

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/WGTCP/W/182

17 de abril de 2002

(02-2134)

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

APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA COMPETENCIA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO MEDIANTE LA CREACIÓN DE CAPACIDAD

Nota documental de la Secretaría

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente nota se ha preparado en respuesta a la solicitud formulada por el Grupo de Trabajo durante la reunión informal celebrada el 26 de febrero de 2002 de que la Secretaría preparara un conjunto de documentos de antecedentes sobre la base de las deliberaciones celebradas y de los materiales examinados en la labor anterior del Grupo. Los documentos han de tratar, respectivamente, de cada uno de los cuatro elementos sustantivos indicados en el párrafo 25 de la Declaración Ministerial de Doha, a saber: i) principios fundamentales, incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal; ii) disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos; iii) modalidades de cooperación voluntaria; y iv) apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad.

2. La presente nota trata del cuarto tema mencionado, a saber, el apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad, que ha de examinarse detenidamente en la reunión del Grupo de Trabajo que se celebrará los días 23 y 24 de abril de 2002. El objeto de la nota es proporcionar una síntesis de las cuestiones planteadas y de las observaciones formuladas por los Miembros sobre el tema. Se ha preparado sobre la base de los informes anuales del Grupo de Trabajo, que a su vez se basan en las actas de las reuniones del Grupo y en las comunicaciones presentadas al Grupo por los Miembros. Además, cuando procede se hacen referencias suplementarias a dos informes preparados por la Secretaría sobre los seminarios regionales sobre política de competencia, desarrollo económico y el sistema de comercio multilateral celebrados en Phuket, Tailandia, y en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en 2000 y 2001, respectivamente (a solicitud de los Miembros, los informes se facilitaron al Grupo de Trabajo para su examen en las reuniones de los días 2 y 3 de octubre de 2000 y de 5 y 6 de julio de 2001, respectivamente).¹ En el anexo figura una lista de referencias a las secciones pertinentes de los informes anuales² del Grupo de Trabajo, a comunicaciones pertinentes presentadas por los Miembros al Grupo de Trabajo y a los informes de los seminarios regionales celebrados en Tailandia y Sudáfrica.

¹ Véanse los documentos WT/WGTCP/M/12, párrafo 17, y WT/WGTCP/M/15, párrafo 52.

² En la presente nota todas las menciones de "informes" se refieren a los informes del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia sometidos al Consejo.

3. La cuestión del apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad se ha examinado regularmente en reuniones del Grupo de Trabajo. La cuestión se ha planteado en relación con diversos puntos del orden del día de reuniones celebradas en 1998, 1999, 2000 y 2001 y ha sido objeto de examen detenido en relación con el punto "Posibles enfoques para promover la cooperación y la comunicación entre los Miembros, incluso en la esfera de la cooperación técnica", en reuniones celebradas en 1999, 2000 y 2001.³

4. Hay que señalar ante todo que el término "creación de capacidad" se ha utilizado en el Grupo de Trabajo en forma prácticamente intercambiable con los de "asistencia técnica", "cooperación técnica" y "creación de instituciones". En términos generales, se entiende que esos diversos términos abarcan la asistencia para la redacción de legislación, la aplicación de leyes de competencia, la capacitación de personal y otras actividades encaminadas a la creación y el fortalecimiento de instituciones de competencia eficaces. Las observaciones y opiniones relacionadas con todos esos términos se mencionan en lo sucesivo en la medida en que guardan relación con la cuestión del "apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad".

5. Cabe señalar también que el tema de la presente nota, es decir, el apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad, mencionado en el párrafo 25 de la Declaración Ministerial de Doha, debe distinguirse de las actividades de asistencia técnica y creación de capacidad a las que se hace referencia en el párrafo 24 de la Declaración, que se prevé que se inicien inmediatamente y se centren en potenciar "el apoyo para la asistencia técnica y la creación de capacidad en esa esfera, incluidos el análisis y la formulación de políticas para que puedan evaluar mejor las consecuencias de una cooperación multilateral más estrecha para sus políticas y objetivos de desarrollo, y el desarrollo humano e institucional". El concepto del párrafo 25, en cambio, se presenta como un elemento de clarificación para el Grupo de Trabajo y se centra en el apoyo al fortalecimiento progresivo de las instituciones de competencia en los países en desarrollo.

6. Además, hay que hacer una distinción entre el tercer elemento sustantivo mencionado en el párrafo 25 de la Declaración Ministerial de Doha, es decir, las modalidades de cooperación voluntaria, y el cuarto elemento, que constituye el objeto de la presente nota. En la nota, por consiguiente, no se trata de casos concretos de cooperación entre organismos encargados de la competencia, por ejemplo, en forma de intercambio de información sobre casos concretos. Sin embargo, los dos elementos pueden en cierta medida coincidir y reforzarse mutuamente, como se señala en la parte V.B *infra*.

7. El resto de la presente nota se divide en cuatro secciones que tratan, respectivamente, de:

- la necesidad y la importancia de la creación de capacidad en los países en desarrollo en la esfera de la política de la competencia. En esta sección se hace referencia a los factores que han puesto de manifiesto la necesidad de la creación de capacidad, entre ellos la creciente incidencia de prácticas internacionales anticompetitivas, la relación entre la creación de capacidad y la realización de las ganancias dimanantes de reformas del mercado tales como la desreglamentación y la privatización, la complejidad de las cuestiones de política de competencia, y la necesidad de lograr un amplio apoyo político para la política de competencia con el fin de garantizar que se invierta lo suficiente en las instituciones correspondientes;

³ Véanse en el anexo referencias a párrafos concretos de los informes anuales del Grupo de Trabajo en los que se han planteado cuestiones relacionadas con la cuestión del apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad.

- estrategias para establecer políticas y organismos de competencia eficaces en los países en desarrollo. En esta sección se examina el proceso de establecimiento de una política de competencia eficaz. También se hace referencia a las medidas concretas de creación de capacidad que se han señalado como necesarias para el establecimiento y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo. Se hace referencia a las actividades bilaterales y regionales de creación de capacidad, así como a las realizadas por diversas organizaciones internacionales;
- la formulación y la ejecución de las actividades de creación de capacidad. En esta sección se indican las propuestas formuladas respecto de la formulación y ejecución de las actividades de creación de capacidad con el fin de garantizar que contribuyan en forma óptima al fortalecimiento de las instituciones pertinentes;
- opiniones expresadas en el Grupo de Trabajo respecto de la importancia de la creación de capacidad como elemento de un posible marco multilateral, incluidas posibilidades de potenciar la cooperación y la coordinación de las actividades de creación de capacidad a nivel multilateral. En esta sección se mencionan las observaciones hechas sobre aspectos pertinentes de las propuestas formuladas para el desarrollo de un marco multilateral en materia de políticas de competencia, en particular la posibilidad de potenciar el apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad y los conceptos de progresividad y flexibilidad en relación con el enfoque o la metodología empleados en el desarrollo y la implantación de un régimen de competencia. También se mencionan las observaciones formuladas sobre las propuestas de inclusión de elementos referentes a las modalidades de cooperación en casos concretos y un mecanismo de examen entre iguales en la medida en que esos elementos guarden relación con el de creación de capacidad.

II. NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE CAPACIDAD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

8. Los Miembros han señalado la importancia de la creación de capacidad en los países en desarrollo en varias reuniones del Grupo de Trabajo. En particular, se ha hecho referencia, por una parte, a la importancia que para el desarrollo económico tiene una política de competencia eficaz, especialmente en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia económica y en el que muchos países han adoptado políticas que potencian el papel de los mercados, como las de liberalización del comercio, desreglamentación y privatización, y, por otra parte, a la ausencia o al insuficiente desarrollo de políticas e instituciones de competencia en muchos países en desarrollo y países en transición.

9. La relación entre política de competencia y desarrollo económico se ha abordado en muchas reuniones del Grupo de Trabajo y ha sido objeto de un documento de síntesis de la Secretaría.⁴ Muchos Miembros han expresado la opinión de que una política de competencia eficaz y bien concebida puede hacer una aportación importante al desarrollo económico.⁵ Sin embargo, algunos

⁴ Documento de síntesis sobre la relación de la política comercial y la política de competencia con el desarrollo y el crecimiento económico (WT/WGTCP/W/80).

