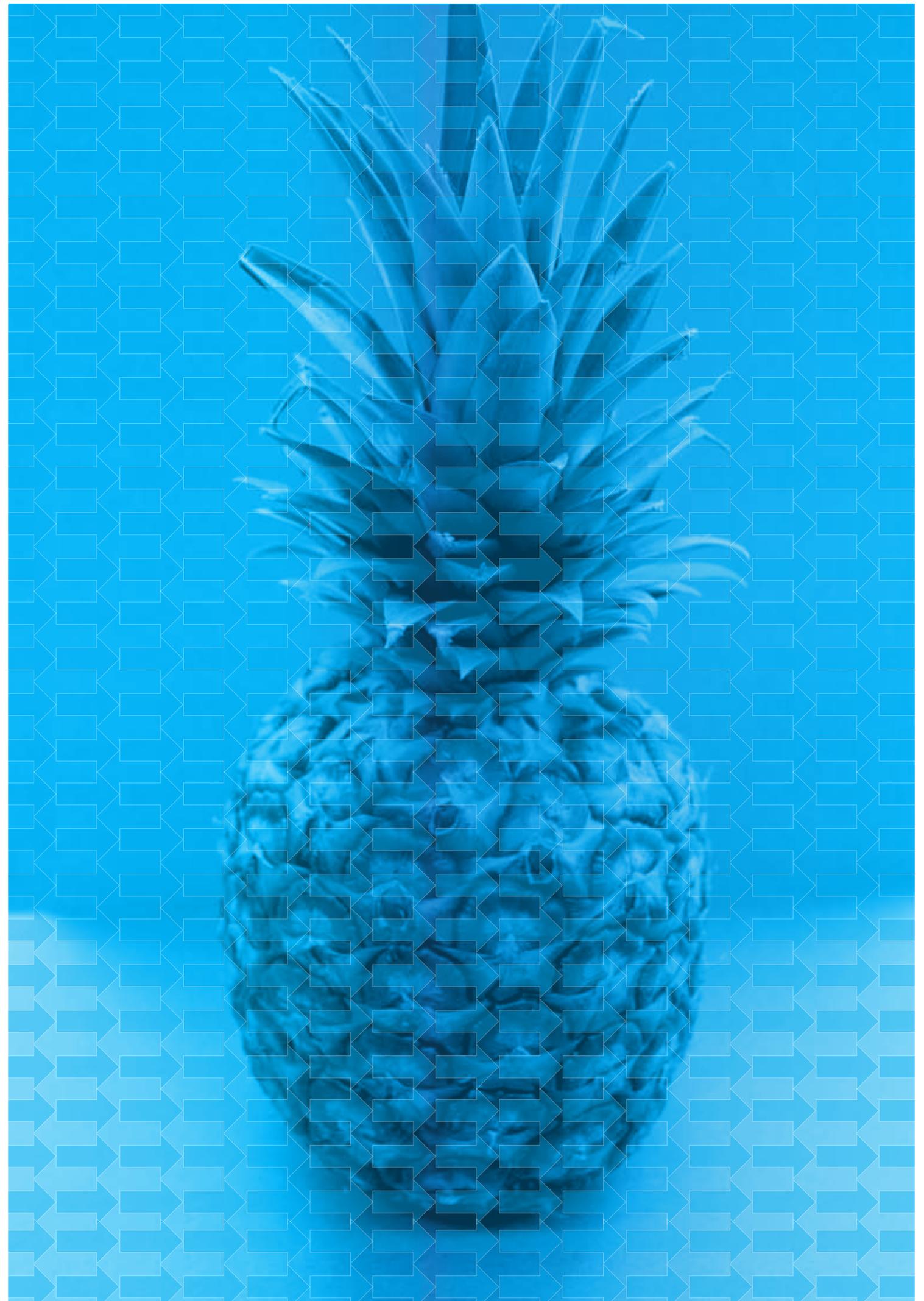
Recuadro 25:	Diagrama simplificado de la cadena de valor del sector agrario	48
Recuadro 26:	Judías verdes de Madagascar	48
Recuadro 27:	Cultivo de frambuesas en Chile	50
Recuadro 28:	Reino Unido y Estados Unidos: los órganos encargados de la competencia estudian las fusiones agroalimentarias	51
Recuadro 29:	Sudáfrica: escrutinio de una fusión agroalimentaria	52
Recuadro 30:	Mercados de productos agrícolas con una gran concentración en etapas posteriores de la cadena	52
Recuadro 31:	Sudáfrica: prácticas anticompetitivas en las cadenas agroalimentarias	53
Recuadro 32:	Estados Unidos: talleres sobre agricultura y cumplimiento de la ley antitrust; Reino Unido: investigación sobre la venta minorista de comestibles	54
Recuadro 33:	Algunos productos y sectores sujetos a carteles internacionales que afectan a los negocios de países en desarrollo	62
Recuadro 34:	Algunos métodos de división del mercado por los carteles internacionales	63
Recuadro 35:	El cartel mundial de electrodos de grafito	64
Recuadro 36:	El cartel mundial de la lisina	64
Recuadro 37:	El cartel mundial de las vitaminas	64
Recuadro 38:	Estrategias de los carteles internacionales para frenar la competencia	66
Recuadro 39:	Obstáculos a la entrada erigidos por el cartel de tubos de plástico laminado	67
Recuadro 40:	Intentos del cartel de los cítricos de abusar de las leyes antidumping	68
Recuadro 41:	Recomendación para disuadir a los carteles centrales	68
Recuadro 42:	Problemas para disuadir a los carteles	69
Recuadro 43:	Recomendación sobre la cooperación internacional para prohibir los carteles	72

ABREVIATURAS

Si no se indica lo contrario, todas las referencias a dólares (\$) son de dólares de los Estados Unidos, y todas las referencias a toneladas, son de toneladas métricas.

Se han utilizado las siguientes abreviaturas:

CE	Comisión Europea
CUTS	Consumer Unity and Trust Society (Dependencia de Consumo y Sociedad Fiduciaria)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ITC	Centro de Comercio Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PIB	Producto interior bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



CAPÍTULO 1

CÓMO PERJUDICAN LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

LA LUCHA DE LOS EXPORTADORES.....	2
LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA DA RESPUESTA A LOS PROBLEMAS	3
LA FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA COMPETENCIA	4
EMPRESAS, ASOCIACIONES Y CONSUMIDORES	5
¿SON LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS UN TEMA QUE DEBA PREOCUPAR REALMENTE A LOS PAÍSES POBRES?	5
¿QUÉ PUEDE DECIRSE DE LAS CRISIS ECONÓMICAS?.....	6
¿QUÉ TEMAS NO SE TRATAN EN LA PRESENTE OBRA?	6

CÓMO PERJUDICAN LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS A LAS EMPRESAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Se ha prestado mucha atención a la contribución que puede aportar a una mayor prosperidad la expansión adicional de las exportaciones de bienes y servicios de las economías en desarrollo y en transición. Las empresas de las economías en desarrollo y en transición tienen el objetivo cada vez más claro de crecer apoyándose en las exportaciones: exportaciones a otras economías en desarrollo (comercio Sur-Sur) o hacia los mercados de países desarrollados (comercio Sur-Norte). En muchos casos los exportadores han conseguido éxitos considerables. Esto puede comprobarse en las economías emergentes del este y del sur de Asia; en América Latina; en partes de África; y en algunas economías en transición destacadas de Europa Oriental y de Asia Central.

Los exportadores de los países en desarrollo pueden ver obstaculizada su actividad por políticas estatales que limitan el acceso a los mercados exteriores o que, por otros motivos, aumentan los costos de los exportadores o socavan su capacidad de competir. Las correspondientes medidas pueden consistir en aranceles y contingentes tradicionales, subvenciones agrícolas, normas alimentarias y otras normas de seguridad impuestas por el Estado, regímenes de reglamentación de los sectores de los servicios, obligación de obtener licencias de contratación y muchas otras medidas. Se han logrado progresos importantes para limitar los posibles efectos negativos de estas medidas.

Lo que se aprecia menos son los perjuicios que sufren los exportadores por las prácticas anticompetitivas y por las estructuras de mercado que limitan el acceso a ellos y que debilitan las capacidades productivas de que dependen. Estas prácticas y estructuras – incluidos los monopolios de infraestructuras, las limitaciones de la distribución y los carteles internacionales (acuerdos secretos de fijación de precios entre empresas) – son factores reales que limitan la capacidad de los exportadores de países en desarrollo para penetrar en los mercados exteriores.

LA LUCHA DE LOS EXPORTADORES

En muchos países en desarrollo los exportadores luchan por superar los problemas de infraestructuras públicas inadecuadas, como la de los transportes, o de los precios elevados que su utilización puede acarrear. Estos problemas pueden deberse en parte a una falta de inversiones públicas, a estructuras industriales o de reglamentación que obstaculizan la entrada de nuevos competidores, o a ambas cosas. Pero también pueden reflejar la existencia de monopolios ineficientes e innecesarios, o incluso de carteles. En el capítulo 2 de la obra se ofrecen muchos ejemplos de estas prácticas presentes en una amplia gama de economías en transición y en desarrollo.

Como puede verse en el capítulo 4, hay poderosos carteles internacionales que aumentan el precio de las importaciones de los países en desarrollo y que actúan en sectores como los siguientes: electrodos de grafito (un insumo esencial para la producción de las miniacerías); bromuro (un retardante de la combustión y fumigante); ácido cítrico (aditivo industrial de alimentos); lisina (aditivo de los piensos agrícolas); tuberías de acero sin costura (insumo de la producción de petróleo); y vitaminas. Un supuesto cartel en el sector internacional de la potasa (que produce carbonato de potasio utilizado como nutriente de plantas y cultivos) plantea la posible existencia de un vínculo entre los carteles y las crisis alimentarias (McCorrison 2011). Connor (2010) ha constatado que los carteles internacionales imponen recargos a sus clientes, con un aumento medio de un 31%, y que, en un 65%, son más eficaces que los carteles nacionales cuando aumentan los precios. El autor señala que a menudo las multas impuestas en tales casos son demasiado bajas para que lleguen a disuadir, especialmente con los carteles internacionales, aunque el nivel de las multas impuestas haya aumentado considerablemente en el último decenio.

En muchos de estos casos se sabe que los carteles han actuado ampliamente en todo el mundo en desarrollo (Levenstein y Suslow 2003a y 2003b; Evenett y otros 2001; Jenny 2003). Estas prácticas constituyen de

hecho una tasa oculta impuesta a los exportadores de los países en desarrollo. Los ingresos derivados de esta “tasa” en lugar de servir para apoyar las inversiones en infraestructura pública u otras actividades legítimas del Estado revierten a los accionistas de empresas multinacionales (véase Anderson y Jenny 2005, y las referencias que contiene).

El poder de las cadenas internacionales de distribución deprime los precios o limita las oportunidades que tienen los exportadores de los países en desarrollo para beneficiarse del comercio exterior, lo que constituye otro ejemplo de los posibles efectos de las prácticas anticompetitivas¹. Hay indicios de que esto afecta principalmente al sector agroalimentario (véase Sexton, Sheldon, McCorriston y Wang 2007). El capítulo 3 se ocupa principalmente de este tema.

En definitiva las prácticas anticompetitivas – en mercados de infraestructura local, en mercados internacionales para determinados bienes de insumo o en la parte correspondiente al comprador de los mercados internacionales – pueden imponer costos gravosos a los exportadores de los países en desarrollo y socavar de este modo su capacidad para competir en los mercados internacionales. La proliferación de estas prácticas obliga a adoptar y aplicar normas de competencia basadas en el sentido común que impidan la distorsión de los costos y de las oportunidades de comercialización, o la eliminación de las mismas, para las empresas de los países en desarrollo. Un objetivo principal de la presente obra es ilustrar la amplitud de estos problemas mediante ejemplos concretos y sugerir la mejor manera de resolverlos.

LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA DA RESPUESTA A LOS PROBLEMAS

¿Qué es la política de la competencia? ¿Por qué es importante?

La expresión “política de la competencia” se refiere a las medidas que adoptan los gobiernos para suprimir o disuadir las prácticas anticompetitivas y para promover el funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados. Un componente esencial de esta política es una ley sobre la competencia que sea eficaz. Se trata de disponer de medidas legislativas que prohíban o que de algún modo respondan a prácticas anticompetitivas específicas, como los carteles, el abuso de una posición dominante en el mercado, la monopolización y las fusiones que crean una posición dominante o que ahogan de otro modo la competencia.

Cuadro 1 Cómo afectan las prácticas anticompetitivas a los productores de países en desarrollo

Práctica	Definición	Posibles efectos negativos en los proveedores de países en desarrollo
Carteles	Acuerdos para la fijación de precios o la asignación de mercado entre proveedores que compiten en un mercado determinado	Aumento de precios o reducción de la disponibilidad de los insumos industriales o de los servicios de infraestructura necesarios para comercializar un producto
Abusos de la posición dominante	Prácticas por una empresa dominante en un mercado que extraen beneficios excesivos de los usuarios o excluyen a posibles competidores	Como en el caso anterior. También pueden impedir que nuevos empresarios entren en un mercado dominado por un proveedor consolidado
Fusiones anticompetitivas	Combinación de dos empresas (generalmente cuando una compra la otra) para crear un monopolio o conseguir una posición dominante	Pueden reducir la oferta, aumentar los precios de bienes necesarios o hacer más probable una posición dominante
Limitaciones verticales anticompetitivas en el mercado	Acuerdos contractuales o similares entre empresas en diferentes etapas de una cadena de producción que limitan la competencia o la entrada de nuevos proveedores	Como en el caso anterior. En especial estos acuerdos pueden crear un obstáculo que impida directamente la penetración en el mercado de exportación de las empresas de economías en desarrollo

¹ Este fenómeno se conoce técnicamente como un ejercicio del poder de “monopsonio”: el equivalente del poder monopolista, pero por la parte de los compradores dentro del mercado

Es cierto que hay variaciones de estas cuatro categorías principales de conductas anticompetitivas. Por ejemplo, los acuerdos de carteles que afectan los procesos de licitación pública (como la construcción o la pavimentación de carreteras) a menudo obligan a coordinar las ofertas de proveedores individuales (manipulación de las licitaciones o licitaciones abusivas). Por consiguiente, pueden considerarse como “sindicatos de licitación”. Son una forma clásica de cartel (véase Anderson, Kovacic y Müller 2011). Las empresas de los países en desarrollo se enfrentan también con todo un conjunto de prácticas anticompetitivas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual. Estas prácticas a veces se analizan como una categoría separada de conducta anticompetitiva, pero a menudo se entienden mejor como casos especiales de abuso de una posición dominante o de limitaciones verticales en el mercado.

Cada uno de los cuatro tipos principales de prácticas anticompetitivas a que se refiere el cuadro 1 pueden darse en un plano local, nacional o internacional. Por ejemplo, un cartel puede abarcar las empresas panificadoras o lecheras de una ciudad determinada (efecto en el mercado local). También puede vincular todos los proveedores de un producto determinado – como el cemento o los tubos industriales – de un determinado país (efecto en el mercado nacional). Por último, puede tener un alcance internacional: de hecho, un gran número de carteles descubiertos en los mercados de países en desarrollo durante el último decenio han sido de carácter mundial y a menudo incluyen a proveedores basados en países desarrollados que extraen beneficios adicionales a costa de los productores de países en desarrollo (“efectos transnacionales”).

Lo propio es válido para las fusiones, los abusos de la posición dominante y las limitaciones verticales en los mercados. Un proveedor de pan especialmente importante que exige a sus restaurantes clientes que no compren pan de panificadoras de la competencia podría caracterizarse (según fuesen las circunstancias) como proveedor dominante que abusa de su posición en el mercado. Un proveedor internacional de programas informáticos y productos conexos que obliga a sus clientes a adquirir una cesta innecesariamente surtida de productos para impedir que los proveedores de la competencia establezcan un punto de entrada en el mercado puede considerarse que abusa de su posición dominante en el mercado mundial. Las autoridades nacionales encargadas de la competencia pueden ocuparse normalmente por sí mismas de los acuerdos entre negocios que tienen un alcance local o nacional (si bien puede seguir siendo muy útil la información de otras jurisdicciones sobre el trato dado a acuerdos similares). En cambio, la asistencia internacional puede muy bien ser esencial para enfrentarse con el comportamiento anticompetitivo de alcance transnacional.

Además de las leyes sobre la competencia, el término política de la competencia abarca también medidas más amplias que pueden adoptar los gobiernos para fortalecer la competencia en los mercados, como la reforma de reglamentaciones que limitan de modo innecesario la entrada de nuevos competidores.

LA FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA COMPETENCIA

Si bien el recurso privado a los tribunales por individuos o empresas afectadas (a saber, las víctimas de las prácticas anticompetitivas) puede servir para hacer cumplir las leyes sobre la competencia en muchos países, la mayoría de países considera también adecuado mantener uno o más órganos públicos (organismos del Estado) cuya responsabilidad básica es aplicar la ley. Estos organismos investigan las denuncias sobre casos específicos de prácticas anticompetitivas, incoan procesos judiciales cuando procede, vigilan la eficacia de las leyes sobre la competencia y en caso necesario proponen mejoramientos.

Los organismos encargados de la competencia, además de su responsabilidad sobre el cumplimiento de la ley, también dan mucha importancia a las actividades llamadas de “defensa de la competencia”. Estas actividades pueden abarcar la educación pública, estudios para documentar la necesidad de aplicar medidas de apertura de los mercados, comparecencias ante comités legislativos u otros organismos del Estado en las actos procesales o grupos de presión que actúan en segundo plano para influir en los gobiernos. Muchos funcionarios que se ocupan de la competencia creen que éstas son algunas de las actividades más útiles que realizan. En la presente obra se exponen algunas de estas actividades, especialmente en el capítulo dedicado a cuestiones de infraestructura pública.

EMPRESAS, ASOCIACIONES Y CONSUMIDORES

Las empresas locales y sus asociaciones pertinentes pueden ayudar a conseguir un entorno competitivo más justo por lo menos de tres maneras:

- En primer lugar y en un plano amplio, pueden desempeñar una función esencial **promoviendo el apoyo político a iniciativas y reformas de reestructuración**.
- En segundo lugar, pueden proporcionar **aportaciones esenciales al diseño de estas iniciativas**, porque un motivo básico al respecto es que el diseño apropiado de las reformas (que se tratará detenidamente en el capítulo 2) suele responder de modo muy específico a cada situación. Por ejemplo, decidir si conviene a las empresas orientadas a la exportación separar la propiedad de las vías del ferrocarril de los operadores ferroviarios dependerá de la superficie y de la geografía de un determinado país y de las alternativas existentes (por ejemplo, de los servicios de transporte por camión de bajo costo o del transporte aéreo). Esto, por definición, constituye información que pueden facilitar mejor las empresas usuarias y sus asociaciones.
- En tercer lugar, las **empresas usuarias y sus asociaciones pueden presentar denuncias a las autoridades competentes** sobre presuntas violaciones de la ley de la competencia cometidas por proveedores de servicios de infraestructura y otros proveedores de insumos. Sin embargo, es evidente que las empresas y sus asociaciones no son los únicos organismos que pueden aportar contribuciones valiosas a la aplicación de reformas estructurales orientadas a la competencia y normas conexas. De hecho es muy importante que contribuyan también los consumidores y otros organismos de interés público de mayor alcance.

¿SON LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS UN TEMA QUE DEBA PREOCUPAR REALMENTE A LOS PAÍSES POBRES?

El derecho y la política de la competencia son elementos importantes para proteger a los consumidores y a los usuarios industriales de los abusos anticompetitivos. Esto no es menos cierto en los países en desarrollo que en los desarrollados. De hecho, los mercados menos maduros tienden a ser más vulnerables a las prácticas anticompetitivas. La causa de ello son elevados obstáculos “naturales” a la entrada debidos a una infraestructura comercial inadecuada, incluidos canales de distribución y (a veces) regímenes de reglamentación invasivos, asimetrías de la información en los mercados de productos y de crédito y una mayor proporción de mercados locales (no comercializables) (véase Dutz 2002; y Anderson y Jenny 2005).

Se aduce a veces que la política de la competencia pierde importancia ante la extrema pobreza presente en algunos países en desarrollo. Se trata de una falacia. Cuando el dinero es escaso, todavía es más importante que el poder adquisitivo de los consumidores no se reduzca todavía más a causa de prácticas anticompetitivas. Hay pruebas crecientes de que estas prácticas son especialmente prevalecientes cuando en los mercados de los países en desarrollo los artículos de sustitución disponibles son limitados, por ejemplo alimentos. Esto tiene implicaciones obvias para el bienestar. De modo semejante, prevenir la manipulación de las licitaciones es un tema muy importante cuando, como sucede en muchos países en desarrollo, los gobiernos están sujetos a estrictas limitaciones fiscales.

Los propietarios de negocios en países en desarrollo a veces se preocupan por la posibilidad de que los regímenes de competencia se apliquen en contra suya. Las normas sobre competencia podrán obstaculizar sus prácticas habituales o las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley atacarán primero los negocios locales. Sin embargo, lo más probable es que las empresas de los países en desarrollo salgan más beneficiadas que perjudicadas por normas juiciosas sobre la competencia aplicadas por autoridades locales sensibles a las necesidades de sus países, en especial cuando las prácticas y las políticas al respecto están sometidas a la influencia de las asociaciones empresariales locales. Esto se debe a que una mayoría clara de las prácticas anticompetitivas en los países en desarrollo está dirigida contra otras empresas y no contra los consumidores finales².

² Una estimación temprana del Banco Mundial indica que el 85% de las prácticas anticompetitivas en los países en desarrollo afecta la manipulación de precios de bienes industriales y otros insumos destinados a la elaboración adicional y la distribución de productos de los propios países en desarrollo. Véase el Grupo de Trabajo de la OMC sobre la Interacción entre el Comercio y la Política de la Competencia (1998).

Cuando las empresas pidan normas que les ayuden a reducir los costos de los insumos y a evitar caer víctimas de monopolios o carteles, también deberían estar dispuestas a actuar cumpliendo esas normas. De hecho, si las empresas locales participan en carteles de fijación de precios o acuerdos semejantes es muy posible que deban cambiar sus métodos de comercialización y actuación empresarial por un régimen más independiente y competitivo. Esto a su vez puede ayudarles a mejorar su productividad y su competitividad.

¿QUÉ PUEDE DECIRSE DE LAS CRISIS ECONÓMICAS?

Se plantea a menudo saber si las normas sobre competencia pueden ser contraindicadas en épocas de crisis económica. La historia de las crisis económicas internacionales, especialmente la depresión del decenio de 1930, demuestra claramente la importancia de mantener y promover la competencia como base de la recuperación y de la futura prosperidad. Después de la Primera Guerra Mundial los dos países que en aquel momento tenían programas importantes para hacer cumplir las leyes sobre la competencia – los Estados Unidos y el Canadá – desistieron en gran parte de estos esfuerzos. Las leyes aprobadas en el decenio de 1930 impedían de hecho la competencia. La Ley para la Recuperación Industrial Nacional, que creó la Administración Nacional para la Recuperación, permitía a los sectores industriales establecer “códigos de competencia leal” con fijación de precios y salarios en las industrias, cupos de producción y restricciones para la entrada. El propósito declarado de estos códigos era promover la “estabilidad” fomentando una actividad coordinada. En opinión de la mayoría de expertos que han estudiado esta época, el resultado no fue la recuperación económica sino la limitación de la producción, la persistencia de un desempleo elevado, precios más altos y un poder reducido de compra del consumidor (Varney 2009).

¿QUÉ TEMAS NO SE TRATAN EN LA PRESENTE OBRA?

El objetivo de la presente obra es proporcionar información y explicaciones suficientes que demuestren la importancia de las cuestiones consideradas para la competitividad de las empresas de las economías en desarrollo y en transición. La obra alienta a las empresas, a sus asociaciones y a otros órganos pertinentes, como las organizaciones de consumidores y de interés público, a que proporcionen aportaciones adecuadas a las soluciones.

La presente obra ofrece numerosos ejemplos de los efectos de las prácticas anticompetitivas en los proveedores de los países en desarrollo. Demuestra los efectos de los monopolios de Estado y de los abusos de las posiciones dominantes en los mercados de infraestructura, los efectos de las prácticas anticompetitivas en el sector de la distribución internacional y minorista, y los efectos de los carteles internacionales. En cada caso, el texto expone cómo pueden combatirse estas prácticas y acuerdos, la función de las empresas y de las asociaciones empresariales para responder a las prácticas en cuestión y el ámbito de una mayor cooperación internacional para resolverlas.

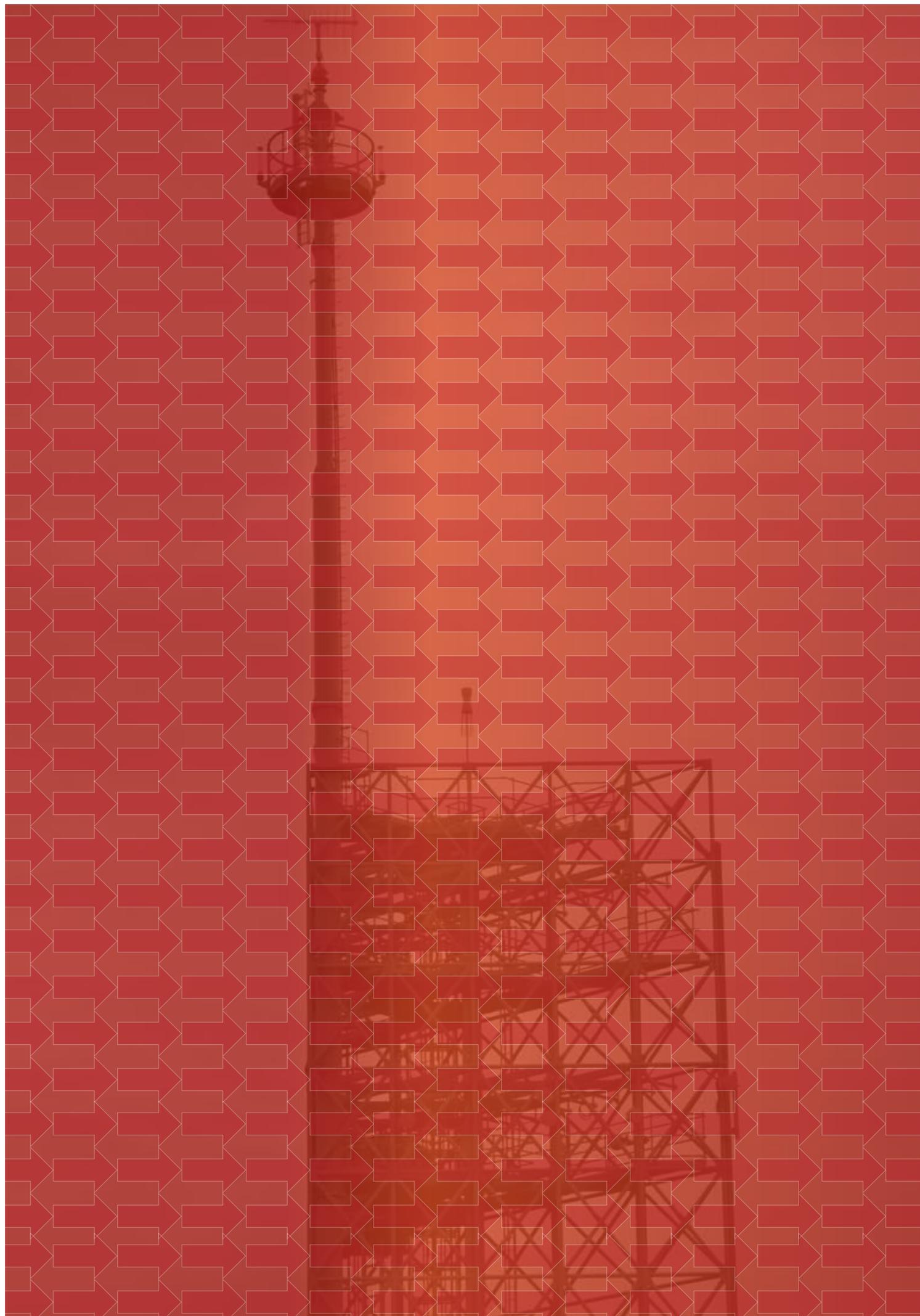
Sin embargo, la presente obra no pretende ser un manual o libro de texto técnico que los expertos jurídicos, económicos o judiciales puedan utilizar para defender causas particulares ante los organismos encargados de la competencia o las instancias cuasi-judiciales. Los organismos que tienen previsto actuar en casos determinados han de ponderar cuidadosamente los posibles beneficios y costos de la intervención, y garantizar que las intervenciones estén al servicio de objetivos económicos bien formulados. También deberán prestar atención a cuestiones técnicas que van más allá de la presente obra³.

Debe señalarse una limitación más. La presente obra no se ocupa de la práctica del “dumping” (la venta de un producto en un país en desarrollo u otro mercado de exportación a un precio inferior al costo de producción o inferior al precio normal a que se vende el producto en el mercado nacional). No es que se considere el tema sin importancia o que no pueda tener efectos serios en los competidores locales. El motivo es que el dumping se trata en otras publicaciones del ITC. Además, la cuestión se suele tratar en el plano nacional con arreglo a un régimen jurídico separado: el régimen nacional antidumping.

³ Puede consultarse un tratamiento más técnico de algunos aspectos de estas cuestiones en Banco Mundial y OCDE (1999). Véase también Dhall (2007).

REFERENCIAS

- Anderson, Robert D. y Frédéric Jenny (2005). 'Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy,' en Erlinda Medalla (encarg. de la ed), *Competition Policy in East Asia* (Routledge) capítulo 4.
- Anderson, Robert D., William E. Kovacic y Anna Caroline Müller (2011). 'Ensuring Integrity and Competition in Public Procurement Markets: a Dual Challenge for Good Governance.' Arrowsmith, Sue y Robert D. Anderson, 'The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform' (Cambridge University Press), capítulo 22, págs. 3-58.
- Banco Mundial y OCDE (1999). 'A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy.' (París y Washington, D.C.).
- Clarke, Julian L. y Simon J. Evenett (2003). 'The Deterrent Effects of National Anti-cartel Laws: Evidence from the International Vitamins Cartel,' 48 *Antitrust Bulletin*, págs. 289-726.
- Connor, John M. (2010). 'Price Fixing Overcharges: Revised 2nd Edition,' Documento de trabajo SSRN. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1610262>.
- Dhall, Vinod (2007). 'Competition Law Today: Concepts, Issues and the Law in Practice,' Oxford University Press, Nueva Delhi.
- Dutz, Mark A. (2002) 'Competition Policy Issues in Developing and Transition Markets,' presentación en el Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, París, 14-15 de febrero de 2002.
- Evenett, Simon J., Margaret C. Levenstein y Valerie Y. Suslow (2001) 'International Cartel Enforcement: Lessons from the 1990s,' *The World Economy*, vol. 24, número 9, págs. 1221-1245. Disponible en: <http://www.evenett.com/research/articles/elss.pdf>.
- Jenny, Frédéric (2003). 'International Cooperation on Competition: Myth, Reality and Perspective,' *The Antitrust Bulletin*, vol. XLVIII, número 4.
- Levenstein, Margaret C. y Valerie Y. Suslow (2004). 'Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy,' 71 *Antitrust Law Journal* 3, págs. 801-852.
- Levenstein, Margaret C., Valerie Y. Suslow y Lynda Oswald (2003). 'International Price-Fixing Cartels and Developing Countries: A Discussion of Effects and Policy Remedies,' Documento de trabajo 9511, National Bureau of Economic Research: Cambridge, Massachusetts.
- McCorriston, Steve (2008) 'Crisis Cartels,' Contribución al Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, 17-18 de febrero de 2011, DAF/COMP/GF(2011)4, OCDE: París.
- OMC. Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia (1998). Informe (2003) del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia al Consejo General, WT/WGTCP/2.
- Sexton, Richard J. y otros (2007) 'Agricultural Trade Liberalization and Economic Development: The Role of Downstream Market Power' 36 *Agricultural Economics*, págs. 253-270.
- Varney, Christine (U.S. Assistant Attorney-General for Antitrust) (2009). 'Vigorous Antitrust Enforcement in this Challenging Era' (12 de mayo de 2009).



CAPÍTULO 2

ADAPTAR LA INFRAESTRUCTURA PARA LOS EXPORTADORES

INTRODUCCIÓN A LOS TEMAS	10
REESTRUCTURACIÓN DE LOS MONOPOLIOS DE ESTADO	12
REGÍMENES DE ACCESO COMPETITIVO	16
EL SECTOR DE LOS TRANSPORTES	17
EL SECTOR DE LA ENERGÍA.....	27
EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES	32
CONCLUSIÓN	37

ADAPTAR LA INFRAESTRUCTURA PARA LOS EXPORTADORES

INTRODUCCIÓN A LOS TEMAS

Los servicios de infraestructura¹, incluidos el transporte, la energía y las telecomunicaciones absorben una gran parte de los costos de las empresas orientadas a la exportación y de otras empresas de las economías en desarrollo y en transición. La organización y funcionamiento eficientes de estos servicios son esenciales para la competitividad de las exportaciones y el éxito de estos negocios. Por tal motivo, las inversiones en infraestructura se consideran cada vez más como un vehículo básico para mejorar las perspectivas de desarrollo de los países de ingresos bajos y medios, y la prestación de servicios de infraestructura se ha convertido lógicamente en un tema principal de interés de la asistencia al desarrollo. La infraestructura ocupa actualmente un 40% de los compromisos del Grupo del Banco Mundial². No hay duda de que, en general, unas inversiones sólidas en infraestructura pueden contribuir mucho al crecimiento de los países: por ejemplo, en los últimos años el aumento de las inversiones en infraestructura ha sido un elemento esencial que ha sostenido el crecimiento rápido y ha reducido los costos comerciales de las economías emergentes de Asia (Brooks y Hummels 2009).

