

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/226
12 de marzo de 2003

(03-1404)

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

Original: inglés

COMUNICACIÓN DEL CANADÁ

En la siguiente comunicación, remitida por la Delegación Permanente del Canadá, se reproducen intervenciones verbales formuladas por esa delegación en la reunión del Grupo de Trabajo celebrada los días 20 y 21 de febrero de 2003.

I. INTRODUCCIÓN

1. La delegación del Canadá da las gracias a la Secretaría y a los Miembros que hasta la fecha han contribuido a este importantísimo debate y aguarda con anticipación los tres días de intercambio de opiniones sobre los posibles elementos de un marco multilateral sobre competencia, que será sin duda sumamente útil y estimulante.

2. Creemos que los debates celebrados hasta la fecha en nuestro Grupo de Trabajo han servido para perfilar los objetivos y las expectativas de los Miembros en relación con un marco multilateral sobre política de competencia. El Canadá sigue apoyando el establecimiento de ese marco y cree que todos los Miembros se beneficiarán de su preparación. Al respecto, acogemos con satisfacción el informe del Profesor Evenett (distribuido como documento JOB(03)/31) y, aunque todavía no hemos podido examinarlo detenidamente, esperamos tener pronto la oportunidad de estudiar sus conclusiones.

- En primer lugar, creemos que un marco sobre política de competencia garantizará que los beneficios de la liberalización no se vean mermados por el comportamiento anticompetitivo de agentes privados. Al respecto, los países en desarrollo que carecen de recursos para aplicar la legislación suelen ser más vulnerables a los efectos de las actividades anticompetitivas, como, por ejemplo, los cárteles internacionales.
- Un marco multilateral sobre política de competencia establecería para todos los Miembros un conjunto coherente de principios para la política de competencia y proporcionaría un entorno competitivo y un marco más transparente y previsible para el fomento del comercio y las inversiones extranjeros.
- El acuerdo contribuiría asimismo al importante objetivo de crear capacidad institucional en los países en desarrollo. Podría servir de orientación a los Miembros que carecen de leyes sobre competencia a la hora de redactarlas y de establecer una autoridad responsable de la observancia.
- El acuerdo contribuirá a lograr progresos en la reducción de los enormes costos que suponen para la economía mundial, y en especial para los países en desarrollo, las prácticas anticompetitivas como los cárteles intrínsecamente nocivos. El acuerdo también reportará

beneficios a los consumidores al fomentar la competitividad de los precios y las posibilidades de elección de los productos.

- Por último, fomentará la cooperación entre los Miembros. Habida cuenta de la prevalencia de las actividades anticompetitivas transfronterizas que pueden afectar a los intereses de más de un país, la cooperación entre las autoridades encargadas de la competencia cobra cada vez más importancia para poner remedio efectivo a esas actividades.

3. No obstante, reconocemos que para lograr los beneficios declarados de un marco multilateral sobre competencia debemos reconocer primero las dificultades que suponen la elaboración y, en última instancia, la aplicación de ese marco. Estas dificultades repercutirán de forma desproporcionada en los países en desarrollo.

4. Por este motivo, el Canadá cree que nuestros debates dedicados a un marco multilateral sobre política de competencia han de girar en torno a los países en desarrollo. La legislación y la política de competencia tienen por objeto garantizar la eficacia del mercado y contribuir a una utilización óptima de los recursos escasos. Si no hay una legislación y una política de competencia, pueden malgastarse los escasos recursos de los países en desarrollo. Creemos que todos los Miembros de la OMC han de disponer de la capacidad y los instrumentos necesarios para desalentar efectivamente las prácticas anticompetitivas y ponerles remedio a fin de garantizar una mayor competitividad y eficacia de los mercados.

5. Tendremos que centrarnos con ahínco en el modo de abordar las dificultades a que hacen frente los países en desarrollo, por ejemplo mediante compromisos firmes en lo que respecta a la sincronización posible de la creación de capacidad y la asistencia técnica. Para garantizar que los compromisos asumidos por los Miembros no entorpezcan su capacidad de cumplir importantes objetivos de política nacionales, es preciso reconocer además, la necesidad de flexibilidad y progresividad.