⁵ En particular, se ha señalado que una política de competencia eficaz puede promover la asignación eficiente de los recursos, puede ayudar a los países a hacer frente a las prácticas anticompetitivas de las empresas, en particular a las que afectan al comercio internacional, y puede aumentar la capacidad de la

Miembros han señalado la importancia de que la política de competencia se adapte a la situación y al estadio de desarrollo de cada país; existe el riesgo de que políticas mal concebidas puedan afectar negativamente a la competitividad internacional de un país y, por consiguiente, a su desarrollo económico.⁶

10. Se ha expresado en el Grupo de Trabajo la opinión de que, en un entorno económico cada vez más globalizado, los países están más expuestos a las prácticas internacionales anticompetitivas. Se ha sugerido la necesidad de fortalecer las instituciones pertinentes y ampliar las posibilidades de cooperación internacional sobre la base de la potenciación de los programas de creación de capacidad con el fin de promover el establecimiento de políticas e instituciones de competencia eficaces que permitan hacer frente a esas prácticas.⁷

11. Se ha debatido la importancia de establecer o fortalecer leyes e instituciones de competencia al tiempo que se aplican políticas tendentes a promover el papel de los mecanismos de mercado, como las de liberalización, desreglamentación y privatización. Se ha señalado que unas políticas e instituciones de competencia eficaces pueden contribuir a garantizar, por medio de actividades de promoción, la orientación procompetitiva de esas políticas de apertura de los mercados y ayudar a prevenir posibles riesgos de prácticas comerciales anticompetitivas que pudieran resultar de esas políticas y establecer los mecanismos correctivos correspondientes.⁸ Se ha señalado que es importante hacer frente a las prácticas anticompetitivas en una fase temprana, pues los monopolios y otras tendencias anticompetitivas tienden a enraizarse si no existen instrumentos adecuados para abordar el problema.⁹

economía para atraer inversiones extranjeras y maximizar los beneficios de esas inversiones. Véanse WT/WGTCP/W/80, sección II; Informe (2001), párrafos 24, 39, 42, 62 y 103; Informe (1999), párrafos 23, 70 y 83; Informe (2000), párrafos 17, 18, 21 y 95; Informe (1998), sección C.I b). Véase también la comunicación de Zimbabwe en nombre del Grupo Africano (WT/WGTCP/W/126).

⁶ Informe (2001), párrafos 36, 72 y 78; Informe (2000), párrafos 26 y 73; Informe (1999), párrafo 30. Por ejemplo, se ha señalado que determinados monopolios pueden desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo y que para que puedan obtenerse los beneficios derivados de la competencia es necesario que las economías dispongan antes de suficiente capacidad de oferta. También se han mencionado las perturbaciones sociales y económicas que puede causar la transición a una economía basada en la competencia: Informe (1998), párrafo 37. Véase también el Informe (2000), párrafo 31.

⁷ Informe (2001), párrafo 13. También se ha formulado la opinión de que esa asistencia es urgentemente necesaria para que los países puedan integrarse adecuadamente en la economía regional y mundial: Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Sr. Mwansa James Musonda (COMESA) sobre "Intensificación de la asistencia técnica y la cooperación - prioridades para la aplicación eficaz de la política de competencia en África", página 27.

⁸ Informe (2000), párrafo 101.

⁹ Informe (2001), párrafo 42.

12. Se ha expresado también la opinión de que la asistencia técnica en la esfera de la política de competencia es cada vez más necesaria en los países en desarrollo y en los países de transición habida cuenta de la complejidad y la índole técnica de esas cuestiones¹⁰ y del carácter limitado de los recursos financieros y humanos disponibles.¹¹ También se ha señalado que los programas de creación de capacidad pueden permitir a los países con nuevas leyes sobre competencia establecer una política de competencia eficaz más rápidamente y "quemar etapas" en el proceso de aprendizaje.¹² Se ha expresado la opinión de que la necesidad de creación de capacidad en la esfera de la política de competencia resulta todavía más pronunciada a la luz del hecho de que numerosos países en desarrollo carecen todavía de leyes e instituciones de competencia o se encuentran todavía en etapas tempranas en lo que se refiere a la introducción de esas leyes e instituciones. En tales circunstancias, es necesario garantizar que los Miembros tengan acceso a los conocimientos y la asistencia necesarios para redactar leyes adecuadas a su nivel de desarrollo y a sus estructuras de mercado.¹³ También se necesita asistencia en los casos en que los países han adoptado leyes pero carecen de experiencia en esa esfera.¹⁴

13. Se ha examinado también en el Grupo de Trabajo la importancia de la creación de capacidad para lograr que la esfera de la política de competencia reciba el grado necesario de apoyo político. En particular, se ha sugerido que podía haber una falta de voluntad política y de apoyo a los niveles superiores del gobierno en lo referente a la legislación y la política de competencia, debida en gran medida a la incomprensión del papel de la legislación sobre competencia en el desarrollo económico.¹⁵ Se ha formulado también la observación conexas de que puede darse una "disfunción política del mercado" en el sentido de que la política de competencia, a pesar de sus efectos positivos en el bienestar, no cuente con sólidos apoyos. El resultado puede ser una tendencia persistente a invertir en la política de competencia y las instituciones conexas menos de lo que se justificaría a la luz de su contribución al bienestar económico.¹⁶

14. En cuanto a los beneficios dimanantes de la creación de capacidad, se ha expresado la opinión de que abarcarían tanto a los donantes como a los receptores. Por una parte, los países en desarrollo se beneficiarían de la asistencia técnica para el establecimiento de sus regímenes de competencia porque les ayudaría a lograr una competencia eficiente en sus mercados y la protección de los consumidores. Por otra parte, al prestar asistencia técnica, los organismos de competencia de los países desarrollados aumentarían su sensibilidad de las condiciones e inquietudes de otros países.¹⁷

¹⁰ Comunicación de Sudáfrica (WT/WGTCP/W/138); comunicación del Japón (WT/WGTCP/W/121), sección III. También se ha formulado la opinión de que se necesitan capacidad, conocimientos técnicos e instituciones muy desarrollados para aplicar eficazmente la política de competencia y administrar las reglamentaciones pertinentes: Informe del seminario de la OMC en Tailandia, observaciones recapitulativas del Sr. Mark Steel (Director de la Dependencia de Competencia y Empresas del Ministerio de Comercio de Nueva Zelanda), página 42 (este documento no existe en español).

¹¹ Informe (2000), párrafo 27; Informe (1998), párrafo 51; comunicación del Japón (WT/WGTCP/W/121), sección III.

¹² Comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/67), párrafo 7.

¹³ Informe (2001), párrafo 43. Véase también el Informe (2000), párrafo 64.

¹⁴ Informe (2001), párrafo 82.

¹⁵ Informe (2001), párrafo 41.

¹⁶ Informe (1999), párrafo 59.

¹⁷ Informe (1999), párrafo 43.

III. ESTRATEGIAS PARA ESTABLECER POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE COMPETENCIA EFICACES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

15. En diversas reuniones del Grupo de Trabajo han tenido lugar debates sobre el proceso de establecimiento de políticas y organismos de competencia efectivos en los países en desarrollo. A título de consideración preliminar, se ha planteado la cuestión de si una política de competencia eficaz entraña necesariamente la promulgación de una ley de competencia y el establecimiento de organismos encargados de la competencia. Además de explicar el proceso de establecimiento de una política de competencia eficaz, se ha hecho referencia a modalidades concretas de creación de capacidad que se consideran necesarias para el establecimiento y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo. Por último, se han mencionado los esfuerzos realizados en los planos bilateral y regional y las actividades de creación de capacidad llevadas a cabo por varias organizaciones internacionales con objeto de establecer políticas de competencia eficaces en países en desarrollo.

A. RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA COMPETENCIA

16. En el Grupo de Trabajo se ha abordado la cuestión de si una política de competencia eficaz requiere necesariamente una ley sobre competencia y un organismo encargado de la competencia.¹⁸ Por una parte, se ha señalado que un país puede contar con una política de competencia eficaz sin necesidad de adoptar una ley de amplio alcance en materia de competencia.¹⁹ Se ha indicado que ese resultado puede lograrse mediante un régimen abierto de comercio e inversiones y por una ausencia general de intervención pública complementada con medidas sectoriales y de otra índole para atender a problemas concretos cuando sea necesario.²⁰ Además, se ha observado que un país puede aplicar un programa eficaz de promoción de la competencia sin necesidad de promulgar legislación antitrust o sobre competencia o de establecer un organismo encargado de la competencia.²¹ Por otra parte, la legislación sobre competencia puede utilizarse, entre otras cosas, para promover una asignación eficiente de los recursos y abordar eficazmente las prácticas anticompetitivas de determinadas empresas.²² También se ha expresado la opinión de que para atender a las necesidades prácticas de la cooperación internacional en la esfera de la política de competencia se requeriría en principio algún tipo de autoridad administrativa.²³

17. A pesar del mencionado debate sobre si una política de competencia eficaz requiere necesariamente una ley sobre competencia y un organismo encargado de la competencia, la mayoría de las deliberaciones del Grupo de Trabajo se han centrado en el proceso de establecimiento y

¹⁸ Véase *infra*, en la parte V.B, una reseña más detallada de las propuestas relativas a la posibilidad de incluir el requisito de que los países adopten una ley nacional sobre competencia en un marco multilateral de la OMC.

¹⁹ Informe (2001), párrafo 80.

²⁰ Informe (2001), párrafo 80; Informe (2000), párrafo 19.

²¹ Informe (2000), párrafo 78.

²² Documento de la Secretaría sobre la relación del comercio y la política de competencia con el desarrollo y el crecimiento económico (WT/WGTCP/W/80), sección II.

²³ Informe (2000), párrafo 19.

fortalecimiento de las instituciones encargadas de la competencia. Por consiguiente, la presente nota se centra en ese aspecto de las deliberaciones del Grupo.

B. PROCESO DE ESTABLECIMIENTO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE ORGANISMOS DE COMPETENCIA EFICACES

18. El proceso de establecimiento de organismos de competencia eficaces en los países en desarrollo se ha descrito en diversas reuniones del Grupo de Trabajo. Las deliberaciones del Grupo y las comunicaciones conexas de los Miembros indican que ese proceso presenta diversas dimensiones interrelacionadas:

- redacción de una ley sobre competencia adecuada a las circunstancias económicas y el ordenamiento jurídico del país;
- definición de las tareas prioritarias del organismo encargado de la competencia;
- establecimiento del organismo, que entraña la contratación y capacitación de personal, la elaboración de procedimientos para la tramitación de los casos, etc.; y
- desarrollo de una cultura de la competencia, por ejemplo a través de actividades pertinentes de educación pública.

19. En lo que respecta a la redacción de una ley de competencia adecuada, se ha señalado en el Grupo de Trabajo la posibilidad de que, al aplicar por primera vez una ley sobre competencia, los países no deseen adoptar disposiciones referentes a todos los aspectos sustantivos que puede abarcar la legislación de esa índole.²⁴ En particular, se ha formulado la observación de que es posible que los países no quieran adoptar disposiciones relativas a las fusiones, que son un elemento técnicamente muy complejo de la legislación sobre competencia.²⁵

20. En cuanto a la cuestión conexas de la definición de las tareas prioritarias del organismo, se ha sugerido en el Grupo de Trabajo que quizás proceda adoptar un enfoque gradual para la aplicación de la política de competencia. Una autoridad nacional en materia de competencia podría centrar ante todo sus esfuerzos en la supresión de los cárteles horizontales (el tipo más inequívocamente nocivo de práctica empresarial) y en actividades básicas de promoción de la competencia vinculadas a reformas esenciales del mercado. Una vez adquirida la experiencia necesaria en esas esferas, podría asumir responsabilidades adicionales tales como el examen de las fusiones y la eliminación de las restricciones verticales anticompetitivas. En el último estadio, podría asumir responsabilidades más amplias, que abarcaran actividades de promoción de la competencia referentes a todos los aspectos de la interrelación entre política de competencia y reglamentaciones.²⁶ Se ha señalado que las tareas prioritarias del organismo encargado de la competencia deberán definirse al establecer el organismo.²⁷ Esas tareas dependerán, entre otros factores, de los recursos financieros y de personal disponibles, del estado y la estructura de la economía del país y de su ordenamiento jurídico.²⁸ También se ha

²⁴ Informe (2001), párrafo 32.

²⁵ Informe (2001), párrafo 32; Informe (1998), párrafo 52. Véase también la comunicación de Trinidad y Tabago (WT/WGTCP/W/179), página 1.

²⁶ Informe (1998), párrafo 51.

²⁷ Comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/164).

²⁸ Comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/142), párrafo 3.

expresado la opinión de que la autoridad encargada de la competencia debería asumir funciones de promoción activa de la competencia durante las primeras etapas del desarrollo económico. Se ha señalado asimismo que las actividades de promoción eficaz de la competencia son esenciales para abordar los problemas especiales que plantea para los países en desarrollo el establecimiento de mercados libres. Por consiguiente, se ha indicado que es fundamental facultar plenamente al organismo encargado de la competencia para que asuma con eficacia las funciones de promoción de la competencia.²⁹ Se ha observado asimismo que la asunción por el organismo de actividades demasiado amplias de promoción de la competencia puede socavar su independencia respecto del proceso político interno, consideración fundamental a la hora de encauzar las tareas de la nueva institución en sus primeras etapas de funcionamiento.³⁰

21. En relación con el establecimiento del organismo encargado de la competencia, se han señalado algunos pasos fundamentales, como la asignación de locales y equipo adecuados, la contratación y capacitación del personal, y la elaboración de procedimientos internos para las investigaciones, la remisión de casos a las instancias judiciales, etc.³¹ También se ha destacado que los factores más importantes para el desarrollo de instituciones nacionales de competencia eficaces son la competencia técnica, la credibilidad y la independencia, cada uno de los cuales está estrechamente relacionado con los demás. La competencia técnica de los abogados, los economistas, los investigadores y otros miembros del personal empleado por el nuevo organismo debe afianzarse desde las primeras etapas, de manera que puedan tratarse eficazmente y con rapidez los casos de empresas que disponen de grandes recursos. Para desarrollar la capacidad técnica necesaria a mediano y largo plazo es imprescindible prestar gran atención a las actividades de capacitación y perfeccionamiento.³² Para adquirir credibilidad, se requiere, ante todo, una reputación de competencia técnica y, en segundo lugar, una reputación de independencia.³³ La credibilidad podría fortalecerse propiciando un movimiento de consumidores, mediante actividades de promoción, garantizando el carácter abierto y la transparencia de los procedimientos y las decisiones, publicando las decisiones y colaborando con los medios de comunicación y proporcionándoles toda la información pertinente.³⁴ También promovería la credibilidad un historial de eficacia en la aplicación de las normas.³⁵ Por último, la independencia puede reforzarse mediante disposiciones de la legislación que impidan que las decisiones de la autoridad en materia de competencia puedan ser vetadas o desestimadas y que garanticen asimismo la separación de las funciones u órganos de investigación y de adjudicación.³⁶ Se ha formulado la opinión de que la eficacia de la legislación y de la política de competencia

²⁹ Informe (2000), párrafo 103.

³⁰ Informe (1998), párrafo 51.

³¹ Comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/142), párrafo 2; comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/140), párrafo 2.

³² Comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/140), párrafo 2.

³³ Informe (1998), párrafo 51; comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/142), párrafo 2; Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Sr. David Lewis (Presidente del Tribunal de Competencia de Sudáfrica) sobre "Creación de instituciones de competencia eficaces en las economías africanas, lecciones de la experiencia sudafricana", página 18.

³⁴ Informe (1998), párrafo 39.

³⁵ Informe (1998), párrafo 36.