La prestación eficiente de servicios de infraestructura presupone muchos desafíos. La infraestructura se crea a menudo mediante inversiones y gastos públicos, por lo que la adecuación de las finanzas públicas y la eficiencia de su asignación son un factor a tener en cuenta. A menudo constituye también un motivo de preocupación el acceso a la financiación privada –incluida la inversión extranjera directa– como suplemento o alternativa a los fondos públicos. Un factor importante al respecto es la eficiencia y competitividad de los métodos e instituciones que se ocupan de la contratación pública (véase Anderson, Kovacic y Müller 2011). Otro elemento crucial es el acceso a la mejor tecnología disponible, tanto si proviene del interior como del exterior o si está financiada por capital público o privado.

Aunque estas consideraciones son importantes, no son el tema principal del presente capítulo. El capítulo se centra más bien en la estructura competitiva y el comportamiento de las empresas que prestan servicios de infraestructura pública y comercial. Vamos a considerar la contribución de la infraestructura pública al mejoramiento de la competencia mediante una reestructuración adecuada y la aplicación de las correspondientes normas. Las asociaciones empresariales y las empresas también desempeñan su papel guiando la innovación y la aplicación de las políticas.

Históricamente los monopolios a menudo han prestado servicios básicos de infraestructura en las economías desarrolladas y en desarrollo. Estos monopolios surgieron ocasionalmente del comportamiento depredador de las mismas empresas, pero lo más corriente es que hayan sido establecidos por ley o mediante concesiones del Estado. La combinación del poder monopolista con la propiedad pública (cuando ésta ha existido) ha dado resultados menos que satisfactorios: precios no competitivos y servicios inadecuados, o falta de innovación o de facilidad para adoptar los mejoramientos tecnológicos a medida que puede disponerse de ellos. Esto a su vez ha menoscabado directamente la competitividad de los usuarios de los países en desarrollo. En respuesta a estos problemas, las economías en desarrollo y en transición han adoptado una política de “desmonopolización” de los servicios de infraestructura pública y comercial con la voluntad de hacerlos más eficientes y de garantizar una competencia leal (véase Beato y Laffont 2002; Kessides 2004; François 2007; y los distintos ejemplos de casos expuestos en el presente capítulo).

¹ Se ha definido la infraestructura como las estructuras e instalaciones físicas y organizativas básicas (por ejemplo, edificios, carreteras, suministros eléctricos) necesarias para el funcionamiento de una empresa o sociedad (Online Compact Oxford English Dictionary, http://www.askoxford.com/concise_oed/infrastructure).

² Véase para más información sobre las actividades del Banco Mundial relacionadas con la infraestructura: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:22493665~menuPK:6395187~pagePK:64885161~piPK:64884432~theSitePK:5929282,00.html>.

LA TRAMPA DE LA PRIVATIZACIÓN

Para remediar el problema de los resultados insatisfactorios en los sectores de la infraestructura derivados de la falta de competencia podría precisarse todo un conjunto de medidas. En muchos casos, el primer recurso de los gobiernos – especialmente en las economías en transición de Europa central y oriental, pero también en las economías en desarrollo de África, Asia y América latina – ha sido la privatización. El objetivo es fortalecer las entidades pertinentes e infundirles el dinamismo que se relaciona a menudo con la propiedad privada. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que esto puede constituir una trampa. La privatización de los monopolios propiedad del Estado no proporciona en general mejores resultados si no se toman medidas para exponerlos a las fuerzas competitivas del mercado (Beato y Laffont 2002; Kessides 2004; Anderson y Jenny 2005). Los expertos están cada vez más convencidos de que exponer los proveedores de servicios de infraestructura a la competencia es por lo menos tan importante para mejorar los resultados como inyectar fondos de capital privado, y de que, en lo posible, esto debería preceder a la privatización en lugar de seguirla (véase Kessides 2004)³.

Cuando ha habido ya privatización, las medidas para introducir la competencia siguen siendo importantes y deberían aplicarse. Sin embargo, quizá resulten más difíciles de aplicar porque el monopolio privado tendrá un interés claro en presionar al gobierno para retrasarlas o evitar toda acción que pueda perjudicar su posición en el mercado.

Una ley sobre la competencia o ley antitrust es esencial para prevenir o remediar las prácticas anticompetitivas corrientes en los sectores de la infraestructura pública. Las leyes sobre la competencia pueden servir para imponer una reestructuración necesaria, generalmente mediante disposiciones relativas a abusos de la posición dominante. También ayudan a establecer regímenes competitivos de acceso (véase infra), que son normas para la fijación del precio del acceso por segmentos competitivos de un sector industrial a servicios monopolistas como redes eléctricas o vías de ferrocarril (véase Kovacic 1999; Anderson y Heimler 2007A).

Sin embargo, los remedios disponibles con arreglo a las leyes sobre la competencia es posible que no sean siempre suficientes. Puede necesitarse otras medidas para resolver cuestiones de monopolio en las industrias de la infraestructura. Estas medidas pueden abarcar la derogación o la reforma de leyes o reglamentaciones que limitan la entrada en determinados mercados. Quizá sean precisas nuevas leyes para reestructurar (desagregar) las empresas monopolistas y permitir la competencia: por ejemplo, mediante el establecimiento de regímenes competitivos de acceso específicos para los sectores industriales. Estas medidas pueden adoptarse como una alternativa a las actuaciones para hacer cumplir las leyes sobre la competencia, en conjunción con ellas o incluso para su seguimiento⁴.

Las medidas para inyectar competencia en monopolios moribundos de infraestructura se han aplicado generalmente en el plano nacional, pero también existe a menudo una interfaz con los acuerdos comerciales y la cooperación internacionales. Por ejemplo, en África quizá sean necesarios mercados comunes regionales para que haya competencia en partes del sector de los transportes, cuando en algunos países la demanda es insuficiente para sostener a múltiples proveedores de servicios (véase Teravaninthorn y Raballand 2009). De modo semejante, la cooperación regional puede ser un factor esencial para facilitar la competencia en los mercados de la energía. Los compromisos comerciales, incluidos los compromisos en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre servicios de telecomunicaciones básicas, han desempeñado una función importante fortaleciendo las reformas favorables a la competencia en el sector de las telecomunicaciones.

3 Es evidentemente fácil hacer esta recomendación y más difícil aplicarla en la práctica. Incluso en las economías desarrolladas las reformas han tendido a realizarse de modo progresivo, buscando soluciones prácticas a problemas concretos y aprendiendo mucho de la práctica, en lugar de seguir un “plan racional” más general (véase Anderson y otros 1998 y Anderson y Heimler 2007A).

4 La profunda reforma de los servicios de telecomunicaciones que tuvo lugar en los Estados Unidos fue impulsada de modo notable por la sentencia acordada de 1982 en una causa antitrust, EE.UU. c. AT&T; sin embargo, fueron precisas amplias medidas legislativas para completar el proceso. Véase la sección sobre las telecomunicaciones. También se ha evidenciado una relación complementaria entre las medidas de cumplimiento de las leyes sobre la competencia y las reformas legislativas en la reforma de los sectores de infraestructura pública de la Unión Europea (véase Anderson y Heimler 2007B). La experiencia del Canadá en relación con estas cuestiones se trata en Anderson y otros 1998.

TRANSPORTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES

El presente capítulo expone muchos ejemplos de abuso de la posición dominante (por empresas privadas o de propiedad pública). Sus efectos son elevar los costos de los insumos para las empresas de los países en desarrollo, haciendo más difícil que puedan participar en los mercados de exportación. También explica y ofrece ejemplos sobre cómo pueden reestructurarse los monopolios ineficientes y aplicarse normas de competencia para revitalizar y mejorar los resultados de los sectores de la infraestructura. A este fin se examinarán tres sectores específicos:

- El transporte, incluidas las instalaciones portuarias, los ferrocarriles y el transporte aéreo y por carretera;
- La energía, incluidos la electricidad y el gas natural;
- Las telecomunicaciones.

El capítulo también ofrece antecedentes sobre la reestructuración competitiva y el acceso competitivo a monopolios que afectan a la vez distintos sectores. Una cuestión importante relacionada con lo anterior es la necesidad de que las empresas y sus asociaciones aporten contribuciones al diseño general y a la aplicación de las políticas e iniciativas pertinentes.

Por último, unas palabras sobre la relación entre la infraestructura competitiva y la “política comercial”. En su mayor parte las medidas e iniciativas que se tratan en la presente obra no son obligatorias en virtud de acuerdos comerciales⁵. Son medidas que pueden adoptar los países para garantizar que su participación en los acuerdos y arreglos de liberalización comercial cumpla con la ley y pueda generar beneficios para los ciudadanos.

Como dijo Osakwe (2001), el motivo de que la liberalización comercial no haya generado un desarrollo y un crecimiento sostenidos puede relacionarse, en muchos casos, con la incapacidad de introducir reformas complementarias de política nacional. Los países (y sus empresas) no estarán en condiciones de aprovechar la liberalización comercial si no reducen los costos y mejoran la eficiencia de infraestructuras como las telecomunicaciones, la energía y los transportes. También deben promover la flexibilidad eliminando restricciones artificiales a la entrada, la salida y la fijación de precios en el sector de la fabricación y otros sectores industriales y deben establecer y fortalecer incentivos para la inversión, la innovación, la creación de estructuras administrativas eficientes y el mejoramiento de la productividad (véase también Anderson y Jenny 2005).

REESTRUCTURACIÓN DE LOS MONOPOLIOS DE ESTADO

La simple privatización no proporcionará necesariamente unos resultados mejores si no se adoptan también medidas para exponer los antiguos monopolios a las fuerzas competitivas del mercado (Kessides 2004, y Anderson y Jenny 2005). El efecto sería simplemente sustituir los monopolios públicos por monopolios privados, sin que mejoren los resultados desde el punto de vista de los usuarios o incluso empeorando.

Las leyes sobre la competencia ayudan a prevenir las prácticas anticompetitivas en la infraestructura pública, como en los demás sectores. (Puede decirse que el efecto es incluso mayor porque los precios excesivos o la poca calidad de los servicios en los sectores de la infraestructura repercutirán en toda la economía). Sin embargo pueden precisarse también otras medidas. Estas medidas podrían consistir en la reestructuración amplia de las empresas monopolistas o dominantes, la aplicación de regímenes de acceso competitivo o ambas cosas. Estos regímenes incluirían, por ejemplo, autorizar a los proveedores de electricidad que compiten entre sí a conectarse a la red eléctrica, permitir a trenes de operadores diferentes circular por las mismas vías o conceder a los proveedores de servicios de transporte en competencia un acceso igual a instalaciones portuarias o aeroportuarias. Puede considerarse también la posibilidad de derogar las leyes que limitan la entrada a los mercados o que conceden un monopolio legal (Anderson y Jenny 2005).

⁵ Hay algunas excepciones. Por ejemplo, como se señala más adelante, el mantenimiento de “salvaguardias de la competencia” para los servicios básicos de telecomunicaciones es un requisito del Documento de Referencia sobre los principios de reglamentación que ha sido aprobado por la mayoría de miembros de la OMC, aunque no todos. De modo más general, debe recordarse que a veces el instrumento más eficaz para mejorar la competencia – en infraestructura o en otros sectores – puede ser la liberalización comercial, a saber la eliminación de los obstáculos jurídicos y de otra índole a la participación en los mercados de bienes o servicios por parte de empresas “extranjeras”.

La presente sección esboza tres enfoques:

- La reestructuración competitiva, en especial la separación forzada de segmentos comerciales monopolistas y competitivos en un sector determinado (por ejemplo las líneas ferroviarias y los trenes que las utilizan, o las redes eléctricas y las empresas productores de electricidad).
- La fijación del precio del acceso (el costo para los proveedores competitivos de utilizar los servicios monopolistas que puedan subsistir después de la reestructuración); y la necesidad continuada de hacer cumplir las disposiciones generales de las leyes sobre la competencia.
- La función importante que incumbe a las empresas y a las asociaciones (por ejemplo asociaciones de consumidores y grupos de interés público) de insistir en la necesidad de introducir reformas en favor de los usuarios y de aplicar las normas pertinentes de modo que beneficien a las empresas orientadas hacia la exportación.

SEPARAR LOS COMPONENTES COMPETITIVOS Y NO COMPETITIVOS

En los dos o tres últimos decenios, los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo han aplicado progresivamente reformas extensas encaminadas a mejorar el rendimiento de la infraestructura pública. Una estrategia corriente ha sido introducir la participación del sector privado en sectores de infraestructura que antes eran propiedad del Estado. Sin embargo, para que la participación del sector privado mejore el rendimiento es esencial crear competencia.

Las reformas en favor de la competencia se basan en la constatación de que la mayoría de sectores de la infraestructura, si bien pueden tener algunos elementos monopolistas, en general no son “monopolios monolíticos naturales” (Kessides 2004; la idea básica se remonta por lo menos a Kahn 1988)⁶. De hecho estos sectores comprenden distintas actividades: algunas de ellas pueden tener características de monopolio natural, pero otras pueden ser perfectamente capaces de soportar la competencia. Hay un ejemplo muy pertinente. Se había pensado en general que el sector de la electricidad era un monopolio natural; ahora se reconoce que una única empresa puede instalar y explotar líneas de transmisión eléctrica con más eficiencia, pero no hay obstáculos técnicos impidiendo que múltiples empresas productoras suministren electricidad⁷. Otro ejemplo: hace unos decenios se pensaba que el sector de la telefonía estaba mejor servido por una única empresa integrada verticalmente que suministrara la mayor parte de los servicios o todos ellos; hoy en día la mayoría de segmentos del sector se han expuesto a la competencia de múltiples proveedores de servicios⁸.

El cuadro 2 resume las posibilidades de competencia de cinco sectores específicos de la infraestructura. Son únicamente posibilidades, pero posibilidades que si se aplican con éxito pueden generar ahorros importantes para las empresas y otros usuarios. El reto que se plantea a quienes formulan las políticas es decidir, sobre la base de la mejor información disponible, cuál de estas posibilidades de competencia puede realizarse teniendo en cuenta las limitaciones respectivas de índole geográfica, institucional y práctica. Este reto exige una colaboración sustancial de los usuarios empresariales, con su experiencia práctica y sus conocimientos sobre el terreno, de las organizaciones de interés público y de los órganos asesores con conocimientos especializados⁹.

6 Un “monopolio natural” es un sector industrial que está servido de la manera más eficiente por una única empresa (un monopolio), debido a la estructura de costos del sector.

7 Sin embargo, se reconoce que la introducción de la competencia en sectores de la electricidad antes monopolizados es un proceso complejo y difícil: véase infra.

8 Se plantean, sin embargo, cuestiones no resueltas sobre temas como las condiciones de acceso a las instalaciones comunes (por ejemplo el bucle local) que todavía pueden tener características de los monopolios naturales.

9 En algunos casos las autoridades quizá deseen utilizar los servicios de empresas de consultoría especializadas en las cuestiones y las limitaciones técnicas de los sectores pertinentes.

Cuadro 2 Componentes no competitivos y competitivos de sectores industriales básicos de la infraestructura

Sector industrial	Actividades que no son generalmente competitivas	Actividades que pueden ser competitivas
Electricidad	Transmisión de alto voltaje y distribución local	Producción y suministro a los clientes finales
Gas	Transmisión a gran presión y distribución local	Producción, suministro a los clientes finales y almacenamiento
Telecomunicaciones	Telefonía residencial local o bucle local	Servicios de larga distancia, móviles y de valor añadido
Ferrocarriles	Vías de corto recorrido e infraestructura de señalización	Explotación de trenes y servicios de mantenimiento
Servicios de transporte aéreo	Instalaciones aeroportuarias	Explotación de aeronaves, servicios de mantenimiento y actividades comerciales

Fuente: adaptado de Kessides (2004), Cuadro 1.2; véase también Gönenç, Maher y Nicoletti (2001).

RECOMENDACIONES DE LA OCDE

En 2001 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aprobó una recomendación sobre la separación estructural de las industrias reglamentadas (véase el recuadro 1)¹⁰. La recomendación reconoce la utilidad de las reformas estructurales y de las medidas de comportamiento. Las reformas

Recuadro 1: Recomendación de la OCDE sobre la separación de funciones competitivas y de monopolio natural

El Consejo de la OCDE identificó dos tipos de medidas que pueden adoptarse para introducir o mejorar la competencia en los sectores reglamentados: i) medidas estructurales y ii) medidas de comportamiento. Las medidas estructurales “actúan principalmente sobre los incentivos de la empresa reglamentada (como la separación vertical de la propiedad o la propiedad sindicada (de club) o conjunta)”, mientras que las medidas de comportamiento “actúan principalmente sobre la capacidad de la empresa reglamentada de impedir el acceso (como la reglamentación del acceso)”.

La OCDE recomienda el estudio cuidadoso del saldo de beneficios y de los distintos tipos de medidas a escoger que deberían aplicarse. La parte principal de la recomendación dice lo siguiente:

“Los países miembros al enfrentarse con una situación en la que una empresa reglamentada está o estará en el futuro actuando simultáneamente en una actividad no competitiva y en una actividad complementaria potencialmente competitiva deben ponderar cuidadosamente los beneficios y los costos de las medidas estructurales comparándolos con los beneficios y costos de las medidas de comportamiento.

Los beneficios y los costos deben ponderarse para incluir los efectos sobre la competencia, los efectos sobre la calidad y costo de la reglamentación, los costos de transición de las modificaciones estructurales y los beneficios económicos y públicos de la integración vertical, sobre la base de las características económicas del sector industrial en el país que se examina.

Los beneficios y costos a ponderar deben ser los reconocidos por el organismo u organismos pertinentes, incluido el organismo encargado de la competencia, sobre la base de los principios definidos por el país miembro. Esa ponderación debe realizarse especialmente en el contexto de la privatización, la liberalización o la reforma de la reglamentación.”

Fuente: Recommendation of the OECD Council concerning Structural Separation in Regulated Industries, 26 de abril de 2001 – C(2001)78. Disponible en: acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Lang=en&Book=False.

¹⁰ Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Separación Estructural en las Industrias Reglamentadas, 26 de abril de 2001 – C(2001)78. Disponible en: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=194&InstrumentPID=190&Lang=en&Book=False>.

estructurales abarcan la separación de segmentos potencialmente competitivos de un determinado sector (por ejemplo, la explotación de trenes o la producción de electricidad) de otros segmentos que constituyen “monopolios naturales” auténticos (por ejemplo las vías de los ferrocarriles o las líneas de transmisión eléctrica). Las medidas de comportamiento comprenden la reglamentación. Ambas intervenciones son instrumentos que estimulan la competencia controlando los costos, promoviendo la innovación y mejorando la calidad de los servicios en beneficio de los usuarios. Pero la OCDE reconoce que ni la reglamentación ni las reformas estructurales son posibles sin los correspondientes costos. Por ello, en lugar de recomendar un enfoque uniforme a estas reformas para todos los países, les insta a aplicar un enfoque cuidadoso adaptado para cada caso ponderando los posibles beneficios y costos.

Diferentes países (tanto desarrollados como en desarrollo) han aplicado una variedad de enfoques en épocas distintas y en sectores distintos (por ejemplo, el de la energía en contraposición con los transportes o las telecomunicaciones). Éste es un factor importante que subraya la necesidad de que las empresas y otros órganos asesores aporten su contribución a la aplicación de soluciones determinadas en casos determinados.

En 2006 la Recomendación se sometió a una revisión amplia (OCDE 2006) donde se afirma que la separación estructural, el medio más poderoso de introducir la competencia, tiene ventajas generales importantes sobre las medidas de comportamiento. Se señaló lo siguiente:

- La separación limita la necesidad de introducir determinadas reglamentaciones que son difíciles, costosas y de eficacia únicamente parcial;
- La separación puede estimular la innovación y la eficiencia de los servicios competitivos;
- La separación ayuda a reducir la concesión de subvenciones cruzadas, que son ineficientes.

Sin embargo, también se constató en la revisión que estas ventajas debían ponderarse en relación con posibles desventajas, en especial las siguientes:

- La separación [a veces] conlleva pérdidas en las economías de escala derivadas de una explotación integrada;
- Los costos de transacción para los consumidores [pueden] aumentar;
- Los costos directos de separación pueden ser elevados;
- La fiabilidad del sistema puede disminuir si las inversiones no se realizan conjuntamente;
- Puede ser difícil asignar la responsabilidad por los problemas de interfaz.

En general, el estudio de la OCDE llegó a la conclusión de que “los costos y beneficios difieren de un sector a otro y de un país a otro, por lo que no pueden formularse recomendaciones uniformes”.

SALVEDADES SOBRE LA SEPARACIÓN “VERTICAL”

Quizá no sea preciso emprender una separación “vertical” de las funciones si todos los componentes del sector industrial están sujetos potencialmente a la competencia. Por ejemplo, en vez de separar la propiedad y la explotación de las vías y de los trenes, algunos países permiten competir entre sí a redes ferroviarias integradas (“competencia horizontal”). En otros casos, las autoridades pueden considerar que los costos inherentes a la reestructuración, vertical u horizontal, son excesivos en relación con los posibles beneficios: pueden decidir tolerar el dominio de sectores clave de la infraestructura por monopolios integrados verticalmente¹¹. El carácter de la solución elegida depende de cada contexto, lo que subraya la importancia de las aportaciones de los usuarios finales (empresas) a la preparación y aplicación de soluciones.

¹¹ Sin embargo, esta alternativa impide conseguir los mejoramientos importantes de la eficiencia que pueden lograrse, como la experiencia ha demostrado, mediante la introducción de reformas bien adaptadas en favor de la competencia.

REGÍMENES DE ACCESO COMPETITIVO

El acceso competitivo es un tema estrechamente relacionado. La fijación de los niveles adecuados de precios para el acceso competitivo no es en absoluto fácil. Como señala Kessides (2004):

“Una tarea difícil para quienes elaboran reglamentos es diseñar las condiciones de acceso a servicios insuficientes de infraestructura por proveedores de servicios que compiten entre sí. Estos servicios son aportaciones esenciales para la producción o entrega de productos finales y no pueden duplicarse de modo económico. Ejemplos al respecto son el bucle final (el último kilómetro) en telecomunicaciones, la red de transmisión eléctrica, la red de gaseoductos de gas natural y las vías de los ferrocarriles. La política de acceso es la clave de la respuesta contemporánea al problema del monopolio residual en infraestructura. De hecho es el elemento principal de debate sobre cómo facilitar una entrada competitiva en actividades que tradicionalmente han estado en manos de monopolios de concesión estatal. La cuestión del acceso es especialmente difícil cuando hay varias empresas compitiendo por la venta de un producto final y una de ellas es propietaria monopolista de un insumo indispensable para el suministro de este producto.”

Fijar el precio de acceso a los servicios monopolistas es una cuestión técnica que será objeto de exposición detallada en la presente obra. Para resumir, la literatura económica y la experiencia sobre el cumplimiento y la reglamentación del derecho de la competencia ofrecen dos enfoques principales para una fijación eficiente del precio de los servicios esenciales de insumo. Son los siguientes:

- La “regla de la fijación de precios por componentes eficientes”;
- La “fijación de precios de Ramsey” (una forma de discriminación de precios en la que distintas clases de usuarios deben pagar precios distintos con arreglo a sus respectivas elasticidades de demanda).

Cada enfoque intenta especificar precios de acceso que impidan a los proveedores de servicios monopolistas apropiarse ingresos excesivos y que reflejen adecuadamente los costos económicos del acceso y del mantenimiento de incentivos para una inversión eficiente en servicios comunes (de monopolio). Hay variaciones de estos dos enfoques principales así como cuestiones relativas a “topes de precios” (valores máximos impuesto a determinados precios o recargos). Los lectores interesados en un tratamiento técnico de estas cuestiones pueden consultar OCDE (2004); Armstrong (2002); y Laffont y Tirole (1996).

La fijación del precio de entrada es otra cuestión a la cual las empresas usuarias, sus asociaciones y las organizaciones de interés público deberían aportar contribuciones adecuadas. La experiencia demuestra que la vigilancia activa por los usuarios y la participación en las actividades de reglamentación por parte de una amplia gama de órganos de interés público puede ayudar a prevenir situaciones de “captura” (aplicación de influencia excesiva) de los reglamentadores sectoriales por las industrias objeto de esta reglamentación. Las empresas consultoras especializadas en cuestiones de acceso pueden arrojar luz sobre situaciones especiales de los mercados.

LAS LEYES SOBRE LA COMPETENCIA DEBEN CUMPLIRSE

Las leyes sobre la competencia son necesarias incluso después de la introducción de medidas de reestructuración y de regímenes de acceso competitivos. Estas leyes son importantes para dar respuesta a tres grupos principales de prácticas comerciales:

- Los carteles;
- Las fusiones entre empresas competidoras;
- Los abusos de la posición dominante (calificada a veces de monopolización)¹².

Estas prácticas pueden socavar o eliminar las ganancias conseguidas con las reformas a favor de la competencia, incluida la separación estructural. Supongamos que se ha separado a determinadas empresas de explotación ferroviaria de la propiedad de las vías con la intención de facilitar una competencia eficaz,

¹² Estrictamente hablando las expresiones “abuso de la posición dominante” y “monopolización” no son idénticas: la primera se ocupa del comportamiento abusivo de una empresa que ya disfruta de una posición dominante en un mercado, mientras que la segunda se refiere al proceso mediante el cual se establece una posición dominante o monopolio. Sin embargo, en la práctica los tipos de comportamiento abarcados por ambas expresiones se superponen (véase Anderson y Heimler 2007A).

pero que luego estas empresas se reúnen secretamente para establecer un cartel de fijación de tarifas. Los beneficios que podrían obtener los consumidores en general, y las empresas orientadas a la exportación en particular, pueden desaparecer.

ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES

Las empresas y sus asociaciones pueden aportar tres tipos importantes de contribuciones a estas cuestiones. En primer lugar, pueden desempeñar una función esencial promoviendo el apoyo político a las iniciativas y reformas de reestructuración. En segundo lugar, pueden aportar contribuciones esenciales al diseño de iniciativas específicas (por ejemplo si conviene separar la propiedad de las vías del tren de la de las compañías de explotación). En tercer lugar, pueden contribuir transmitiendo quejas a las autoridades competentes (los organismos nacionales encargados de la competencia) relativas a supuestas violaciones de las leyes sobre la competencia por los proveedores de servicios de infraestructura y otros proveedores de insumos.

EL SECTOR DE LOS TRANSPORTES

El transporte tiene una importancia máxima para la competitividad y el éxito de las empresas orientadas a la exportación. Por tal motivo ha sido un objetivo temprano y persistente de las reformas estructurales orientadas a la competencia en países desarrollados y en desarrollo. Las siguientes páginas presentan ejemplos de reformas y cuestiones conexas relativas a la aplicación de las normas sobre competencia a puertos, ferrocarriles, líneas aéreas y servicios de transporte por autobús o carretera.

PUERTOS

Los puertos son uno de los elementos más importantes de infraestructura en el comercio internacional. Casi el 85% de la distribución del comercio mundial se basa en el transporte marítimo (Brooks y Hummels 2009), lo que indica claramente que para una mayoría de mercancías, son bastante menos viables otros métodos de transporte como el transporte por tierra y aire. Por lo tanto unos servicios y una infraestructura portuaria eficientes son un elemento importante que determina la competitividad de las empresas orientadas a la exportación de los países en desarrollo.

Las medidas para introducir y salvaguardar la competencia en los servicios portuarios pueden desempeñar una función vital creando servicios portuarios eficientes, lo que reducirá los costos para las empresas de la exportación y distribución de mercancías mediante el transporte marítimo.

En general, la competencia relacionada con los puertos puede observarse en dos niveles principales:

- **Entre puertos.** En la medida en que los productores pueden llegar a distintos puertos a un precio comparable, existirá competencia entre estos puertos. La competencia interportuaria en algunas circunstancias puede aumentar si se mejora el transporte de mercancías dentro del país, lo que significa que los clientes pueden cambiar más fácilmente de un puerto a otro (Pittman 2009).
- **Dentro de los puertos.** También puede crearse competencia entre los proveedores de servicios portuarios dentro de un mismo puerto. Una manera de conseguirlo es desagregar las concesiones pertinentes y crear múltiples terminales con diferentes operadores para cada terminal dentro del puerto.

Ambas formas de competencia pueden mejorar la eficiencia y la competitividad de las empresas en un país o región dados. Deberá tenerse en cuenta la situación geográfica, económica y general específica al determinar qué medidas pueden dar los mejores resultados. Una tarea importante para los usuarios comerciales es reflexionar activamente sobre sus necesidades y establecer canales de comunicación con las autoridades encargadas de la reglamentación.

Incluso cuando existe una competencia básica interportuaria o intraportuaria, las leyes sobre la competencia o leyes antitrust y una vigilancia y un cumplimiento de la ley eficientes por las autoridades competentes tienen una importancia vital para garantizar la competencia en los puertos. Pittman (2009) describe dos tendencias que contrarrestan las medidas estructurales encaminadas a mejorar la competencia. La primera

es la aparición de unas pocas pero grandes empresas multinacionales que explotan terminales en puertos de todo el mundo. En la medida en que esto conduce a una consolidación de las empresas operadoras de terminales, quedan pocos licitadores potenciales para concesiones o privatizaciones específicas en los puertos, lo que reduce la competencia. Esta evolución puede perjudicar de dos maneras a las empresas locales de países en desarrollo. En primer lugar, grandes multinacionales pueden sustituir empresas locales que explotan los puertos. En segundo lugar, los precios pueden subir porque hay menos competencia, lo que hace más difícil que las empresas locales compitan en los mercados de exportación.

La segunda tendencia identificada por Pittman actúa en el transporte oceánico, donde las líneas se han integrado verticalmente para incluir la propiedad y explotación de terminales de contenedores. Los productores mayoristas de mineral de hierro, carbón y petróleo han hecho lo mismo con las terminales a granel especializadas para sus productos. Esta tendencia afecta a los competidores. Otras líneas marítimas u otros productores pueden quedar excluidos del acceso a las terminales, con lo que se plantearán problemas de competencia, a pesar de la mayor eficiencia económica de la empresa integrada verticalmente.

El ejemplo del recuadro 2 demuestra que la integración vertical no desemboca necesariamente en violaciones de las leyes sobre la competencia y que una vigilancia atenta puede ser un disuasivo eficaz. La vigilancia corresponde principalmente a las autoridades encargadas de la competencia, pero la comunidad empresarial también debe participar activamente. Los competidores y los usuarios comerciales de los servicios portuarios pueden notificar a las autoridades cualquier indicio de comportamiento anticompetitivo. Esto les interesa porque están sufriendo las consecuencias negativas de tal comportamiento.

Recuadro 2: Argentina: control de la competencia en los puertos reestructurados

El Gobierno de la Argentina, interesado en crear competencia intraportuaria en el puerto de Buenos Aires, su puerto mayor y más activo, estableció un organismo con seis terminales dentro del puerto, Puerto Nuevo, y limitó las concesiones a sólo una terminal por empresa. Una de las terminales fue adquirida por Maersk Sea Land, una de las mayores empresas de transporte marítimo del mundo. La empresa estuvo sujeta a una vigilancia atenta por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de la Argentina para evitar una posible exclusión vertical: en otras palabras, para impedir que Maersk Sea Land no discriminara contra sus competidores de transporte marítimo privándoles de acceso a sus terminales o dándoles acceso en condiciones inferiores.

Fuente: Pittman, R., 'Competition Issues in Restructuring Ports and Railways', Economic Analysis Group Discussion Paper 09-6, noviembre de 2009. Disponible en: www.justice.gov/atr/public/eag/251856.htm.

El abuso de la posición dominante, como sería la imposición de las condiciones exclusivas de trato descritas en el recuadro 3, puede tener una repercusión directa en la competitividad de las empresas y en su capacidad de adoptar decisiones comerciales económicamente beneficiosas.

Recuadro 3: Indonesia: aplicación de la ley sobre la competencia para reestructurar los puertos

En Indonesia, la Comisión para la Supervisión de la Competencia Comercial constató que la empresa pública que controlaba los puertos de las provincias de Aceh, Sumatra del norte y Riau estaba violando la ley sobre la competencia. La empresa había monopolizado el mercado de exportación de cogollos de palmera y copra desde el importante puerto de Belawan en Sumatra del norte y había intentado imponer condiciones exclusivas de trato comercial a siete clientes importantes (Decisión, Caso N° 01/KPPUL/2004).

Fuente: Ray, David, *Indonesian Port Sector Reform and the 2008 Shipping Law*, Yakarta: Indonesia Competitiveness Program, Informe preparado para USAID, agosto de 2008.

El recuadro 4 es un buen ejemplo de la función desempeñada por las reglamentaciones y las leyes sobre la competencia cuando los competidores necesitan un acceso abierto a servicios esenciales controlados por un participante dominante. Quizá no sea preciso imponer una separación vertical completa, impidiendo que los operadores portuarios desarrollen actividades en mercados auxiliares como el de la estiba, pero hay que vigilar activamente los regímenes de acceso abierto y hacer que se cumplan a fin de contrarrestar los grandes incentivos económicos que impulsan a los participantes dominantes a excluir de los servicios esenciales a los competidores.

Recuadro 4: Jamaica: fin del abuso de la posición dominante en la administración portuaria

Los hechos

Puerto Kingston/Bustamante (denominado en adelante Kingston Wharves) es un complejo polivalente utilizada también para la estiba. Kingston Wharves (KW) es uno de los dos únicos puertos públicos de Jamaica, situados a una distancia entre sí de 170 km. Kingston Wharves Limited (KWL), una empresa de Jamaica propietaria de KW que también explota una empresa de estiba, publicó un aviso el 11 de diciembre de 2001 en el que de hecho impedía a las empresas independientes de estiba el acceso a las instalaciones portuarias donde debían desarrollar sus actividades comerciales.

