

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/174

2 de julio de 2001

(01-3292)

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

Original: inglés

## COMUNICACIÓN DEL CANADÁ

Se ha recibido de la Delegación Permanente del Canadá la siguiente comunicación, de fecha 28 de junio de 2001, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

Durante los últimos cuatro años, el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia ha tenido la oportunidad de tratar una amplia variedad de temas. El Canadá ha apoyado activamente el cumplimiento de las prioridades analíticas y educativas del Grupo de Trabajo. Las últimas contribuciones del Canadá sobre las actividades de promoción de las autoridades encargadas de la competencia, así como sobre la cooperación entre países en asuntos relativos a la competencia, pretenden tratar de manera práctica y concreta algunos aspectos de la internacionalización de las políticas de competencia, en particular los relacionados con los retos que enfrentan los países en desarrollo.

A estas alturas de la labor del Grupo de Trabajo, la "Lista Recapitulativa Actualizada" del Presidente es útil por ofrecer en detalle de las preguntas planteadas por los miembros del Grupo que todavía requieren alguna atención. Si bien muchas de estas preguntas ya han sido atendidas en documentos antes presentados al Grupo de Trabajo, o en los debates subsiguientes a su presentación, debería ser útil volver a estudiar este material a la luz de preguntas específicas para aclarar algunas cuestiones pendientes.

Con este ánimo el Canadá desea hacer a los Miembros partícipes del presente documento. Cabe aclarar que hemos optado por tratar ante todo los grupos de preguntas de la Lista Recapitulativa que se refieren a las cuestiones planteadas por el Canadá en anteriores ocasiones. Se espera conseguir de este modo que el Grupo se forme una idea cabal de estos casos.

**Si la cooperación debe ser esencialmente de carácter voluntario, ¿por qué tiene que haber un marco multilateral? ¿Bastarían las herramientas de cooperación de carácter voluntario para hacer frente a los problemas y preocupaciones de los países en desarrollo en la esfera de las prácticas competitivas, especialmente a la luz de las disparidades existentes respecto del poder de negociación y los recursos?**

**¿De qué modo se aplicaría un acuerdo sobre cooperación internacional a los países en diferentes fases de desarrollo y con distintos grados de experiencia y recursos en el ámbito de la legislación y la política de competencia y qué beneficios produciría?**

**¿Cómo funcionarían en realidad las disposiciones de cooperación en un marco multilateral, por ejemplo en lo que respecta al intercambio de información y a la asistencia para hacer cumplir las diferentes disposiciones?**

Como ya se ha visto en el Grupo de Trabajo, por definición la cooperación sólo puede ser de naturaleza voluntaria. A los países no se les puede imponer que cooperen y, por lo tanto, establecer obligaciones precisas y detalladas en esta esfera no serían apropiadas. Ante esto, cabe preguntarse por qué se necesita un marco multilateral con determinadas obligaciones para fomentar la cooperación. La solución de esta aparente paradoja reside en reconocer que, si bien la cooperación en sí debe ser voluntaria, se basa en determinados requisitos previos, en particular el de la confianza mutua. La confianza también es algo que no se puede imponer mediante acuerdo internacional, ni puede estar sujeta a reglas, pero un acuerdo internacional puede facilitar considerablemente la confianza al promover la convergencia entre los signatarios. El elemento clave en este respecto es fomentar que los países interesados se conozcan. Este conocimiento se propicia en parte con una mayor convergencia en los principios básicos de la competencia, y está vinculada a aspectos tales como la existencia de una ley sobre competencia de adecuado alcance, de disposiciones administrativas y de aplicación, y de un debido proceso. A la larga, un acuerdo multilateral mediante el cual los países se comprometan a adoptar determinados enfoques comunes en materia de política de competencia, sentaría las bases prácticas para hacer surgir la confianza al acrecentar la convergencia entre los Miembros hacia las mejores prácticas en materia de competencia. A medida que se establecen relaciones de confianza entre las autoridades encargadas de la competencia en los distintos países, y a medida que se desarrolla gradualmente la convergencia hacia mejores prácticas, van perdiendo importancia las disparidades entre los Miembros en cuanto a poder de negociación y recursos ya que todas las partes deberían cosechar los beneficios mutuos de la cooperación. Las diferencias en materia de normas, de umbrales, de criterios económicos, etc. tampoco afectan necesariamente a la capacidad y la necesidad de cooperación entre países. Un ejemplo en este sentido es el Canadá, que ya coopera en asuntos de competencia tanto con países como los Estados Unidos como con una serie de países de América Latina y el Caribe, no obstante que esta cooperación se dé en medio de considerables disparidades en cuanto a tamaño y entre regímenes de competencia diferentes. Sin embargo, sin un acuerdo multilateral será más difícil establecer las bases amplias necesarias para fomentar esta cooperación. Por último, cabe señalar que un acuerdo multilateral sobre competencia permitiría a los Miembros iniciar un diálogo y un intercambio de opiniones sobre toda la gama de temas de competencia que guardan relación con los objetivos de la OMC. Dado el carácter más bien general y minimalista de las obligaciones que supone un acuerdo de esta índole, y la necesidad de adoptar un enfoque de cooperación y no de enfrentamiento, el Canadá opina que el examen entre homólogos es la manera más adecuada para tratar posibles diferencias entre los Miembros.