³⁶ Comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/142), párrafo 2; Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Sr. David Lewis (Presidente del Tribunal de Competencia de Sudáfrica), página 18.

depende en medida considerable del cumplimiento y el respeto de la ley, lo que, a su vez, depende de la existencia de niveles elevados de equidad y transparencia en los procesos judiciales y de aplicación de la ley.³⁷

22. Se ha señalado asimismo que las actividades de las instituciones encargadas de la competencia deben tender a crear una cultura de la competencia con el fin de facilitar la implantación y aplicación eficaces de una política de competencia.³⁸ Se ha formulado la observación de que para establecer una "cultura de la competencia" se necesita un proceso de educación pública que facilite la aceptación de los principios de la política de competencia como elemento central de la política económica nacional, tanto en el plano político como dentro de la comunidad empresarial del país. Para ello resultaría útil: i) buscar aliados en el gobierno, en el sector empresarial y entre los consumidores o grupos de defensa del consumidor; ii) pronunciar conferencias para sensibilizar a los consumidores sobre las economías derivadas de las medidas de aplicación; y iii) adoptar otras medidas que promuevan la transparencia y el conocimiento público de las normas y decisiones de política de competencia, incluidos contactos con los medios de comunicación para contribuir a dar difusión al desarrollo de los casos importantes. También se ha formulado la observación de que las actividades de promoción de la competencia propiciarán el incremento gradual de los recursos financieros y de personal asignados a la aplicación de la política de competencia y a la imposición del cumplimiento de las leyes en materia de competencia.³⁹ Además, el problema de la "disfunción política del mercado" podría corregirse por medio de actividades de promoción de la competencia.⁴⁰ Se ha señalado asimismo que la creación de una cultura de la competencia requiere enérgicas actividades de aplicación de las normas en casos apropiados, con el fin de dejar bien clara la voluntad de hacer respetar las disposiciones contra las prácticas anticompetitivas.⁴¹

C. NECESIDADES CONCRETAS DE CREACIÓN DE CAPACIDAD SEÑALADAS EN EL GRUPO DE TRABAJO EN RELACIÓN CON EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA COMPETENCIA

23. Durante la reunión del Grupo de Trabajo y en el seminario de la OMC celebrado en Tailandia se han señalado necesidades concretas de creación de capacidad para el establecimiento y el

³⁷ Informe (1998), párrafo 53.

³⁸ Informe (2001), párrafo 80; Informe (1999), párrafo 61; comunicación de los Estados Unidos (WT/WGTCP/W/142), párrafo 3.

³⁹ Comunicación del Japón (WT/WGTCP/W/145), sección II.D.

⁴⁰ Informe (1999), párrafo 59.

⁴¹ Informe (1998), párrafo 53. En el seminario de la OMC en Tailandia también se señaló que el proceso de definición de las políticas correctas, que abarca su estructura institucional y su capacidad administrativa, puede durar de tres a cinco años, puesto que la legislación y la política de competencia tienen que concebirse y aplicarse teniendo en cuenta las características concretas y la capacidad de cada país, por lo que los enfoques e instrumentos aplicados en los países más avanzados no pueden transplantarse simplemente a otras economías. No obstante, se destacó que los principios básicos de la política de competencia tendentes a prevenir comportamientos anticompetitivos, como la fijación colusoria de precios, la manipulación de licitaciones y otras formas de colusión, así como el abuso de posición dominante por las grandes empresas, son necesarios cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico del país, por lo que constituyen un fundamento importante de las actividades de creación de capacidad: Informe del seminario de la OMC en Tailandia, intervención del Dr. R. Shyam Khemani (Banco Mundial), "*The role of competition policy in the development process: recent experience of the World Bank in Asia*" (Papel de la política de competencia en el proceso de desarrollo: experiencia reciente del Banco Mundial en Asia), página 11 (este documento no existe en español).

fortalecimiento de instituciones encargadas de la competencia en países en desarrollo. En particular, se han indicado necesidades de creación de capacidad en relación con los siguientes objetivos:

- redactar una ley en materia de competencia adaptada a la capacidad institucional del país en cuestión⁴²;
- establecer una autoridad nacional eficaz en materia de competencia por medio de capacitación técnica apropiada⁴³;
- implantar instituciones y procesos de aplicación y de adjudicación transparentes y basados en normas que sean conocidos, aceptados y apoyados en medida importante por la opinión pública⁴⁴;
- promover la credibilidad institucional, entre otras cosas mediante el desarrollo de programas de promoción de la competencia (por ejemplo, seminarios y talleres para funcionarios gubernamentales, productores y consumidores)⁴⁵;
- crear una memoria institucional, entre otras cosas mediante el establecimiento de bases de datos de información que propicien una creación de capacidad más sostenible⁴⁶; y
- proporcionar a los funcionarios de las instituciones de competencia oportunidades de enriquecer su experiencia en la materia, entre otras cosas mediante becas de perfeccionamiento, pasantías e intercambios entre organismos. Se ha señalado que esas necesidades son particularmente apremiantes para los países en desarrollo pequeños, entre los que se cuentan países insulares.⁴⁷

⁴² Informe (2000), párrafo 63.

⁴³ Informe (2000), párrafo 63. Se ha hecho referencia concretamente a la capacitación de todas las personas encargadas de la aplicación de la política de competencia, como investigadores, jueces y responsables de tareas de reglamentación, así como representantes de organizaciones no gubernamentales; la capacitación en reunión de datos y pruebas; y el asesoramiento y la capacitación respecto de los procedimientos internos, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la participación con el fin de garantizar la neutralidad, la imparcialidad y la equidad del órgano encargado de la competencia. También se ha hecho referencia a la necesidad de potenciar la capacidad de las autoridades de competencia para abordar casos complejos, en particular los que presentan dimensiones internacionales.

⁴⁴ Informe (1998), párrafo 39.

⁴⁵ Informe (2000), párrafo 64; seminario de la OMC en Tailandia, intervención del Dr. Deunden Nikomborirak (especialista en investigación del Instituto de Investigaciones de Desarrollo de Tailandia), "*What are the specific needs of developing countries implementing competition laws in the area of technical cooperation and how can these best be addressed*" (Necesidades concretas en materia de cooperación técnica de los países que aplican leyes de competencia, y mejor forma de atenderlas), página 30 (este documento no existe en español).

⁴⁶ Informe (2000), párrafo 64; seminario de la OMC en Tailandia, intervención del Dr. Deunden Nikomborirak (especialista en investigación del Instituto de Investigaciones de Desarrollo de Tailandia), página 30 (este documento no existe en español).

⁴⁷ Informe (2000), párrafo 64. Véase también la comunicación de Trinidad y Tabago (WT/WGTCP/W/143), sección 3.

D. ACTIVIDADES DE CREACIÓN DE CAPACIDAD EN LOS PLANOS BILATERAL Y REGIONAL

24. Se han mencionado en el Grupo de Trabajo las actividades de creación de capacidad realizadas a nivel bilateral y regional. En el plano bilateral, organismos de competencia ya asentados de algunos países han proporcionado considerable asistencia a países en proceso de aplicación de un régimen de competencia, en aspectos que abarcaban desde la redacción o modificación de leyes hasta análisis de casos concretos.⁴⁸ También se ha señalado que los seminarios regionales, ya estén organizados por donantes bilaterales, asociaciones regionales u organizaciones multilaterales, permiten a los funcionarios encargados de cuestiones de competencia trabar conocimiento con sus homólogos de otros países, contribuyendo así a la formación de redes de relaciones humanas.⁴⁹ También se han mencionado los acuerdos regionales que cuentan con procedimientos establecidos de consulta recíproca y de asistencia técnica, como MERCOSUR, y las actividades de creación de capacidad del COMESA. Se ha señalado que, además de constituir una fuente importante de conocimientos, las estrechas relaciones que a través de esos acuerdos se han forjado entre organismos de competencia han contribuido positivamente a facilitar la convergencia en torno a normas comunes en las regiones en cuestión.⁵⁰

E. PAPEL DE OTRAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES EN ESTA ESFERA

25. Como se ha señalado en numerosas ocasiones en el Grupo de Trabajo, otras organizaciones internacionales, en particular la UNCTAD, la OCDE y el Banco Mundial, cuentan con importantes programas de asistencia técnica y hacen aportaciones sustanciales a la creación de capacidad en la esfera de la legislación y la política de competencia.⁵¹ En el Grupo de Trabajo se ha facilitado en diversas ocasiones información sobre las actividades de esas organizaciones.⁵² En el Grupo de Trabajo se ha expresado la opinión de que, habida cuenta de que esas organizaciones cuentan con mayores recursos y experiencia en materia de legislación y política de competencia, las actividades de creación de capacidad que se emprendan en el marco de la OMC deberían aprovechar debidamente los recursos y ventajas de esas organizaciones, en la medida en que lo permitan sus propias prioridades y limitaciones.⁵³

⁴⁸ Informe (1999), párrafo 43.

⁴⁹ Informe (1999), página 47.