6. El Canadá está decidido a elaborar un marco multilateral sobre política de competencia y a impulsar las deliberaciones en nuestro Grupo de Trabajo. Nos parece que los párrafos 23 a 25 de la Declaración de Doha servirán de orientación útil para definir los elementos de un posible acuerdo; en anteriores reuniones hemos procurado indicar con claridad nuestra postura con respecto a estas cuestiones. Acogemos con satisfacción la oportunidad de seguir examinándolas en el curso de los próximos días.

II. ELEMENTOS DE DOHA

A. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

7. Nos ocuparemos en primer lugar de los principios fundamentales. Desde la última reunión hemos tenido oportunidad de examinar las comunicaciones más recientes sobre el particular presentadas por otras delegaciones, en particular la comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/222).

8. Parece unánime la opinión de que un acuerdo multilateral sobre competencia debería ser compatible con los principios de no discriminación, transparencia y equidad procesal, pero ha suscitado abundantes debates el modo de adaptar estos principios a los objetivos de la política de competencia.

9. Convenimos con la Comisión Europea en que mediante un marco multilateral se establecería una base sólida para hacer frente a las cuestiones de la política de competencia que repercuten en el

comercio internacional y en que la promoción de una mayor convergencia podría ser un objetivo a largo plazo.

10. También apreciamos el valor de poner de relieve los principios de progresividad y flexibilidad en el marco de cualquier compromiso a efectos de establecer una ley y una autoridad (incluso en el plano regional), de no prejuzgar el alcance sustantivo de esa ley en relación con las facultades de las autoridades responsables de la observancia, y de destacar la capacidad de los Miembros de definir el alcance y las modalidades de las exclusiones y las exenciones.

11. En cuanto a la no discriminación, estamos firmemente comprometidos con una ley y política de competencia que no establezca distinciones en función de la nacionalidad. Lo contrario se opondría a los principios de la competencia. No obstante, también debemos preservar la discreción a las autoridades encargadas de la competencia y garantizar que sus decisiones no estén sujetas al examen de grupos especiales de solución de diferencias. Aunque posteriormente expondremos con mayor detenimiento nuestras opiniones relativas al cumplimiento, queremos indicar ahora la preocupación del Canadá por la posibilidad de que se sometan las obligaciones en materia de competencia a un procedimiento vinculante de solución de diferencias en el marco de la OMC. Nos inclinamos por un mecanismo no vinculante, como los exámenes por homólogos. Mediante este tipo de examen, los Miembros podrían abordar una amplia gama de cuestiones que revisten interés mutuo mediante un proceso no vinculante.

12. También tomamos nota de las observaciones sobre acceso a los mercados que figuran en el documento de la Comunidad Europea. Convenimos en que, al hacer más eficiente y más transparente el funcionamiento del mercado interno, la política interna eficaz en materia de competencia permite a los comerciantes e inversionistas beneficiarse de las condiciones de acceso a los mercados imperantes, pero no supone forzosamente un mayor grado de acceso. Sin embargo, de no aplicarse de forma efectiva la política de competencia, las concesiones vigentes de acceso a los mercados no se alcanzarán. Aunque coincidimos en que la solución no consiste en establecer principios fundamentales vinculantes, tendremos que explorar el modo de garantizar un tratamiento no vinculante de las preocupaciones relativas a la aplicación de la ley.

13. No obstante, todo marco multilateral tendrá que tener la flexibilidad necesaria para que los Miembros puedan aplicar otras políticas o estrategias nacionales. Si se considera la situación de los Miembros que carecen de una ley sobre competencia o de capacidad de aplicación de la legislación, el marco multilateral animará a todos los Miembros a crear los instrumentos y la capacidad necesarios para hacer frente de forma efectiva a las prácticas comerciales anticompetitivas imperantes en sus mercados.