El tipo de cooperación que se puede dar entre determinados de países puede variar mucho dependiendo de las necesidades específicas de éstos. La cooperación puede enfocar temas relativos a disposiciones institucionales, tales como ser el intercambio de información sobre las mejores prácticas para la gestión de casos o sobre el papel de la promoción. La cooperación también puede conllevar el intercambio de información no confidencial, pero tampoco de dominio público, sobre antecedentes de determinados casos, por ejemplo la definición del mercado. Esta cooperación, al reducir la duplicación de esfuerzos, podría suponer un ahorro considerable para las autoridades encargadas de la competencia.

Se podía pensar en un plan a largo plazo que contemple la cooperación dentro del marco de un acuerdo multilateral en dos etapas. La etapa inicial sería de carácter educativo y se centraría en el desarrollo del apoyo institucional y de la capacidad de aplicación, respaldado por el intercambio de información básica y la asistencia técnica. La característica principal de la segunda etapa sería el desarrollo y la aplicación de procedimientos de notificación, con el fin de lograr un nivel mínimo de conocimiento de las actividades de otras autoridades encargadas de la competencia.

**En la medida en que la acción [relativa a las modalidades de cooperación internacional a nivel internacional] esté justificada, ¿hasta qué punto esa acción requeriría una base común por lo que respecta a: i) principios compartidos; ii) estructuras y mecanismos de observancia; y iii) disposiciones legislativas?**

**¿Provoca la aplicación no discriminatoria de la política de competencia conflictos con el desarrollo económico y/o las políticas que favorecen la promoción de grupos sociales concretos?**

**¿Cómo se conciliaría la independencia de las autoridades nacionales encargadas de la competencia con un acuerdo multilateral?**

En los últimos debates del Grupo de Trabajo, se ha visto con cada vez mayor claridad que en un acuerdo multilateral sobre políticas de competencia deben quedar establecidos determinados enfoques comunes. Entre ellos el más patente sería el compromiso de la transparencia y la no discriminación que, como se ha mencionado, son indispensables para la consecución efectiva de la competencia. La precisión de los tipos de comportamiento anticompetitivo estarían contemplados en un acuerdo multilateral es un asunto que ha de negociarse, claro está. En este sentido, el Canadá ha indicado que sería útil considerar obligaciones generales aplicables a los cárteles intrínsecamente nocivos. Por último, un acuerdo multilateral también debería contener determinadas disposiciones generales con respecto a la necesidad de contar con una ley sobre competencia y con una autoridad independiente que la administre, a fin de dar a los Miembros los medios prácticos de cumplir sus compromisos. El objetivo de estos diversos enfoques comunes sería fomentar cierto grado de compatibilidad entre los Miembros en la aplicación y observancia de los objetivos básicos y de las normas relativas a la competencia, sin por ello comprometer la jurisdicción fundamental de un país sobre las conductas que afectan a su propio territorio.