⁵⁰ Informe (1998), párrafo 69. El APEC cuenta también con un importante programa de trabajo sobre política de competencia, que promueve la creación de capacidad teniendo en cuenta al mismo tiempo las circunstancias y condiciones diferentes en que aplican sus políticas las diversas economías del APEC: seminario de la OMC en Tailandia, intervención del Sr. Mark Steel (Director de la Dependencia de Competencia y Empresas del Ministerio de Desarrollo Económico de Nueva Zelanda), página 23 (este documento no existe en español).

⁵¹ Cada una de esas organizaciones ha hecho aportaciones valiosas a las actividades de creación de capacidad organizadas hasta la fecha por la Secretaría de la OMC (es decir, los seminarios regionales organizados para los Miembros y observadores asiáticos y africanos y los simposios para delegados en Ginebra), enviando a representantes para pronunciar conferencias o facilitando otros recursos, así como a la labor del propio Grupo de Trabajo.

⁵² Informe (1998), párrafos 81, 97, 106, 112, 123 y 135; Informe (1999), párrafos 38, 48, 49, 50, 65 y 85; Informe (2000), párrafos 66, 96, 97 y 98; Informe (2001), párrafos 47, 83, 86 y 94.

⁵³ Informe (2001), párrafo 85.

IV. CONCEPCIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CREACIÓN DE CAPACIDAD

26. En reuniones del Grupo de Trabajo y en los seminarios de la OMC celebrados en Tailandia y Sudáfrica se han formulado diversas propuestas relativas a la posibilidad de organizar y aplicar actividades de creación de capacidad en la esfera de la política de competencia con el fin de facilitar la prestación eficaz de asistencia técnica.

27. Concretamente, se ha expresado la opinión de que las modalidades de asistencia técnica en la esfera de la política de competencia deberían adaptarse al estadio de desarrollo de la legislación sobre competencia en el país receptor.⁵⁴ A ese respecto, se ha señalado que los más de 80 ó 90 países que han introducido o están introduciendo legislación en materia de competencia se encuentran en etapas muy diferentes de desarrollo institucional.⁵⁵ Se ha indicado que, por consiguiente, la asistencia técnica debe tener en cuenta diferencias tales como las relacionadas con las dotaciones de recursos y los niveles de desarrollo institucional. También se ha formulado la observación de que, para que resulte eficaz, la cooperación técnica ha de adaptarse a las condiciones concretas de cada país.⁵⁶

28. Durante el seminario de la OMC celebrado en Sudáfrica se formuló la observación conexa de que, aunque es importante adaptar la legislación nacional al contexto económico, social y cultural pertinente, la experiencia de los países desarrollados y de otros países en desarrollo puede resultar útil para el establecimiento de instituciones de competencia sólidas en los países en desarrollo. Se señaló que los países desarrollados pueden contribuir a la potenciación de la capacidad por medio de actividades de capacitación y de asistencia técnica y financiera, así como proporcionar asesoramiento en materia de aplicación de políticas. La experiencia de otros países en desarrollo, en particular de aquellos que ya han adoptado leyes y políticas de competencia, constituye también un útil punto de referencia, especialmente en lo que respecta a los problemas fundamentales que han de abordarse.⁵⁷

29. Se ha manifestado asimismo la opinión de que es importante que la asistencia en materia de creación de capacidad se proporcione país por país y en respuesta a una demanda concreta. Se ha sugerido que de esa manera hay más posibilidades de que la asistencia atienda a las necesidades reales de cada país.⁵⁸ En relación con ese punto, en los seminarios de la OMC celebrados en Tailandia y Sudáfrica se indicaron tres elementos relacionados con la prestación eficaz de asistencia técnica. En primer lugar, los países deben definir sus prioridades de conformidad con sus necesidades concretas.⁵⁹ A ese respecto, se ha señalado que ante todo es necesario contar con el apoyo del gobierno y de todas las partes interesadas pertinentes.⁶⁰ En segundo lugar, los países deben dirigirse a los donantes en

⁵⁴ Informe (1999), párrafo 43; Informe (2001), párrafo 82.

⁵⁵ Informe (1999), párrafo 29.

⁵⁶ Informe (1999), párrafo 43; Informe (2001), párrafo 82.

⁵⁷ Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, página 22.

⁵⁸ Informe (2001), párrafos 40 y 55.

⁵⁹ Informe del seminario de la OMC en Tailandia, intervención del Sr. Ignacio García-Bercero (Comisión Europea, DG-Comercio), página 31 (este documento no existe en español).

⁶⁰ Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Abogado Menzi Similane (Comisionado de la Competencia de Sudáfrica) sobre "Problemas prácticos, instrumentos básicos de aplicación de las normas y prioridades relativas a la aplicación de la política de competencia en los países en desarrollo", página 13.

función de sus necesidades y prioridades. La asistencia técnica debe programarse de conformidad con las prioridades de los países, y debe velarse por que la respuesta se corresponda con las necesidades y los conocimientos de las distintas instituciones.⁶¹ Se ha manifestado la opinión de que, además de responder a necesidades indicadas por los propios países, la asistencia técnica debe resultar predecible, coordinarse entre los diversos proveedores con el fin de garantizar su coherencia y evitar duplicaciones, y distribuirse equitativamente. Los proveedores de asistencia técnica deben tener un conocimiento sólido de las cuestiones pertinentes sobre la base de experiencia práctica y no sólo desde el punto de vista teórico. Además, la cooperación técnica debe comprender un componente de promoción de la competencia (consistente, por ejemplo, en la capacitación de parlamentarios, funcionarios, organizaciones pertinentes, medios de comunicación y agentes económicos) con el fin de promover el desarrollo de una cultura de la competencia.⁶²

V. OPINIONES MANIFESTADAS EN EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE CAPACIDAD COMO ELEMENTO DE UN POSIBLE MARCO MULTILATERAL

30. La creación de capacidad es uno de los elementos claves de las propuestas formuladas por algunos miembros para el desarrollo de un marco multilateral sobre política de competencia. En particular, se ha propuesto que uno de los elementos del marco sea un mayor apoyo al fortalecimiento progresivo de las instituciones de competencia de los países en desarrollo a través del desarrollo de la capacidad. Además, algunos han sugerido que la aplicación de los conceptos de progresividad y flexibilidad en relación con el enfoque o la metodología empleados para desarrollar y aplicar un régimen de competencia permitirá tener debidamente en cuenta las situaciones concretas de los distintos países. Esas propuestas han sido objeto de debate en varias de las reuniones del Grupo de Trabajo. También se han formulado propuestas tendentes a la inclusión de elementos relativos a modalidades de cooperación sobre casos concretos entre las autoridades de competencia y un mecanismo de examen entre iguales en un posible marco multilateral sobre política de competencia. Los debates que han tenido lugar en el Grupo de Trabajo han puesto de manifiesto la interacción entre esos elementos y el elemento propuesto en relación con el desarrollo de la capacidad.

A. PROPUESTAS RELATIVAS A LOS ELEMENTOS DE CREACIÓN DE CAPACIDAD EN UN MARCO MULTILATERAL SOBRE POLÍTICA DE COMPETENCIA

31. Uno de los elementos fundamentales de las propuestas formuladas por algunos miembros para el desarrollo de un marco multilateral sobre política de competencia está relacionado con el incremento del apoyo al fortalecimiento progresivo de las instituciones de competencia en los países en desarrollo a través del desarrollo de la capacidad. Se ha manifestado la opinión de que es vital mejorar y hacer más eficaces las actividades de desarrollo de la capacidad para crear unas estructuras que permitan adaptar y aplicar efectivamente la legislación de competencia.⁶³ Los autores de la propuesta sugieren que las actividades pertinentes de desarrollo de la capacidad se llevarían a cabo en colaboración con otras organizaciones intergubernamentales y donantes bilaterales.⁶⁴ Se prestaría

⁶¹ Informe del seminario de la OMC en Tailandia, intervención del Sr. Ignacio García-Bercero (Comisión Europea, DG-Comercio), página 31 (este documento no existe en español).

⁶² Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Sr. Bernard J. Phillips (División de Política de Competencia de la OCDE) sobre "Cooperación técnica - Lo que la comunidad internacional puede y debería proporcionar", página 28.

⁶³ Comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/140), sección 3.1.