La ley

El apartado 1 del artículo 20 de la Ley de Jamaica sobre la Competencia Leal declara que “una empresa abusa de su posición dominante si impide el mantenimiento o desarrollo de una competencia eficaz en un mercado”. Con arreglo al inciso a) del apartado 2 del mismo artículo “una empresa no se considerará que abusa de una posición dominante si se demuestra [entre otras cosas] que i) su comportamiento estaba dirigido exclusivamente a mejorar la producción o distribución de bienes o a promover el progreso técnico o económico; y ii) si permite a los consumidores gozar de una justa porción del beneficio resultante”.

Análisis

Habida cuenta de que KW manejaba toda la carga no contenedorizada del Puerto de Kingston/Bustamante y que por lo tanto tenía una posición dominante, KWL podía desarrollar actividades encaminadas a excluir a la competencia de los mercados de estiba y otros mercados auxiliares. Esto no era necesario para asegurar el funcionamiento de las instalaciones portuarias y por lo tanto podía considerarse como un intento por KWL de desarrollar actividades anticompetitivas. Se dictaminó que KWL estaba violando las leyes sobre la competencia de Jamaica.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Sin una reglamentación que impidiese a KWL excluir de sus instalaciones a los proveedores independientes de servicios, la empresa, como único propietario, podía haber ampliado a todos los servicios conexos su posición dominante en la prestación de servicios portuarios expulsando a sus competidores actuales o potenciales de los mercados auxiliares, como los mercados de estiba y remolque. Además, KWL estaría en condiciones de imponer a usuarios del puerto, como navieras, exportadores e importadores, precios excesivos por servicios portuarios auxiliares.

Fuente: Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Jamaica, Sesión III. (DAF/COMP/GF/WD(2005)15 de 14 de enero de 2005).

El caso descrito en el recuadro 5 presenta el ejemplo de un abuso de la posición dominante más sutil, pero también potencialmente negativo. En este caso no se impidió oficialmente que otras empresas utilizaran el puerto. Sin embargo, el trato preferente dado a un determinado usuario de un puerto puede tener a largo plazo consecuencias tan graves para la competitividad de los demás usuarios que acaben abandonando el negocio.

Recuadro 5: Zambia: abuso de la posición dominante en la administración portuaria condujo a un aumento de las tarifas

Los hechos

Zambia es un país sin litoral. El único puerto importante es el puerto de Mpulungu situado en el Lago Tanganyika al norte de Zambia. El puerto de Mpulungu es esencial para la exportación de productos a los países vecinos agrupados alrededor del lago. Lo administraba antes el Estado con una empresa de propiedad estatal. Con el fin de aumentar mediante la privatización la productividad y la eficiencia del puerto, la empresa Mpulungu Harbour Management Limited (MHML) recibió una concesión en el año 2000 para que administrara la Zona, el Puerto y las Operaciones Portuarias y Activos del Puerto de Mpulungu después de un proceso de licitación pública.

Sin embargo, MHML no sólo se convirtió en la operadora del puerto, sino que actuó también como sociedad instrumental de Agro-Fuel Investments Limited (Agro-Fuel), un usuario del puerto con una participación en el mercado de 50,1%. En consecuencia, MHML reservaba espacio preferente de transporte para Agro-Fuel transmitiéndole información de que disponía en exclusiva la operadora portuaria, lo que permitía a Agro-Fuel fletar preferentemente buques y asignarles carga rentable. Esta práctica creaba obstáculos que impedían a los demás usuarios del puerto almacenar carga y obligaba a los propietarios de ella a saldar y transportar su carga exclusivamente a través de Agro-Fuel. El resultado final fue un aumento de las tarifas de 46% para los demás usuarios del puerto.

La ley

El Acuerdo de Concesión estipulaba las siguientes condiciones: “El Concesionario se compromete a procurar y procurará que los Servicios Portuarios y el Puerto estén disponibles al público y a otros usuarios comerciales cumpliendo la condición de trato sin favor, siempre en el supuesto de que esta utilización no perjudique indebidamente las operaciones del Concesionario expuestas infra ni las obstaculice, y haciéndolo de modo que el Concesionario procure que no resulten perjudicados ni el público ni los demás usuarios comerciales” (Artículo 62.1).

Análisis

A pesar de la privatización, la integración vertical impidió conseguir mejoramientos en la eficiencia. MHML pudo transferir su posición dominante, facilitada por el acuerdo de concesión, al mercado de su subsidiaria, con lo que abusó de su posición. Unas cláusulas adecuadas del Acuerdo de Concesión en la reglamentación sobre acceso resultaron esenciales. Se dictaminó que MHML estaba violando el Acuerdo de Concesión porque el Puerto de Mpulungu tenía las posibilidades y la capacidad de manejar tanto los servicios de la operadora (a saber de MHML) como los de los competidores sin afectar el funcionamiento de los operadores del puerto.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

La denegación del acceso a estas instalaciones significaba que otros usuarios del puerto no podían competir con eficacia. La posición dominante de MHML impuso problemas de liquidez a los usuarios competidores del puerto, y algunos acabaron hundiéndose. Esta situación solamente pudo remediarse porque existía un marco jurídico sólido constituido por el Acuerdo de Concesión, que tenía en cuenta los posibles problemas de competencia.

Fuente: Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Zambia, Sesión III. (DAF/COMP/GF/WD(2005) 21 de 14 de enero de 2005).

FERROCARRILES

Los productos básicos como los cereales y otros productos agrícolas, minerales en general, fertilizantes, carbón, potasa, azufre, minerales metálicos y concentrados, productos químicos, productos de la silvicultura y del petróleo se transportan generalmente a granel a grandes distancias. Cuando el transporte por carretera no es una alternativa viable debido al volumen de los envíos o a la falta de una buena red de carreteras, el transporte de estos productos básicos a menudo queda cautivo de las empresas ferroviarias (Kessides 2004). Por consiguiente la eficiencia del transporte por ferrocarril es un factor importante de la competitividad de las empresas de países en desarrollo que utilizan estos productos.

Incluso los países con redes ferroviarias de larga data han sufrido las consecuencias del bajo rendimiento de las empresas ferroviarias propiedad del Estado y monopolistas. La introducción de la competencia se consideró como una necesidad y como un medio adecuado para mejorar los servicios ferroviarios y los mercados de infraestructura en general, y a fines del siglo XX muchos países adoptaron incluso reformas radicales para conseguirlo (Gómez-Ibáñez y de Rus 2006).

Las inversiones en infraestructura ferroviaria constituyen un gran costo inmovilizado que erige obstáculos considerables a la entrada en el mercado de nuevos competidores, por lo que no puede esperarse que la competencia adopte la forma de una duplicación de la infraestructura ferroviaria, incluso después de haber privatizado una empresa que antes era propiedad del Estado (Pittman 2009). Por consiguiente las medidas de reforma de los ferrocarriles deben integrar estrategias novedosas para evitar el “monopolio natural” creado por la infraestructura ferroviaria cuando es propiedad de una única empresa de ferrocarriles y está explotada por ella.

Los países han aplicado varios “modos” de creación de competencia en la reforma del sector ferroviario. Gómez-Ibáñez y de Rus (2006) después de estudiar datos de varios países y continentes llegaron a la conclusión de que “ningún enfoque ha demostrado ser el mejor en una amplia variedad de circunstancias”.

A menudo el status quo consiste en una empresa propiedad del Estado, integrada verticalmente, que es propietaria de todas las instalaciones y vehículos ferroviarios y los explota (Kessides 2004). Esta estructura puede facilitar una economía de escala máxima e integrar sin solución de continuidad diferentes subsectores del transporte ferroviario, pero no promueve la competencia. No hay incentivos para una explotación eficiente. Como se ha señalado, incluso la privatización puede no producir los beneficios deseados.

A consecuencia de ello, algunos países han creado sistemas ferroviarios en los que varias empresas privadas actúan en diferentes sectores de su territorio (separación espacial), sobre la base de concesiones o franquicias. Al mismo tiempo, se mantiene la integración vertical dentro de cada sector, es decir que una empresa es la propietaria y explota todas las instalaciones y vehículos ferroviarios dentro de su sector. La idea básica es que se mantienen en cierta medida los beneficios de la integración vertical (dentro de cada sector). Hay una cierta competencia cuando las concesiones o las franquicias se licitan y cuando los usuarios pueden disponer de rutas alternativas a sus destinos a través de sectores diferentes o puntos comunes. El recuadro 6 presenta ejemplos de países que han aplicado un “modelo de separación espacial”.

Recuadro 6: Competencia ferroviaria mediante franquicias

La Argentina, el Brasil, México, el Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de) han dividido sus antiguos sistemas ferroviarios monopolistas en empresas ferroviarias separadas, controladas por empresas privadas con arreglo a acuerdos de franquicia de largo plazo, y que compiten entre sí principalmente en los puntos comunes, pero en ocasiones también en rutas paralelas.

Fuente: Pittman (2009); Kessides (2004).

El recuadro 7 explica qué condiciones y tipos de reglamentación pueden promover una competencia eficaz en este modelo, citando el ejemplo de México. Sin embargo la posibilidad de desplegar estrategias semejantes en otros países dependerá de las circunstancias especiales que prevalezcan en ellos.

Un método alternativo de introducir la competencia en el sector ferroviario es el acceso competitivo (véase supra en el presente capítulo). Las empresas ferroviarias que compiten tienen el control exclusivo de algunas vías e intercambian los derechos de acceso con otras empresas. Esto promueve claramente la competencia y preserva las ganancias en eficiencia de la integración vertical, pero quizá sea necesaria una vigilancia control estricta para garantizar que se ofrece derechos de acceso sobre una base no discriminatoria, porque puede considerarse que distintas empresas ferroviarias tienen una “posición dominante” al controlar las instalaciones esenciales de “sus” vías.

Recuadro 7: México: promoción de la competencia; el modelo de separación espacial

México ha podido crear un modelo de separación espacial que promueve la competencia directa de los servicios de transporte de mercancías entre diferentes ferrocarriles de propiedad privada. Cada uno de tres ferrocarriles diferentes sirve un puerto importante del Pacífico y del Caribe. Dos ferrocarriles sirven nudos industriales como Monterrey y Guadalajara y conectan con distintos ferrocarriles en la frontera de los Estados Unidos. En consecuencia, las empresas pueden escoger entre por lo menos dos ferrocarriles en competencia cuando sirven a sus mercados principales.

Fuente: Gómez-Ibáñez, J.A. y G. de Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006.

Por último, una tercer opción consiste en separar verticalmente componentes diferentes del sector del ferrocarril, a saber, separar la propiedad y mantenimiento de las vías de la propiedad de los vehículos y de la prestación de los servicios de transporte. Puede parecer que esta opción crea el entorno más robusto para unos niveles elevados de competencia, pero hay que pagar un precio. La separación vertical exige coordinar una multitud de participantes diferentes, lo que puede resultar difícil si los intereses económicos no están alineados. Además, las ganancias en eficiencia derivadas de la competencia pueden quedar contrarrestadas por una falta de economías de escala. El recuadro 8 explica cómo Suecia aplicó con éxito un “modelo de separación vertical” y lo combinó con una vigilancia adecuada para garantizar la competencia.

Recuadro 8: Suecia: promoción de la competencia; el modelo de separación vertical

Suecia decidió separar verticalmente la infraestructura y la explotación manteniendo al mismo tiempo la propiedad pública de la empresa de infraestructura y de algunas compañías explotadoras. Los operadores ferroviarios para poder utilizar la infraestructura deben pagar unos costos marginales bajos a corto plazo; el contribuyente asume las cargas restantes. Las empresas operadoras de propiedad pública están sujetas a la competencia del sector privado, especialmente en el sector del transporte de carga, donde el acceso está abierto. Otros servicios están sujetos a licitaciones competitivas.

El ejemplo de Suecia demuestra la necesidad de una supervisión continua y de leyes sobre la competencia, a pesar de las medidas de reglamentación aplicadas para promoverla. Cuando un operador propiedad del Estado recuperó un contrato en 1993 que correspondía a un operador privado, se le condenó por utilizar métodos de fijación de precios depredadores: había aprovechado su posición dominante para presentar una oferta improductiva y de este modo pudo eliminar a la competencia.

Fuentes: Gómez-Ibáñez, J.A. y G. de Rus, *Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2006. Alexandersson, G. y S. Hultén, ‘The problem of predatory bidding in competitive tenders – a Swedish case study,’ *Thredbo papers*, 8, 24, 2003. Disponible en: www.idei.fr/doc/conf/rai/papers_2003/alexandersson.pdf.

TRANSPORTE AÉREO¹³

El transporte aéreo también tiene una importancia vital para el comercio internacional y el éxito competitivo de las empresas usuarias. Esto es distinto de la función de los servicios de transporte aéreo que satisfacen la demanda de los consumidores por servicios relacionados con el turismo. Numerosos estudios han subrayado la importancia que tiene la infraestructura del transporte aéreo, especialmente en los países en desarrollo, para obtener beneficios de acuerdos más amplios de liberalización comercial (véase OMC 2005 y las referencias que contiene). Estos estudios también hacen hincapié en la importancia que tiene la aviación civil internacional al contribuir al proceso de desarrollo y su influencia en las decisiones comerciales. Esta

13 Esta sección del capítulo se basa en materiales contenidos en Organización Mundial del Comercio (2005).

importancia ha aumentado a consecuencia de la innovación tecnológica, la desreglamentación y el mayor acceso al mercado de las empresas extranjeras, lo que ha hecho el transporte aéreo más accesible a un conjunto más amplio de clientes dentro de un grupo mayor de países.

En los últimos dos o tres decenios, ha habido cambios de gran alcance en la política de los Estados relativa a los sectores del transporte aéreo nacional e internacional. Se han introducido medidas para facilitar la entrada, aumentar la propiedad y las inversiones extranjeras, liberalizar el acceso a los mercados y, lo que es importante, reducir las restricciones sobre el acceso a los aeropuertos y su utilización. El éxito de estas políticas ha variado y también en este caso no existe una fórmula única para satisfacer los objetivos a veces contrapuestos de unos servicios adecuados de transporte aéreo internacional y la rentabilidad de las compañías aéreas. Sin embargo, determinadas jurisdicciones han comprobado que los siguientes enfoques son útiles y pertinentes:

- Eliminación de restricciones innecesarias a la entrada para la prestación de servicios de aerolíneas y la fijación de sus precios (“desreglamentación”). La mitigación de las reglamentaciones, que ha recibido un apoyo amplio, está relacionada con estas variables económicas (entrada y fijación de precios) y no con cuestiones de seguridad o ambientales.
- Disminución de las restricciones sobre propiedad e inversiones extranjeras.
- Promoción de la competencia en las rutas internacionales mediante la negociación de acuerdos de “Cielo Abierto” y similares (OMC 2005 y Abeyratne 2001).
- Aplicación activa de las leyes sobre la competencia (antitrust) a casos de comportamiento colusorio y depredador y a las fusiones entre compañías aéreas que pueden disminuir la competencia.

Es interesante que la aplicación de estas políticas en muchos países se basó inicialmente en las experiencias de una jurisdicción, los Estados Unidos. Por consiguiente tiene interés considerar algunos de los resultados importantes de la experiencia de este país expuestos por economistas y analistas de políticas (véase el recuadro 9).

En Europa continental la desreglamentación empezó más tarde que en los Estados Unidos y avanzó a un ritmo más lento. La Iniciativa de Mercado Único de 1992 desempeñó una función esencial en la aplicación de una mayor libertad de entrada y de precios. Después, varias reglamentaciones impuestas por el Consejo Europeo, fortalecidas por iniciativas pertinentes de cumplimiento y defensa de políticas por la Comisión Europea (CE), promovieron todavía más la libertad de precios y la flexibilidad operacional en toda la Comunidad. Desde entonces una amplia competencia de las compañías aéreas de bajo costo ha desencadenado reducciones importantes de tarifas para los consumidores en muchos mercados de pares de ciudades dentro de la CE para los servicios aéreos de pasajeros. Más recientemente, la desreglamentación dentro de la CE se ha complementado con importantes iniciativas de apertura de los mercados externos.

El estado de la competencia en el sector del transporte aéreo internacional es función de muchas variables, algunas de las cuales ya se han descrito. Estas variables son el cambio de la tecnología y de las condiciones de la demanda, la disponibilidad de la infraestructura necesaria y, lo que es más importante, las condiciones que rigen el acceso a los mercados. Durante muchos años, el nivel de competencia en el sector del transporte aéreo internacional estuvo restringido por limitaciones de la entrada y, en algunos casos, de los precios incluidas en los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos. Éstas, a su vez, derivan del enfoque de “bilateralismo parcial” aplicado a la reglamentación internacional de este sector aprobada en el Convenio de Chicago¹⁴ de 1944.

La competencia en el transporte aéreo también depende de las estrategias de las compañías, de su comportamiento y de las políticas públicas conexas (a saber, la aplicación de las leyes y la política sobre la competencia). Merecen atención las siguientes cuestiones (McDonald 2007; OMC 2005; y las referencias que contienen):

- **Fusiones, empresas mixtas y alianzas estratégicas** (incluidas disposiciones de código compartido) en el sector de la aviación civil, sus implicaciones para la competencia y el tratamiento que les dan las autoridades encargadas de la competencia;
- Las implicaciones de la **inmunidad antitrust** para la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (AITA) y las disposiciones individuales de código compartido;

¹⁴ Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944 (Convenio de Chicago). Disponible en <http://www.icao.int/icaonet/dcs/7300.html>.

Recuadro 9: Estados Unidos: enseñanzas derivadas de la desreglamentación de las compañías aéreas para promover la competencia

Los análisis de los efectos de la desreglamentación en los Estados Unidos pueden aportar algunas enseñanzas:

- Un beneficio básico de la desreglamentación ha sido promover la entrada en determinados mercados de transportistas ya establecidos y de nueva creación. En 1978-2003 entraron en este sector industrial 129 transportistas.
- Una mayor libertad de entrada y de competencia tuvo por resultado mejoramientos esenciales del rendimiento, incluida una reducción media de 30% a 33% de las tarifas de los consumidores en términos reales (ajustados por inflación).
- Se han conseguido ganancias importantes de productividad, en parte mediante nuevas estrategias competitivas y ajustes operacionales que han hecho posible la mayor libertad de funcionamiento permitida por la desreglamentación.
- Han nacido y desaparecido muchos transportistas grandes y pequeños, pero la desreglamentación no ha producido reducciones significativas de los servicios para ciudades pequeñas y comunidades locales. Al contrario, el número de salidas programadas disponibles en estas ciudades y comunidades ha aumentado del 35% al 40%.
- La desreglamentación ha aumentado la necesidad de aplicar con eficacia las leyes sobre la competencia (antitrust) en el sector de la aviación, especialmente en relación con fusiones y alianzas estratégicas. En un entorno desreglamentado las fusiones y las alianzas son los medios esenciales de que disponen las compañías aéreas para preservar o mejorar su poder en el mercado. En los casos en que se han permitido las fusiones entre compañías aéreas, la concentración en mercados de pares de ciudades ha aumentado, y ha disminuido el bienestar de los consumidores.
- La simple eliminación de los obstáculos reglamentarios a la entrada no ha sido en general suficiente para prevenir una fijación de precios en el sector del transporte aéreo superior al nivel competitivo: se precisa una competencia real en los mercados de pares de ciudades. Esto ha puesto en duda la llamada “hipótesis de la impugnabilidad”, según la cual a menudo no es suficiente la simple amenaza de la entrada.
- Al contrario de los temores expresados en su época, no hay pruebas de que la desreglamentación haya derivado en niveles de seguridad más bajos para los consumidores. Hoy en día puede demostrarse que el transporte aéreo es más seguro que en el período anterior a la desreglamentación. Esto puede deberse en parte a una evolución independiente, como el mejoramiento de la tecnología, pero está claro que la desreglamentación no ha tenido por consecuencia riesgos mayores para los pasajeros. Al considerar este panorama es importante señalar que la desreglamentación en los Estados Unidos no supuso ninguna disminución de los controles de seguridad legislados, administrados por el Departamento de Transportes y otras autoridades. La desreglamentación se ha centrado en los aspectos económicos de la reglamentación: controles sobre la entrada, la salida y los precios.

Fuente: ‘Comercio de servicios de transporte aéreo: evolución reciente y asuntos de política’, Informe sobre el Comercio Mundial 2005, Organización Mundial del Comercio, 2005. pág. 408. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr05-3b_s.pdf.

- Cuestiones relativas a la posibilidad de **colusión entre compañías aéreas** (cartelización o fijación de precios), incluida la publicación electrónica de tarifas y canales conexos;
- El tratamiento dado al **comportamiento depredador** (a saber, prácticas mediante las cuales las empresas pueden intentar excluir a posibles rivales de los mercados) del sector de la aviación civil; y
- La contribución de la **defensa de la competencia**. A saber, intervenciones de las autoridades nacionales encargadas de la competencia y otras partes con intereses conexos en los procesos de formulación de políticas nacionales e internacionales en el sector.

El recuadro 10 presenta el ejemplo de un cartel reciente de fijación de precios del sector del transporte aéreo de carga actuando dentro del Espacio Económico Europeo (EEE), que afectó también los precios del transporte aéreo de mercancías entre el EEE y terceros países. El ejemplo demuestra que el cumplimiento de la ley sobre la competencia puede garantizar que se pasen a los consumidores, especialmente a los usuarios comerciales, los beneficios derivados de la liberalización de los mercados en los sectores de los servicios.

Recuadro 10: Cartel de transporte aéreo de mercancías multado por la Comisión Europea por fijación de precios

Los hechos

Las compañías aéreas que prestan servicios de carga ofrecen transportar la carga a expedidores de carga que actúan en nombre de transportistas individuales. En noviembre de 2010, la Comisión Europea impuso a 11 transportistas de carga aérea una multa de unos €800 millones por organizar un cartel mundial que fijaba precios recargados en concepto de combustible y seguridad.

Los miembros de los carteles coordinaron elementos de los precios de la carga aérea durante más de seis años, de diciembre de 1999 a 14 de febrero de 2006. El cartel estableció numerosos contactos bilaterales y multilaterales entre compañías aéreas, abarcando vuelos desde el Espacio Económico Europeo (EEE), hacia él y dentro de él.

Los miembros del cartel acordaron imponer primero un recargo sobre la tarifa plana por kilo en concepto de combustible a todos los envíos aéreos de mercancías y luego amplió el trato imponiendo un recargo en concepto de seguridad. A fin de garantizar que los niveles del recargo se aplicasen plenamente y sin excepción, eliminaron cualquier posibilidad de conceder descuentos a clientes, negándose a pagar a sus expedidores de carga una comisión por los recargos.

Repercusiones en los usuarios

Este cartel en un sector de la infraestructura de importancia vital para muchos exportadores de productos de gran valor tuvo por consecuencia elevar directamente sus costos o impedirles negociar descuentos importantes. La intervención eficaz de la Comisión Europea fue esencial para proteger los intereses de los usuarios.

Fuente: 'Press Release No. IP/10/1487', Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2010. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1487_es.htm.

TRANSPORTE POR CARRETERA

El transporte por carretera representa más del 70% del servicio de transporte terrestre de carga en los puntos de origen y destino que conecta las empresas con los mercados mundiales (Londoño-Kent 2009). Cuando los camiones son una alternativa viable al transporte por ferrocarril, acuático o aéreo, un sector del transporte por carretera competitivo puede ofrecer importantes beneficios para el bienestar. Sin embargo, existe igualmente una relación de complementariedad entre el transporte por carretera y otras formas de transporte, porque el transporte por carretera proporciona conexiones a nudos de transporte y entre ellos, como puertos y aeropuertos.

La infraestructura proporcionada por el Estado es un requisito básico para que los sistemas de transporte por carretera funcionen bien, pero el comportamiento del sector privado tiene una gran importancia. Al contrario del transporte ferroviario, no existen "monopolios naturales" reconocidos generalmente en el sector del transporte por camión.

Teravaninthorn y Raballand (2009) señalan que los precios cargados por los servicios de transporte y la calidad de estos servicios dependen en gran medida de los regímenes de reglamentación y del grado de competitividad de la industria del transporte en camión. La experiencia internacional demuestra que una competencia intensa es beneficiosa. Si la competencia en el transporte por carretera no se mantiene artificialmente baja mediante reglamentaciones restrictivas, puede esperarse que el nivel de competencia sea elevado. Por ello muchos países han reformado sus mercados de transporte en camión, esencialmente desreglamentando el sector industrial, y han conseguido reducciones importantes de los precios de los transportes (Teravaninthorn y Raballand 2009). El recuadro 11 presenta ejemplos de estos países.

La mayoría de los ejemplos del presente capítulo subrayan situaciones en las que la capacidad de las empresas de las economías en desarrollo o en transición para comercializar sus productos puede mejorar si se reestructuran sectores esenciales de la infraestructura o se aplican normas sobre la competencia. Pero a veces el instrumento más eficaz para mejorar la competencia puede ser la liberalización del comercio, a

Recuadro 11: Ejemplos de desreglamentación del transporte de mercancías

México. La abolición de un monopolio estatal de asignación de la carga tuvo por consecuencia una reducción de 23% de los precios en cinco años y mejoró la frecuencia, acceso y velocidad de entrega de los servicios de transporte en camión;

Indonesia. La desreglamentación de los precios del transporte por carretera derivó en un aumento importante del número de empresas camioneras, lo que creó un mercado competitivo.

República Checa, Hungría y Polonia. La entrada en el mercado de nuevos competidores tuvo por consecuencia una fijación de precios competitivos y servicios de mejor calidad. En especial, empresas camioneras de mayor volumen conectadas internacionalmente elaboraron soluciones logísticas innovadoras que hicieron posible unas entregas más rápidas y una mejor protección de la carga contra la rotura y el desperdicio.

Marruecos. La abolición del monopolio público de asignación de carga y la desreglamentación del precio del transporte desencadenó una reducción espectacular de los precios de los transportes. Sin embargo, tuvo también por consecuencia que no se invirtiera en nueva tecnología y en la formación de los conductores.

Rwanda. La desreglamentación del transporte internacional mediante la abolición de un monopolio paraestatal redujo los precios casi 75% en términos reales, teniendo en cuenta el aumento continuado de los precios de los insumos. Además, la flota de Rwanda creció rápidamente, recuperándose del colapso sufrido en el punto culminante de la guerra civil en 1994.

Malawi. La desreglamentación del transporte en camión llevó a una mayor competencia, a precios más bajos y a servicios mejores.

Fuente: Teravaninthorn, S. y G. Raballand, *Transport Prices and Costs in Africa: A review of the main international corridors*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

saber la eliminación de obstáculos a la participación de empresas “extranjeras” en mercados de bienes o servicios. La reciente solución de las diferencias entre los Estados Unidos y México sobre los servicios transfronterizos de transporte en camión constituye un caso interesante (véase el recuadro 12).

Recuadro 12: Ganancias en eficiencia debidas a la solución de las diferencias sobre el transporte en camión entre los Estados Unidos y México

Con arreglo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los Estados Unidos y México acordaron eliminar progresivamente las restricciones de los servicios transfronterizos de pasajeros y carga. Sin embargo, en 1995 los Estados Unidos anunciaron que no suprimirían las restricciones impuestas a los caminos mexicanos, lo que tuvo por consecuencia prohibir la presencia de camiones mexicanos en la mayor parte de su territorio. En 2001, un grupo de solución de diferencias del TLCAN dictaminó que las restricciones impuestas por los Estados Unidos conculcaban sus obligaciones en virtud del TLCAN, y permitió a México adoptar medidas de represalia.

El 6 de julio de 2011, los Gobiernos de los Estados Unidos y de México acordaron solventar estas diferencias. Se firmó un acuerdo oficial para aplicar un programa experimental de transporte transfronterizo en camión entre México y los Estados Unidos, basado parcialmente en los resultados de un estudio del Departamento de Transportes de los Estados Unidos según el cual los transportistas mexicanos habían cumplido todos los requisitos de seguridad.

Los requisitos anteriores para el transporte a través de la frontera eran costosos y prolijos, porque las mercancías debían descargarse de los camiones mexicanos y cargarse de nuevo en caminos estadounidenses en la frontera. El cruce añadía un día más al trayecto, y exigía tres camiones y tres conductores para transferir la carga. Se estima que esto suponía un recargo de \$150 por trayecto para casi 4,5 millones de cruces de camiones al año, lo que sumaba un importe adicional de \$675 millones en derechos anuales para transportar carga a través de la frontera de los Estados Unidos.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, Administración de Comercio Internacional, *Information on Foreign Retaliation*. Disponible en: www.trade.gov/mas/ian/tradedisputes-enforcement/retaliations/tg_ian_002094.asp.

'US, Mexico Agree to Settle Truck Feud', *The Wall Street Journal*, 4 de marzo de 2011. Disponible en: online.wsj.com/article/SB10001424052748703300904576178511087875924.html.

Centre for Strategic & International Studies, Washington, D.C., *Simon Chair's Blog*, 10 de marzo de 2011. Disponible en: csis.org/blog/united-states-mexico-trucking-dispute.

En todos los sectores industriales no puede excluirse el riesgo de carteles que erosionen las posibles ganancias derivadas de la liberalización de los mercados de transporte por carretera. El recuadro 13 presenta un ejemplo de cartelización de los servicios de autobuses por carretera que ofrece enseñanzas más generales para los servicios de transporte por carretera.

Recuadro 13: Fijación de precios en los servicios de autobús de Singapur a Malasia y al sur de Tailandia

Los hechos

Investigaciones de la Comisión de la Competencia de Singapur (CCS) revelaron que entre 2006 y 2008, 16 empresas explotadoras de autobuses de largo recorrido y la Asociación de Agencias de Autobuses Exprés (AAAE) habían fijado precios imponiendo las siguientes condiciones:

- Un precio mínimo de venta para los billetes de autobuses exprés de un solo recorrido entre Singapur y seis destinos de Malasia, lo que fijaba un tope inferior a los precios de los billetes;
- Un recargo en concepto de combustible y seguros impuesto a todos los billetes vendidos y que servía para aumentar su precio.

La CCS impuso multas financieras considerables a las empresas implicadas. De las 16 empresas explotadoras de autobuses y la AAAE implicadas en la fijación de precios, seis partes apelaron. En su decisión de 24 de marzo de 2011, la Junta de Apelación de la Competencia de Singapur confirmó los dictámenes de la CCS sobre la responsabilidad de todos los cargos. El total de multas impuestas a todas las 17 partes infractoras fue de \$1.135.170.

La ley

El artículo 34 de la Ley sobre la Competencia de Singapur prohíbe los acuerdos entre organizaciones que compiten, las decisiones de asociaciones de organizaciones y las prácticas concertadas que tengan por objeto o por consecuencia la prevención, restricción o distorsión apreciables de la competencia dentro de Singapur, a no ser que estén excluidas o exentas.

Análisis

La fijación de precios se considera una violación grave de las normas sobre la competencia. Tiene efectos directos sobre los usuarios de los servicios y actividades comerciales conexas. En este caso el cartel afectaba los servicios de transporte internacional por autobús. Este caso de alcance transfronterizo demuestra que debe tenerse en cuenta la dimensión internacional para resolver con eficacia los problemas de la competencia.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Las empresas locales podían resultar perjudicadas de dos maneras por el cartel de autobuses. En primer lugar las empresas podían haber utilizado los servicios de transporte por autobús en sus actividades comerciales y pagado precios muy superiores. En segundo lugar, el cartel de fijación de precios se mantuvo estable durante un largo período de tiempo, lo que podía indicar que se impedía a los “forasteros”, los posibles competidores, entrar en el mercado y ganar clientes ofreciendo precios más bajos.

Fuente: ‘Media Release of 24 March 2011’, Comisión de la Competencia de Singapur. Disponible en: <http://www.ccs.gov.sg/content/ccs/en/Media-and-Publications/Media-Releases/CAB-decision-in-Appeals-against-CCS-ID-against-Price-Fixing-in-Express-Bus-Service.html>.

EL SECTOR DE LA ENERGÍA

La energía, producida a partir de fuentes no renovables como el carbón, el petróleo, el gas natural y el uranio o a partir de fuentes renovables como la de biomasa, la hidráulica, la eólica, la solar y la geotérmica, es esencial para la producción de casi todos los bienes y servicios. Por consiguiente es vital para los intereses de la comunidad empresarial y el público. Una red eléctrica eficiente y eficaz suministra energía con fines industriales y al mismo tiempo hace posible el mejoramiento del nivel de vida.

Este efecto dual explica que la energía sea esencial para el desarrollo. Los países en desarrollo y en proceso de industrialización rápida deben enfrentarse con un crecimiento muy rápido de la demanda de energía, que puede ser el doble del crecimiento del producto interno bruto (PIB) (UNCTAD 2009).

La necesidad de disponer de un suministro de energía eficiente y de precios competitivos podría hacer pensar que las autoridades públicas centraron rápidamente su atención en la reforma del sector de la energía. Sin embargo, durante mucho tiempo esto no fue así. Por lo menos hasta principios del decenio de 1980 la mayoría de industrias eléctricas eran monopolios integrados verticalmente controlados por empresas propiedad del Estado en los ámbitos nacional o regional (Kessides 2004).

Un gran número de países han aplicado ahora medidas para reestructurar y privatizar los sectores de la electricidad y de la energía – o por lo menos han iniciado algunas reformas –, pero se ha demostrado que estos procesos de reforma no son fáciles. La fiabilidad y la seguridad del suministro de energía son cruciales, los errores pueden ser costosos y hay que aprender lo más pronto posible las correspondientes lecciones. En el último decenio y después de las primeras experiencias de reforma en varios países, las opiniones sobre cómo deben estructurarse los sectores de la electricidad y la energía han cambiado considerablemente (Kessides 2004).

Los países en desarrollo se enfrentan con retos difíciles: construir y explotar redes nacionales de electricidad requiere financiación por adelantado, condiciones de explotación complejas y responder a situaciones onerosas de recuperación de los costos (UNCTAD 2009). Al rápido crecimiento de la demanda corresponde un crecimiento igualmente rápido de la necesidad de dedicar más inversiones a la producción, transmisión y distribución de energía. Se dispone ahora de nuevas tecnologías que podrían alterar espectacularmente la estructura de costos de la producción de la electricidad, pero son los países quienes deben aplicarlas para poder beneficiarse de una mayor eficiencia.