Fuera de estos enfoques comunes, no obstante, un acuerdo multilateral sobre competencia dejaría de hecho amplias áreas de la política de competencia abiertas a la interpretación de cada país. En realidad, esta flexibilidad es esencial para que la política de competencia pueda atender a las especificidades socioeconómicas, legal y judiciales de un determinado mercado nacional. Por ejemplo, aunque un acuerdo multilateral minimalista y general requiera que los Miembros cuenten con una ley sobre competencia, cada Miembro definiría las disposiciones concretas de esta ley según su mejor parecer. Por ejemplo, conviene tener presente que algunos de los países con más experiencia en materia de política de competencia -a saber, el Canadá, los Estados Unidos de América y la Unión Europea-, si bien tienen ciertas prioridades en común, de hecho tienen leyes y regímenes de competencia que denotan claramente diferencias en varios aspectos. Además, aunque la convergencia entre los países de la OCDE en materia de política de competencia es notoria, lo es menos el hecho de que siguen existiendo diferencias sustanciales entre estos países en cuanto al tamaño de sus aparatos administrativos encargados de la competencia.

La necesidad de flexibilidad en un acuerdo multilateral sobre competencia sea cual fuera éste interesa directamente tanto a los países que tienen problemas específicos de desarrollo como a los países desarrollados. Aun cuando asuma un compromiso respecto de la aplicación de una ley sobre competencia, un gobierno conserva la posibilidad de establecer excepciones o exenciones específicas a esta ley. Por ejemplo, no es extraño que una ley de competencia contenga disposiciones por las que se excluye las actividades de las empresas estatales del ámbito de aplicación de la ley. De igual modo, determinados regímenes de competencia contienen elementos por los que se concede preferencia a las pequeñas y medianas empresas. Queda claro que un acuerdo multilateral sobre política de competencia como tal, no entrañaría necesariamente un conflicto con las políticas nacionales de desarrollo económico o favorables a determinados sectores. Lo fundamental de un acuerdo en el marco de la OMC es que establezca la transparencia en relación con tales excepciones o exenciones, al tiempo que asegure la no discriminación.

El hecho de que uno de los enfoques comunes que ha de contemplar un acuerdo multilateral sobre competencia es la necesidad de que el Miembro cuente con una ley sobre competencia no afecta la independencia de la autoridad nacional encargada de la competencia del caso. Como se ha señalado, el funcionamiento adecuado de un acuerdo de este tipo depende de hecho de que se mantenga la independencia de las autoridades nacionales encargadas de la competencia. Si bien se podría aducir que es una clara paradoja que los países deban cumplir determinadas obligaciones en

materia de competencia, y al mismo tiempo deban mantener la independencia de sus autoridades encargadas de la competencia, ésta se resuelve al constatar que las obligaciones derivadas de un acuerdo multilateral serían muy generales y no entrarían -ni deberían entrar- en los detalles de la aplicación de las reglas de la competencia en casos específicos.

**¿Es la OMC un foro idóneo para llevar a cabo actividades sobre política de competencia a nivel multilateral? ¿Cuáles podrían ser las ventajas o desventajas de la acción unilateral o la cooperación en contextos bilaterales y/o regionales o en otros foros multilaterales, en comparación con la acción en la OMC, para combatir los evidentes efectos perjudiciales de la prácticas anticompetitivas en el comercio internacional y/o en el desarrollo? ¿Se pondrían en práctica con mayor rapidez y eficacia los elementos propuestos de un marco multilateral para la asistencia técnica fuera del contexto de la OMC?**

**¿Hasta qué punto los problemas identificados podrían abordarse mediante los actuales Acuerdos/actividades de la OMC relacionados con las cuestiones de la política de competencia? ¿En qué medida la aplicación del Entendimiento sobre Solución de Diferencias es un componente necesario de la acción en el marco de la OMC?**

Como ha demostrado nuestra labor en este Grupo de Trabajo, hay una serie de prácticas anticompetitivas que afectan directamente al comercio y al desarrollo. Los cárteles intrínsecamente nocivos, en particular, pueden distorsionar considerablemente el precio de productos clave o impedir el comercio fuera de las fronteras internas establecidas por el cártel.