⁶⁴ Informe (2001), párrafo 40.

asistencia a aquellos que así lo solicitaran, lo que ayudaría a los países en desarrollo a beneficiarse lo antes posible del acceso a la cooperación internacional.⁶⁵

32. Se ha manifestado la opinión de que el desarrollo de un marco multilateral sobre política de competencia podría reportar dos beneficios principales por lo que respecta a la creación de capacidad. En primer lugar, se ha indicado de que, como compromiso oficial contraído en el marco de la OMC, el marco multilateral podría hacer que todos los Estados Miembros otorguen mayor prioridad a la creación de capacidad asociada con la aprobación de una legislación en materia de competencia y su aplicación.⁶⁶ Se ha sugerido que en un marco multilateral sobre política de competencia podría otorgarse mayor prioridad a los programas de asistencia técnica y éstos podrían adaptarse mejor a las necesidades de los países receptores.⁶⁷

33. En segundo lugar, se ha sugerido que se podría mejorar la coordinación de las actividades de creación de capacidad.⁶⁸ Se ha señalado que en el pasado la cooperación técnica provenía de muchas fuentes distintas, lo que entrañaba un riesgo de duplicación que a su vez suponía el despilfarro de recursos humanos y financieros.⁶⁹ También se ha expresado la opinión de que las iniciativas de asistencia técnica suelen adaptarse a casos concretos, lo que puede dar lugar a una duplicación de los esfuerzos. Además, en algunos casos puede haber falta de continuidad y coherencia en la ayuda que se presta a los países que precisan asistencia en distintas etapas de la preparación de su régimen jurídico en materia de competencia (es decir, desde la redacción de la legislación hasta el establecimiento de las instituciones encargadas de la competencia y la creación progresiva de la capacidad necesarias para resolver casos más complejos).⁷⁰

34. Un estudio⁷¹ de la OCDE sobre actividades pertinentes realizadas en 1999-2000 que examinó el Grupo de Trabajo⁷² también guarda relación con la cuestión de la coordinación de las actividades de

⁶⁵ Comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/160), página 7. En respuesta a una pregunta formulada durante el seminario de la OMC celebrado en Sudáfrica respecto de si los que proponían la creación de un marco multilateral garantizarían que la asistencia técnica y la creación de capacidad se harían realidad y se incorporarían al marco multilateral, se manifestó la opinión de que sería equivocado medir los beneficios derivados de un acuerdo multilateral sobre competencia atendiendo sólo a la cantidad de asistencia técnica que conllevaría. Sin embargo, el incremento de la asistencia técnica sería uno de los importantes beneficios derivados de un acuerdo multilateral sobre competencia. Seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Sr. Ignacio García-Bercero (Comisión Europea, DG de Comercio), página 33.

⁶⁶ Informe (2000), párrafo 66. Se ha señalado que, en la actualidad, uno de los principales problemas estriba en que la asistencia técnica en el ámbito de la política de competencia no suele considerarse prioritaria ni por parte de los donantes ni por la de los receptores; seminario de la OMC en Sudáfrica, intervención del Sr. Ignacio García-Bercero (Comisión Europea, DG de Comercio), página 33.

⁶⁷ Informe (2001), párrafo 57.

⁶⁸ Comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/130), sección II.

⁶⁹ Informe (2001), párrafo 83; Informe (1999), párrafo 53.

⁷⁰ Comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/152), página 3.

⁷¹ *Experiences of OECD outreach and Members' technical activities in 1999-2000*, OCDE, marzo de 2001 (este documento no existe en español). El estudio, que abarca a 17 países miembros, trata de las actividades de divulgación de la OCDE y contiene asimismo información procedente de la UNCTAD, el Banco Mundial y la OMC relativa a esas organizaciones.

⁷² WT/WGTCP/M/14, párrafo 68.

creación de capacidad. En el estudio se llega a las siguientes conclusiones: i) se requieren más recursos para actividades de asistencia técnica porque la demanda de esa asistencia supera con creces los recursos disponibles; ii) aunque no se ha determinado que exista duplicación, la mejora de la coordinación entre los proveedores de asistencia repercutiría positivamente en la eficacia y la eficiencia de los programas pertinentes; iii) por otra parte, los beneficios de la coordinación tendente a un mejor aprovechamiento de los recursos también son limitados por lo que respecta al costo y a la sensibilidad de los países; y iv) la eficacia general de las actividades de asistencia en curso podría mejorar si se destinaran fondos a potenciar la capacidad de los organismos de competencia ya establecidos para prestar la asistencia necesaria, en lugar de recurrir a contratistas privados.⁷³

35. Se ha sugerido que se podrían reducir al mínimo las duplicaciones y mejorarse la eficacia y la eficiencia mediante la adopción de un marco multilateral, que a su vez mejoraría la coordinación entre los programas de asistencia existentes.⁷⁴ En particular, se ha señalado que un acuerdo marco de la OMC sobre política de competencia podría facilitar la preparación de programas de asistencia técnica más coherentes, de varios años de duración, que comprenderían desde los análisis económicos iniciales y la redacción de la legislación en materia de competencia hasta la formación y el intercambio de personal con el fin de mejorar los conocimientos especializados y la capacidad de aplicación de todos los Miembros de la OMC y de las autoridades encargadas de la competencia.⁷⁵

36. Por lo que respecta a la posible función de la OMC en relación con las actividades de creación de capacidad en el ámbito de la política de competencia, se ha indicado que el Grupo de Trabajo de la OMC es un simple foro en el que se examina la interacción entre comercio y política de competencia; no tiene el mandato de coordinar la cooperación técnica en ese ámbito.⁷⁶ Además, se ha manifestado que los recursos humanos con experiencia en este ámbito de los que dispone la OMC son muy limitados en comparación con los de otras organizaciones. En todo caso, se ha señalado que la OMC no es, principalmente un organismo de asistencia técnica.⁷⁷ También se ha expresado la opinión de que no se dispone de suficientes datos que sugieran que el sistema vigente consistente en prestar asistencia técnica adaptado a los distintos casos resulte menos eficaz de lo que sería ideal. Asimismo, se ha indicado que no está claro que un acuerdo multilateral sobre asistencia técnica vaya a mejorar la situación actual. Existen posibles ineficiencias vinculadas al establecimiento y el funcionamiento de un sistema de planificación centralizada.⁷⁸

37. En respuesta, se ha manifestado que los autores de la propuesta no pretenden que se lleve a cabo una "planificación centralizada", sino que se haga un modesto esfuerzo por evitar la duplicación y aprovechar las posibles sinergias existentes.⁷⁹ Además, se ha indicado que no se espera que la Secretaría de la OMC asuma la función de principal donante de asistencia en relación con la formación del personal de los organismos encargados de la competencia, la redacción de la legislación nacional, etc. La Secretaría colaboraría con otras organizaciones y donantes bilaterales que realizan

⁷³ Informe (2001), párrafo 84.

⁷⁴ Informe (2001), párrafo 83; Informe (1999), párrafo 53.

⁷⁵ Informe (2000), párrafo 66.

⁷⁶ Informe (2000), párrafos 67 y 69.

⁷⁷ Informe (2000), párrafos 71 y 81.

⁷⁸ Informe (2001), párrafo 84; Informe (1999), párrafo 56.

⁷⁹ Véase el examen de una cuestión conexas en la parte V.B *infra*.

actividades en ese ámbito.⁸⁰ Pese a que la fortaleza de la OMC como institución reside en su condición de órgano normativo, ello no supone que no pueda absorber, como parte de su programa, unas actividades de cooperación técnica mejoradas. Por el contrario, la función normativa y las actividades de cooperación técnica de la OMC son complementarias y se apoyan mutuamente. La consideración más importante es la necesidad urgente manifestada por varios países en desarrollo de que se mejore la cooperación técnica y el apoyo en ese ámbito.⁸¹ También se ha indicado que la experiencia demuestra que la asistencia técnica resulta más eficaz si se adopta un enfoque coordinado en respuesta a las solicitudes de los países receptores. Habida cuenta de que pertenecen a ella casi todos los países del mundo y de los claros vínculos existentes entre el comercio y algunas teorías anticompetitivas, la OMC es un foro idóneo para mejorar la coordinación.⁸² Se ha manifestado la opinión de que la función que desempeñaría la OMC por lo que respecta a la promoción de un enfoque más integrado y coordinado en relación con la asistencia técnica sería similar a la labor en curso en el Comité sobre Comercio y Desarrollo y el Consejo General por lo que respecta a la mejora de la capacidad de la OMC y de otras organizaciones para promover la asistencia técnica vinculada a la creación de capacidad. Además, la eficacia de la asistencia técnica se podría mejorar mediante el establecimiento de mecanismos de vigilancia. Se ha señalado que, para ello, convendría crear un comité de la OMC encargado de la política de competencia.⁸³