14. Convenimos en que las disposiciones sobre no discriminación no deberían ampliarse a los acuerdos de cooperación actuales o futuros a fin de que no tenga cabida el trato NMF.

15. La Comunidad Europea ha identificado la necesidad de compromisos sobre transparencia en relación con las leyes, los reglamentos y las directrices de aplicación general. Convenimos en que es patente la importancia de que estos instrumentos se hagan transparentes, mediante su publicación y notificación. No obstante, también reconocemos que las obligaciones en materia de transparencia pueden suponer una carga más pesada para los Miembros cuyo régimen de competencia cuenta con menos experiencia. Un marco multilateral sobre competencia debería establecer normas de transparencia suficientemente rigurosas, al tiempo que alcanza un equilibrio entre la progresividad y la asistencia técnica necesaria. Además, aunque será necesario contar con flexibilidad en la esfera de las exclusiones y las exenciones, la transparencia es aquí especialmente decisiva para garantizar un sistema comercial previsible basado en normas sin entrometerse demasiado en la adopción de políticas a nivel nacional.

16. El Canadá opina que deberían incluirse en un acuerdo de la OMC sobre política de competencia algunas disposiciones básicas sobre equidad procesal. Creemos que estas disposiciones son necesarias para ofrecer garantías a las partes afectadas por investigaciones en materia de competencia en el sentido de que se siguen los procedimientos debidos para proteger sus derechos e intereses. Coincidimos con otras delegaciones en que los avisos de las reclamaciones, los procedimientos administrativos justos y equitativos y un procedimiento de apelación podrían proporcionar contrapesos y controles a las alegaciones de las correspondientes partes. Reconocemos evidentemente que los Miembros disenterán en lo que respecta a la aplicación de estos elementos en función de sus distintas tradiciones jurídicas.

17. También deseamos señalar que hace falta distinguir entre las obligaciones y los compromisos de los signatarios o los países Miembros, por una parte, y los derechos de recurso de los particulares en el marco de un acuerdo de la OMC, por la otra. Al igual que ocurre con otros Acuerdos de la OMC, damos por supuesto que las obligaciones en el marco de un acuerdo sobre competencia incumbirían a los Estados Miembros y no a los particulares.

18. Por último, deseamos poner de relieve la relación de complementariedad o los vínculos existentes entre los principios fundamentales y los demás elementos. Por ejemplo, con el respeto de los principios comunes mejorará la cooperación entre los Miembros y disminuirán las posibilidades de conflicto entre jurisdicciones. Como se examina más adelante, esta circunstancia cobra cada vez más importancia en un mundo de actividades anticompetitivas de ámbito internacional. Esta cooperación encierra una importancia decisiva para detectar los cárteles intrínsecamente nocivos internacionales y ponerles remedio. La elaboración de principios fundamentales comunes también puede contribuir al objetivo de mejorar la capacidad institucional de los regímenes de competencia de los países en desarrollo.

III. CÁRTELES INTRÍNSECAMENTE NOCIVOS

19. Con la Declaración de Doha y con los debates celebrados en el Grupo de Trabajo en julio de 2002 quedó patente que los cárteles intrínsecamente nocivos perjudican a la economía de los Estados Miembros y al comercio internacional. De ahí la necesidad de una prohibición multilateral de los cárteles intrínsecamente nocivos.

20. Nuestros debates han demostrado que el fenómeno de los cárteles no se limita a los países desarrollados. De hecho, los integrantes de cárteles procuran a menudo eludir a las autoridades operando en jurisdicciones que carecen de leyes sobre competencia o de experiencia en el enjuiciamiento de cárteles. En cuanto a los efectos de los cárteles en los países en desarrollo, la subida de los precios debida a los cárteles intrínsecamente nocivos repercute de forma evidente en el desarrollo y la competitividad de estos países, pero es también posible que se produzcan efectos más amplios en los países en desarrollo al obstaculizarse, por ejemplo, la transferencia internacional de tecnología.