Es posible que la estructura de gobierno tradicional del sector esté mal adaptada y que no reaccione con flexibilidad y adecuadamente a la evolución dinámica, a las inversiones rápidamente cambiantes y a los mercados de suministro. La cuestión esencial es cómo introducir mejor la competencia en los mercados de producción y suministro. Experiencias en distintos países han demostrado que si bien no hay un modelo que sea una solución perfecta, se dispone de tres opciones para reestructurar los monopolios monolíticos reflejando una competición cambiante y las preferencias de los clientes:

- **La competición puede introducirse únicamente en el nivel de la producción.** Una única empresa privada o propiedad del Estado compra electricidad a distintos productores pero mantiene el monopolio sobre la transmisión y el suministro a los clientes. Este modelo puede denominarse modelo del “comprador único”.
- **Puede introducirse una cierta competencia en el nivel mayorista mediante zonas de servicio diferentes separadas espacialmente.** Diferentes empresas de distribución compran electricidad de los productores y utilizan la red de transmisión con acuerdos de acceso abierto para transmitir energía a “su” zona de servicio, donde mantienen un monopolio para la reventa al consumidor. Este modelo puede denominarse modelo de “competencia mayorista”.
- **Puede introducirse la competencia completa en los niveles de producción y de venta mayorista y minorista.** En este modelo de “competencia minorista” toda la red de transmisión está sometida a un acceso abierto y los consumidores pueden elegir entre distintos proveedores.

Se está generalmente de acuerdo sobre la arquitectura básica que debe seguir la reestructuración de la electricidad: en general la producción está separada de las demás operaciones y la competencia se introduce en los niveles de mayorista o minorista (Kessides 2004). La función de la reglamentación consiste en establecer tarifas y reglamentar el acceso a las redes de transmisión y distribución.

El recuadro 14, que describe las últimas iniciativas de reforma de la Unión Europea, presenta como ejemplo un intento ambicioso de elevar al máximo la competencia en todos los niveles de la cadena de distribución.

Recuadro 14: Reforma del sector eléctrico en la UE

La cuestión

A pesar de un proceso de reforma del mercado de la electricidad en la Unión Europea de larga data, los estudios de la Comisión Europea revelaron que el mercado interno de la electricidad en la UE seguía siendo deficiente, debido a una estructuración inadecuado de las normas y medidas existentes. La Comisión consideró importante enmendar las normas en vigor a fin de garantizar una competencia leal y de suministrar electricidad al menor precio posible, completando así el mercado interno de la energía.

La ley reformada

Se aprobó la Directiva 2009/72/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009. La Directiva define normas comunes para el mercado interno de la electricidad y deroga la Directiva 2003/54/EC. La nueva Directiva introduce normas comunes para la producción, transmisión, distribución y suministro de electricidad a fin de desarrollar un mercado de la electricidad competitivo, seguro y ambientalmente sostenible. Los principales beneficios que pretende conseguir la Directiva son los siguientes:

- Garantizar que todos los clientes tengan derecho a escoger a sus proveedores de electricidad y a cambiar fácilmente de proveedores;
- Garantizar que los clientes no domésticos puedan contratar simultáneamente con varios proveedores;
- Garantizar que los Estados Miembros apliquen un mecanismo independiente (un ombudsman de la energía u órgano de defensa del consumidor) que solucione con eficiencia las quejas o las diferencias;
- Garantizar la vigilancia de la seguridad del suministro por los Estados Miembros;
- Desagregar los sistemas de transmisión y los operadores de los sistemas de transmisión (a partir de marzo de 2012), garantizando al mismo tiempo la estabilidad y fiabilidad del suministro y de los servicios.
- Establecer un sistema transparente de acceso por terceras partes a los sistemas de transmisión y distribución;
- Asegurar el desglose y la transparencia de las cuentas: las empresas eléctricas deben mantener cuentas separados para sus actividades de transmisión y distribución, que sean accesibles a las autoridades competentes.

Análisis

La variedad de medidas adoptadas demuestra que la desagregación, las actividades de reglamentación, la vigilancia y el fortalecimiento de los derechos del usuario final son medidas complementarias para mejorar la competencia. Estas medidas deben adaptarse a situaciones específicas y hay que supervisar sus efectos para conseguir los resultados deseados.

Fuente: Anderson, R.D., A. Heimler, 'What has Competition Done for Europe? An Interdisciplinary Answer', in *Aussenwirtschaft* (Swiss Review of International Economic Relations), 62, Cuaderno IV, págs. 419-454, 2007.

El ejemplo de China, descrito, en el recuadro 15 subraya las crecientes necesidades de electricidad de un país en rápido desarrollo, así como las medidas de reforma que pueden satisfacer estas necesidades.

Como en otros sectores, las reformas estructurales deben complementarse con disciplinas de competencia y antitrust para contrarrestar posibles abusos del poder restante en el mercado. Cuando persisten algunos cuellos de botellas o estructuras monolíticas o monopolísticas se precisa un marco jurídico sólido que reglamente el comportamiento de los actores dominantes y permita la competencia en los mercados dependientes. El recuadro 16 ilustra esta idea.

Además, hay que tener presente la dimensión internacional de los mercados de energía y de las necesidades de suministro. La liberalización de los mercados en el plano nacional es un primer paso deseable, pero abrir el suministro a la competencia internacional puede reducir adicionalmente los precios para las empresas. El recuadro 17 demuestra que las autoridades encargadas de la competencia pueden desempeñar una función esencial impidiendo que la cartelización del sector de la energía internacional obstaculice la competencia internacional.

Recuadro 15: China: reforma del sector de la energía

La cuestión

La economía en rápido crecimiento de China ejerce presión en su sector de la energía. El Gobierno de China, interesado en atraer inversiones privadas y en garantizar la utilización eficiente de las inversiones, ha emprendido una reestructuración fundamental del sector de la electricidad, incluidas medidas estratégicas como separar los activos y las operaciones de producción de las operaciones de transmisión y distribución.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Es de suponer que la falta de competencia frena el crecimiento económico de las empresas privadas que dependen de la energía para producir bienes y suministrar servicios. Sin embargo, puede darse el mismo efecto si la competencia de mercado libre genera inestabilidad en los precios y el suministro. A consecuencia de ello los factores básicos para introducir la competencia incluyen la estabilidad de los precios y un suministro estable.

Medidas adoptadas

A fines de 2002 se desagregó el monopolio existente encargado de la producción, transmisión y distribución de electricidad: la Corporación Estatal de la Energía. Los bienes de la Corporación se dividieron en cinco empresas generadoras: Grupo de Huaneng, Energía de Huadian, Energía de Guodian, Grupo de Energía de Datang y Compañía de Inversiones en Energía de China. Cada una de las empresas productoras debía controlar no más del 20% de la capacidad nacional de producción de electricidad. La red de transmisión se separó de las operaciones de producción y luego se dividió también en dos operadoras de redes de energía: la Compañía Estatal de Red de Energía y la Compañía de Red de Energía del Sur de China. La transmisión y la distribución siguen siendo monopolios reglamentados, con energía suministrada por un sector de producción competitivo.

Fuente: Pittman, R. y V. Yanhua Zhang, 'Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition', Economic Analysis Group 08-5 de abril de 2008. Disponible en: www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf.

Recuadro 16: Federación de Rusia; abuso de la dominancia en el mercado de transmisión de la energía

Los hechos

En 2001 RAO “UES Russia”, una compañía con una participación de más del 65% en los mercados de producción de energía eléctrica y de transmisión de alto voltaje, se negó a firmar un contrato de servicio de transmisión de energía eléctrica con Rosenergoatom, una productora de energía eléctrica. Esta última empresa había concertado contratos de suministro de energía eléctrica con empresas que servían los mercados de Georgia y de Ucrania y que dependían de RAO “UES Russia” para cumplir los contratos. La negativa de RAO “UES Russia” de prestar los necesarios servicios de transmisión de energía se basaba en el supuesto de que Rosenergoatom necesitaba solicitar la aprobación previa por RAO “UES Russia” de los contratos de exportación de energía eléctrica concertados con terceras partes. Por ello RAO “UES Russia” pidió a Rosenergoatom que revelara completamente sus contratos de exportación de energía con terceras partes.

La ley

RAO “UES Russia” es un monopolio natural con arreglo al artículo 4 de la Ley Federal sobre Monopolios Naturales y está inscrita en el Registro de Monopolios Naturales. Debido a su posición monopolista, es obligatorio que RAO “UES Russia” firme contratos sobre transmisión de energía eléctrica con proveedores de energía, según estipulan el artículo 10 del Código Civil, el artículo 5 de la Ley Federal sobre la Competencia y la Restricción de Actividades Monopolistas en los Mercados de Productos Básicos (en adelante, Ley sobre la Competencia) y el artículo 8 de la Ley Federal sobre Monopolios Naturales.

Análisis

Las centrales nucleares propiedad de Rosenergoatom producen energía eléctrica para suministrarla al mercado. Pero se precisa una línea eléctrica para suministrar esta energía del productor al consumidor. RAO “UES Russia” es un monopolista propietario de estas líneas de transmisión. Al negarse a suministrar servicios de transmisión de energía a competidores en el mercado de producción de energía, RAO “UES Russia” intentaba establecer un control adicional sobre el mercado de producción de energía.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Al negarse RAO “UES Russia” a prestar servicios de transmisión de energía eléctrica a los productores, en este caso particular Rosenergoatom, la empresa productora perdía el acceso a los mercados de exportación de energía eléctrica. La negativa a abrir la red de transmisión de energía a los competidores tuvo por consecuencia que el competidor no pudo cumplir estos contratos, lo que le impidió operar con éxito en el mercado de exportación.

Fuente: Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por la Federación de Rusia, Sesión III. (DAF/COMP/GF/WD(2005)20 de 14 de enero de 2005)

Recuadro 17: Pakistán: cartelización en el mercado de gas licuado de petróleo

Los hechos

Los productores nacionales de gas licuado de petróleo (GLP) formaron un cartel para mantener bajos los precios del productor de GLP e impedir que los importadores extranjeros entraran en el mercado. En lugar de imponer un precio superior del productor en sus ventas de GLP a las empresas comercializadoras, aprovecharon su control sobre estas empresas para extraer comisiones y otras ventajas.

Esto hizo subir el precio al consumidor. El precio oficial que los importadores estaban obligados a aplicar (debido a las reglamentaciones vigentes) se mantuvo bajo porque las autoridades determinaban el precio oficial basándose en los precios de los productores locales. Los importadores no podían vender directamente a los consumidores y beneficiarse de los elevados precios al consumidor, por lo que importar GLP no les resultaba rentable a pesar de una gran demanda de volúmenes adicionales por parte de los consumidores.

La ley

El artículo 4 de la Ley sobre la Competencia del Pakistán prohíbe acuerdos de fijación de precios y acuerdos que fijen o determinan el volumen de producción, distribución y venta de bienes.

Análisis

Los productores de GLP desarrollaron prácticas anticompetitivas para impedir la competencia de los importadores de GLP, que hubiesen ofrecido un precio más bajo al consumidor. Los productores locales de GLP eludían las reglamentaciones oficiales sobre el precio al consumidor y el control de las empresas comercializadoras, con lo que obtenían elevados márgenes de beneficio a pesar de unos precios al productor artificialmente bajos.

Repercusiones en las empresas e importadores locales

Los importadores no pudieron desarrollar sus negocios y los usuarios finales locales de GLP resultaron perjudicados porque los precios al consumidor eran elevados.

Fuente: Inquiry Report 'Suo Moto Inquiry against JJVL and LPGAP', Comisión de la Competencia del Pakistán, marzo de 2009. Disponible en: www.cc.gov.pk.

EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

Las tecnologías y servicios de la información y la comunicación son elementos esenciales para una participación eficaz en la economía actual de todo el mundo (Khalil, Dongier y Qiang 2009). Estas tecnologías y servicios son esenciales para el desarrollo y para la competitividad de las empresas de las economías en desarrollo. En los últimos decenios ha habido un crecimiento sin precedentes de la oferta de servicios de telecomunicaciones. Por una parte, este fenómeno está estrechamente vinculado con las reformas introducidas en el sector de las telecomunicaciones. Por otra parte, cambios tecnológicos, como la expansión de los servicios de telecomunicación móvil, han cambiado el panorama de las telecomunicaciones.

Ambas evoluciones tienen como elemento básico y esencial la competencia. Las reformas para desagregar las estructuras monopolistas del sector de las telecomunicaciones y crear competencia, iniciadas en los países desarrollados, se han introducido ahora en muchos países. Se han privatizado empresas que antes eran propiedad del Estado y se han sometido a la competencia de proveedores privados de telecomunicaciones. La importancia de la política de la competencia para este proceso se demuestra observando la función central de una innovadora causa judicial sobre la ley de la competencia: el caso de los Estados Unidos c. AT&T, que se resolvió mediante un decreto acordado y negociado en 1982, es un ejemplo de una reestructuración competitiva que inspiró otras reformas (en algunos casos incluso más amplias) en todo el mundo¹⁵.

Otro elemento constructivo de las reformas en telecomunicaciones fue el establecimiento de órganos separados de reglamentación en la mayoría de jurisdicciones de todo el mundo. Más del 80% de los países

¹⁵ Véase en Yoo (2008) una exposición sobre la importancia a largo plazo de esta solución.

del mundo han dado este paso (Unión Internacional de Telecomunicaciones 2011). En general una de las funciones primarias de estos órganos de reglamentación es crear condiciones favorables a la competencia mediante la reglamentación del acceso a la infraestructura de las telecomunicaciones y la interconectividad. El recuadro 18 presenta un panorama de medidas tradicionales de reforma resumiendo las pautas de la entrada en el mercado de los servicios de telefonía local previstas por la Ley de Telecomunicaciones de los Estados Unidos de 1996.

Recuadro 18: Formas de entrada en el mercado: la Ley de Telecomunicaciones de los Estados Unidos de 1996

La Ley de Telecomunicaciones prevé tres formas de entrada en el mercado para los competidores: entrada basada en instalaciones, por reventa y por desagregación.

Entrada basada en instalaciones

Esta forma de entrada consiste en duplicar la infraestructura de redes a fin de crear una competencia directa entre operadores independientes de redes. Unos costos de entrada potencialmente elevados y la pérdida de los beneficios de las economías de escala puede hacer desistir de entrar en el mercado, pero esta forma de competencia es la que requiere menos intervención normativa y ofrece un acceso seguro a las redes. La conectividad entre redes, la conservación del número de teléfono y cuestiones semejantes siguen exigiendo una cierta supervisión para garantizar un máximo de competencia.

Entrada por reventa

La reventa tiene lugar cuando se da a los competidores el derecho a comprar un acceso a la infraestructura de telecomunicaciones existente a precios de mayorista (es decir con un descuento si se comparan con los precios al por menor). De este modo puede evitarse una duplicación innecesaria de las redes o las empresas que entran pueden utilizar la reventa de modo provisional hasta que hayan finalizado la instalación de infraestructura nueva. Un reto principal de la reventa es la fijación del precio del acceso.

Desagregación

Desagregación significa que diferentes segmentos del mercado relacionado con las telecomunicaciones se separan y se venden a proveedores de servicios de telecomunicación que compiten entre sí: el acceso a los bucles locales y sistemas de conmutación, bases de datos y señalización. También aquí la determinación del precio es un tema importante. Además, pueden aumentar los costos de transacción y de compatibilidad de interfaces, debido a la desagregación.

Fuente: Laffont, J.-J. y J. Tirole, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, Massachusetts; Londres, Reino Unido; MIT Press, 2000.

Los cambios tecnológicos han promovido también la competencia entre de diferentes formas de telecomunicaciones y dentro de ellas. Hazlett y otros (2004) dicen que los órganos de reglamentación consideraban al principio los servicios de telefonía móvil como monopolio natural, pero la experiencia ha demostrado que la industria de la telefonía móvil es bien capaz de establecer una infraestructura paralela de redes en distintos países, y la telefonía móvil se ha convertido en un mercado competitivo de telecomunicaciones. Al mismo tiempo el número de teléfonos móviles sigue aumentando rápidamente en los países en desarrollo, donde quizá no pueda disponerse fácilmente de servicios de línea fija (por ejemplo en zonas rurales). Esto indica que los servicios de telefonía móvil actúan en cierto sentido como sustitutos de los servicios de línea fija y por lo tanto favorecen la competencia en el sector.

Sin embargo, la creciente concentración del interés en la prestación de servicios de internet de banda ancha mediante líneas de suscripción digital (DSL), cable u otras redes de línea fija demuestra que el acceso a la infraestructura no es una cuestión del pasado. Incluso cuando hay duplicación o multiplicación de redes (por ejemplo por la utilización paralela de cable, DSL y otras redes para servicios similares) es preciso asegurar la interconectividad y persisten zonas de estrangulamiento, aunque su localización puede cambiar al cambiar la tecnología (Laffont y Tirole 2000).

Además, los procesos de reforma quizá no desemboquen automáticamente en la entrada en el mercado y en los niveles deseados de competencia, por varias razones. Los siguientes ejemplos demuestran que, incluso después de adoptar medidas para introducir competencia, los órganos de reglamentación y las autoridades encargadas de la competencia deben ejercer vigilancia.

El recuadro 19 es un ejemplo de concentración en el mercado debida a una fusión que produjo un comportamiento anticompetitivo, mientras que los recuadros 20 y 21 ilustran que el poder del mercado en un sector de las telecomunicaciones puede a veces aprovecharse en otro sector. Sin embargo, solamente en circunstancias de mercado especiales puede una empresa con un monopolio en un mercado ampliar su monopolio a otro mercado mediante subvenciones cruzadas. La mayoría de expertos en política de la competencia estarían de acuerdo en que las subvenciones cruzadas no deben considerarse perjudiciales para la competencia en todos los casos. Los efectos negativos deben investigarse caso por caso o basándose en argumentos racionales.

Recuadro 19: Perú: abuso y transferencia del poder monopolista

Los hechos

Cuando llegó la telefonía móvil, el Gobierno del Perú asignó concesiones, distinguiendo entre servicios móviles de telecomunicaciones en Lima y fuera de Lima. Tele 2000 (banda A) y CPT (banda B) compitieron en Lima, pero sólo ENTEL (banda A) obtuvo una concesión de telecomunicaciones móviles fuera de Lima. En 1993 Telefónica compró CPT y ENTEL y en 1994 estas dos empresas se fusionaron. En este panorama, Telefónica empezó a desarrollar servicios nacionales automáticos de itinerancia, permitiendo a sus clientes utilizar libremente sus aparatos dentro y fuera de Lima.

Tele 2000, con el fin de ofrecer el mismo servicio a sus clientes, pidió que Telefónica abriera la red de ENTEL fuera de Lima y le permitiera ofrecer también itinerancia automática a los clientes de Tele 2000, pero Telefónica se negó.

La ley

La ley de telecomunicaciones del Perú estipula lo siguiente: En aplicación del principio de neutralidad, el operador de un servicio de telecomunicaciones que está apoyando servicios de telecomunicaciones de otros o que tiene una posición dominante no puede aprovechar estas situaciones para suministrar simultáneamente otros servicios de telecomunicación con ventajas mayores y en detrimento de sus competidores, utilizando prácticas que restringen la competencia libre y leal, como la limitación de la interconexión o el menoscabo de la "calidad" de los servicios.

Análisis

Telefónica utilizó su posición dominante en el mercado fuera de Lima para conseguir ventajas en el mercado de telecomunicaciones móviles de Lima. Por consiguiente, Telefónica transfirió poder de mercado. Los clientes de Tele 2000 sólo podían utilizar la itinerancia manual.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Tele 2000 no podía competir con los servicios de Itinerancia Nacional Automático de Telefónica, porque Tele 2000 tenía un poder de monopolio en el mercado de fuera de Lima. Esta desventaja significativa obstaculizaba que Tele 2000 compitiera en el mercado de telecomunicaciones móviles de Lima.

Fuente: Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por el Perú, Sesión III. (DAF/COMP/GF/WD(2005)16 de 14 de enero de 2005)

El llamado "Documento de Referencia sobre los principios de reglamentación de las telecomunicaciones", de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ofrece un ejemplo importante de los vínculos existentes entre la política de la competencia, la reglamentación económica y la liberalización del comercio internacional. Forma parte de los compromisos formulados por la mayoría de miembros de la OMC en el contexto de las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas de la OMC, celebradas en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y finalizadas en febrero de 1997. El Documento de Referencia tiene por objeto tratar situaciones en las que los servicios de redes de telecomunicaciones públicas son instalaciones suministradas de modo exclusivo o predominante por un solo proveedor o un número limitado de ellos, y para las cuales no hay sustitutos fáciles. Esta situación constituye potencialmente un impedimento para la competencia y el acceso a los mercados de los proveedores de servicios. Para resolver este problema, el documento expone normas concretas para interconectar proveedores de servicios en etapas posteriores

Recuadro 20: Taipei chino: abuso y transferencia de poder monopolista

Los hechos

Taipei Chino, sobre la base de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, ha liberalizado gradualmente su sector de servicios de telecomunicaciones de modo secuencial: desde la radiobúsqueda, los teléfonos móviles, los teléfonos por satélite y las comunicaciones móviles de datos en 1997 hasta las redes de comunicaciones fijas en 2001. En 1999 Chunghwa era todavía la única empresa de telecomunicaciones que explotaba el mercado de telecomunicaciones de línea fija, pero se enfrentaba con la competencia en el sector ya liberalizado de las telecomunicaciones móviles. La tarifa dominante para los usuarios de teléfonos móviles era de NT\$ 1,7 por cinco minutos de llamadas locales a líneas fijas y la tarifa de las llamadas locales a teléfonos móviles era de NT\$ 6 por minuto. Luego Chunghwa introdujo el llamado servicio “099” con una tarifa uniforme de NT\$ 3,6 por minuto, que permitía transferir a teléfonos móviles las llamadas al servicio 099.

La ley

La Ley de Telecomunicaciones asigna al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la autoridad para impedir la fijación de tarifas por empresas propietarias de instalaciones que recurran a subvenciones cruzadas, evitando así que obstaculicen la competencia leal.

Análisis

Chunghwa aprovechó su poder en el mercado, basado en su posición monopolista en el sector de las telecomunicaciones de línea fija e infraestructura conexas, y asignó subvenciones cruzadas a las comunicaciones por teléfono móvil de sus usuarios. Al mismo tiempo controlaba el acceso de los competidores a la infraestructura de línea fija y podía determinar los correspondientes precios.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Ningún competidor tenía una posibilidad semejante de asignar subvenciones cruzadas a las comunicaciones telefónicas móviles, porque no disponía de acceso a una infraestructura alternativa de línea fija, y por consiguiente no podía ofrecer tarifas más bajas a sus clientes. Al final todos los competidores del sector de las telecomunicaciones móviles podían haber abandonado el negocio y se hubiese reinstaurado el monopolio de Chunghwa.

Fuente: Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Taipei Chino, Sesión III. (DAF/COMP/GF/WD(2005)19 de 14 de enero de 2005)

de la cadena con proveedores importantes en condiciones no discriminatorias y prevenir al mismo tiempo las acciones anticompetitivas, incluidas las subvenciones cruzadas anticompetitivas y la facilitación de la información necesaria para una interconexión eficiente. Estas normas se basan ampliamente en conceptos de política de reglamentación y antitrust, como las prácticas de exclusión y la doctrina de los “recursos esenciales” (Anderson y Holmes 2002).

Un reciente informe del Banco Mundial vincula los compromisos de la OMC con las reformas interiores:

“La incorporación del Documento de Referencia como compromiso adicional en el calendario de compromisos específicos del AGCS es buen ejemplo de la utilización de las obligaciones multilaterales en apoyo de la reforma interna. El hecho de que las obligaciones del Documento de Referencia sean vinculantes ayuda a impulsar el programa de reformas interiores a fin de aplicar plenamente la apertura hacia la competencia”.

El Documento de Referencia es un buen ejemplo de cómo los compromisos internacionales pueden servir para promover las prioridades nacionales de mantener y fortalecer la competencia en un marco adecuado.

En la Decisión de 2007 del Grupo Especial de la OMC en el caso de las telecomunicaciones de México se tuvieron en consideración elementos clave del Documento de Referencia y disposiciones conexas de los compromisos de México en virtud del AGCS. En este caso, que presentaron los Estados Unidos contra México, el Grupo Especial decidió que varios elementos del marco legal de México para la reglamentación de los servicios de telecomunicaciones internacionales violaban los compromisos de México con arreglo al Documento de Referencia (véase en el recuadro 22 un resumen de cuestiones relativas a la dimensión

Recuadro 21: Letonia: abuso de la posición dominante

Los hechos

En noviembre de 2002, Lattelekom, históricamente el proveedor monopolista de las telecomunicaciones fijas en Letonia, empezó a prestar un servicio combinado, Komforta ISDN (K-ISDN), basado en el arrendamiento de líneas telefónicas ISDN y el alquiler de una centralita telefónica digital de oficina (CDO). Se ofrecía un descuento con la suscripción a K-ISDN. El importe del descuento dependía de la cantidad de llamadas por la red pública de telecomunicaciones con línea fija. En el marco de este servicio combinado, el precio del arriendo de la conexión a una línea ISDN se fijó a la mitad del precio del arriendo de la conexión a una línea ISDN separada, sin ningún alquiler por la CDO.

La ley

El artículo 13 de la Ley sobre la Competencia de Letonia prohíbe el abuso de una posición dominante.

Análisis

Hasta el 1 de enero de 2003 Lattelekom tenía derechos legales de monopolio para la prestación de servicios de telefonía vocal a través de la red de telecomunicaciones pública con línea fija, para el arriendo de líneas y para los servicios de radio-taxi. Durante 2003, Lattelekom perdió aproximadamente sólo el 3% de su participación en el mercado con los servicios de telefonía vocal y mantuvo su posición monopolista en el mercado de arriendo de líneas. De este modo Lattelekom tenía una posición dominante en dos mercados reglamentados: el de telefonía vocal por la red de comunicaciones electrónicas públicas de línea fija y el mercado de líneas en alquiler. La empresa intentó ampliar su monopolio a un tercer mercado separado (el de las CDO) proporcionándole servicios con descuento; para ello aprovechaba su posición monopolista en los dos primeros mercados.

Repercusiones en las empresas y exportadores locales

Otras empresas que deseaban entrar en el mercado de los servicios de alquiler de CDO, pero que no eran proveedores de servicios de telefonía vocal a través de la red de telecomunicaciones de línea fija ni proveedores de líneas telefónicas de ISDN en alquiler, no podían ofrecer descuentos a sus clientes ni podían competir eficazmente con Lattelekom.

Por consiguiente, se habrían creado condiciones desiguales de competencia. Si Lattelekom combinó tres servicios en una sola oferta, dos de ellos suministrados por la empresa como participante dominante y además con un descuento que no podían permitirse los demás participantes en el mercado, y así cerró prácticamente el mercado de servicios de alquiler de CDO y no permitió entrar en él a nuevos participantes.

Fuente: Foro Mundial sobre Competencia de la OCDE, Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Letonia, Sesión III. (DAF/COMP/GF/WD(2005)17 de 14 de enero de 2005)

de la competencia en esta cuestión)¹⁶. México, en lugar de recurrir el caso al Órgano de Apelación de la OMC decidió aceptar el dictamen del grupo. En opinión de algunos observadores, lo hizo precisamente porque redundaba en bien de los consumidores mexicanos y del desarrollo a largo plazo del sector de las telecomunicaciones de México (véase, por ejemplo, Hufbauer y Stephenson 2007; y un comentario conexo en Fox 2006).

¹⁶ Véase un sumario más completo que abarca también otros aspectos de este caso en: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds204_e.htm.

Recuadro 22: México: elementos relacionados con la competencia del Informe del Grupo Especial de la OMC

Demandante: Estados Unidos

Demandado: México

Creación del Grupo Especial el 17 de abril de 2002; aprobación del Informe del Grupo Especial, el 1 de junio de 2004.

Antecedentes

Durante muchos años Telmex fue el proveedor dominante de servicios de telecomunicaciones en México. Con arreglo al Informe del Grupo Especial de la OMC, Telmex, en su calidad de empresa concesionaria de servicios de larga distancia con el mayor porcentaje de participación en el mercado de las llamadas de salida de larga distancia en el país durante los últimos seis meses, podía negociar, en aplicación de las reglamentaciones de México, las tarifas que debían pagar las empresas extranjeras de telecomunicaciones – incluidas empresas de los Estados Unidos como AT&T y MCI – para la interconexión de las llamadas que terminaban en México. Además las leyes de México obligaban a todos los demás concesionarios mexicanos con licencia a cobrar derechos no inferiores a los negociados por Telmex por servicios similares.

Sumario de los resultados del Grupo Especial relacionados con la competencia

El Grupo Especial dictaminó que México había violado sus compromisos en virtud del Documento de Referencia y el AGCS.

- México no había garantizado la interconexión con tarifas orientadas a los costos para el suministro transfronterizo de servicios de telecomunicaciones esenciales basados en instalaciones, contraviniendo el artículo 2.2b) de su Documento de Referencia.
- México no había mantenido medidas adecuadas para prevenir las prácticas anticompetitivas de empresas que eran importantes proveedoras de telecomunicaciones, contrariamente al artículo 1.1 de su Documento de Referencia.
- México no había garantizado un acceso razonable y no discriminatorio a las redes de telecomunicaciones y a su utilización, contrariamente a los incisos a) y b) del artículo 5 del Anexo del AGCS sobre telecomunicaciones.

Fuente: *Ibid.* y OMC, Solución de diferencias en la OMC: un resumen de asunto sustanciado por página, Organización Mundial de Comercio, Ginebra, 2006. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/dispu_summary06_s.pdf.

CONCLUSIÓN

Las medidas e iniciativas expuestas en el presente capítulo no son las que, en su mayor parte, imponen legalmente los acuerdos comerciales¹⁷. Se trata más bien, con una o dos excepciones, de las medidas que los países pueden desear adoptar para garantizar que su participación en los acuerdos y arreglos de liberalización del comercio beneficie a los ciudadanos, incluidas las empresas locales y las orientadas a la exportación. En muchos casos puede comprobarse que la incapacidad de la liberalización comercial de promover un desarrollo y crecimiento sostenibles se debe a la incapacidad de introducir reformas complementarias de política interna. Los países, y sus empresas, no estarán bien situados para aprovechar la liberalización del comercio si no reducen los costos y mejoran la eficiencia de sectores de infraestructura como las telecomunicaciones, la energía y los transportes. También deben promover la flexibilidad eliminando las restricciones artificiales a la entrada, a la salida y a la fijación de precios por la industria manufacturera y otros sectores, y deben crear y fortalecer incentivos a favor de las inversiones, la innovación, la creación de estructuras de gestión eficientes y el mejoramiento de la productividad.

¹⁷ Hay algunas excepciones: por ejemplo, como se dijo en la sección sobre telecomunicaciones, el mantenimiento de "salvaguardias de la competencia" para los servicios básicos de telecomunicaciones es un requisito del Documento de Referencia sobre los principios de reglamentación que aprobó la mayoría de miembros de la OMC, pero no todos.

La panorámica expuesta ofrece algunas ideas sobre la reestructuración de los sectores de la infraestructura pública y la aplicación de normas conexas:

- En el nivel más amplio, las medidas encaminadas a fortalecer la competencia son un complemento importante de otras reformas (por ejemplo, la privatización) encaminadas a mejorar la prestación de servicios públicos de infraestructura. Estas medidas cuando se aplican con éxito, ofrecen beneficios potenciales importantes para los usuarios de los servicios, incluidas las empresas muy orientadas a la exportación¹⁸.
- El cambio tecnológico y una mejor comprensión de las cuestiones relativas a la estructura industrial mejoran la competencia. Esto se ha comprobado especialmente con medidas como la separación de segmentos potencialmente competitivos (por ejemplo la explotación de los trenes o la producción de energía) de otros segmentos que constituyen monopolios naturales auténticos (por ejemplo, las vías de ferrocarriles o las líneas de transmisión eléctrica), la introducción de regímenes de acceso competitivo y medidas conexas.
- Las leyes sobre la competencia, que incluyen normalmente disposiciones sobre el abuso de una posición dominante, pueden a veces imponer una necesaria reestructuración y establecer regímenes de acceso competitivo, pero es posible que en otros casos los remedios no sean suficientes. Pueden precisarse otras medidas para resolver cuestiones de monopolios en las industrias de infraestructura: derogar o reformar las leyes o reglamentaciones que limitan innecesariamente la entrada a determinados mercados; y promulgar leyes para desagregar empresas monopolistas establecidas y permitir la competencia, por ejemplo estableciendo regímenes de acceso competitivo específicos para determinados sectores. La aplicación persistente de leyes generales sobre la competencia es importante para contrarrestar prácticas nocivas en la infraestructura pública, porque los carteles y las fusiones probablemente disminuirán la competencia o crearán una situación de dominación del mercado, y también para contrarrestar los abusos de una posición dominante.
- No es recomendable un enfoque uniforme y general de la aplicación de reformas estructurales orientadas a la competencia en todos los sectores y países. Los expertos aconsejan un enfoque particular para cada caso. Las empresas usuarias y sus asociaciones, además de los órganos de interés público y de otros órganos asesores, deben actuar aportando contribuciones a la formulación de políticas. En primer lugar, pueden promover el apoyo político a las iniciativas de reestructuración y a las reformas. En segundo lugar, pueden aportar contribuciones esenciales para diseñar iniciativas específicas de reestructuración. En tercer lugar, las empresas usuarias y sus asociaciones desempeñan una función transmitiendo las denuncias a las autoridades competentes sobre supuestas violaciones de la ley de competencia cometidas por proveedores de servicios de infraestructura y otros proveedores de insumos.
- Las medidas para inyectar la competencia en los monopolios de infraestructura se aplican a menudo en el plano nacional, pero también existe una interfaz con los acuerdos y la cooperación comercial internacional. Como se ha dicho en relación con el Documento de Referencia de la OMC sobre telecomunicaciones básicas, pueden utilizarse los compromisos internacionales para imponer prioridades nacionales que fortalezcan la competencia. En muchos casos, el instrumento más eficaz para mejorar la competencia, tanto en la infraestructura como en otros sectores, puede ser la liberalización comercial.