38. Los conceptos de progresividad y flexibilidad en relación con el enfoque o la metodología empleados para desarrollar y aplicar un régimen de competencia son también aspectos de las propuestas para el desarrollo de un marco multilateral sobre política de competencia que son pertinentes para el tema de la presente nota.⁸⁴ Los autores de las propuestas han señalado que esos conceptos permiten tener debidamente en cuenta las situaciones particulares de los distintos países.⁸⁵

39. En particular, con respecto al concepto de progresividad, se ha sugerido que todo compromiso relacionado con la introducción de legislación en materia de competencia tendría que ser de carácter progresivo a fin de tener en cuenta los distintos niveles de desarrollo.⁸⁶ Se ha indicado que ese concepto permite la introducción gradual y selectiva de instrumentos de control de las conductas anticompetitivas. Asimismo permite la evolución y la profundización de los instrumentos pertinentes a medida que las economías se desarrollan y los regímenes maduran. El apoyo que se está prestando a la creación de capacidad forma parte integrante de ese proceso y debería permitir a los países asimilar plenamente un aspecto de las normas en materia de competencia antes de dar el siguiente paso.⁸⁷

⁸⁰ Informe (2001), párrafos 40, 55 y 85.

⁸¹ Informe (2000), párrafo 85.

⁸² Informe (2001), párrafo 85.

⁸³ Informe (2000), párrafo 66, e Informe (2001), párrafo 92.

⁸⁴ Informe (2001), párrafo 75; Informe (2000), párrafo 33; comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/140), párrafo 3.1.

⁸⁵ Informe (2001), párrafo 34.

⁸⁶ Informe (2001), párrafo 16; comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/130), sección II.

⁸⁷ Informe (2001), párrafo 33; comunicación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros (WT/WGTCP/W/130), sección II; comunicación de Trinidad y Tabago (WT/WGTCP/W/179), página 2.

40. Por lo que respecta al concepto de flexibilidad, se ha sugerido que la aplicación de ese concepto satisfaría las necesidades de muchos Miembros de la OMC que actualmente carecen de una legislación nacional de competencia. En particular, se ha señalado que todo posible compromiso por parte de esos países en relación con la puesta en marcha de un régimen interno de política de competencia debería ir acompañado tanto de un período de transición suficiente como de flexibilidad por lo que respecta a la organización de las instituciones competentes a fin de garantizar que se tienen en cuenta las limitaciones pertinentes.⁸⁸ También se ha señalado que la flexibilidad sería decisiva a la hora de permitir a los países establecer leyes y políticas para luchar contra las prácticas anticompetitivas que amenazan al desarrollo sin impedir a las empresas nacionales obtener economías de escala y otras mejoras de la eficiencia.⁸⁹

41. Se ha señalado que el enfoque propuesto se basa en la necesidad de disponer de una legislación nacional de competencia de carácter amplio, o de adoptarla, aunque de manera progresiva. Se ha afirmado que ese enfoque no tiene en cuenta la posición de los Miembros que no desean adoptar una legislación de competencia por no considerarla necesaria en su caso.⁹⁰ Se ha indicado que, dada la diversidad de objetivos de la política de competencia y de instrumentos de aplicación entre las distintas economías, para algunos Miembros la obligación de adoptar una política nacional de competencia requeriría un gran esfuerzo y resultaría muy gravosa. También se ha señalado que el hecho de que algunos países no dispongan de una legislación amplia en materia de competencia no se debe necesariamente a limitaciones de su capacidad; puede obedecer a otras razones.⁹¹

42. En respuesta, los que proponen la creación de un marco multilateral han indicado que no consideran necesariamente que todos los Miembros tengan que adoptar una legislación interna de carácter general en todos los casos. La flexibilidad con respecto a las excepciones y al ámbito y la cobertura de la legislación sería considerable. Además, al menos uno de los promotores de la propuesta ha señalado que está dispuesto a estudiar la idoneidad de un enfoque sectorial o de otros enfoques, como los aplicados actualmente en algunos Estados Miembros.⁹² Se ha indicado que es necesario respetar los problemas y las necesidades de los países que no disponen de un marco jurídico interno y que es preciso buscar soluciones específicas adaptadas a esos países.⁹³ También se ha sugerido que quizás sería razonable eximir de las obligaciones dimanantes de un posible marco multilateral a los Miembros que optaran por no tener una legislación nacional de competencia. Sin embargo, los Miembros que desearan establecer órganos encargados de la competencia o adoptar leyes sobre la materia tendrían que someterse a los principios pertinentes, incluidos los principios de no discriminación y transparencia, y podrían contar con la asistencia técnica conexa.⁹⁴

43. Además de las propuestas relativas a la inclusión en un acuerdo multilateral de elementos relacionados con la creación de capacidad, también se formularon sugerencias con respecto a la forma en que el Grupo de Trabajo podría examinar las actividades de creación de capacidad. En particular,

⁸⁸ Informe (2001), párrafo 34.

⁸⁹ Informe (2001), párrafo 39; comunicación de Zimbabwe en nombre del Grupo Africano (WT/WGTCP/W/126), sección V.

⁹⁰ Informe (2001), párrafo 17. Véase el examen de una cuestión conexa en la parte III.B *supra*.

⁹¹ Informe (2001), párrafo 36.

⁹² Informe (2001), párrafo 37.

⁹³ Informe (2001), párrafo 80.

⁹⁴ Informe (2001), párrafo 38.

se han planteado los siguientes temas en torno a los que podrían desarrollarse las futuras actividades del Grupo de Trabajo:

- establecimiento de una red integrada por las autoridades encargadas de la competencia de los países Miembros con miras a conseguir un intercambio eficaz y flexible de opiniones y de información utilizando la tecnología de la información;
- creación de una base de datos relativa, entre otras cosas, a la legislación de competencia, la aplicación de esa legislación y las actividades de cooperación técnica en cada país Miembro;
- comparación de las leyes en materia de competencia de los países Miembros y análisis de sus antecedentes históricos y económicos, junto con actividades encaminadas a su armonización y las distintas opciones que tienen ante sí las economías que se disponen a aplicar leyes de competencia;
- estudio de medidas que permitan la pronta puesta en marcha de las leyes en materia de competencia;
- reunión de datos sobre política de competencia que reflejen el desarrollo de las leyes en materia de competencia y la experiencia alcanzada en su aplicación; y
- consultas e intercambio de opiniones sobre la forma de atajar las prácticas anticompetitivas que tienen consecuencias internacionales.⁹⁵

44. También se ha solicitado más información sobre:

- los enfoques prácticos para la creación de instituciones que permitan reducir costos administrativos y aprovechar las sinergias con otras instituciones pertinentes del mercado;
- la promoción de la coherencia entre la política de competencia y las leyes/políticas conexas y las disciplinas de la OMC, así como entre las actividades e iniciativas de la comunidad internacional;
- los enfoques prácticos respecto de la cooperación y la asistencia en la aplicación de la legislación y la política de competencia, tanto a nivel regional como multilateral.⁹⁶

⁹⁵ Informe (2000), párrafo 65. Véase asimismo el Informe del seminario de la OMC en Tailandia, observaciones del Sr. Takashi Koezuka (Secretario General Adjunto de la Comisión de Comercio del Japón), "*In what ways might a multilateral framework on competition policy contribute to institution and capacity building in developing countries?*" (¿Cómo podría contribuir un marco multilateral sobre política de competencia a la creación de instituciones y capacidad en los países en desarrollo?), página 28 (este documento no existe en español).

⁹⁶ Comunicación de Mauricio (WT/WGTCP/W/137), página 2.