21. En vista de las cuestiones planteadas en nuestro anterior examen de los cárteles, el Canadá desearía exponer nuevas opiniones relativas a la estructura de las disposiciones referentes a los cárteles intrínsecamente nocivos que deberían figurar en todo acuerdo multilateral sobre política de competencia.

22. En primer lugar, hace falta una declaración inequívoca a efectos de prohibir los cárteles intrínsecamente nocivos. Al respecto, hemos de garantizar el equilibrio entre una definición clara y precisa de los tipos de cartel que se prohíben y la flexibilidad necesaria para dar cabida a disposiciones o asociaciones favorables a la competencia. Aunque existen diferencias entre las leyes y exenciones nacionales aplicables a los cárteles, es cada vez mayor la convergencia de la comunidad

interesada en la competencia en lo que se refiere a los tipos de acuerdo entre competidores que son claramente anticompetitivos.

23. En el Canadá estudiamos actualmente la posibilidad de reformar nuestras disposiciones sobre conspiración para que los acuerdos verdaderamente flagrantes entre competidores queden rotundamente prohibidos con arreglo a las disposiciones penales, mientras que otros acuerdos que tal vez encierren aspectos favorables a la competencia puedan evaluarse con arreglo a disposiciones civiles. Se cree que esas reformas aportarían mayor claridad y certidumbre a los medios empresariales, y aumentarían al mismo tiempo la compatibilidad de la Ley de competencia del Canadá con las leyes de otros países. El hecho de que se sigan celebrando consultas en torno a estas reformas indica la necesidad de una definición clara y bien expresada de lo que constituye un cártel intrínsecamente nocivo.

24. En toda definición de cártel intrínsecamente nocivo se deberían incluir las actividades que perjudican claramente a la competencia. Habíamos sugerido, por ejemplo, que se examinara la recomendación de la OCDE a título orientativo. Una posible definición de cártel intrínsecamente nocivo abarcaría todo acuerdo o arreglo entre competidores para fijar precios, asignar cuotas de mercado, restringir la producción o manipular las licitaciones de forma fraudulenta.

25. Además, el Canadá cree que el alcance de la definición debe ser suficientemente amplio para que comprenda los cárteles nacionales e internacionales. Los cárteles nacionales perjudican en la misma medida que los internacionales no sólo a la economía nacional y a los consumidores sino también al comercio y a los intereses de otros países.

26. En segundo lugar, para que una prohibición sea efectiva, hemos examinado la manera de abordar la cuestión de las sanciones efectivas encaminadas a desalentar la constitución de cárteles, así como las facultades en materia de aplicación de la legislación y los instrumentos de investigación mediante los que se detectan las actividades cartelísticas encubiertas. Aunque la cuestión del enjuiciamiento de los cárteles incumbirá a cada Miembro, es posible identificar al mismo tiempo instrumentos de investigación y sanciones efectivas apropiados en relación con los cárteles. Como hemos señalado, la recomendación de la OCDE puede servir de orientación al respecto. En la última reunión, algunos Miembros observaron que las facultades en materia de aplicación de la legislación de sus organismos encargados de la competencia no estaban suficientemente desarrolladas, y ello obstaculizaba las actividades de aplicación de la legislación. Esta circunstancia pone de relieve la importancia de una estructura de aplicación de la legislación eficaz, al igual que la necesidad de flexibilidad en las disposiciones multilaterales relativas a la aplicación de la legislación sobre cárteles.

27. Una posibilidad al respecto consistiría en que las disposiciones del acuerdo sobre cárteles intrínsecamente nocivos se complementaran con directrices en que se explicarían en detalle los tipos de facultades en materia de aplicación de la legislación o de sanciones que deberían incluirse en el régimen nacional para garantizar la efectividad de la prohibición. Estas prohibiciones podrían ser objeto de examen por homólogos para propiciar el intercambio de experiencias entre los Miembros y contribuir a mejorar su capacidad de aplicación de sus leyes sobre cárteles.

28. Por último, la cooperación internacional es un componente fundamental de la aplicación efectiva de la legislación sobre cárteles.