En resumen, la reestructuración de sectores de infraestructura pública como los transportes, las telecomunicaciones y la energía, y la aplicación de normas sobre la competencia ofrecen un medio muy importante para mejorar la competitividad y el éxito comercial de las empresas de las economías en desarrollo y en transición. Estas medidas merecen una consideración activa por parte de todos los países como complemento a la participación en los acuerdos y arreglos de liberalización del comercio. La aplicación de estas medidas implica, sin embargo, desafíos de índole práctica y conceptual. Una aportación eficaz y fundamentada a la aplicación de estas medidas por parte de las empresas orientadas a la exportación y sus asociaciones, y también la aportación a otros órganos pertinentes aprovechando las ideas expuestas en el presente capítulo, puede facilitar una elección juiciosa en esta materia.

¹⁸ La mayoría de los beneficios o todos los beneficios para las empresas orientadas a la exportación expuestos en el presente capítulo pueden aplicarse igualmente a las empresas importadoras.

REFERENCIAS

- Abeyratne, Ruwantissa (2001). 'Competition and Liberalization in Air Transport,' *World Competition*, vol. 24, número 2, págs. 607-637.
- Alexandersson, Gunnar y Staffan Hultén (2003). 'The Problem of Predatory Bidding in Competitive Tenders—A Swedish Case Study,' *Thredbo papers*, 8, 24. Disponible en: http://www.idei.fr/doc/conf/rai/papers_2003/alexandersson.pdf.
- Anderson, Robert D. y otros (1998). 'Competition Policy and Regulatory Reform in Canada, 1986-1997,' *Review of Industrial Organization*, vol. 13, número 1, págs. 177-204.
- Anderson, Robert D. y Peter Holmes (2002). 'Competition Policy and the Future of the Multilateral Trading System,' *Journal of International Economic Law*, vol. 5, número 2, págs. 531-563.
- Anderson, Robert D. y Frédéric Jenny (2005). 'Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy,' en Erlinda Medalla (encarg. de la ed.), *Competition Policy in East Asia* (Routledge) capítulo 4.
- Anderson, Robert D. y Alberto Heimler (2007a). 'Abuse of Dominant Position: Enforcement Issues and Approaches for Developing Countries,' en Vinod Dhall (encarg. de la ed.), *Competition Law Today: Concepts, Issues and the Law in Practice* (Nueva Delhi: Oxford University Press), capítulo 2, págs. 59-92.
- _____ (2007b). 'What has Competition Done for Europe? An Interdisciplinary Answer,' *Aussenwirtschaft* (Swiss Review of International Economic Relations), 62. (2007), No. IV, págs. 419-454.
- Anderson, Robert D., William E. Kovacic y Anna Caroline Müller (2011). 'Ensuring Integrity and Competition in Public Procurement Markets: a Dual Challenge for Good Governance,' Arrowsmith, Sue y Robert D. Anderson, 'The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform' (Cambridge University Press), capítulo 22, págs. 681-718.
- Armstrong, Mark (2002). 'The Theory of Access Pricing and Interconnection,' en Martin E. Cave, Sumit K. Majumdar e Ingo Vogelsang, 'Handbook of Telecommunications Economics,' vol. 1 (Amsterdam: Elsevier), capítulo 8, págs. 297-381.
- Banco Mundial (1994). *World Development Report: Infrastructure for Development* (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Beato, Paulina y Jean-Jacques Laffont (2002). 'Competition in Public Utilities in Developing Countries.' Inter-American Developing Bank Washington, D.C., Sustainable Developing Department, Technical Papers Series. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/MU2007.pdf>.
- Brooks, Douglas H. y David Hummels (2009). *Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Comisión de la Competencia del Pakistán (marzo de 2009). *Inquiry Report 'Suo Moto Inquiry against JJVL and LPGAP'*. Disponible en: <http://www.cc.gov.pk>.
- Comisión de la Competencia de Singapur, 'Media Release of 24 March 2011'. Disponible en: <http://www.ccs.gov.sg/content/ccs/en/Media-and-Publications/Media-Releases/CAB-decision-in-Appeals-against-CCS-ID-against-Price-Fixing-in-Express-Bus-Service.html>.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2009). 'How to Utilize FDI to Improve Infrastructure: Electricity: Lessons from Chile and New Zealand.' *Investment advisory series. Serie B, 'Best Practices in Investment for Development: case studies in FDI, n° 1* (Nueva York; Ginebra, Naciones Unidas).
- Fox, Eleanor (2006). 'The WTO's First Anti-trust Case – Mexican Telecom: A Sleeping Victory for Trade and Competition,' *Journal of International Economic Law* 9(2), 271–292, doi:10.1093/jiel/jgl012. Publicación anticipada de 8 de mayo de 2006.
- François, Joseph y Miriam Manchin (2007). 'Institutions, Infrastructure, and Trade,' *Policy research working paper No. 4152* (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Gómez-Ibáñez, José A. y Ginés de Rus (2006). 'Competition in the Railway Industry: An International Comparative Analysis.' (Cheltenham: Edgar Elgar).

Göneng, Rauf, Maria Maher y Guiseppe Nicoletti (2001). 'The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues.' *OECD Economic Studies* 32(11). (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

Hazlett, Thomas W. y otros (2004). 'A Report to the U.S. Chamber of Commerce: Sending the Right Signals: Promoting Competition through Telecommunications Reform.' Disponible en: http://www.rutledgecapital.com/pdf_files/20041006_telecom_dereg_complete_study.pdf.

Hufbauer, Gary y Sherry Stephenson (2007). 'Services Trade: Past Liberalization and Future Challenges,' *Journal of International Economic Law* 10(3), págs. 605–630, doi:10.1093/jiel/jgm028. Publicación anticipada de 10 de agosto de 2007.

Kahn, Alfred E. (1988). 'The Economics of Regulation: Principles and Institutions' (Cambridge, Massachusetts; Londres, Reino Unido: MIT Press).

Kessides, Ioannis (2004). 'Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition' (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Khalil, Mohsen, Philippe Dongier y Christine Zhen-Wei Qiang (2009). 'Chapter 1: Overview' *Information and Communications for Development 2009: 'Extending Reach and Increasing Impact.'* (Washington, D.C.: Banco Mundial). Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTIC4D/Resources/5870635-1242066347456/IC4D_2009_Overview.pdf.

Kovacic, William E. (1999). 'Designing Anti-trust Remedies for Dominant Firm Misconduct.' 31 *Connecticut Law Review* 1285-1319.

Laffont, Jean-Jacques y Jean Tirole (2000). 'Competition in Telecommunications.' (Cambridge, Massachusetts; Londres, Reino Unido: MIT Press).

Laffont, Jean-Jacques y otros (1996). 'Creating Competition through Interconnection: Theory and Practice,' *Journal of Regulatory Economics*, vol. 10, número 3, págs. 227-256.

Londoño-Kent, Pilar. (2009). 'Freight Transport for Development Toolkit: Road Freight.' Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1266940498535/road.pdf>.

McDonald, J. Bruce (2007). 'Competition in the Air' (Remarks to the IATA Legal Symposium 2007 on Competition, Compliance, Consequences: The New Regulatory Environment, Estambul, 12 de febrero de 2007. Disponible en <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/222159.htm>.

Munnell, Alicia H. (1990). 'How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance,' *New England Economic Review*, 1990, septiembre, págs. 11-33, disponible también en <http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf34/conf34c.pdf>.

OCDE (2001). Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries (adoptada por el Consejo en su 1003ª sesión de 26 de abril 2001 [C/M(2001)9]). Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/49/25315195.pdf>.

OCDE (2006). Report on Experiences with Structural Separation, Competition Committee, 7 de junio de 2006. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/63/45518043.pdf>.

OCDE. Comité de Competencia (2004). Access Pricing (París). Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/26/6/27767944.pdf>.

OCDE. Foro Mundial sobre Competencia (2005). Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Jamaica, sesión III, DAF/COMP/GF/WD(2005)15 of 14 de enero de 2005.

(2005). Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por el Perú, sesión III, DAF/COMP/GF/WD(2005)16 de 14 de enero de 2005.

(2005). Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Letonia, sesión III, DAF/COMP/GF/WD(2005)17 de 14 de enero de 2005.

_____ (2005). Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Taipei Chino, sesión III, DAF/COMP/GF/WD(2005)19 de 14 de enero de 2005.

_____ (2005). Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por la Federación de Rusia, sesión III, DAF/COMP/GF/WD(2005)20 de 14 de enero de 2005.

_____ (2005). Abuse of Dominance in Regulated Sectors. Caso presentado por Zambia, sesión III, DAF/COMP/GF/WD(2005)21 de 14 de enero de 2005.

Organización Mundial del Comercio (2004). México – Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones (Informe del Grupo Especial), WT/DS204/R (aprobado el 1 de junio de 2004).

_____ (2005). 'Comercio de servicios de transporte aéreo: evolución reciente y asuntos de política', Informe sobre el Comercio Mundial 2005, capítulo III(B) [Autores principales: Robert D. Anderson, Bijit Bora y Pierre Latrille], Disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr05-3b_s.pdf.

_____ (2006). Solución de diferencias en la OMC: Un resumen de asunto sustanciado por página (Ginebra). Disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/dispu_summary06_s.pdf.

Osakwe, Chiedu (2001). 'Poverty Reduction and Development: the Interaction of Trade, Macroeconomic and Regulatory Policies' (Décima conferencia conmemorativa Joseph Mubiru, organizada por el Banco de Uganda, 14 de diciembre de 2001).

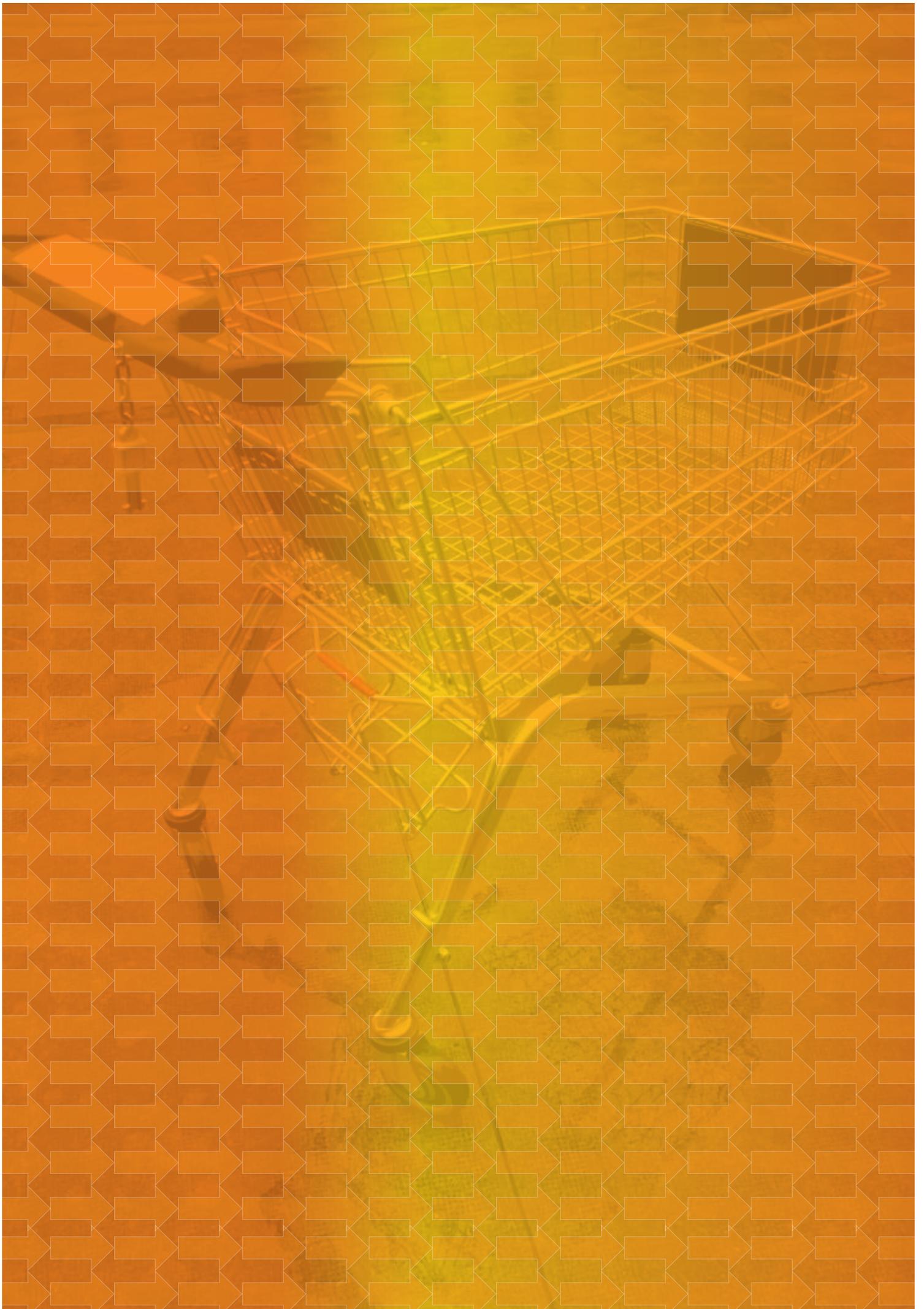
Pittman, Russell (2009). 'Competition Issues in Restructuring Ports and Railways,' EAG 09-6. Noviembre de 2009. Disponible en: www.justice.gov/atr/public/eag/251856.pdf.

Pittman, Russell y Vanessa Yanhua Zhang (2008). 'Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition,' EAG 08-5 abril de 2008. Disponible en: <http://www.justice.gov/atr/public/eag/232668.pdf>.

Teravaninthorn, Supee y Gaël Raballand (2009). 'Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors' (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2011). "Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones 2010/11: Propiciar el Mundo Digital del Mañana – Resumen." Disponible en: http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/reg/D-REG-TTR.12-2010-SUM-PDF-S.pdf.

Yoo, Christopher S., 'The Enduring Lessons of the Breakup of AT&T: A Twenty-Five Year Retrospective' (2008). Scholarship at Penn Law. Paper 280. Disponible en: http://lsr.nellco.org/upenn_wps/280.



CAPÍTULO 3

PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN LA DISTRIBUCIÓN

INTRODUCCIÓN A LOS TEMAS	44
PODER DE MONOPSONIO (O DEL COMPRADOR)	44
¿ES ANTICOMPETITIVA LA COOPERACIÓN VERTICAL?	47
CONSOLIDACIÓN EN LUGAR DE COMPETENCIA.....	49
RESPUESTAS DE POLÍTICA Y OTRAS RESPUESTAS	53
ENSEÑANZAS APLICABLES	54
¿SE PRECISA ALGO MÁS?.....	55

PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN LA DISTRIBUCIÓN

INTRODUCCIÓN A LOS TEMAS

El comercio internacional ofrece a las empresas de los países en desarrollo la promesa de lograr ingresos importantes. Los precios de los mercados de los países desarrollados son a menudo superiores a los de los mercados internos de los países en desarrollo. El presente capítulo explica cómo pueden resultar afectadas las empresas de los países en desarrollo por prácticas y estructuras de mercado anticompetitivas en los sectores de la distribución y del por menor y cómo unas políticas sólidas de competencia pueden contribuir a solucionar estas cuestiones. También identifica posibles fallos en el régimen internacional que intenta contrarrestar estas prácticas.

Los canales internacionales de comercialización, venta al por menor y distribución son complejos. Muy a menudo las empresas de tamaño pequeño y mediano de los países en desarrollo deben comercializar sus productos a través de conglomerados internacionales de distribución y venta al por menor. Esto puede aportar ventajas importantes en cuanto al reconocimiento de marcas, economías de escala y alcance. Sin embargo, las ganancias conseguidas por las empresas de los países en desarrollo y el efecto en su ulterior desarrollo dependen en gran medida de una distribución equitativa de los ingresos entre ellas y los conglomerados internacionales. La dependencia de los proveedores de los países en desarrollo en relación con grandes conglomerados de venta al por menor y distribución puede exponer a estas empresas (a menudo más pequeñas) al gran poder de negociación de los conglomerados, y también a prácticas potencialmente anticompetitivas. Esto puede derivar a su vez en una distribución no equitativa de los ingresos. Las empresas de los países en desarrollo pueden producir perfectamente bienes y servicios para el consumo en el exterior, pero la promesa de unos ingresos relativamente superiores sólo se cumplirá si hay una competencia suficiente entre las empresas internacionales de venta al por menor y distribución que limite su poder de negociación.

El presente capítulo examina las ventajas de la comercialización a través de canales internacionales de distribución y los posibles problemas; presenta ejemplos de estructuras de mercado que dan resultados diferentes para las empresas de los países en desarrollo; y considera cómo pueden responder a estos desafíos los proveedores de los países en desarrollo. El sector de la agroalimentación es un ejemplo básico de un mercado internacionalmente conectado al cual son aplicables las consideraciones anteriores, y este sector servirá para explicar las estructuras de mercado que pueden desembocar en un poder de monopsonio, las cuestiones pertinentes y las posibles soluciones.

La exposición no tiene por objeto sugerir políticas o normas fijas que sean aplicables necesariamente en todos los casos. Proporciona más bien información básica para estimular la reflexión y el debate. Las estructuras de mercado y otros factores difieren de un país a otro y de un producto a otro, por lo que es preciso evaluar las condiciones dominantes en mercados determinados y ponderar a partir de ellas las diferentes opciones de política. El presente capítulo establece un vínculo entre la política de la competencia y el comercio internacional, pero las posibles medidas no están impuestas en general ni son de cumplimiento forzoso por los acuerdos comerciales internacionales. Las ideas y sugerencias presentadas se ofrecen con miras a aumentar los beneficios que el comercio aporta a los exportadores de los países en desarrollo, lo que en su mayor parte ya está sucediendo en el marco de los acuerdos pertinentes.

PODER DE MONOPSONIO (O DEL COMPRADOR)

Un monopsonio es una situación del mercado en el que los vendedores se enfrentan con un único comprador dominante con capacidad importante para influir en los precios y en otras dimensiones de la competencia. Es un ejemplo de competencia imperfecta, semejante a un monopolio en el que un vendedor se enfrenta con muchos compradores. Como sucede con muchos otros conceptos, en el mundo real no hay muchos

ejemplos de monopsonios en su forma pura. Sin embargo, algún grado de monopsonio o de poder del comprador puede estar presente cuando muchos vendedores de bienes o proveedores de servicios se enfrentan con unos pocos compradores de gran volumen. Por ejemplo esto puede suceder en los mercados de bienes intermedios que compran como insumos empresas grandes.

¿Qué efecto tiene el poder del comprador? El “monopsonista” en su calidad de único comprador de un producto o de un servicio (o de uno entre pocos compradores), puede dictar las condiciones a los proveedores, del mismo modo que un monopolista puede hacerlo a los compradores. Esto significa, por ejemplo, que un producto intermedio puede venderse a un precio relativamente bajo si se compara con el precio del producto final. Al mismo tiempo, los precios bajos de productos intermedios no se reflejan (necesariamente) en el precio del producto final y por lo tanto no se pasan a los consumidores. En definitiva el monopsonista puede extraer ingresos de los productores de bienes o servicios intermedios y también de los consumidores.

CÓMO PUEDEN SALIR PERJUDICADOS LOS EXPORTADORES

¿Cómo y por qué puede ser perjudicial el poder del monopsonio para las relaciones de comercio internacional entre los países en desarrollo y los países desarrollados? Los países en desarrollo pueden beneficiarse del comercio en la medida en que aumentan sus ingresos mediante una mayor actividad económica, además de conseguir otras ventajas como el mejoramiento de los métodos de producción debido a la transferencia de tecnología. Sin embargo, a menudo las empresas de los países en desarrollo son productoras de bienes o servicios intermedios que dependen de unos pocos y grandes conglomerados internacionales de venta al por menor y distribución para llegar a los mercados exteriores.

La cooperación con estas empresas grandes puede promover el desarrollo y las actividades económicas de las empresas de los países en desarrollo. En los países donde los mercados financieros no están suficientemente avanzados, estos socios de mayor tamaño pueden ofrecer líneas de crédito, proporcionar insumos e impartir capacitación sobre técnicas productivas que redundan en un desarrollo duradero del capital humano. Un mejor reconocimiento de marcas y las economías de escala pueden aumentar la rentabilidad en general del sector comercial. Por consiguiente, puede ser deseable esta cooperación vertical entre pequeños productores y grandes cadenas de elaboración, venta al por menor y distribución, y puede promover la participación de las empresas de países en desarrollo en el comercio internacional.

Para que suceda esto los beneficios indicados deben compensar y superar los efectos potencialmente negativos que pueden surgir cuando hay una competencia limitada entre estas cadenas de elaboración, venta al por menor y distribución. Si las estructuras dominantes en un mercado determinado se acercan a las de monopsonio, el comprador puede reducir al mínimo las aportaciones beneficiosas a los productores y deprimir los precios de modo que los márgenes de beneficio de las empresas de los países en desarrollo sean bajos. A consecuencia de ello, los beneficios de la participación de las empresas en el comercio internacional irán a parar principalmente al comprador, a saber las cadenas de elaboración, distribución y venta al por menor. En definitiva no se dará de modo pleno un desarrollo basado en el comercio.

Las políticas y leyes sobre la competencia, así como unas estrategias comerciales sólidas pueden contribuir a evitar un poder del comprador excesivamente concentrado. Instituciones sólidas, como mercados financieros e instituciones jurídicas activas, complementan las reformas de las políticas de la competencia y ayudan a disminuir la dependencia de las empresas de los países en desarrollo en relación con compradores potentes.

EJEMPLOS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

El sector agroalimentario es un ejemplo de un espacio comercial donde tienen especial aplicación las cuestiones y consideraciones expuestas. Los productos básicos agrícolas representan una parte esencial de las exportaciones de muchos países en desarrollo, como indica el recuadro 23.

Los recientes aumentos de precios de productos básicos en los mercados internacionales deberían indicar que la participación en el comercio de productos básicos agrícolas tiene cada vez más atractivo para los productores de los países en desarrollo. Pero un aumento de precios en los mercados internacionales o en

los países desarrollados no se traduce necesariamente en precios más altos a pie de explotación agrícola. Un estudio de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se pregunta con razón: ¿Por qué no fueron los precios altos una oportunidad para los campesinos pobres?¹

McCorrison y Sheldon (2007) han señalado que los exportadores de café, por ejemplo, se enfrentaron con una disminución importante de los precios reales a lo largo de los años, mientras aumentaban los beneficios de los compradores, las empresas tostadoras y los minoristas mundiales. Las empresas situadas en etapas más avanzadas de la cadena de producción, ganaron márgenes de beneficios superiores mientras que los productores de los países en desarrollo y los consumidores de todo el mundo salieron perdiendo. Por lo tanto, los autores sugieren que si bien puede considerarse que la liberalización comercial de los productos básicos agrícolas tiene la virtud de actuar como catalizador poderoso en la reducción de la pobreza, no dará los resultados esperados si las estructuras de mercado son tales que la distribución en etapas más avanzadas de la cadena y los minoristas capturan la mayor parte del valor total añadido.

Recuadro 23: Participación de las exportaciones agrícolas en distintos países en 2009

País	Participación	País	Participación
1 Malawi	96,07%	12 Uruguay	64,32%
2 Burundi	94,14%	13 Belice	57,91%
3 Paraguay	86,06%	14 Liberia	55,61%
4 Guinea-Bissau	84,95%	15 Kenya	55,53%
5 Etiopía	81,46%	16 Santo Tomé y Príncipe	55,15%
6 Djibouti	81,32%	17 Nueva Zelandia	52,57%
7 Afganistán	74,00%	18 Vanuatu	48,89%
8 Nicaragua	73,96%	19 Côte d'Ivoire	48,58%
9 Eritrea	67,80%	20 Argentina	47,83%
10 Comoras	64,91%		
11 San Vicente y las Granadinas	64,89%		

Fuente: <http://faostat.fao.org/>.

Las siguientes secciones subrayan dos tendencias recientes del sector de la agroalimentación que afectan la participación de los productores de países en desarrollo en el comercio de productos básicos agrícolas y la distribución de los ingresos entre estos productores y las cadenas mundiales de venta al por menor y distribución.

1 FAO (2009), Parte 2.

Recuadro 24: Es posible que unos precios altos de los alimentos no ayuden a los productores

El estudio de la FAO “El estado de los mercados de productos básicos agrícolas” (2009) señala lo siguiente:

“La mayoría de los productores de los países en desarrollo no están al tanto de lo que sucede en los mercados internacionales, por lo tanto el aumento de los precios de los alimentos no significa necesariamente el aumento de los precios para los productores pobres. Para que esto ocurriese sería necesario que tales precios altos internacionales se transmitiesen a través de las fronteras nacionales y las cadenas de mercado.”

El estudio indica varias causas posibles de la falta observada de transmisión de beneficios a los campesinos pobres: tecnología rudimentaria; falta de acceso a insumos modernos y al crédito; comercialización e infraestructura de transportes insuficientes; y servicios e instituciones rurales ineficaces. Todos estos factores impiden a los campesinos pobres reaccionar adecuadamente a los precios de los mercados mundiales.

Antes estos resultados, se plantea también saber si las limitaciones de la competencia en la cadena mundial de valor están impidiendo la transmisión de los aumentos de precios a través de las cadenas de comercialización.

Fuente: FAO (2009).

¿ES ANTICOMPETITIVA LA COOPERACIÓN VERTICAL?

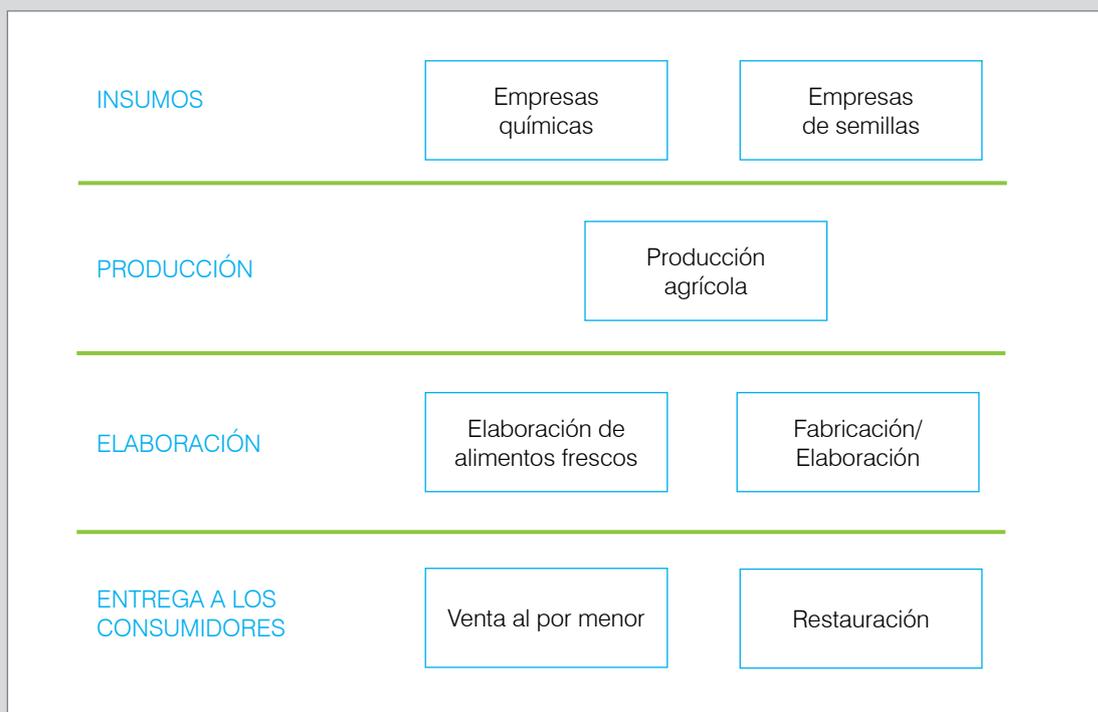
Una tendencia del sector agroalimentario es que aumente la integración vertical o la cooperación vertical entre los distintos participantes. ¿Qué implicaciones tiene esto para los exportadores de países en desarrollo?

Los productos no elaborados son insumos de una cadena vertical de productos básicos que va desde su producción hasta los minoristas y la distribución, pasando por la elaboración. A menudo los productos no elaborados sólo constituyen una parte pequeña del valor total o del precio del producto acabado, aunque el producto básico correspondiente no precise mucha elaboración. Por ejemplo, en el sector de las bananas, las plantaciones sólo reciben el 10% del precio final del producto, mientras que las empresas comerciales internacionales y los minoristas añaden separadamente del 30% al 40% del precio final (McCorrison y Sheldon 2007). El recuadro 25 presenta un diagrama simplificado de la cadena de valor del sector agrario.

Hay integración o cooperación vertical cuando varias empresas grandes pertenecientes a distintas etapas de la cadena se fusionan o entablan relaciones contractuales para formar un actor económico integrado de modo total o parcial. Estas fusiones pueden aportar una mayor eficiencia económica, porque se facilita y puede optimizarse la coordinación de las etapas de la cadena de productos básicos. Sin embargo, en ciertas condiciones la integración vertical puede alterar los incentivos de las partes y facilitar el ejercicio del poder en el mercado (véase Departamento de Justicia de los Estados Unidos 2009a). Esto puede suceder si la integración vertical abre la posibilidad de excluir a los competidores de ciertos mercados y reduce considerablemente la competencia y la transparencia. Por ejemplo, si proveedores intermediarios, como empresas de elaboración de alimentos situadas en países en desarrollo se fusionan con empresas internacionales de distribución, los beneficios del valor añadido obtenido en la etapa de la elaboración pueden muy bien beneficiar a la empresa matriz en lugar de quedarse en el país en desarrollo. Al mismo tiempo, puede exigirse al elaborador de alimentos que trate exclusivamente con la sociedad tenedora, disminuyendo así la competencia en el sector.

Tienen especial importancia para los pequeñas explotaciones agrícolas de los países en desarrollo los contratos individuales diseñados para mejorar la cooperación vertical entre ellos y los grandes compradores de sus productos agrícolas. Estos contratos a menudo “atan” a los productores a uno de los pocos conglomerados de elaboración, venta al por menor o distribución, lo que aumenta el poder de negociación del conglomerado. En compensación, a menudo el conglomerado ofrece al proveedor medidas de apoyo como parte del trato. Las medidas que se ofrecen corrientemente son crédito, insumos (como semillas o fertilizante), pronto pago, transporte y control de calidad (Swinnen y Maertens 2007). Otras formas de apoyo, dependientes de sector considerado, incluyen la transferencia de nuevas tecnologías, servicios veterinarios, etc. El recuadro 26 un ejemplo de este programa de apoyo.

Recuadro 25: Diagrama simplificado de la cadena de valor del sector agrario



Fuente: Reproducido de ONUDI (2006), pág. 31.

Recuadro 26: Judías verdes de Madagascar

La cooperación vertical entre un consorcio local de elaboración de alimentos, Lecofruit, y los campesinos ha contribuido a establecer Madagascar como un exportador de judías verdes de gran calidad a Europa.

Lecofruit compra las verduras a más de 9.000 pequeños campesinos sobre la base de contratos. Distribuye semillas, fertilizante y pesticidas como parte del contrato. Los campesinos pagan luego en especies el valor de estos insumos después de la cosecha, y por lo tanto se acogen a la financiación previa de Lecofruit. Además Lecofruit enseña a los campesinos a hacer compost, con efectos beneficios sobre otros cultivos.

La empresa, para asegurarse de que el campesino cumple con el contrato, establece un sistema jerárquico de vigilancia, con los niveles inferiores de esta vigilancia a cargo de los mismos campesinos.

Los campesinos consideraban los contratos útiles porque ayudaban a reducir los períodos sin ingresos debidos a la estacionalidad de los cultivos. Se citaba la posibilidad de aprender nuevas tecnologías como una razón adicional para firmar.

Sin embargo, sólo un número relativamente bajo de contratantes citó el tema de los ingresos superiores, y casi la mitad de los campesinos estaban dispuestos a participar en los contratos aunque los precios ofrecidos fueran la mitad del precio observado en el mercado local, lo que indicaba que había pocas posibilidades de que los campesinos negociaran los precios con Lecofruit.

Fuente: Minten, Randrianarison y Swinnen (2006).

Se ha demostrado que estos programas tienen efectos positivos para los agricultores y empresas de países en desarrollo porque pueden contribuir a elevar la eficiencia y rebajar los costos de producción y comercialización, con lo que aumenta la rentabilidad de las explotaciones agrícolas participantes. Estos

programas alejan los riesgos de los campesinos, porque ofrecen ventas garantizadas a precios garantizados y acceso seguro al capital. Desde una perspectiva de desarrollo a largo plazo, la transferencia de tecnología y el aprendizaje pueden crear efectos duraderos de derrame, incluso para otros cultivos. Por lo tanto, las ganancias generales de eficiencia conseguidas con la cooperación vertical parecen indicar que esta cooperación es realmente deseable.

¿Significa esto que pueden dejarse de lado totalmente las preocupaciones sobre el poder del monopsonio y la competencia? Al parecer, no. La cuestión central es quién y en qué medida se beneficia de las ganancias en eficiencia que se han descrito. Los pequeños productores de países en desarrollo se benefician más del apoyo de los proveedores si hay competencia entre las diferentes empresas grandes interesadas en ellos, es decir si ellos dependen menos de un comprador determinado. La competencia entre estas empresas tiene por consecuencia un apoyo más extenso, es decir mejores servicios prestados por el comprador y una participación en los ingresos más equitativa consistente en precios superiores de los productos básicos producidos.