B. INTERACCIÓN DE LA CREACIÓN DE CAPACIDAD CON OTROS ELEMENTOS PROPUESTOS DEL MARCO MULTILATERAL

1. **Funciones complementarias de la cooperación en casos concretos y la creación de capacidad**

45. En el Grupo de Trabajo se ha manifestado la opinión de que la cooperación y la asistencia técnica en casos concretos pueden desempeñar un papel complementario en la creación de capacidad y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la competencia de los países en desarrollo. A ese respecto, se ha propuesto un enfoque por etapas con respecto a la cooperación. En una primera etapa se promovería, a través de la cooperación técnica, la difusión de legislación coherente y eficaz en materia de competencia. En la segunda etapa, una vez que los países Miembros hubieran puesto en marcha la legislación de competencia, se les podría prestar asistencia técnica para la creación de instituciones. En la tercera etapa, si los países que reúnen las condiciones necesarias así lo desean, se podría desarrollar la cooperación voluntaria, incluido el intercambio de información no confidencial. A lo largo del proceso, se intercambiarían experiencia y conocimientos sobre las prácticas.⁹⁷ Se ha señalado que ese enfoque progresivo permitiría satisfacer las necesidades reales de los distintos Miembros⁹⁸ y prestaría un apoyo sostenido al proceso de desarrollo progresivo de las estructuras de aplicación de las normas sobre competencia en los países en desarrollo.⁹⁹

46. También se ha señalado que la promoción de la cooperación a nivel multilateral podría tener repercusiones positivas en los procesos nacionales de adopción de decisiones en relación con la aplicación de la política de competencia. En particular, al tomar conocimiento de las experiencias de otros Miembros y entrar en contacto con las mejores prácticas a través de la cooperación internacional, los Miembros obtendrán valiosa información que les permitirá reforzar las actividades internas de reforma.¹⁰⁰

47. También se ha dicho que la asistencia técnica y la creación de capacidad pueden ser fundamentales para facilitar una cooperación significativa entre organismos. Por ejemplo, se ha señalado que la cooperación entre organismos resultaría útil para abordar prácticas tales como los cárteles internacionales. Cuando se considere adecuado, sería conveniente que los organismos profundizaran su cooperación a fin de compartir información confidencial. Sin embargo, para llegar a esto se requiere un proceso de fomento de la confianza mutua y, en algunos casos, de creación de instituciones.¹⁰¹

⁹⁷ Informe (2000), párrafo 76; Informe (2001), párrafo 70.

⁹⁸ Informe (1999), párrafo 60.

⁹⁹ Informe (1999), párrafo 76.

¹⁰⁰ Informe (2001), párrafo 57. Más concretamente, se ha sugerido que la cooperación internacional, incluida la cooperación en casos concretos, facilitaría la transferencia de información y de recursos humanos y financieros hacia los países en desarrollo: Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, página 36.

¹⁰¹ Informe (1998), párrafo 94.

2. Relación de la creación de capacidad con el examen entre iguales

48. También se ha afirmado que la introducción de mecanismos adecuados de examen entre iguales podría reforzar y mejorar la eficacia de la creación de capacidad a través de la asistencia técnica.¹⁰² Los exámenes entre iguales, que serían de carácter voluntario, constituirían un instrumento que permitiría debatir de manera abierta y constructiva las cuestiones relacionadas con la aplicación de las normas de competencia. Por ejemplo, por lo que a los países en desarrollo respecta, ese mecanismo se podría utilizar en algunos casos para identificar posibles limitaciones de la capacidad y examinar las políticas de aplicación de las normas que siguen los distintos países.¹⁰³ Se ha señalado que, en la medida en que los exámenes entre iguales se realizan en un contexto transnacional, brindan a los países la oportunidad de aprender de otros que han tenido experiencias o problemas similares. Si se hacen bien, los exámenes entre iguales promueven la armonización y contribuyen a fomentar la confianza entre organismos, además de la credibilidad y el apoyo. Asimismo, se ha dicho que el proceso de exámenes entre iguales permitirá establecer puntos de referencia o directrices para evaluar el proceso de aplicación. Sin embargo, los exámenes entre iguales deben desarrollarse paralelamente a la creación de capacidad, pues ambos procesos tienen una función que desempeñar.¹⁰⁴

¹⁰² Informe (2000), párrafo 61.

¹⁰³ Informe (2000), párrafo 61.

¹⁰⁴ Informe (1999), párrafo 43; Informe (2000), párrafos 23 y 47; Informe del seminario de la OMC en Sudáfrica, observaciones del Sr. Mark A.A. Warner (Hughes, Hubbard y Reed LLP) sobre "Los beneficios potenciales de complementar la asistencia técnica con mecanismos de examen entre iguales", página 28.

ANEXO

**DOCUMENTOS DE INTERÉS RELACIONADOS CON EL TEMA DEL
APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO PROGRESIVO DE LAS
INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA COMPETENCIA EN
LOS PAÍSES EN DESARROLLO MEDIANTE LA
CREACIÓN DE CAPACIDAD**

A. INFORMES DEL GRUPO DE TRABAJO CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 1998-2001

Documento	Sección/párrafo/página (cuando procede)
Informe (1998) del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia al Consejo General	Secciones C.I, C.II y C.III y, en particular, párrafos 36, 39, 51, 52, 53, 69, 81, 94, 97, 106, 112, 123 y 135
Informe (1999) del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia al Consejo General	Secciones C.I, C.II y C.III y, en particular, párrafos 29, 38, 43, 47, 48, 49, 50, 53, 56, 59, 60, 61, 65, 76 y 85
Informe (2000) del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia al Consejo General	Sección C.II y, en particular, párrafos 19, 27, 33, 61, 63, 64, 66, 67, 69, 71, 76, 78, 81, 85, 96, 97, 98, 101 y 103
Informe (2001) del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia al Consejo General	Secciones C.I y C.II y, en particular, párrafos 13, 16, 17, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 47, 55, 57, 70, 75, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 92 y 94

B. COMUNICACIONES AL GRUPO DE TRABAJO

Signatura (WT/WGTCP/-)	Miembro/Otra fuente	Sección/párrafo/página (cuando procede)
W/17	UNCTAD	Páginas 3 a 5
W/18	APEC	Página 4
W/67	Estados Unidos	Párrafos 7 y 9
W/116	Estados Unidos	Sección II.B
W/121	Japón	Sección III
W/125	Australia	Página 2
W/126	Zimbabwe en nombre del Grupo Africano	Secciones III y IV
W/129	Comisión Europea y sus Estados miembros	Secciones I.C y II.E
W/130	Comunidad Europea y sus Estados miembros	Secciones I.C a) y II
W/137	Mauricio	Todo el documento
W/138	República de Sudáfrica	Párrafos 4 y 6
W/139	Nueva Zelandia	Párrafos 6 a 10 de los Principios del APEC para el fomento de la competencia y de la reforma de las reglamentaciones
W/140	Comunidad Europea y sus Estados miembros	Secciones 2.1, 3.1, 3.2 y 3.3
W/142	Estados Unidos	Todo el documento
W/143	Trinidad y Tabago	Secciones III, IV, VII y VIII
W/145	Japón	Sección II.D
W/148	Australia	Secciones I y IV
W/151	Suiza	Sección C

Signatura (WT/WGTCP/-)	Miembro/Otra fuente	Sección/párrafo/página (cuando procede)
W/152	Comunidad Europea y sus Estados miembros	Páginas 3, 4, 6, 7 y 11 a 14
W/154	Corea	Párrafo 4 3)
W/155	Canadá	Sección IV.A
W/156	Japón	Párrafo 2 b)
W/158	República de Croacia	Párrafo 4
W/159	Australia	Párrafos 11 a 14
W/160	Comunidad Europea y sus Estados miembros	Párrafo 4
W/161	Rumania	Página 3
W/162	Colombia	Párrafo 4
W/164	Estados Unidos	Todo el documento
W/165	República Checa	Sección B.5
W/167	Japón	Todo el documento
W/175	Comunidad Europea y sus Estados miembros	Párrafo 1 c)
W/179	Trinidad y Tabago	Página 2

C. INFORMACIÓN SUPLEMENTARIA

Documento	Sección/párrafo/página (cuando procede)
Informe del Seminario Regional sobre Política de Competencia, Desarrollo Económico y el Sistema de Comercio Multilateral celebrado en Phuket, Tailandia, en 2000 ¹⁰⁵	Véanse en particular las secciones V y VI
Informe del Seminario Regional sobre Política de Competencia, Desarrollo Económico y el Sistema de Comercio Multilateral celebrado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en 2001 ¹⁰⁶	Véase en particular la sección V.B

¹⁰⁵ Distribuido a la reunión del Grupo de Trabajo celebrada los días 2 y 3 de octubre de 2000.

¹⁰⁶ Distribuido a la reunión del Grupo de Trabajo celebrada los días 5 y 6 de julio de 2001.