IV. MODALIDADES DE COOPERACIÓN VOLUNTARIA

29. Queremos hacer en primer lugar una observación sobre el alcance de la cooperación entre los Miembros de la OMC. Deseamos señalar que la cooperación en la OMC podría superar el ámbito de los cárteles. Como hemos indicado antes, nos parece que los cárteles intrínsecamente nocivos deberían formar parte de una ley y una política de competencia nacional horizontal. En vista de la

interrelación entre los distintos tipos de actividades anticompetitivas, hay elementos de complementariedad en un régimen legislativo y de cumplimiento de la legislación de carácter amplio. Sin prejuzgar el resultado de ningún Acuerdo de la OMC, no creemos que al examinar las modalidades de cooperación voluntaria debamos circunscribirnos a los cárteles. En todo caso, como vamos a explicar, el Canadá cree que la cooperación tiene carácter voluntario y, aunque la cooperación en casos determinados será un componente de cualquier modalidad en el marco de un Acuerdo de la OMC, la cooperación en la OMC implicará en buena medida intercambios más generales de información y experiencia en el momento actual.

30. Los debates celebrados en la última reunión se centraron en dos niveles de cooperación: la de carácter general y la centrada en casos determinados. Con respecto a la cooperación general, se examinó la función que podría desempeñar un posible Comité de Política de Competencia. El Canadá sugirió distintas funciones para ese Comité, entre ellas la de foro para el intercambio de información no confidencial, la coordinación o supervisión de la asistencia técnica, el examen de la interacción entre el comercio y la política de competencia, la función de foro para el examen por homólogos de carácter no vinculante y la consideración del aumento de la cooperación desde una perspectiva a largo plazo.

31. El principal objeto de todo Comité es mejorar los intercambios entre los Miembros para contribuir a entender mejor las cuestiones relativas a la política de competencia imperantes en los países Miembros y su posible relación con el comercio internacional. Mediante el examen por homólogos, los Miembros podrían intercambiar experiencias en la esfera de las prácticas anticompetitivas que pueden afectar a los intereses de otros Miembros y en relación con el tipo de cooperación que serviría para hacer frente a esas actividades de forma efectiva.

32. Con respecto a la cooperación en casos determinados, en la última reunión varios Miembros expusieron su experiencia en materia de cooperación bilateral y los tipos de mecanismo de cooperación en el marco de acuerdos de cooperación bilaterales.

33. Se convino en que toda cooperación en la OMC complementaría pero no sustituiría la cooperación entre organismos en materia de observancia en casos determinados con arreglo a acuerdos de cooperación bilaterales, en reconocimiento de que estas relaciones bilaterales se basan en la confianza mutua y han evolucionado con el tiempo. No obstante, también se reconoció que muchas prácticas anticompetitivas tienen carácter internacional y pueden afectar a los intereses de varios países. Para que la lucha contra estas actividades tenga éxito suele ser preciso un esfuerzo de colaboración.

34. Constatamos que muchos Miembros, comprendido el Canadá, dependen de acuerdos de cooperación bilateral para cooperar con sus homólogos extranjeros, pero que esos acuerdos no abarcan las relaciones entre todos los Miembros. Es preciso investigar con más detenimiento la posibilidad de traspasar determinados aspectos de los acuerdos de cooperación bilateral al plano multilateral.

35. Al igual que los acuerdos de cooperación bilateral, la cooperación en la OMC tendría carácter voluntario. La cooperación no es una esfera en la que los compromisos vinculantes serían apropiados.

36. Además de su carácter voluntario, el marco de cooperación en la OMC debería ser flexible. La cooperación puede evolucionar con el tiempo, pasando de intercambios informales a procedimientos formales. Toda disposición de la OMC en materia de cooperación habrá de ser flexible para dar cabida no sólo a las diferencias entre los regímenes de los Miembros, sino también al hecho de que la cooperación puede evolucionar con el tiempo a medida que se acumula experiencia. El Canadá había sugerido que, como primera medida, las disposiciones relativas al intercambio de información podrían ser un valioso mecanismo de cooperación entre los Miembros. Aunque en los

intercambios será preciso respetar la protección de la información confidencial prescrita por las leyes nacionales, el diálogo y el intercambio de información no confidencial pueden canalizar un volumen de cooperación significativo.