Swinnen y Maertens (2007) señalan también lo siguiente:

“Si la competencia resulta demasiado vigorosa en el mercado enlazado de los insumos y del crédito, la coordinación puede interrumpirse. Los campesinos pueden socavar su productividad a largo plazo a causa de un fallo estratégico de corto plazo... Los programas de insumos pudieron mantenerse sostenibles en situación de competencia a consecuencia de acuerdos institucionales como la vigilancia frecuente, la coordinación de los compradores y las redes de información locales.”

Por lo tanto puede afirmarse que la coordinación vertical es beneficiosa para los productores de los países en desarrollo cuando el apoyo del proveedor compensa una falta general de instituciones, incluidos los mecanismos de cumplimiento de los contratos y la infraestructura del país o región considerados (a costa de un poder de negociación de los pequeños productores más bien bajo). Cuando se suministran por otros medios estas instituciones e infraestructura, el aumento de la competencia disminuye el poder de los compradores y desemboca en una participación más equitativa entre los productores de los países en desarrollo y los conglomerados de etapas más avanzadas de la cadena.

CONSOLIDACIÓN EN LUGAR DE COMPETENCIA

Una segunda tendencia observada en el sector de la agroalimentación es la concentración horizontal o consolidación en todas las etapas de la cadena de valor. Esto significa que diferentes empresas en la misma etapa de la cadena de valor, por ejemplo, empresas de elaboración, venta al por menor o distribución, se han fusionado o han formado entidades económicas consolidadas.

¿Por qué la consolidación del sector agroalimentario es un motivo de preocupación desde el punto de vista de la política de la competencia? Consolidación significa que las empresas que antes competían en un mercado dado actúan como una sola unidad. Según sea la estructura del mercado y el número de competidores restantes, las fusiones pueden reducir significativamente la competencia. Es más, si la consolidación tiene lugar en un sector más avanzado de la cadena aumentan las posibilidades de que se ejerza un poder de monopsonio sobre los vendedores de sectores menos avanzados. Cuando sucede esto dentro de un país los organismos encargados de la competencia ponen generalmente en marcha sus mecanismos de control de las fusiones y ejercen su poder para prevenir la fusión o limitar sus repercusiones sobre la competencia, imponiendo condiciones. En el recuadro 28 se exponen ejemplos de fusiones en el sector agroalimentario que atrajeron la atención de las autoridades de la competencia de los Estados Unidos y el Reino Unido.

Algunas comisiones de la competencia de países en desarrollo también vigilan activamente la consolidación y las prácticas anticompetitivas entre empresas nacionales en el sector de la agroalimentación. El ejemplo de la Comisión de la Competencia de Sudáfrica está expuesto en el recuadro 29.

En el plano internacional, Herger, Kotsogiannis y McCorriston (2008) observaron un pronunciado aumento del valor de las adquisiciones transfronterizas en el sector de la alimentación entre 1997 y 2000, especialmente en la elaboración de alimentos. Las adquisiciones transfronterizas del sector de la alimentación seguían

Recuadro 27: Cultivo de frambuesas en Chile

Challies y Murray (2011) describen el caso positivo del cultivo de frambuesas en Chile destinadas a los mercados de exportación de Norteamérica y Europa Occidental.

Las pequeñas familias campesinas de Yervas Buenas que dominan la producción de frambuesas en Chile se han beneficiado de su integración en el comercio internacional. La estructura del mercado local tiene varias características que inclinan la balanza a favor de los pequeños campesinos, a pesar de la presencia de grandes compradores.

- Las familias productoras tienen un nivel elevado de diversificación de los ingresos familiares, con lo que dependen menos de los ingresos del cultivo de la frambuesa.
- La calidad del suelo es más decisiva que el tamaño de las parcelas en cuanto a la rentabilidad.
- Los plantones pueden conseguirse de los vecinos, los amigos o la familia, en lugar de los viveros.

La asistencia técnica y el asesoramiento corren a cargo de consultores contratados por un instituto del Estado (Instituto de Desarrollo Agropecuario).

A consecuencia de todo ello, la mayoría de pequeños campesinos pueden vender y prefieren vender directamente a pie de explotación con precios de entrega inmediata o pueden entregar el producto a los centros de mercado en lugar de concertar contratos anticipados con empresas exportadoras, porque estos contratos ofrecen precios más bajos.

Fuente: Challies y Murray (2011).

pautas regionales: los Estados Unidos, los Países Bajos, Francia y el Reino Unido realizaron más del 63% de las adquisiciones internacionales en la muestra analizada por el estudio citado, mientras que hubo un porcentaje bajo de adquisiciones transfronterizas a cargo de países en desarrollo.

Es posible que los productores de países en desarrollo que venden sus cultivos a empresas elaboradoras en el mercado internacional cada vez deban enfrentarse más a conglomerados de empresas elaboradoras de países desarrollados. En el recuadro 30 se resumen algunos ejemplos de mercados con índices altos de concentración.

Estos índices de concentración aumentan el posible poder de monopsonio de los conglomerados elaboradores de alimentos, lo que impone precios bajos a los productos sin elaborar. Por ejemplo, el estudio de los mercados del cacao en África occidental (Wilcox y Abbott 2004) sugiere insistentemente un ejercicio del poder del mercado a lo largo de la cadena de suministro en Côte d'Ivoire. El recuadro 31 muestra el comportamiento anticompetitivo de las cadenas agroalimentarias investigadas por la Comisión de la Competencia de Sudáfrica.

Recuadro 28: Reino Unido y Estados Unidos: los órganos encargados de la competencia estudian las fusiones agroalimentarias

El 12 de julio de 2011 la Oficina de Comercio Leal del Reino Unido puso en conocimiento de la Comisión de la Competencia del Reino Unido la adquisición ya completada de la empresa elaboradora de comidas preparadas y congeladas (CPC) Headland Foods Limited (Headland) por Kerry Foods Limited (Kerry), para que la investigara e informara al respecto. Ambas empresas habían sido productoras importantes de CPC y competidoras directas. Después de la fusión hubo un intento de subir los precios a los clientes. Sin embargo, la Comisión de la Competencia constató que los clientes habían podido encontrar proveedores alternativos y conseguir precios en el nivel anterior a la fusión. Por lo tanto, no intervino más. En el sumario de las conclusiones provisionales no se hizo referencia a los efectos de la fusión en los proveedores de insumos de las CPC situados en etapas anteriores de la cadena.

Fuente: Comisión de la Competencia del Reino Unido (2011).

La División Antitrust de los Estados Unidos evaluó una serie de fusiones en la industria agrícola con miras a remediar los problemas anticompetitivos descubiertos.

- En el mercado de semillas de algodón, por ejemplo, la División Antitrust pidió a Monsanto y a Delta & Pine Land (DPL) que se desprendieran de una empresa importante productora de semillas, de líneas múltiples de semilla de algodón y de otros activos valiosos antes de permitir su fusión. DPL tenía una licencia que le permitía acumular una característica de semilla de un rival con una característica de Monsanto. En consecuencia, se obligó también a Monsanto a enmendar determinadas condiciones de sus acuerdos de licencia de características de semillas con otras empresas productoras de semillas de algodón para permitirles que, sin incurrir en multa, acumularan características diferentes de Monsanto con características de Monsanto. A consecuencia de ellos, los productores de caracteres modificados genéticamente pudieron trabajar con mayor libertad con estas empresas productoras de semillas.
- En relación con el cerdo, la División evaluó la adquisición por Smithfield de Premium Standard en 2007 y renunció a oponerse a ella. La División investigó sus repercusiones sobre los precios a los consumidores de los productos del cerdo, las consecuencias competitivas relacionadas con la compra de cerdo a los campesinos y los probables efectos de la fusión sobre la compra de servicios por campesinos criadores de cerdos. Al final, la División llegó a la conclusión de que la fusión no pondría en peligro la competencia en el mercado, pero hizo hincapié en que debía mantener la guardia.
- En relación con la carne de vacuno, la División presentó una denuncia en un tribunal federal de Illinois en octubre de 2008 oponiéndose a la fusión propuesta de JBS, la mayor empresa de elaboración de proteínas del mundo, y National Beef Packing Company. La División se opuso a la fusión porque decidió que la fusión eliminaba una de las cuatro únicas empresas cárnicas importantes y ponía más del 80% de la capacidad nacional de elaboración de vacuno de gran calidad en manos de las restantes tres empresas, lo que les permitiría ejercer poder en el mercado contra los productores y vendedores de ganado. La División llegó a la conclusión de que la fusión, de realizarse, hubiese impuesto precios más bajos a los proveedores de ganado y precios más altos por la carne de vacuno a los consumidores. Después de varios meses de litigio, las partes abandonaron el proyecto.

Fuente: Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2009b).

Recuadro 29: Sudáfrica: escrutinio de una fusión agroalimentaria

La Comisión de la Competencia de Sudáfrica describe del modo siguiente el examen de una fusión en el sector agrario y de elaboración agraria:

La desreglamentación, con la correspondiente clausura de las juntas de comercialización (las anteriores juntas de control) y la conversión de la mayoría de cooperativas en empresas privadas cotizadas en bolsa, explica el gran número de fusiones. Muchas de las empresas que tenían una posición dominante en el mercado reglamentado a lo largo del último decenio han ampliado su control sobre los canales verticales y horizontales a través de los cuales producen y comercializan.

Por ejemplo, la antigua Ost-Transvaal Ko-operasie (OTK) se ha convertido en Afgri Operations. Afgri Operations se ha extendido horizontalmente mediante la adquisición de otras antiguas cooperativas y de su infraestructura fija, como silos de granos. Afgri Operations ha ampliado también la gama de servicios ofrecidos a los campesinos relacionados con los insumos y con la producción, actuando en calidad de comprador, comerciante y elaborador de productos agrarios.

En la industria avícola la adquisición por Astral de National Chicks en 2001 (aprobada con condiciones) y de Earlybird Farms en 2004 aumentó la producción total de pollos de Astral y la situó justo por debajo de la de Rainbow Chickens. Rainbow Chickens amplió sus operaciones mediante la adquisición de Vector Logistics en 2004, lo que convirtió a la empresa en un conglomerado todavía más integrado verticalmente dentro de la cadena de suministro avícola.

La fusión entre Afgri Operations y Daybreak Farms, aprobada en 2006, fusionó un fabricante de piensos con un productor de pollos y de este modo creó otro participante verticalmente integrado en la industria avícola.

Un ejemplo de una fusión prohibida en el sector de la alimentación es la propuesta de Tongaat-Hulett Group/Transvaal Suiker Beperk en 2000. Ésta era una gran fusión horizontal en un mercado de la alimentación que ya estaba muy concentrado y que el Tribunal prohibió. Con la fusión el Grupo Tongaat-Hulett, subsidiario de Anglo American Corporation, habría adquirido el tercer mayor productor de azúcar (Transvaal Suiker Beperk, controlado por Rembrandt).

Fuente: Comisión de la Competencia de Sudáfrica (2009).

Recuadro 30: Mercados de productos agrícolas con una gran concentración en etapas posteriores de la cadena

CUTS International, en un informe de política de 2005 sobre cuestiones de competencia en el mercado de productos agrícolas, informó sobre las siguientes incidencias de la concentración de los mercados.

- Los cultivadores de algodón de Zambia se enfrentaban al parecer con un mercado en el que dos compañías comerciales, Dunavant y Clark Cotton (que tenían el 66% y el 24% del mercado interno comercial, respectivamente) poseían el 74% de la capacidad total de desmote del algodón.
- De modo semejante, dos empresas, Limbe Leaf y Dimon-StanCom tenían un 95% del mercado de compradores de tabaco de Malawi.
- Archer Daniels Midland (ADM), Barry Callebaut y Cargill dominaban la industria de elaboración de cacao de Côte d'Ivoire, con un índice de concentración en tres empresas de 95%.
- Cuatro empresas, a saber Cargill, ADM, Barry Callebaut y Hosta, controlaba el 40% de la moltura mundial de cacao, mientras que en el apartado de la soja y el ganado, las tres primeras empresas tenían la mayor participación de moltura y producción de pienso a lo largo de toda la cadena de Sudáfrica a Europa.
- En el mercado mundial del café el 45% del tueste estaba controlado por cuatro grandes empresas. El resultado fue una gran divergencia entre las ganancias por exportación de los países productores de café y las ventas mundiales al por menor.
- Una tercera parte de las ventas mundiales de víveres corría a cargo de las 30 principales empresas del sector (Vorley 2004).

Fuente: CUTS International (2005) y fuentes citadas allí.

Recuadro 31: Sudáfrica: prácticas anticompetitivas en las cadenas agroalimentarias

La Comisión de la Competencia de Sudáfrica ha examinado algunos casos en el sector de la agricultura y la elaboración agraria.

Uno de los primeros casos de la Comisión contenía cuestiones complejas sobre supuestas limitaciones verticales y exclusiones a cargo de South African Dried Fruit Holdings Ltd. Unos arreglos exclusivos de suministro dejaban prácticamente cerrado el mercado a nuevas empresas, como South African Raisins, el demandante en este caso.

De modo semejante, en 2000 un cultivador de cítricos del Cabo oriental presentó una petición de reparación provisional contra una empresa de empaquetado y distribución de cítricos, Patensie Citrus, aduciendo que algunas disposiciones de los artículos de asociación de la empresa contravenían la Ley sobre la Competencia. Las disposiciones obligaban a los cultivadores que eran accionistas de la empresa, a mantener arreglos exclusivos de suministro con Patensie Citrus, lo que excluía posibles competidores del mercado de empaquetado y distribución de frutos cítricos en el Valle del Río Gamtoos.

En 2005 la Comisión investigó una denuncia contra un importante proveedor de té que había concertado arreglos exclusivos de suministro con las principales empaquetadoras locales de té rooibos. Con arreglo a los resultados de la Comisión, estos acuerdos de suministros impedían que rivales y nuevos participantes suministraran rooibos elaborados a los empaquetadores nacionales, lo que equivalía a prescindir del 91% de la elaboración de rooibos crudos y suministrados a granel al mercado nacional.

Fuente: Comisión de la Competencia de Sudáfrica (2009).

RESPUESTAS DE POLÍTICA Y OTRAS RESPUESTAS

Las autoridades encargadas de la competencia, especialmente en los países en desarrollo, han empezado a estudiar a fondo los efectos de la concentración en el sector de la agroalimentación, tanto en el bienestar de los consumidores como en los negocios de los productores, preparando así el terreno para las medidas que deben adoptarse en materia de derecho de la competencia. En el recuadro 32 se exponen ejemplos de iniciativas de este tipo por parte de las autoridades nacionales encargadas de la competencia.

Los ejemplos demuestran claramente que los principales organismos encargados de la competencia son conscientes de las cuestiones planteada y han adoptado iniciativas útiles. Sin embargo y debido a limitaciones jurisdiccionales, las leyes nacionales sobre la competencia quizá no capten adecuadamente la dimensión internacional de la cadena mundial de productos básicos. Una disminución de la concentración mediante medias jurídicas sobre la competencia en los países desarrollados pueden tener efectos de goteo en los países en desarrollo. Pero las leyes nacionales sobre la competencia quizá no resuelvan adecuadamente casos en los que el poder del mercado existe en los países desarrollados, pero afecta principalmente a productores de países en desarrollo.

Esta situación plantea cómo mejorar en la práctica la posición de los productores de los países en desarrollo. A falta de una política internacional de la competencia, son posibles varias estrategias. Estas estrategias incluyen iniciativas de cooperación y fusiones por parte de los productores a fin de contrarrestar el poder de monopsonio de los sectores posteriores de la cadena. Esta cooperación o estas fusiones pueden redundar en economías de escala para los productores, en innovación de productos mediante el intercambio de tecnología, en redes de producción internacionales y en un poder general de respuesta en los mercados mundiales (ONUDI 2006). Estas estrategias puede presentar soluciones a los productores de países en desarrollo a medio y corto plazo. Sin embargo, las fusiones del sector de la producción pueden generar un círculo de posterior fusiones en todas las etapas de la cadena agroalimentaria que al final perjudicará a los consumidores de países desarrollados y en desarrollo. Además, los pequeños productores que actualmente se ganan la vida en la agricultura pueden quedar descartados.

Por consiguiente puede ser precisa una cooperación fortalecida en política de la competencia entre los países, acompañada por mejoramientos de la infraestructura para los productores de los países en desarrollo a fin de que puedan comercializar sus productos sin la ayuda de conglomerados multinacionales (véase ONUDI 2006, capítulo 6).

Recuadro 32: Estados Unidos: talleres sobre agricultura y cumplimiento de la ley antitrust; Reino Unido: investigación sobre la venta minorista de comestibles

En 2010 la División Antitrust del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (USDA) celebró cinco talleres públicos conjuntos para explorar cuestiones sobre la competencia que afectaban el sector agrícola y el cumplimiento de las normas antitrust y de reglamentación.

Fuente: <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/index.html>.

En el Reino Unido, la Comisión de la Competencia llevó a cabo una investigación sobre la venta al por menor de comestibles que finalizó en 2008 y llegó a la conclusión de que debían aplicarse medidas para resolver los problemas constatados en la relación entre los minoristas y sus proveedores. A consecuencia de ello entró en vigor en febrero de 2010 el Código de Prácticas del Suministro de Comestibles, que sustituyó el anterior Código de Prácticas de Supermercados. El objetivo era impedir que los minoristas impusieran costos inesperadamente o deslealmente a los proveedores.

El nuevo Código garantiza lo siguiente:

- Las disposiciones del Código se incluyen en todos los contratos entre los minoristas de comestibles y sus proveedores;
- Todos los minoristas con un volumen de negocios de comestibles superior a 1.000 millones de libras por año quedan incluidos en el Código;
- Se incluye una disposición global sobre el trato leal;
- Se prohíbe a los minoristas realizar ajustes retroactivos a las estipulaciones del suministro;
- Se prohíbe a los minoristas concertar arreglos con los proveedores que responsabilicen a éstos por las pérdidas debidas a las mermas;
- Los minoristas deben aceptar una arbitraje obligatorio para resolver cualquier diferencia con un proveedor;
- Los minoristas deben mantener un registro escrito de todos los acuerdos con los proveedores sobre las estipulaciones del suministro.

Se crea también la figura de un ombudsman encargado de arbitrar las diferencias entre los minoristas de víveres y los proveedores y de investigar denuncias con arreglo al nuevo Código de Prácticas de Suministro de Comestibles.

Fuente: Comisión de la Competencia del Reino Unido, Nota de prensa (2011) y fuentes contenidas en ella.

ENSEÑANZAS APLICABLES

El sector agroalimentario es un ejemplo básico sobre productores de países en desarrollo a los que se impide gozar de los beneficios del comercio debido al poder de monopsonio de los mercados posteriores de la cadena. Esto se debe a estructuras de mercado caracterizadas por cadenas de valor complejas, con empresas de países en desarrollo participantes en las etapas iniciales de la producción que se enfrentan con mercados consolidados de compradores más abajo de la cadena. ¿Pero son estas cuestiones pertinentes para los productores de otros bienes no alimentarios y para los productores de servicios no relacionados con la agricultura?

En este contexto cabe recordar otra tendencia de las relaciones comerciales internacionales: las redes internacionales de producción. Ernst (1997) observó lo siguiente:

“A medida que la competencia se impone a través de fronteras nacionales y sectoriales y se hace cada vez más mundial, las empresas de todas partes se ven obligadas a pasar de las exportaciones a la producción internacional. Hoy en día la posición dominante en un mercado interno, incluso un mercado tan vasto como el de los Estados Unidos, ya no es suficiente. Las incursiones mutuas para hacerse con clientes establecidos y con las bases de suministro se ha convertido en una práctica comercial establecida, con la consecuencia de que ahora las empresas se ven obligadas a competir simultáneamente en todos los mercados importantes, especialmente en Europa, Norteamérica y Asia.

Esto ha conducido a una rápida expansión de la producción internacional: se están añadiendo nuevos puntos de producción a una velocidad impresionante fuera de los núcleos industriales de Europa, Norteamérica y el Japón. Desde mediados del decenio de 1980 la producción internacional ha crecido de modo bastante más rápido que el comercio internacional.

[...]

Las empresas desagregan la cadena de valor en funciones discretas y las localizan allí donde puedan ejecutarse con mayor eficacia y donde sean necesarias para facilitar la penetración de mercados importantes en crecimiento.”

¿Qué significa esto para la competencia? Las cadenas internacionales de producción ejecutan las etapas iniciales de producción de modo igual en los países en desarrollo, con funciones en etapas posteriores de la cadena de valor controladas por los conglomerados mundiales. Están presentes cada vez más en los mercados agrícolas y de otros tipos. Esto ha hecho que los países en desarrollo desempeñen un papel importante en la producción y el comercio internacionales, papel que seguirán desempeñando. Sin embargo, es preciso vigilar las tendencias hacia una integración vertical de las empresas de los países en desarrollo con los conglomerados mundiales, y la consolidación en los mercados de etapas previas de la cadena. Hay que estudiar atentamente si la distribución de los ingresos se desarrolla de modo equitativo o si las sociedades tenedoras internacionales utilizan el comercio para establecer un poder de monopsonio, lo que perjudicará a los productores de insumos intermedios de los países en desarrollo.

¿SE PRECISA ALGO MÁS?

Las leyes nacionales sobre la competencia y la vigilancia ejercida por los órganos nacionales encargados de la competencia constituyen una parte importante de la solución. Pero quizá no sean suficientes para resolver toda la gama de cuestiones con que se enfrentan los exportadores de los países en desarrollo.

Estas leyes y las correspondientes políticas de cumplimiento se ocupan en primer lugar y predominantemente de las prácticas o de las estructuras de mercado que repercuten negativamente en los propios consumidores del país. Cuando el efecto de un comportamiento anticompetitivo se manifiesta principalmente en el extranjero (como en el caso de prácticas o de estructuras de mercado en un mercado de un país desarrollado que afectan negativamente a los exportadores de países en desarrollo) las autoridades nacionales encargadas de la competencia quizá no tengan motivos suficientes para actuar. Al mismo tiempo, los organismos nacionales de competencia de los países afectados (por ejemplo, de los países de los exportadores de economías en desarrollo) pueden ser incapaces de influir en las estructuras y comportamiento de los mercados exteriores.

Esto plantea saber qué respuestas adicionales de política se precisan, o si se precisan, para prestar asistencia a los exportadores de países en desarrollo a fin de que puedan conseguir la totalidad de los beneficios que les corresponden con el comercio internacional, a medida de que sus productos suben por la cadena de valor mundial. La respuesta no está totalmente clara. Quizá sea preciso reflexionar más sobre estas cuestiones en el plano internacional.

REFERENCIAS

Challies, Edward R.T. y Warwick E. Murray (2011). 'The Interaction of Global Value Chains and Rural Livelihoods: the Case of Smallholder Raspberry Growers in Chile'. 11 *Journal of Agrarian Change* 1, págs. 29-59.

Comisión de la Competencia del Reino Unido (2011). Kerry Foods / Headland Foods Merger Inquiry: summary of preliminary findings report. Disponible en: http://www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2011/kerry_headland/index.htm.

Comisión de la Competencia del Reino Unido, Press Release (2011). Frequently Asked Questions on the Orders and Recommendations made after the Groceries Market Investigation. Disponible en: http://www.competition-commission.org.uk/groceries_faq_may_2011.pdf.

Comisión de la Competencia de Sudáfrica (2009). Unleashing Rivalry: Ten years of enforcement by the South African competition authorities 1999-2009. Disponible en: <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/10year.pdf>.

CUTS International (2005). Competition issues in the market on farm goods: From the rural poor to luxurious supermarkets: Who profits? Policy Brief No. 2/2005. Disponible en: <http://www.cuts-international.org/pdf/2-2005-HKCOM.pdf>.

Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2009a). Crisis on the Farm: The State of Cooperation and Prospects for Sustainability in the Northeast – Statement of Assistant Attorney General Christine A. Varney before the United States Senate Judiciary Committee, field hearing in St. Albans, Vermont. Disponible en: <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/prepared-remarks.html>.

_____ (2009b). Toward a Competition Policy Agenda for Agriculture Markets – Prepared remarks of Deputy Assistant Attorney General Philip J. Weiser for the Organization of Competitive Markets, 11th Annual Conference, St. Louis, Missouri. Disponible en: <http://www.justice.gov/atr/public/workshops/ag2010/prepared-remarks.html>.

Ernst, Dieter (1997). From Partial to Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry. Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) Documento de trabajo 98. Disponible en: <http://brie.berkeley.edu/publications/WP%2098.pdf>.

FAO (2009). El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/i0854s/i0854s00.htm>.

Herger, Nils, Christos Kotsogiannis y Steve McCorrison (2008). 'Cross-border acquisitions in the global food sector'. 35 *European Review of Agricultural Economics* 4, págs. 563-587.

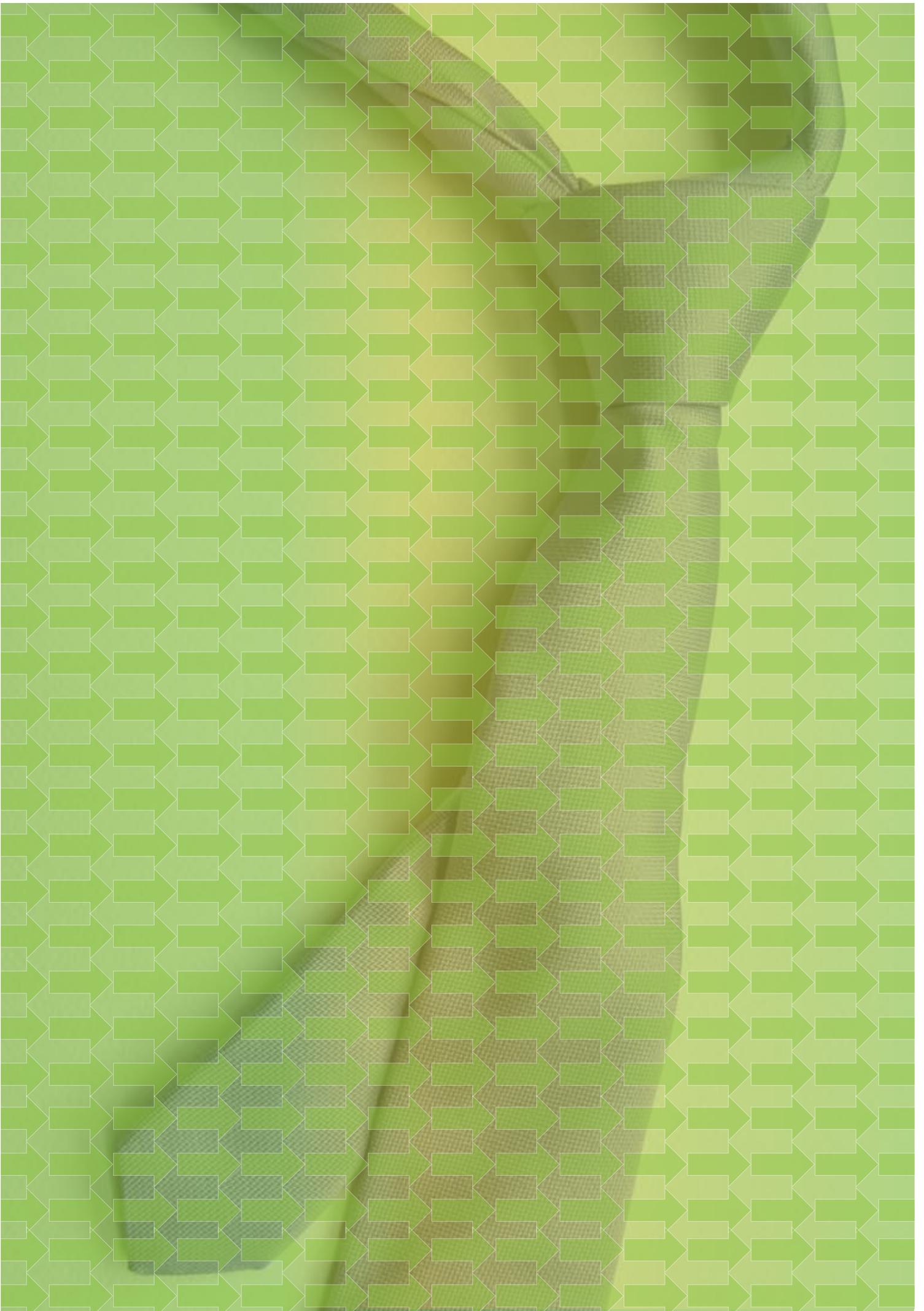
McCorrison, Steve y Ian M. Sheldon (2007). 'Trade Liberalization and Rent Distribution in Vertically Related Markets'. En Johan F.M. Swinnen (encarg. de la ed.), *How the Globalization of Food Systems and Standards Affects Rural Development and Poverty*. CAB International: Wallingford, 2007.

Minten, Bart, Lalaina Randrianarison y Johan F.M. Swinnen (2006). Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar. LICOS Discussion Paper 164/2006. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/lic/licosd/16406.html>.

ONUDI (2006). Global value chains in the agrifood sector. Disponible en: http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Global_value_chains_in_the_agrifood_sector.pdf.

Swinnen, Johan F.M. y Miet Maertens (2007). Globalization, privatization, and vertical coordination in food value chains in developing and transition countries. Documento plenario preparado para su presentación en la Conferencia de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas, Gold Coast, Australia. 12-18 de agosto de 2006.

Vorley, Bill (2003). *Food, Inc.: Corporate concentration from farm to consumer*. UK Food Group/IIED, Londres. Disponible en: <http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf>.



CAPÍTULO 4

CÓMO PUEDEN PERJUDICAR LOS CARTELES

INTRODUCCIÓN	60
CARTELES INTERNACIONALES: CÓMO ACTÚAN	61
ESTRATEGIAS PARA BLOQUEAR LA COMPETENCIA	65
LUCHA CONTRA LOS CARTELES	68
EL RETO DE LOS CARTELES DE EXPORTACIÓN	70
LEYES MÁS DURAS Y MAYOR COMPETENCIA	71
CONCLUSIÓN	73

CÓMO PUEDEN PERJUDICAR LOS CARTELES

INTRODUCCIÓN

Las medidas para solucionar los problemas de las prácticas y las estructuras de mercado anticompetitivas afectan la capacidad de los exportadores de países en desarrollo de participar en el comercio internacional y beneficiarse de él. El capítulo 2 expuso las posibilidades existentes de mejorar la competitividad de los exportadores mediante medidas de competencia en los sectores de la infraestructura necesarios para producir y comercializar bienes y servicios. El capítulo 3 se ocupó de la necesidad de facilitar su participación contrarrestando el poder de monopsonio en los sistemas internacionales de distribución.

El presente capítulo complementa los análisis anteriores estudiando los efectos de los carteles internacionales en las empresas de los países en desarrollo, la manera como se ha resuelto (parcialmente) este problema y la manera como podría resolverse con mayor eficacia. Los carteles repercuten en los costos de los insumos de las empresas de los países en desarrollo y disuaden de entrar en los mercados que ellos dominan. Se tratan también cuestiones relativas a los carteles de exportación.

DEFINICIONES Y DISTINCIONES

Un cartel es una asociación de empresas que pretende fijar los precios o limitar la producción en un mercado dado con miras a extraer beneficios adicionales. Los carteles pueden tener un alcance nacional o internacional. Un cartel puramente nacional fija los precios de las empresas participantes en el mercado nacional. Estos carteles, como los internacionales, plantean ciertamente problemas desde el punto de vista del desarrollo, porque también aumentan los costos y reducen el bienestar de sus clientes. Como se ha señalado en el capítulo dedicado a cuestiones de infraestructura, los carteles que actúan en el sector interno de los transportes aumentan los costos para los usuarios comerciales y también pueden disminuir la calidad del servicio y frenar la innovación. Los carteles que actúan en el sector local de la panadería aumentan el precio de un alimento que es esencial para la mayoría de los consumidores, o todos ellos.

Sin embargo, el presente capítulo se centra en los carteles internacionales: son los carteles que pretenden fijar los precios o limitar la producción en múltiples mercados nacionales. El interés por los carteles internacionales refleja dos consideraciones importantes. En primer lugar y en general, los carteles nacionales pueden tratarse de modo eficaz en el plano nacional: a saber por las autoridades encargadas de hacer cumplir las leyes nacionales sobre la competencia. Esto no significa ignorar que la respuesta a estos arreglos plantea retos importantes o que los países en desarrollo precisan de ayuda para enfrentarse con estos retos. Sin embargo, la investigación y enjuiciamiento de los carteles nacionales es en general menos problemática para los países en desarrollo que tratar con eficacia los arreglos internacionales de fijación de precios o de restricción de mercados concertados entre grandes empresas multinacionales.

En segundo lugar, si bien los perjuicios causados por los carteles nacionales se comprenden bien en general y constituyen lógicamente una prioridad máxima de cumplimiento para los órganos encargados de la competencia, lo propio no es necesariamente cierto en el caso de los carteles internacionales, especialmente en el contexto de las economías en desarrollo. Esto es así a pesar de las investigaciones extensas y de los muchos procesos judiciales coronados por el éxito incoados contra estos arreglos, especialmente en importantes jurisdicciones de países desarrollados (Yu 2003; véase también Comisión Europea 2001 y Departamento de Justicia de los Estados Unidos 1999). A pesar de una hoja de servicios impresionante de procesos coronados por el éxito contra carteles internacionales en grandes jurisdicciones de países desarrollados durante el último decenio, todavía no se ha tratado como se merecen los efectos de estos arreglos en las economías en desarrollo y en las empresas orientadas a la exportación de estos países. Los efectos deberían ser motivo importante de preocupación en las campañas para fortalecer la competitividad y el rendimiento de los mercados de exportación.

Hay una distinción adicional entre carteles internacionales (que suelen fijar los precios o limitar la competencia en los mercados nacionales de las empresas participantes, además de los mercados exteriores) y las “carteles de exportación”. Estos últimos se centran, por lo menos en principio, en el aumento de los precios y la extracción de beneficios adicionales únicamente en los mercados de exportación de las empresas (a fin de evitar el enjuiciamiento en el mercado nacional). Los carteles de exportación también plantean cuestiones importantes para los países en desarrollo, reconocidas en los últimos debates internacionales sobre comercio y políticas de la competencia (por ejemplo, Bhattacharjea 2004 y 2006). Sin embargo, implican problemas jurisdiccionales y de otra índole que, por lo menos en cierta medida, son diferentes de los planteados por los carteles tradicionales internacionales. Por consiguiente se tratarán en una sección separada del presente capítulo.