Si bien la política de competencia puede influir así en el comercio internacional, queda todavía por aclarar por qué es mejor que este tema se trate a nivel multilateral. Después de todo hay ejemplos claros de acciones unilaterales o bilaterales tomadas con éxito en casos internacionales de comportamiento anticompetitivo, y hay gestiones en curso para emprender acciones similares a nivel regional. A pesar del éxito, cada una de estas opciones tiene sus limitaciones. El enfoque unilateral, incluso en el caso de los pocos países lo bastante poderosos para contar con los recursos que les permitan llevarlo adelante, tropieza con la dificultad de que las pruebas necesarias para llevar a los tribunales un caso de competencia suelen estar dispersas en distintas jurisdicciones y, por tanto se necesitan, disposiciones que prevean de cooperación para acceder a estas pruebas. Además, por el simple hecho de la extraterritorialidad, las acciones unilaterales suelen provocar objeciones de las otras jurisdicciones afectadas. Las acciones bilaterales y/o regionales pueden contribuir a la solución de los problemas de acceso a las pruebas y a mitigar la extraterritorialidad; no obstante, las pruebas principales pueden quedar fácilmente en una jurisdicción ajena al ámbito de los acuerdos del caso (es más, es posible que los cárteles se estructuren de manera que puedan aprovechar estas debilidades); o puede que la acción de un grupo regional afecte a intereses importantes de países no miembros. Si bien es evidente que las acciones unilaterales o regionales son complementarias de las multilaterales, sólo mediante un sistema verdaderamente multilateral se podrán evitar estos graves problemas.

Siendo así, ¿por qué en la OMC y no en otra organización multilateral? Después de todo, como algunos lo han señalado, las normas de la OMC están dirigidas al comportamiento de los gobiernos más que a las acciones del sector privado. Además, la OMC, a diferencia de la UNCTAD o del Banco Mundial, no se concibió como una gran proveedora de asistencia técnica. La respuesta a esta pregunta es que la OMC no es sino un elemento, aunque crucial, de lo que se necesita para tratar las cuestiones internacionales en materia de competencia. Es evidente, por ejemplo, que la OMC no puede, y no debe, constituirse en una autoridad supranacional encargada de la competencia. Hay muchas cuestiones relativas a la competencia que no guardan relación con el comercio, así como hay muchas cuestiones comerciales que no tienen nada que ver con las políticas de competencia. Es igualmente evidente que la UNCTAD y el Banco Mundial están mejor equipadas, tanto en cuanto a experiencia como a recursos, para atender las necesidades de asistencia técnica que sin duda se deben contemplar en un acuerdo multilateral sobre competencia. De hecho, la UNCTAD, tiene incluso disposiciones voluntarias sobre política de competencia bajo la forma del "Conjunto". Sea como

fuere, también es cierto que ni la UNCTAD ni el Banco Mundial son capaces de facilitar todos los elementos esenciales para un acuerdo multilateral sobre competencia. El elemento decisivo que a ellos les falta y que la OMC pone sobre el tapete, es una amplia representación y la capacidad de exigir a los Miembros la aplicación de las normas.

Ya existen, por supuesto, en los Acuerdos de la OMC algunas disposiciones sobre competencia bastante limitadas. En particular, el AGCS aborda las cuestiones sobre competencia en el artículo VIII y el artículo IX, y el Documento de referencia pertinente relativo a las telecomunicaciones conexo, contiene disposiciones contrarias a las subvenciones cruzadas anticompetitivas. El problema de las disposiciones existentes es que sólo tratan una parte de lo que está normalmente comprendido en la política de competencia y que su definición es imprecisa.

En resumen, queda claro que la OMC tiene un papel único que desempeñar para hacer frente a las cuestiones internacionales que surgen en el ámbito de la política de competencia, pero que será necesario negociar nuevas disposiciones para permitir que la OMC empiece a desempeñar ese papel.

---