V. CARÁCTER Y ALCANCE DE LOS MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO

37. Al considerar un mecanismo de cumplimiento adecuado, hemos de examinar los objetivos que nos proponemos alcanzar mediante un acuerdo multilateral sobre competencia. Como señalábamos al principio, creemos que un marco de la OMC sobre política de competencia podría servir para cumplir objetivos diversos como, por ejemplo, fomentar principios de competencia sólidos y mercados más abiertos y competitivos para el comercio y las inversiones, así como para estimular la cooperación entre los Miembros en la lucha contra las prácticas anticompetitivas de ámbito mundial. De ese modo se garantizará que las prácticas anticompetitivas privadas no socaven los beneficios del comercio y la liberalización de las inversiones. A juicio del Canadá, el mejor modo de cumplir estos objetivos consiste en establecer un marco multilateral sobre política de competencia que incluya un compromiso con los principios fundamentales, disposiciones para luchar contra los cárteles intrínsecamente nocivos, un marco flexible de cooperación y un compromiso de asegurar la flexibilidad y la progresividad para tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo Miembros.

38. Reconocemos la importancia y las dificultades que conlleva la elaboración de un mecanismo de cumplimiento que garantice mercados libres y abiertos para que las empresas inviertan y comercien en el extranjero, al tiempo que se mantienen la discreción de las autoridades nacionales encargadas de la competencia y la capacidad de los Miembros de perseguir otros objetivos de política. Como se indicaba antes, nos inclinamos actualmente por un proceso no vinculante de examen por homólogos y tomamos como modelo concreto el mecanismo vigente en la OMC que establece el examen por homólogos de los regímenes de los Miembros en el marco del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

39. El enfoque basado en el examen por homólogos establece un foro exento de confrontaciones para indagar en las políticas y prácticas de otros países y entenderlas mejor con vistas a dar a conocer las mejores prácticas y mejorar las políticas o instituciones nacionales. El Canadá ha propugnado antes en la OMC un enfoque basado en el examen por homólogos para cumplir dos objetivos: 1) como sustituto de la solución de diferencias y 2) como mecanismo de educación e intercambio constante y a largo plazo de información que ayude a los Miembros a entender mejor las leyes y políticas de competencia de los otros y su cumplimiento.

40. Siguen sin respuesta preguntas relativas al alcance o el ámbito adecuados del mecanismo de examen por homólogos, y sigue también sin saberse si éste debería investigar tendencias en la práctica de la observancia de la ley en un país o si debería limitarse a garantizar la conformidad del país con las obligaciones contraídas con arreglo al acuerdo marco. Nos preguntamos asimismo si ese proceso ha de tener carácter voluntario u obligatorio y si sería apropiado un proceso de seguimiento de las recomendaciones formuladas por el grupo de homólogos.

41. Nos parece que el examen por homólogos podría fomentar la cooperación entre los Miembros y contribuir al fortalecimiento de las instituciones en los países donde se acaban de implantar regímenes de legislación y políticas de competencia. Además, al no existir obligaciones vinculantes, el examen por homólogos garantizaría sin duda que las decisiones relativas a la observancia no se revisaran o impugnaran, y al mismo tiempo podría permitir a los Miembros examinar la aplicación sistémica de la legislación y la política de competencia a lo largo del tiempo.

42. Persiste la dificultad que supone elaborar un mecanismo de cumplimiento que cumpla nuestros objetivos. Hemos esbozado algunas ideas en relación con el examen por homólogos. El Grupo de Trabajo también podría examinar la utilidad de combinar distintas opciones de cumplimiento con vistas a elaborar el sistema para el mecanismo de cumplimiento que resulte más apropiado y más amplio.