CARTELES INTERNACIONALES: CÓMO ACTÚAN

Para comprender el funcionamiento y las implicaciones de los carteles internacionales hay que considerar la estructura de los mercados dentro de los cuales actúan. En los últimos decenios la mayoría de países, incluidos los países en desarrollo, han liberalizado extensamente sus regímenes comerciales y han abierto sus mercados al comercio exterior. Esta liberalización de los mercados se ha realizado con la esperanza de aumentar el bienestar mediante una mayor competencia, actuando de dos maneras. En primer lugar, los consumidores y usuarios de productos importados esperan beneficiarse de unos precios más bajos y de una calidad y diversidad de productos más alta derivadas de la competencia internacional. En segundo lugar, las empresas orientadas a la exportación esperan tener mayores ventas en los nuevos mercados de exportación.

Los carteles internacionales socavan directamente estos dos efectos positivos en los países que importan productos exportados o vendidas por los miembros de los carteles. En primer lugar, todos los participantes en carteles internacionales esperan extraer beneficios mediante la fijación de precios más altos que los precios competitivos del mercado. Muy a menudo esto aumenta considerablemente los precios que las empresas de los países en desarrollo deben pagar por los insumos necesarios para producir y comercializar sus bienes y servicios. En segundo lugar, para conseguir ese resultado los carteles a menudo intentan restringir la competencia de nuevos participantes en el mercado considerado, incluidos participantes de países en desarrollo. De hecho la liberalización del comercio obliga a los carteles a proteger sus precios contra la erosión que causan las importaciones de competidores internacionales. Levenstein y Suslow (2008) señalan que la disminución de los obstáculos al comercio ha hecho que un número creciente de productos estén expuestos ahora a una fijación internacional de precios. Confirman esta tendencia investigaciones que demuestran que desde 1990 se ha descubierto la existencia de un gran número de carteles internacionales en una amplia gama de sectores (Levenstein y Suslow 2011, Connor y Helmers 2006). El recuadro 33 expone información sobre productos y sectores en los que se ha comprobado que actúan carteles internacionales.

El análisis de Levenstein y Suslow de 81 carteles internacionales condenados por colusión en los Estados Unidos o la Unión Europea desde 1990 permite deducir que la mayoría de carteles internacionales actúan sobre productos manufacturados y servicios intermedios, con una gran presencia en el sector químico, especialmente aditivos alimentarios. Otros carteles actúan en sectores relacionados con insumos de fabricación industrial como productos de acero, carbono y grafito, plásticos y papel. Es muy notable que en las muestra analizada no figuren productos finales para el consumidor a pesar de que en muchos países la política sobre la competencia ha sido impulsada por la necesidad percibida de proteger a los consumidores, más que a las empresas. La mayoría de los sectores identificados proporcionan insumos para las empresas de países en desarrollo, por lo que es evidente que los carteles pueden fácilmente aumentar los costos de los exportadores de países en desarrollo, menoscabando directamente su competitividad en los mercados de exportación y nacionales.

Los resultados de Levenstein y Suslow quedaron corroborados por los resultados presentados por Connor y Helmers (2006) quienes señalaron que más de 200 de los 283 carteles que había analizado ocupaban distintas ramas del sector manufacturero, con 38% dedicado a productos intermedios químicos y 11% a minerales no metálicos.

Recuadro 33: Algunos productos y sectores sujetos a carteles internacionales que afectan a los negocios de países en desarrollo

Acero inoxidable	Ferrosilicona	Peróxidos orgánicos
Ácido cítrico	Fibra de tampico	Placas de yeso
Ácido monocloroacético	Fibras discontinuas de poliéster	Poliolos de poliéster
Azúcar	Fosfato de zinc	Potenciadores del sabor de alimentos
Bellas artes	Fosforo de aluminio	Productos químicos del caucho
Bloques de cátodo de carbono	Gases industriales y médicos	Puentes atirantados
Bromuro	Gluconato de sodio	Sacos industriales
Cartón	Grafito isostático	Sorbatos
Caucho, de cloropreno, de nitrilo de butadieno y sintético	Herrajes de cobre	Tabaco crudo
Cemento	Hilo industrial	Transporte por buque cisterna múltiple
Cerveza	Lisina	Tuberías de acero
Construcción marítima	Maltol	Tubos de acero
Construcción para aguas residuales	Memoria dinámica de acceso aleatorio	Tubos de cobre, industriales y de fontanería
Cristal acrílico	Metilglucamina	Tubos de plástico laminado
Diamantes industriales	Metionina	Vajilla de plástico
Electrodos de grafito	Nucleótidos	Vigas de acero
Eritorbato de sodio	Papel sin carbono	Vitaminas
Explosivos	Papel térmico para fax	
	Peróxido y perborato de hidrógeno	

Fuente: Levenstein y Suslow (2004).

PRECIOS MÁS ALTOS: PLANES DE DIVISIÓN DEL MERCADO

¿Pero cómo consiguen los carteles subir los precios? Para subir los precios (y por lo tanto sus beneficios) los carteles limitan la producción: de este modo restringen la oferta y asignan las ventas a participantes en el cartel mediante cupos acordados de participación en el mercado o la asignación geográfica de los mercados. En el caso de los carteles internacionales el proceso de negociación dentro del cartel a menudo reestablece divisiones “tradicionales” del mercado, como fronteras geográficas o políticas, que la liberalización del comercio internacional intenta disminuir o eliminar. Cuando ello no es posible, se recurre a cupos de volumen global que procuran dejar fijas las participaciones existentes en el mercado. Sin embargo, las normas de asignación geográfica se utilizan con mucha mayor frecuencia que los cupos de producción (Levenstein y Suslow 2004). Se ha observado también que los carteles asignan los clientes más importantes a determinados productores. Esto les permite practicar la discriminación de precios (el miembro del cartel ofrece rebajas al cliente asignado) sin socavar la colusión (porque el nivel general de precios no resulta afectado). Como se ha señalado ya, las reducciones de la producción son a menudo un componente necesario de la fijación de precios para mantener los niveles de precios acordados.

En cambio los carteles de exportación a menudo quedan fuera del alcance de las leyes sobre la competencia de los países donde se originan, como se verá infra. Por lo tanto pueden practicar formas relativamente abiertas de cooperación con el fin de fijar los precios y los volúmenes de exportación.

Cuando se ha formado un cartel es preciso excluir de los mercados la competencia exterior para evitar que los competidores vendan por debajo del precio del cartel. Por una parte, esto significa que debe impedirse a los productores existentes que amplíen su producción y, por otra parte, hay que restringir las nuevas entradas en el sector industrial. Los carteles utilizan una variedad de medidas para conseguir estos resultados nocivos. Son las siguientes:

- Compra de las empresas competidoras (reduciendo así la competencia mediante la fusión);
- Expulsión de los competidores fuera del mercado o debilitación de la viabilidad económica de sus negocios librando provisionalmente “guerras de precios”, es decir bajando los precios hasta un nivel que no permite competir a las empresas que no son del cartel;

- Aumento del precio de los insumos o negativa a suministrarlos a fin de impedir la competencia en etapas posteriores de la cadena;
- Abuso de los marcos legales, como las leyes antidumping, o de los mecanismos de intervención del Estado.

A menudo estas medidas repercuten directamente en la capacidad de las empresas de los países en desarrollo de entrar en nuevos mercados o de competir con eficacia cuando han entrado en ellos. Las siguientes secciones del presente capítulo examinan estos efectos con más detenimiento, presentando ejemplos pertinentes.

Recuadro 34: Algunos métodos de división del mercado por los carteles internacionales

- El cartel de las vitaminas utilizó la participación en el mercado existente para fijar cupos futuros de ventas mundiales.
- El cartel de los productos de carbono asignó clientes importantes a participantes específicos en el cartel, en lugar de fijar precios uniformes para estos clientes importantes.
- De modo semejante, en el caso de los tubos de cobre para fontanería, se aseguró la aplicación del cartel mediante un arreglo entre los líderes del mercado dirigido a los territorios europeos y a clientes esenciales.
- El cartel de la metilglucamina consiguió participación en el mercado exclusivamente mediante la asignación de clientes.
- En el caso de la lisina, el cartel redujo la producción de modo coordinado para mantener el precio deseado.

Fuente: Levenstein y Suslow (2008).

REPERCUSIONES SOBRE LOS PRECIOS DE LOS INSUMOS

Las empresas de los países en desarrollo resultan afectadas en primer lugar cuando sufren aumentos de precios como importadoras de bienes y servicios sometidos a la cartelización. ¿Pero están los países en desarrollo realmente importando estos bienes y servicios? ¿Tienen necesidad de ellos para sus actividades comerciales?

Las investigaciones han demostrado que tienen realmente necesidad de ellos. En las primeras etapas de la industrialización y con una base industrial nacional a veces estrecha, los países en desarrollo tienen que depender mucho de las importaciones de productos que no están disponibles en el mercado interno (Jenny 2003 y Anderson y Jenny 2005). Ha habido intentos de cuantificar las importaciones afectadas potencialmente por la cartelización y por los recargos consiguientes impuestos por los carteles y pagados por los importadores de los países en desarrollo.

Levenstein y Suslow (2004) pudieron analizar 19 productos afectados por los carteles internacionales entre 1990 y 1997 sobre una base de datos comerciales de 4 cifras tomada de la base de datos de Robert Feenstra World Trade Flows 1980-1997 (véase Feenstra 1990). Con arreglo al sistema de Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, más cifras indican mayor precisión. Levenstein y Suslow estimaron que el valor total de las importaciones potencialmente afectadas por carteles a países en desarrollo fue de \$51.100 millones en 1997, lo que representaba 3,7% de todas las importaciones a los países en desarrollo y 0,79% de su PIB combinado. Si se tienen en cuenta datos comerciales de 3 cifras, menos fiables pero que amplían la gama de productos afectados por carteles incluidos en el análisis, el valor total estimado de comercio potencialmente afectado subió a \$114.700 millones, o 8,4% de las importaciones y 1,7% del PIB de los países en desarrollo en 1997.

En cuanto a las correspondientes recargos pagados por los importadores de países en desarrollo, Connor y Helmers (2006) constataron que los índices medianos de recargos impuestos por los carteles que actúan mundialmente fue de 29% de las ventas entre 1900 y 2005. En otras palabras, estos carteles aumentaron en un 29% de promedio los precios que debían pagar las empresas de los países en desarrollo para los correspondientes productos. Los autores también comprobaron que la gran mayoría de los carteles (30 de 34 analizados) se ocupaban de productos intermedios industriales. Los recuadros 35, 36 y 37 presentan ejemplos al respecto.

Es más alarmante la existencia de datos demostrativos de que los carteles internacionales son más nocivos que los carteles nacionales, porque consiguen imponer recargos más altos. Connor y Bolotova (2005) calcularon que en promedio los carteles internacionales recargan 14,35 puntos porcentuales más que los carteles nacionales. Además, es más probable que los carteles desarrollen comportamientos anticompetitivos transfronterizos y que consigan enormes beneficios al atacar jurisdicciones donde el cumplimiento de las normas contra carteles es débil (Anderson y Jenny 2005; Connor 2004). Por lo tanto, las empresas de los países en desarrollo sin leyes nacionales sobre la competencia o con un cumplimiento débil de la ley son objetivos primarios de las prácticas transnacionales anticompetitivas.

Recuadro 35: El cartel mundial de electrodos de grafito

Casi todos los mayores productores mundiales de electrodos de grafito se han declarado culpables de participar en un cartel que duró 5 años (1992-1997) y fijó los precios mundialmente.

Se estima que el cartel afectó ventas en todo el mundo por valor de \$5.000 millones a \$7.000 millones. A consecuencia del cartel los precios aumentaron en distintos mercados pasando de unos \$2.000 por tonelada métrica a \$3.200-\$3.500.

Fuente: OCDE (2000).

Recuadro 36: El cartel mundial de la lisina

El cartel de la lisina duplicó el precio mundial de la lisina en el punto culminante de su eficacia. El cartel incluía cinco de los más importantes productores de lisina de Francia, Hungría, Indonesia, Italia, el Japón, la República de Corea, México, Tailandia y los Estados Unidos.

Mientras duró la conspiración, el cartel elevó los precios de ventas mundiales que sumaban más de \$1.400 millones, lo que implica recargos estimados de \$140 millones.

Fuente: OCDE (2000); Connor (2003).

Recuadro 37: El cartel mundial de las vitaminas

Durante un decenio, empresas grandes y especializadas fijaron precios y asignaron participaciones en el mercado para la venta de determinadas vitaminas. Las multas en los Estados Unidos contra este cartel han superado los \$1.000 millones. Puesto que la máxima multa en los Estados Unidos es el doble de los beneficios ilegales o el doble de los perjuicios a las víctimas, este cartel debe haber obtenido \$500 millones en recargos sólo en los Estados Unidos.

Además, se ha estimado que los recargos agregados en 90 países más, incluidos la mayoría de países desarrollados, sumaron \$2.710 millones. Clarke y Evenett descubrieron que había pruebas de que el cartel infringió un perjuicio mayor en las economías sin regímenes activos de cumplimiento de las leyes anticartel.

CUTS Internacional ha calculado las siguientes pérdidas estimadas en seis países en desarrollo debidas al cartel de las vitaminas:

- India: \$25,71 millones
- Pakistán: \$36,82 millones
- Kenya: \$179.000
- Sudáfrica: \$99,93 millones
- República Unida de Tanzania: \$160.000
- Zambia: \$60.000

Fuente: OCDE (2000), Clarke y Evenett (2003) y CUTS (2003).

Estos resultados confirman que los países en desarrollo es probable que importen un volumen considerable de productos afectados por la cartelización internacional. Una gran parte de estas importaciones son insumos esenciales para la actividad económica de las empresas de los países en desarrollo. En general es evidente que los carteles internacionales han conseguido imponer recargos muy importantes a las empresas de los países en desarrollo y han sido un factor muy influyente que ha limitado la viabilidad económica y la competitividad de las exportaciones de estas empresas.

¿APORTAN BENEFICIOS LOS CARTELES?

Los países en desarrollo quizá crean que pueden beneficiarse en algunos casos de la existencia de un cartel internacional. En teoría, los productores de países en desarrollo que quedan excluidos del cartel pueden ser capaces de vender arropados bajo el paraguas de precios del cartel sin estar limitados por los cupos de producción establecidos por el cartel. En otras palabras, existe la posibilidad de aprovechar el acuerdo del cartel sin pagar nada.

Sin embargo, no es probable que la hipótesis indicada de un paraguas de precios sea la realidad con la que se enfrenten los productores de países en desarrollo cuando compiten con un cartel internacional potente. Tiene un interés vital para el cartel impedir que productores “de fuera” entren en los mercados controlados por el cartel, porque los competidores podrían socavar los precios y desbancar los cupos de producción o las asignaciones a los mercados.

Al mismo tiempo, los productores de países en desarrollo sin vínculos preexistentes con los miembros del cartel en general no pueden esperar que se les invite fácilmente a participar en él. Por ejemplo, se ha visto que los carteles de transporte aceptan la entrada de empresas que consideran fiables debido a una situación social similar, pero es más frecuente que los otros entrantes reciban una respuesta depredadora (Levenstein y Suslow 2008).

ESTRATEGIAS PARA BLOQUEAR LA COMPETENCIA

Para que un cartel se mantenga estable los miembros erigen obstáculos importantes a la entrada de productores externos. A consecuencia de ello los productores de países en desarrollo que compiten con un cartel pueden esperar que el cartel intente bloquear o frenar su entrada o su desarrollo económico y el posible éxito en mercado lucrativos dentro y fuera del país (véase también Levenstein y Suslow 2004). El recuadro 38 ilustra algunas de las estrategias que han utilizado los carteles internacionales para frenar la competencia externa, según estos autores.

Se examinan a continuación con mayor detenimiento las estrategias y tácticas que han utilizado los carteles para bloquear la competencia de empresas que no son miembros de ellos.

Recuadro 38: Estrategias de los carteles internacionales para frenar la competencia

- Los productores de ácido cítrico intentaron frenar la competencia de los proveedores chinos mediante una guerra de precios concertada y centrada.
- Se acusó a los productores de electrodos de grafito de rebajar excesivamente los precios de venta en la India a fin de prevenir que el sector de producción de electrodos de grafito de la India se desarrollara plenamente.
- Hay pruebas de que los carteles de vigas de acero y de electrodos de grafito restringieron el acceso de los competidores externos a información técnica y a tecnología de fabricación.
- Un cartel de sorbatos aprovechó el control que tenía de la información sobre la producción de ácido sórbico para subir los precios, lo que impidió que le hicieran competencia en la producción de sorbatos de potasio los productores que dependían de la compra de ácido sórbico como insumo en el proceso de fabricación de sorbato de potasio.
- Las normas de calidad permitieron a un cartel de tuberías preaisladas impedir que los competidores entraran en el mercado con nueva tecnología.
- Los participantes en el cartel de peróxido orgánico acordaron “tragarse” a los competidores mediante la adquisición de nuevas empresas competidoras.
- Se utilizó también en el sector del petróleo la fijación depredadora de precios y las posteriores adquisiciones.
- Los miembros del cartel del carbono se negaron a suministrar grafito a un productor nuevo y socavaron sistemáticamente sus precios.
- Se alega que los productores de ferrosilicona presentaron denuncias antidumping contra los empresas que no eran miembros del cartel y consiguieron convencer al Gobierno de los Estados Unidos para que impusiera derechos antidumping contra cinco países.

Fuente: Levenstein y Suslow (2008).

GUERRAS DE PRECIOS

Las guerras de precios son uno de los instrumentos que los carteles utilizan para hundir a los competidores o para convertirlos en presas fáciles de absorciones y adquisiciones. Los miembros de un cartel pueden rebajar provisionalmente los precios en los correspondientes mercados hasta un nivel tal que vender ya no salga a cuenta a los competidores. Las ventas afectadas pueden ser igualmente no rentables para los miembros del cartel, pero éstos pueden aprovechar los recargos en otros mercados geográficos y compensar las pérdidas. En cambio, las empresas que no son miembros del cartel con niveles de beneficios más moderados es probable que renuncien a los mercados afectados por las guerras de precios. Las empresas de países en desarrollo que se esfuerzan en competir internacionalmente, aunque las condiciones sean difíciles en su país, pueden ser especialmente vulnerables a este tipo de práctica (véase también Jenny 2002).

RESTRICCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN TÉCNICA

Otra estrategia que pueden utilizar los carteles consiste en restringir el acceso de los competidores a la información técnica o de otra índole necesaria para competir con éxito. Puede ser una estrategia comercial legítima mantener secretos los conocimientos y limitar la concesión de licencias de tecnología patentada o protegida de otros modos. Pero esta estrategia puede resultar anticompetitivas si se utiliza en combinación con la fijación de precios y otros elementos típicos de los acuerdos de cartel, o si la tecnología denegada es una “elemento esencial” para cumplir las normas internacionales. La posibilidad de que este comportamiento derive o no en una violación de las leyes sobre la competencia dependerá de un análisis cuidadoso de cada caso. Sin embargo, las empresas de los países en desarrollo pueden necesitar de modo especial la transferencia de tecnología y la transmisión de información para integrarse con éxito en los mercados de exportación. Por lo tanto, también son muy vulnerables a los obstáculos creados por las estrategias de cartel (Levenstein y Suslow 2004).

Recuadro 39: Obstáculos a la entrada erigidos por el cartel de tubos de plástico laminado

El cartel de tubos de plástico laminado actuó de 1987 a 1996. Los obstáculos a la entrada en este mercado son relativamente elevados, porque los nuevos participantes deben adquirir equipo caro de fabricación de tubo laminado y tecnología esencial conexa, patentada o no patentada.

En este entorno los dos miembros del cartel, American National Can (Estados Unidos) y KMK Maschinen AG (Suiza) concertaron un acuerdo oficial de licencia por el cual KMK concedía a ANC la licencia de utilizar su tecnología y le daba derechos exclusivos a comprar su equipo de fabricación de tubos. ANC acordó salir del mercado de equipos para fabricación de tubos del resto del mundo, mientras que KMK acordó salir del mercado norteamericano.

Por lo tanto, el cartel consiguió imponer la asignación a mercados geográficos determinados y mantener al mismo tiempo a los competidores fuera de los mercados.

Fuente: Levenstein y Suslow (2004).

FUSIONES Y ADQUISICIONES

Los carteles no pueden ampliar indefinidamente el círculo de sus miembros y deben establecer relaciones de confianza para que la organización se mantenga estable a lo largo del tiempo. Una de las estrategias utilizadas para conseguirlo es consolidar los mercados mediante fusiones y adquisiciones. Los miembros del cartel pueden dedicar los beneficios devengados por los recargos a absorber los competidores emergentes, integrándolos así en sus empresas. Los productores emergentes de los países en desarrollo pueden correr un mayor riesgo de convertirse en el objetivo de estas absorciones. Por ejemplo, las fluctuaciones de los tipos de cambio pueden contribuir a aumentar el “poder de compra” de los miembros del cartel o éstos pueden utilizar métodos depredadores de financiación de precios para que las empresas de los países en desarrollo sean más vulnerables y su valor disminuya.

TRANSFERENCIA DEL PODER DE MERCADO

Cuando los carteles controlan los mercados en etapas anteriores de la cadena, cuando por ejemplo controlan los insumos necesarios para la producción o los canales de distribución, pueden crear cuellos de botella impidiendo a los competidores que tengan acceso a mercados auxiliares o de etapas posteriores de la cadena. Los competidores pueden simplemente quedar privados de acceso a suministros o se les pueden ofrecer insumos a precios que perjudicarían su competitividad. Otra estrategia es bloquear los canales de distribución para prevenir el acceso a los mercados. Esto puede menguar gravemente la capacidad de las empresas de crecer orgánicamente en los países en desarrollo, que quizá deban construir sus industrias paso a paso en lugar de integrar inmediatamente toda la cadena de suministro.

TARIFAS Y DERECHOS ANTIDUMPING

Por último, cuando la liberalización comercial no es completa, los obstáculos “tradicionales” al comercio pueden facilitar la actividad de los carteles impidiendo a los competidores que entren en el mercado. Los carteles pueden incluso intentar abusar de la intervención del Estado, cuyo objeto es únicamente contrarrestar la competencia desleal, impidiendo así que haya una competencia legítima en sus mercados de origen. Por ejemplo, según algunos autores académicos, los carteles han intentado abusar de las leyes antidumping. Si se convence a un gobierno para que imponga derechos antidumping contra los productores de países en desarrollo sobre la base de datos engañosos presentados por los carteles, la maniobra puede disminuir la capacidad de sectores especialmente competitivos para desarrollarse y beneficiarse de los mercados de exportación.

Recuadro 40: Intentos del cartel de los cítricos de abusar de las leyes antidumping

El cartel del ácido cítrico funcionó con éxito de 1991 a 1995 y en él participaron productores importantes de los Estados Unidos, Alemania y Suiza. Los participantes de los Estados Unidos intentaron recurrir a la intervención del Estado para proteger al cartel de la competencia de los importadores chinos. Hicieron presión al Gobierno de los Estados Unidos para que impusiera derechos antidumping de 350% a las importaciones chinas y para evitar que los precios más bajos ofrecidos por estos productores se impusieran en el mercado interno. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos desestimó el caso porque mientras tanto se había detectado el cartel.

Fuente: Levenstein y Suslow (2004).

LUCHA CONTRA LOS CARTELES

Los carteles, especialmente los internacionales, son muy perjudiciales para las empresas de los países en desarrollo que se dedican al comercio internacional. ¿Qué puede hacerse para combatir estos efectos perniciosos?

LEYES NACIONALES SOBRE CARTELES

Se han aplicado leyes sobre la competencia y se han tomado medidas de cumplimiento contra carteles, principal o enteramente en el plano nacional. Esto ha reducido los efectos negativos de los carteles en los países que tienen regímenes de competencia bien establecidos. En cambio, los países donde falta el marco jurídico y la capacidad institucional para aprobar y hacer cumplir las leyes sobre la competencia es más probable que se enfrenten con comportamientos anticompetitivos transfronterizos y que el cartel les imponga recargos de monto desproporcionado.

Por consiguiente, puede esperarse que las empresas de los países en desarrollo salgan muy favorecidas si se realizan las necesarias inversiones públicas para hacer cumplir la ley sobre la competencia y establecer las correspondientes instituciones. En el caso del cartel de las vitaminas, Clarke y Evenett (2004) compararon los recargos adicionales que se impondrían probablemente sin regímenes activos de cumplimiento contra los carteles con el costo de tener funcionando estos regímenes. Constataron que en siete de nueve casos, la reducción de los recargos impuestos por sólo este cartel internacional de las vitaminas equivalía a más de una cuarta parte de lo que los gobiernos gastaban por mantener todos los regímenes de cumplimiento de la ley sobre la competencia. (Clarke y Evenett 2003).

La Recomendación del Consejo de la OCDE de 1998 relativa a una acción eficaz contra los carteles centrales expuso la necesidad de adoptar leyes sobre la competencia que frenaran y disuadieran efectivamente a los carteles centrales, como se expone en el Recuadro 41.

Recuadro 41: Recomendación para disuadir a los carteles centrales

La Recomendación de la OCDE de 1998, Convergencia y eficacia de las leyes que prohíben los carteles centrales, declara lo siguiente:

1. Los países miembros deben garantizar que sus leyes sobre la competencia frenen y disuadan con eficacia los carteles centrales. En especial, sus leyes deben contemplar:
 - a) Sanciones eficaces de un carácter y un nivel adecuados para disuadir a las empresas y los individuos de participar en tales carteles; y
 - b) Procedimientos e instituciones de cumplimientos con poderes adecuados para descubrir y remediar los carteles centrales, incluidos poderes para obtener documentos e información que permitan imponer sanciones por incumplimiento.

Fuente: OCDE (1998).

Desde 1998 un número creciente de países, incluidos muchos países en desarrollo, han aprobado leyes sobre la competencia y han dado los primeros pasos para reprimir el poder de los carteles, incluidos los carteles internacionales. Sin embargo, en la práctica los países en desarrollo pueden carecer de la capacidad necesaria para investigar con eficacia los carteles internacionales y hacer cumplir las leyes.

Aunque muchos países en desarrollo prohíben los carteles, se ha visto que las empresas participantes venden ampliamente sus productos en estos países. De todos modos, han sido raras las procesos y los pleitos civiles en los países en desarrollo (Levenstein y Suslow 2004). Los carteles internacionales que se ha comprobado que existen y se han enjuiciado han sido detectados y multados predominantemente por las autoridades encargadas de la competencia en el mundo desarrollado, como los Estados Unidos y la Unión Europea. Connor y Helmers (2006) informan de que los carteles en Europa acaparan 22% de las multas impuestas, los carteles de Norteamérica 17% y el resto del mundo sólo 5%. Los procesos por daños privados en Norteamérica extraen por los menos 43% de las multas totales impuestas a los carteles internacionales. Existe, pues una brecha importante entre los perjuicios causados a los países en desarrollo por los carteles internacionales y el número de carteles internacionales enjuiciados en estos países.

Recuadro 42: Problemas para disuadir a los carteles

Los países en desarrollo se enfrentan con problemas para instaurar mecanismos eficaces de cumplimiento de la ley.

El Proyecto 7-UP de CUTS se inició para comprender y analizar mejor los problemas de los regímenes de la competencia en siete países en desarrollo (Kenya, República Unida de Tanzania, Zambia, Sudáfrica, Sri Lanka, Pakistán e India). El proyecto dio los siguientes resultados:

- La creación de instituciones se ve obstaculizada por limitaciones presupuestarias y por la dificultad de atraer y retener personal competente y calificado (especialmente abogados), debido a los bajos salarios y a la falta de una contratación y capacitación sistemáticas.
- El cumplimiento de las leyes y el tratamiento de los casos resulta dificultado por la insuficiencia o falta de claridad jurídica al tratar los casos. La falta de capacidad investigadora hace muy difícil que las autoridades traten sensatamente los casos.

El proyecto data de 2003 y estudió un número limitado de jurisdicciones, pero pueden existir problemas similares en otros países en desarrollo.

Fuente: CUTS (2003).

DISUASIÓN INSUFICIENTE

Podría argumentarse diciendo que no importa dónde se juzga a los carteles internacionales: una acción eficaz emprendida por las autoridades encargadas de la competencia de los países desarrollados, que desemboque en una desagregación del cartel internacional, tendrá también efectos de derrame beneficiosos en los países en desarrollo. En especial, la posibilidad de que las empresas extranjeras perjudicadas por los carteles internacionales demanden en los tribunales de los Estados Unidos, que tienen el poder de asignar daños y perjuicios triples, puede ser atractiva y puede constituir un elemento de disuasión poderoso (véase el análisis pormenorizado de Schmidt 2006).

Sin embargo, hay razones que explican la insuficiencia de las acciones de los países desarrollados para proteger los intereses de los productores de los países en desarrollo. En primer lugar y de modo especial, las leyes nacionales sobre la competencia se aplican a los carteles internacionales si y solamente si tienen efectos anticompetitivos dentro del correspondiente país (véase un examen de la legislación y la jurisprudencia de los Estados Unidos en Haas 2003 y Schmidt 2006). Esto significa que los países en desarrollo no pueden confiar en las iniciativas de cumplimiento de la ley anticartel en los países desarrollados si el cartel no perjudica también a los consumidores del país desarrollado.

Incluso cuando existe el riesgo de que el cartel sea enjuiciado en las economías en desarrollo, este riesgo puede no crear una disuasión suficiente para que los carteles internacionales renuncien a desarrollar actividades anticompetitivas en los mercados de los países en desarrollo. Esto se debe a que a menudo

son demasiado bajas las multas y otras sanciones impuestas a los participantes en los carteles sobre la base de la acción nacional de cumplimiento de la ley. Los carteles internacionales pueden extraer recargos en todo el mundo y Connor (2007) ha constatado que incluso el importe máximo de las sanciones legales en los Estados Unidos, que es de ocho veces los recargos impuestos en los Estados Unidos, son insuficientes para disuadir a los carteles mundiales, aunque pueden disuadir a carteles puramente nacionales. Es evidente que las medidas de los países desarrollados contra los carteles internacionales no bastan por sí mismas para proteger a los productores de los países en desarrollo. A fin de complementar las multas impuestas por los tribunales de los países desarrollados es importante que los países en desarrollo también enjuicien a los carteles internacionales que les perjudican.

EL RETO DE LOS CARTELES DE EXPORTACIÓN

Los carteles de exportación que centran sus actividades en el aumento de los precios y la extracción de beneficios adicionales solamente en los mercados de exportación (para evitar su enjuiciamiento en el mercado nacional) plantean cuestiones importantes a los países en desarrollo. Estas cuestiones implican retos jurisdiccionales y prácticos que son en cierta medida diferentes de los planteados por carteles internacionales tradicionales.

En muchos casos, los carteles de exportación actúan protegidos por el paraguas de las exenciones legales de los países de origen de las empresas participantes. La lógica de estas exenciones es que la conducta implicada no perjudica a los consumidores del mercado nacional; en consecuencia no concierne (o por lo menos no es la preocupación primaria) a la autoridad encargada de la competencia del país de origen. Sin embargo, este enfoque plantea cuestiones para los consumidores de los mercados de exportación, especialmente los de los países en desarrollo, que pueden carecer de los recursos o los conocimientos necesarios para responder a las consecuencias negativas de este comportamiento, especialmente cuando las empresas implicadas están situadas en el exterior.

Jenny y Mehta (2012) resumen las repercusiones de estos arreglos y los motivos por los que suelen evitar las demandas judiciales:

“Los carteles de exportación tienen una influencia importante en los precios en general y en los movimientos de precios de los productos primarios en particular. Las autoridades encargadas de la competencia en los países de origen de los carteles de exportación no actúan contra ellos porque los carteles de exportación no afectan los mercados nacionales de los cartelistas.

Las autoridades encargadas de la competencia de los países víctimas de los carteles carecen de los poderes necesarios para actuar contra los carteles de exportación, cuyos perjuicios sufren por diversas razones. Pueden carecer de jurisdicción extraterritorial (como demostró el proceso incoado por la India contra el cartel de la ceniza de soda basado en los Estados Unidos con arreglo a la Ley (hoy repelida) de 1969 sobre Monopolios y Prácticas Comerciales Restrictivas); la doctrina de la obligación soberana puede impedirles enjuiciar los carteles de exportación patrocinados por el Estado; es posible que no tengan los medios para reunir las pruebas necesarias para condenar a los autores, aunque tengan la necesaria jurisdicción o pueden estar sometidas a la presión de sus Gobiernos para no actuar contra ellos a fin de no exponer el país a represalias que pongan en peligro su economía y sus propios carteles de exportación patrocinados por el Estado.”

Ha habido llamamientos insistentes para eliminar las exenciones de las leyes nacionales de la competencia para los carteles de exportación; el debate sigue su curso y en la práctica no ha provocado un cambio de política radical hasta la fecha (véase para este debate: Bhattacharjea 2004; Levenstein y Suslow 2005; Fröberg (sin fecha), Sweeney 2007 y Hoekman y Saggi 2007). A consecuencia de ello, los países en desarrollo actualmente no pueden simplemente externalizar a los países desarrollados sus iniciativas contra los carteles de exportación.

Algunos afirman que la cooperación entre los productores de los países en desarrollo puede realmente tener efectos positivos sobre su capacidad para participar en el comercio internacional. Sin embargo, debería recordarse que la literatura empírica no ha llegado generalmente a conclusiones sobre los beneficios generales de los carteles de exportación, en cuanto a la eficiencia. Ejemplos de algunos arreglos de carteles y

otros arreglos de cooperación demuestran que pueden afectar negativamente los productores de los países en desarrollo (véase Jenny 2012). Los posibles efectos positivos y negativos de los carteles de exportación deberán ponderarse por lo tanto cuidadosamente según sean las circunstancias especiales de cada caso.

LOS CARTELES DE EXPORTACIÓN Y LAS EMPRESAS MIXTAS

Otra distinción importante que debe señalarse es la existente entre los auténticos carteles de exportación y las empresas mixtas. Los auténticos carteles de exportación se ocupan sólo de manipular los precios y la producción para aumentar los beneficios de las empresas participantes. Normalmente no incluyen una cooperación útil entre las empresas participantes, por ejemplo en forma de investigación conjunta o de arreglos de comercialización. Sin embargo, las empresas mixtas pueden incluir esta cooperación y en general deberían juzgarse con un baremo distinto.

Como señalaron Fröberg (sin fecha) y Sweeney (2007), cuando hay carteles de exportación auténticos y nocivos lo más probable es que extraigan beneficios ultracompetitivos o que se excedan en los recargos impuestos en los países en desarrollo importadores, porque a menudo se enfrentan allí con una competencia interior limitada. Por lo tanto la falta de actividades de cumplimiento de la ley contra estos carteles puede suponerse que afectará desproporcionadamente los negocios de los países en desarrollo. En consecuencia, los países en desarrollo precisan medios adecuados para evaluar los efectos de los carteles de exportación en los mercados internacionales y para combatirlos cuando y donde sea necesario para promover la competitividad de las exportaciones. Habida cuenta de las limitaciones de las leyes nacionales sobre la competencia, la cooperación internacional puede ofrecer algunas de las respuestas que permitan encontrar soluciones adecuadas.

LEYES MÁS DURAS Y MAYOR COMPETENCIA

La cooperación internacional entre las autoridades encargadas de la competencia puede ayudar a los países en desarrollo a hacer cumplir con eficacia sus leyes nacionales contra los carteles al mejorar su capacidad para detectar e investigar los carteles internacionales. La “Recomendación del Consejo relativa a una acción eficaz contra los carteles centrales” de la OCDE de 1998 reconoció los intereses comunes que tienen los países para hacer cumplir sus leyes contra estos carteles y recomendó la cooperación internacional, como se expone en el recuadro 43. Además la Red Internacional de la Competencia, que reúne organismos encargados de la competencia de un gran número de países, desarrollados y en desarrollo, ha desempeñado un papel importante en la promoción de un cumplimiento efectivo de las leyes anticartel (véase www.internationalcompetitionnetwork.org).

El segundo y tercer informes sobre la aplicación de estas recomendaciones señalaron que desde 1998 la cooperación internacional para descubrir, investigar y enjuiciar los carteles ha alcanzado niveles sin precedentes. Se han aplicado con éxito nuevas estrategias, como inspecciones sin previo aviso, coordinadas y simultáneas en varias jurisdicciones. Las exenciones por confidencialidad en casos de peticiones simultáneas de clemencia han creado más oportunidades para la cooperación entre múltiples jurisdicciones.

Hay más países que nunca cooperando mediante el intercambio de conocimientos y experiencias en el cumplimiento de las leyes anticartel, en especial en materia de técnicas de investigación. El número de acuerdos bilaterales de cooperación ha aumentado considerablemente (OCDE 2005).

Recuadro 43: Recomendación sobre la cooperación internacional para prohibir los carteles

La Recomendación de la OCDE de 1998 sobre la cooperación internacional y la cortesía para aplicar las leyes que prohíben los carteles centrales dice lo siguiente:

1. Los países miembros tienen un interés común en prevenir los carteles centrales y deberían cooperar entre sí para hacer cumplir sus leyes contra estos carteles. En relación con ello deberían buscar medios de mejorar la cooperación mediante principios positivos de cortesía aplicables a las peticiones de que otro país remedie el comportamiento anticompetitivo que afecta negativamente a ambos países, y deberían llevar a cabo sus propias actividades de cumplimiento con arreglo a los principios de la cortesía cuando afectan intereses importantes de otros países.
2. La cooperación entre los países miembros para dar respuesta a los carteles centrales debería tener en cuenta los siguientes principios:
 - a) El interés común para prevenir los carteles centrales justifica generalmente la cooperación, siempre que esta cooperación sea compatible con las leyes, reglamentaciones e intereses importantes del país solicitado.
 - b) En la medida en que sea compatible con sus propias leyes, reglamentaciones e intereses importantes y sujeto a salvaguardas eficaces para proteger información comercialmente delicada y otra información comercial, el interés mutuo de los Estados miembros para prevenir los carteles centrales justifica una cooperación que podría incluir compartir documentos e información en posesión suya con autoridades extranjeras encargadas de la competencia e información en nombre de estas autoridades, sobre una base voluntaria y, si es preciso, recurriendo a procesos de apremio.
 - c) Un país miembro puede negarse a cumplir con una petición de asistencia o limitar o condicionar su cooperación aduciendo que no considera el cumplimiento de la petición conforme con sus leyes o reglamentaciones o que no responde a sus intereses importantes o por cualquier otro motivo, incluidas limitaciones de los recursos de la autoridad encargada de la competencia o la falta de interés mutuo en la investigación o proceso en cuestión.
 - d) Los países miembros deben acordar la celebración de consultas sobre cuestiones relativas a la cooperación. A fin de establecer un marco de cooperación para tratar los carteles centrales, se alienta a los países miembros a que consideren la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales o multilaterales u otros instrumentos que respondan a estos principios.
3. Se alienta a los países miembros a que examinen todos los obstáculos que impiden su cooperación eficaz en el cumplimiento de las leyes contra los carteles centrales y a considerar acciones, incluidas leyes nacionales o acuerdos bilaterales o multilaterales u otros instrumentos, que hagan posible eliminar o reducir estos obstáculos de modo compatible con sus intereses importantes.

Fuente: OCDE (1998).

LIMITACIONES IMPORTANTES

A pesar de los progresos realizados persisten importantes limitaciones en el seguimiento de los carteles internacionales. Por ejemplo hay una falta de coordinación de los programas nacionales de clemencia: los programas para alentar a los miembros individuales de los carteles a “desertar” y denunciar el cartel a las autoridades a cambio de la impunidad o de multas reducidas. Esto limita la capacidad de las autoridades encargadas de la competencia de pasar información confidencial a sus contrapartes de otras jurisdicciones, especialmente si faltan mecanismos oficiales de cooperación (OCDE 2002 y OCDE 2005). De modo más general, pueden existir mecanismos sólidos de cooperación entre los países que ya disponen de estructuras sólidas de cumplimiento de la ley, pero esto se da mucho menos en el caso de las autoridades encargadas de la competencia de los países en desarrollo. Estas últimas pueden precisar asistencia, pero no están en condiciones de ofrecer a cambio información o capacidad investigadora (Jenny 2002, Lee 2005). Jenny (2002) señaló a este respecto lo siguiente:

“...las autoridades encargadas de la competencia de países desarrollados importantes quizá teman que concertar un acuerdo de cooperación con la autoridad encargada de la competencia de un país pequeño o en desarrollo sólo sirva para exponerlas a numerosas peticiones de asistencias, mientras que los acuerdos en sí no les van a reportar muchas ventajas.”

Además, estas iniciativas sólo se aplican a los carteles internacionales y no a los carteles de exportación descritos antes. Por lo tanto algunos autores se preguntan qué mecanismos o iniciativas adicionales de cooperación serían deseables, o posibles, para superar los obstáculos a la convergencia de políticas y a la posible armonización de las leyes sobre la competencia (véase Bhattacharjea 2006, Sokol 2009 y Anderson 2011).

Jenny (2002) sugiere que los dos factores más importantes para el desarrollo de niveles superiores de cooperación internacional son la rápida mundialización de algunos mercados y la proliferación de países que adoptan leyes antitrust. Las cuestiones planteadas por estos dos elementos no están tratadas adecuadamente en los acuerdos bilaterales o regionales de cooperación. Estos pactos se conciertan generalmente entre las autoridades de los países en desarrollo y han demostrado ser cada vez más engorrosos e inadecuados para responder plenamente a los desafíos de la mundialización.

Algunas autoridades creen que la celebración de más debates internacionales en un nivel multilateral podría abrir el camino a una mejor comprensión y consenso comunes sobre las cuestiones sustantivas planteadas. Estos debates podrían considerar, por ejemplo, la necesidad de establecer formas más profundas de cooperación, complementadas por la convergencia de normas sustantivas a lo largo del tiempo y aprovechando la labor de distintos foros, como los de la OCDE y la UNCTAD.

En relación con los carteles de exportación, hay factores jurisdiccionales y prácticos que limitan la capacidad de los países de responder a sus efectos (potencialmente) nocivos. En este contexto Jenny y Mehta (2012) sugieren lo siguiente:

“Ha llegado el momento de que la [OMC] emprenda un estudio serio y desapasionado sobre los efectos de la reglamentación de los carteles de exportación y sobre el régimen jurídico adecuado. Este estudio debería distinguir entre los carteles de exportación que pueden mejorar realmente las oportunidades de exportación de los pequeños países, que de otro modo no tendrían acceso a los mercados de exportación, y los carteles de exportación que no tienen estos valores de redención y se limitan a vivir de renta y a reducir la competencia en lugar de mejorarla.”

Para los países en desarrollo y para sus comunidades empresariales es importante disponer de una voz potente en estos debates para poder dar forma al futuro de la política de la competencia en el plano internacional. Un posible objetivo sería un marco multilateral de cooperación sobre la competencia que prevea mecanismos transparentes, justos y eficaces para un cumplimiento óptimo de las políticas nacionales sobre la competencia, respetando al mismo tiempo la soberanía de todos los participantes.

CONCLUSIÓN

El presente capítulo se ha ocupado de los carteles internacionales, sus efectos sobre las empresas de los países en desarrollo y si las respuestas políticas son suficientes o no para tratarlos adecuadamente. Los resultados principales pueden definirse del siguiente modo: los carteles internacionales emplean estrategias que pueden anular en gran medida los beneficios que los países esperan obtener de la liberalización comercial en los sectores afectados. Desde la perspectiva de las empresas de los países en desarrollo, estos beneficios consisten en precios más bajos para los insumos necesarios y nuevas oportunidades de exportación mediante la apertura de los mercados extranjeros. Los carteles internacionales reducen directamente estos beneficios porque aumentan los costos de los insumos para los productores de los países en desarrollo, lo que disminuye su competitividad, y mantienen fuera de los mercados a las empresas que no son del cartel.

Estos efectos negativos no son despreciables. Al mismo tiempo las medidas para hacer cumplir las leyes contra los carteles internacionales se han aplicado principalmente en las economías desarrolladas: siempre y en la medida en que hacerlo beneficiaba a los países desarrollados, porque los carteles afectaban sus mercados. Varios factores indican que los países en desarrollo no pueden ni deben confiar exclusivamente en las acciones de los países desarrollados para combatir las prácticas anticompetitivas que preocupan a sus empresas. En primer lugar, es posible que los intereses no estén alineados en todos los casos, como demuestran las numerosas exenciones concedidas a los carteles de exportación. Incluso cuando están plenamente alineados, los países en desarrollo tienen interés en contribuir a la disuasión de los carteles internacionales aprobando ellos mismos leyes sobre la competencia y haciéndolas cumplir. Es probable que resulten menos afectados y que deban pagar recargos más bajos, y la actividad adicional de cumplimiento de la ley contribuirá a desalentar a los carteles internacionales que pueden imponer recargos en todo el mundo con sus prácticas anticompetitivas.

Las leyes nacionales sobre la competencia son el primer paso importante en la lucha efectiva contra los carteles internacionales, pero se precisa la cooperación y la coordinación internacionales para contrarrestar los carteles con operaciones mundiales y para encontrar respuestas adecuadas a las distorsiones de los mercados internacionales causadas por los carteles de exportación. Se reconoce cada vez más esta necesidad y pueden señalarse algunas evoluciones positivas. Sin embargo, se precisa una mayor cooperación para idear mecanismos transparentes, justos y efectivos que disuadan de modo eficaz la actuación de los carteles en los países en desarrollo, respetando al mismo tiempo su soberanía nacional.

REFERENCIAS

Anderson, Robert D. (2011). 'Systemic Implications of Deeper Transatlantic Convergence in Competition/Antitrust Policy.' En Simon J. Evenett y Robert M. Stern (encarg. de la ed.), *Systemic Implications of Transatlantic Regulatory Cooperation and Competition*. World Scientific Studies in International Economics, vol. 15. Capítulo 7, págs. 197-235.

Anderson, Robert D. y Frédéric Jenny (2005). 'Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy.' En Erlinda Medalla (encarg. de la ed.), *Competition Policy in East Asia* (Routledge) capítulo 4.

Bhattacharjea, Aditya (2004). 'Export Cartels: A Developing Country Perspective,' Documento de trabajo No. 120, Centre for Development Economics, Delhi School of Economics. Disponible en: <http://www.cdeds.org/pdf/work120.pdf>.

_____ (2006). 'The Case for a Multilateral Agreement on Competition Policy: A Developing Country Perspective.' 9 *Journal of International Economic Law* 2, págs. 293-323.

Clarke, Julian L. y Simon J. Evenett (2003). 'The Deterrent Effects of National Anti-cartel Laws: Evidence from the International Vitamins Cartel,' 48 *Antitrust Bulletin*, págs. 689-726.

Comisión Europea (2011). Zero Tolerance for International Cartels. Discurso de Alexander Italianer, Director General, Dirección General de Competencia. Pronunciado en el Taller sobre carteles de ICN 2011, Brujas, Bélgica. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2011_11_en.pdf.

Connor, John M. (2003). 'Antitrust Issues: Global Cartels, Competition Law, and the New Economy.' En Roger Sugden y otros (encarg. de la ed.), *Urban and Regional Prosperity in a Globalised New Economy*. Londres. Elgar.

_____ (2004). 'Global Antitrust Prosecutions of Modern International Cartels.' 4 *Journal of Industry, Competition and Trade* 3, págs. 239-267. Borrador disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=611886.

_____ (2007). Optimal Deterrence and Private International Cartels. Research Paper, Department of Economics, Purdue University. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=787927.

Connor, John M. y C. Gustav Helmers (2006). 'Statistics on Modern Private International Cartels, 1990-2005,' Documento de trabajo No. 07-01 de la AAI. Disponible en: <http://antitrustinstitute.org/~antitrust/node/10720>.

Connor, John M. y Yuliya Bolotova (2005). Cartel Overcharges: Survey and Meta-Analysis. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=788884>.

CUTS (2003). Pulling Up Our Socks. Briefing Paper No. 1/2003. Disponible en: <http://www.cuts-international.org/pdf/CCIER-1-2003.pdf>.

Feenstra, Robert (1999). World Trade Flows, 1980-1997, with Production and Tariff Data (Center for International Data at UC Davis). Una versión diferente abarcando de 1962 a 2000 está disponible libremente en <http://www.nber.org/papers/w11040.pdf>.

Fröberg, Martin (sin fecha). Developing Countries and International Trade: The Occurrence and Prevention of Export Cartels. Universidad de Maastricht. Disponible en: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=15750>.

Haas, Ryan A. (2003). 'Act Locally, Apply Globally: Protecting Consumers from International Cartels by Applying Domestic Antitrust Law Globally'. 15 *Loyola Consumer Law Review* 2, págs. 99-124.

Hoekman, Bernard y Kamal Saggi (2007). 'Tariff bindings and bilateral cooperation on export cartels'. 83 *Journal of Development Economics* 1, págs. 141-156.

Jenny, Frédéric (2002). International Cooperation on Competition: Myth, Reality and Perspective. Documento presentado en la University of Minnesota Law School Conference on Global Antitrust Law and Policy. Disponible en: <http://www.ijl.org/courses/documents/HC2003.Jenny.pdf>.

_____ (2012). 'Export Cartels in Primary Products: the Potash Case in Perspective'. En Simon J. Evenett y Frédéric Jenny (encarg. de la ed.), *Trade, Competition and the Pricing of Commodities* (Londres: Centre for Economic Policy Research, publicado en febrero de 2012).

Jenny, Frédéric y Pradeep S. Mehta (2012). 'Global problems & solutions'. *The Financial Express*, puesto en línea el 13 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.financialexpress.com/news/global-problems-&-solutions/899105/0>.

Klein, Joel (1999). The War against International Cartels: Lessons from the Battlefield. Address to the Fordham Corporate Law Institute 26th Annual Conference on International Antitrust Law & Policy. Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Disponible en: <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/3747.htm>

Lee, Jae Sung (2005). Towards a Development-Oriented Multilateral Framework on Competition Policy. Bepress Legal Series. (Documento de trabajo 785). Disponible en: <http://law.bepress.com/expresso/eps/785>.

Levenstein, Margaret C. y Valerie Y. Suslow (2004). 'Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy'. 71 *Antitrust Law Journal* 3 (2004), págs. 801-852.

_____ (2005). 'The Changing International Status of Export Cartel Exemptions'. 20 *American University International Law Review*, págs. 785-828.

_____ (2008). 'International Cartels'. Dos números de *Competition Law and Policy* 1107 (ABA Section of Antitrust Law 2008), págs. 1107-1126.

_____ (2011). 'Breaking Up Is Hard to Do: Determinants of Cartel Duration.' 54 *Journal of Law and Economics* 2 (mayo de 2011), págs. 455-492.

OCDE (2000). Hard Core Cartels. Servicio de Publicaciones de la OCDE, París, Francia. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/63/2752129.pdf>.

_____ (2002). Fighting Hard Core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes. Servicio de Publicaciones de la OCDE, París, Francia. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/16/2474442.pdf>.

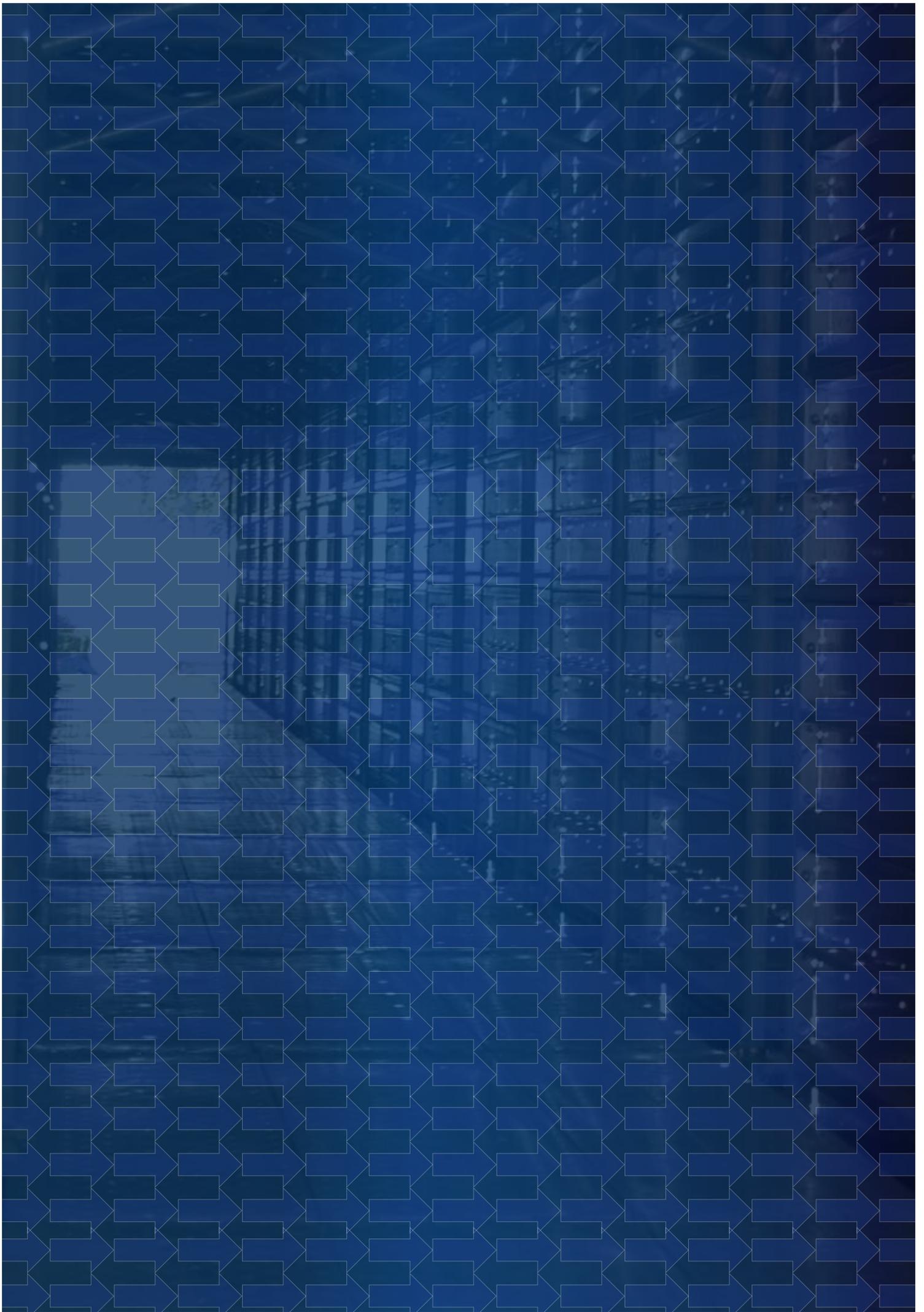
_____ (2005). Hard Core Cartels: Third report on the implementation of the 1998 Council Recommendation. Servicio de Publicaciones de la OCDE, París, Francia. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/1/35863307.pdf>.

Schmidt, Jonathan T. (2006). 'Keeping U.S. Courts Open to Foreign Antitrust Plaintiffs: A Hybrid Approach to the Effective Deterrence of International Cartels'. 31 *The Yale Journal of International Law*, págs. 211-264.

Sokol, D. Daniel (2009). 'What Do We Really Know About Export Cartels and What is the Appropriate Solution?' Universidad de Florida. Legal Studies Research Paper No. 2009-05. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/paper.cfm?abstract_id=1144003.

Sweeney, Brendan (2007). 'Export Cartels: Is There a Need for Global Rules'? 10 *Journal of International Economic Law* 1, págs. 87-115.

Yu, Yinne (2003). The Impact of Private International Cartels on Developing Countries. Honors Thesis. Department of Economics, Stanford University. Disponible en: http://economics.stanford.edu/files/Theses/Theses_2003/Yu.pdf.



CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La presente obra ha explorado los efectos negativos que las prácticas anticompetitivas y las estructuras de mercado pueden causar en las perspectivas y la prosperidad de los exportadores de las economías en desarrollo y en transición, al limitar su acceso a los mercados y debilitar sus capacidades productivas. Se han expuesto tres categorías principales de prácticas anticompetitivas:

- Monopolios y carteles que tienen su origen en sectores básicos de infraestructura (transporte, telecomunicaciones y energía) de los cuales dependen las empresas orientadas a la exportación;
- Prácticas y estructuras de mercado anticompetitivas en los sectores internacionales de distribución y minoristas, que dificultan a los productores de los países en desarrollo acceder por primera vez a los mercados lucrativos de los países desarrollados;
- Carteles internacionales (arreglos secretos de fijación de precios entre empresas multinacionales) que aumentan los costos de los insumos de los exportadores de los países en desarrollo o limitan las tecnologías y los bienes de insumo a los que tienen acceso.

La presente obra ofrece ejemplos de las correspondientes prácticas, basándose para ello en la labor de organizaciones internacionales como la UNCTAD y la OCDE, de organismos nacionales encargadas de la competencia en las economías en desarrollo, de organizaciones no gubernamentales como CUTS y de la literatura académica. Las medidas para contrarrestar estas prácticas comprenden la aprobación y cumplimiento de unas leyes nacionales sobre la competencia efectivas y reformas estructurales fundamentales, como separar los componentes competitivos y no competitivos de los sectores de infraestructura, cuando sea posible hacerlo. La presente obra también se ha ocupado de las posibilidades que ofrece una mejor cooperación internacional para solucionar el problema de las prácticas anticompetitivas.

La exposición de ejemplos concretos y de principios sobre el cumplimiento de las leyes ha proporcionado algunas ideas útiles. Se ha hecho hincapié en algunos aspectos de estas ideas en los distintos capítulos, pero vale la pena recordarlos y ampliar los temas esenciales.

RESPUESTA A LOS MONOPOLIOS DE INFRAESTRUCTURA

En la respuesta que debe darse a los monopolios de infraestructura y cuestiones conexas han surgido tres enseñanzas generales:

- **Enfocar las reformas pertinentes de modo amplio, como una dimensión de la política económica nacional y no solamente del cumplimiento de las leyes sobre la competencia.** Las medidas para fortalecer la competencia serán un complemento importante de otras reformas (por ejemplo, la privatización) encaminadas a mejorar el rendimiento de los servicios de infraestructura pública. Una aplicación eficaz de estas medidas ofrece importantes beneficios potenciales para los usuarios, incluidas las empresas (muy) orientadas a la exportación.
- **Aprovechar el cambio tecnológico y comprender mejor las cuestiones relativas a la estructura industrial para aumentar la competencia en los servicios de infraestructura.** Las medidas que promueven la competencia comprenden la separación de segmentos potencialmente competitivos (por ejemplo, la explotación de los ferrocarriles o la producción de electricidad) de los segmentos que constituyen monopolios naturales auténticos (por ejemplo, las vías de los ferrocarriles o las líneas de transmisión de la electricidad), y también la introducción de regímenes de acceso competitivo y medidas conexas.
- **Evitar un enfoque uniforme o generalizado de la aplicación de reformas estructurales orientadas a la competencia en todos los sectores y países.** La evidencia y la opinión de los expertos aconsejan un enfoque adaptado a cada caso, ponderando los beneficios y costos potenciales de medidas específicas de reforma y reestructuración. Teniendo en cuenta esta salvedad importante, la evidencia sugiere que las reformas en bien de la competencia como las expuestas en la presente obra pueden contribuir de modo muy importante al dinamismo económico y al éxito y competitividad de los exportadores de los países en desarrollo.

RESPONDER AL PODER DE LOS COMPRADORES EN LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE DISTRIBUCIÓN

No debe adoptarse un enfoque generalizado para resolver cuestiones de monopsonio (poder del comprador) en los sistemas internacionales de distribución. Las vinculaciones verticales entre productores y servicios de comercialización o distribución a menudo sirven fines legítimos que mejoran la eficiencia. Es mejor vigilar las tendencias a la consolidación en los mercados en etapas anteriores de la cadena y la proliferación de vinculaciones verticales para asegurarse de que no excluyen a nuevos competidores de los países en desarrollo y de que la distribución de los ingresos se desarrolla de modo equitativo.

BENEFICIOS Y LÍMITES DE LOS ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE LA COMPETENCIA

Las leyes nacionales sobre la competencia y la vigilancia llevada a cabo por los organismos nacionales encargados de la competencia representan una parte importante de la solución, como demuestra el examen de casos en el sector de la agroalimentación. Sin embargo, quizá no sean suficientes para resolver toda la gama de cuestiones con que se enfrentan los exportadores de los países en desarrollo en estos sectores. Una consideración subyacente esencial es que, en general, las leyes nacionales sobre la competencia y las correspondientes políticas de cumplimiento en jurisdicciones desarrolladas importantes se ocupan primero y sobre todo de las prácticas y las estructuras de mercado que repercuten negativamente en los propios consumidores de la jurisdicción. Cuando el efecto del comportamiento anticompetitivo se manifiesta principalmente en el extranjero (como sucede con las prácticas o estructuras de mercado en un país desarrollado que afectan negativamente a los exportadores de los países en desarrollo), los organismos encargados de la competencia en los mercados desarrollados pueden considerar que no hay motivo suficiente para actuar. Al mismo tiempo, los organismos nacionales encargados de la competencia de los países en desarrollo pueden ser incapaces de influir en las estructuras y comportamiento de los mercados extranjeros. Esto plantea saber qué respuestas adicionales se precisan, o si se precisan, para prestar asistencia a los exportadores de los países en desarrollo a fin de que puedan obtener todos los beneficios del comercio internacional a medida que sus productos avanzan por la cadena mundial de valor.

RESPUESTA A LOS CARTELES

Un conjunto relacionado de cuestiones se refiere a los perjuicios causados por los carteles internacionales a los consumidores de los países en desarrollo, en especial a las empresas que intentan triunfar en los mercados de exportación. Los numerosos ejemplos presentados en el capítulo 4 demuestran que este problema no es en absoluto hipotético. Los carteles internacionales han causado y siguen causando pérdidas importantes de bienestar a los países en desarrollo, entre otras cosas aumentando los costos de los insumos de sus proveedores y menoscabando así su competitividad. Los miembros de los carteles para proteger sus beneficios a menudo desarrollan actividades que pueden impedir la entrada de exportadores activos de países en desarrollo en los mercados lucrativos controlados por ellos.

Es cierto que los países en desarrollo han conseguido importantes beneficios colaterales derivados del enjuiciamiento y condena de carteles internacionales por los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados. Sin embargo, hay motivos importantes para afirmar que los países en desarrollo no pueden ni deben confiar exclusivamente en las iniciativas de cumplimiento de la ley de los países desarrollados. Redunda claramente en su interés desarrollar su propia capacidad de investigar y enjuiciar las prácticas anticompetitivas¹.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La presente obra ha planteado una cuestión importante: saber si pueden precisarse formas más intensas de cooperación internacional para contrarrestar los daños causados por los arreglos anticompetitivos como los

¹ Algunas organizaciones internacionales, además de algunos organismos nacionales encargados de la competencia, prestan asistencia para desarrollar estas capacidades.

carteles internacionales. La forma concreta de estos mecanismos se sigue debatiendo y supera el alcance de la presente obra. Como se ha señalado en el capítulo 4, algunas autoridades creen que la celebración de otros debates en un plano multilateral y en un foro intergubernamental adecuado podrían abrir el camino a una mejor comprensión y consenso comunes sobre las cuestiones sustantivas planteadas. Estos debates podrían examinar, por ejemplo, la necesidad de instaurar formas más profundas de cooperación para el cumplimiento de las leyes sobre la competencia, complementadas por la convergencia de normas sustantivas a lo largo del tiempo (véase una exposición al respecto en Anderson y Jenny 2005). En cuanto a la cuestión específica de los carteles de exportación, Jenny y Mehta (2012) han sugerido que “ha llegado el momento de que [la OMC] emprenda un estudio serio y desapasionado sobre los efectos del régimen jurídico que sería adecuado para reglamentar [estos arreglos]”. Sin aceptar necesariamente estas opiniones, está justificado decir que las personas encargadas de formular políticas de los países en desarrollo y sus asesores comerciales deberían estudiarlas y reflexionar sobre ellas (véase antecedentes relacionados con el tema en Bhattacharjea 2004).

UNA FUNCIÓN PARA LAS EMPRESAS Y SUS ASOCIACIONES

Un tema unificador de la presente obra ha sido la necesidad de que las empresas, individualmente, y sus asociaciones pertinentes se informen y participen en debates sobre las distintas prácticas. Las empresas y sus asociaciones pueden ayudar a quienes formulan políticas de la competencia y a las autoridades encargadas de la competencia a conseguir un entorno competitivo más justo por lo menos de las tres maneras siguientes:

- En un plano amplio, pueden desempeñar una función crucial recabando apoyo político para las iniciativas y reformas de reestructuración.
- Puede aportar contribuciones esenciales al diseño de estas iniciativas. Esto es especialmente importante, por ejemplo, en relación con las reformas de la infraestructura donde el diseño apropiado de las medidas pertinentes suele ser específico de cada situación.
- Por último, las empresas usuarias y sus asociaciones pueden prestar un servicio muy importante transmitiendo a las autoridades competentes denuncias sobre supuestas violaciones de las leyes sobre la competencia; por ejemplo, la fijación de precios por carteles internacionales o nacionales. Equipar a las empresas usuarias y sus asociaciones con medios para hacer todo esto ha sido un objetivo básico de la presente obra.

Es cierto que no existe una respuesta general sobre cómo combatir mejor las prácticas anticompetitivas. La presente obra no favorece este enfoque. Las autoridades que contemplan intervenir deben ponderar cuidadosamente los beneficios y los costos potenciales de esta intervención y garantizar que sirva alguna lógica económica bien formulada. Además, las elecciones y las iniciativas dependen de factores como el volumen, el nivel de desarrollo y la capacidad institucional de cada país. El objetivo de la presente obra no es oscurecer la necesidad de estas elecciones, sino fundamentar las decisiones que se adopten y permitir a las empresas orientadas a la exportación y a otros ciudadanos de los países en desarrollo que participen de forma útil en el debate.

REFERENCIAS

Anderson, Robert D. y Frédéric Jenny (2005). ‘Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy’. En Erlinda Medalla (encarg. de la ed.), *Competition Policy in East Asia* (Routledge) capítulo 4.

Bhattacharjea, Aditya (2004). ‘Export Cartels: A Developing Country Perspective,’ Documento de trabajo No. 120, Centre for Development Economics, Delhi School of Economics. Disponible en: <http://www.cdcedse.org/pdf/work120.pdf>.

Jenny, Frédéric y Pradeep S. Mehta (2012). ‘Global problems & solutions’. *The Financial Express*, puesto en línea el 13 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.financialexpress.com/news/global-problems-&-solutions/899105/0>.



La marca de la
gestión forestal
responsable

Impresión: Phoenix Design Aid A/S, Dinamarca.
ISO 14001/ISO 9001, certificada y aprobada
como empresa neutra respecto del CO₂.

Impreso en papel inocuo para el medio ambiente
(libre de cloro) con tintas de base vegetal. El
material impreso es reciclable.

La version PDF de esta publicación puede descargarse
gratuitamente del sitio del ITC en: **[www.intracen.org/
publications](http://www.intracen.org/publications)**

Las publicaciones impresas están en venta en el sitio del ITC:
www.intracen.org/eshop



Centro de
Comercio
Internacional



USD 50
ISBN 978-92-9137-409-0



55000

