



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/RBP/CONF.6/4
5 de septiembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

QUINTA CONFERENCIA DE LAS NACIONES
UNIDAS ENCARGADA DE EXAMINAR
TODOS LOS ASPECTOS DEL CONJUNTO
DE PRINCIPIOS Y NORMAS EQUITATIVOS
CONVENIDOS MULTILATERALMENTE
PARA EL CONTROL DE LAS PRÁCTICAS
COMERCIALES RESTRICTIVAS

Antalya (Turquía), 14 a 18 de noviembre de 2005

Tema 6 a) del programa provisional

**SÍNTESIS DE LAS INVESTIGACIONES DE CÁRTELES
RECIENTES QUE SE HAN HECHO PÚBLICAS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La mayoría de los expertos consideran que los cárteles son la forma más nociva de las prácticas anticompetitivas y, por lo tanto, figuran entre las más altas prioridades de las actividades en defensa de la competencia. No obstante, por su índole secreta, los cárteles se encuentran entre las prácticas más difíciles de combatir, en particular para las autoridades de defensa de la competencia de los países en desarrollo que han comenzado sólo recientemente a hacer cumplir las leyes y las normas relativas a la competencia. Por consiguiente, en la presente nota se exponen los problemas y las políticas con que tropiezan en la mayoría de los casos los organismos de defensa de la competencia, se presenta una breve descripción de varios casos recientes de enjuiciamiento de cárteles y se analizan ciertos temas comunes derivados de esos casos. La nota termina con una lista de las lecciones para el futuro que pueden extraerse del estudio de esos casos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
I. DESCRIPCIONES DE CASOS	5 - 31	4
II. TEMAS COMUNES DERIVADOS DE LOS CASOS	32 - 45	12
III. LECCIONES PARA EL FUTURO: CÓMO MEJORAR LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONTRA LOS CÁRTELES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN OTROS PAÍSES QUE INICIAN SU LUCHA CONTRA LOS CÁRTELES	46 - 63	15
Bibliografía		21

INTRODUCCIÓN

1. Muchos expertos consideran que las actividades contra los cárteles son la función más importante de los organismos de defensa de la competencia. A su juicio, como los cárteles intrínsecamente nocivos son los que más daño causan a los consumidores, la búsqueda y el enjuiciamiento de los acuerdos de esa índole deben ser de suma prioridad para los funcionarios que se ocupan de la defensa de la competencia. Sin embargo, el enjuiciamiento de los cárteles posiblemente sea la tarea más difícil que deban cumplir los organismos de defensa de la competencia. Como los cárteles se conciben en secreto y llevan adelante sus actividades también en secreto, y como los que los organizan, a sabiendas de que su conducta es ilícita, cooperan de mal grado con los funcionarios de defensa de la competencia en sus investigaciones, para obtener pruebas de acuerdos de cárteles hacen falta instrumentos y conocimientos muy especiales.
2. Los organismos de defensa de la competencia de los países en desarrollo y de los países que han comenzado sólo recientemente a aplicar leyes de defensa de la competencia hacen frente a problemas especiales para establecer programas de lucha contra los cárteles. Los ciudadanos de esos países no tienen experiencia en cuanto a las leyes y normas de defensa de la competencia y es posible que no estén familiarizados con los beneficios que les ofrecen los mercados competitivos. Dicho de otra forma, es posible que el país carezca de una "cultura de la competencia", fundamento de toda política eficaz de defensa de la competencia. Más concretamente, es posible que el público y otros segmentos importantes, como el gobierno, las empresas, los sindicatos, los educadores, la comunidad jurídica, los funcionarios de los órganos reguladores y los jueces, no sean conscientes del daño que pueden causar los cárteles ni de la necesidad de prestar ayuda a los organismos de defensa de la competencia en sus esfuerzos contra aquéllos. Otro factor igualmente importante es que los organismos de defensa de la competencia de esos países no tienen experiencia en la investigación de las actividades de los cárteles y carecen de los instrumentos jurídicos necesarios y de otros recursos para llevar adelante su labor.
3. En el presente documento se analizan las cuestiones y problemas con que suelen tropezar los organismos de defensa de la competencia de ese grupo de países. Primero se describen brevemente varios juicios recientes contra cárteles incoados en países que no llevan mucho tiempo ocupándose activamente de hacer cumplir las leyes de defensa de la competencia. Seguidamente se hace un estudio de los temas comunes a esos casos. El documento termina con un análisis de las lecciones para el futuro que se pueden extraer de los casos mencionados.
4. No se ha tratado de definir con precisión el grupo pertinente de países. Una característica común de los países de que se trata es que tienen relativamente poca experiencia en la aplicación de leyes de defensa de la competencia, y en particular, en la aplicación de normas legales contra los cárteles. Todo el material sobre estos juicios es de índole pública y puede consultarse en Internet. Entre las fuentes figuran los sitios web de diversos organismos nacionales de defensa de la competencia y diversas organizaciones internacionales, en particular el de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La lista de casos es más representativa que exhaustiva; algunos países han incoado más causas que las que se reseñan en el presente documento. No obstante, se ha tratado de incluir el mayor número de países posible. También se han intentado destacar los casos recientes -aquellos sobre los que se ha fallado en los dos o tres últimos años- en contraposición a casos de más antigüedad. Por último, no todos los casos

descritos se han resuelto del todo. Algunos siguen siendo objeto de las actividades de los organismos de defensa de la competencia; otros se encuentran en apelación ante los tribunales.

I. DESCRIPCIONES DE CASOS

Argentina

*Cemento*¹

5. Se enjuició a cinco empresas fabricantes de cemento por organizar un cártel que duró 18 años, de 1981 a 1999. Las empresas pactaron un reparto del mercado que supervisó muy de cerca su asociación empresarial. Se impusieron a los acusados multas por un total de 107 millones de dólares de los EE.UU., suma que triplicaba con creces las multas más altas obtenidas por la autoridad argentina pertinente en cualquier caso anterior.

*Oxígeno líquido*²

6. Se multó a cuatro empresas de suministro de oxígeno líquido de uso médico un total de 24,2 millones de dólares de los EE.UU. por participar en un cártel que duró cinco años, de 1997 a 2002. En un allanamiento efectuado al amanecer, de resultados de una investigación de aumentos de precios del defensor público de Buenos Aires, se obtuvieron importantes pruebas de las actividades del cártel. El organismo de defensa de la competencia señaló que en el monto de las multas impuestas habían influido la duración del cártel, la participación en él de los principales directores de las empresas y el hecho de que las víctimas del cártel hubieran sido hospitales y otros establecimientos de salud.

Brasil

7. En los últimos años el Brasil ha intensificado considerablemente su lucha contra los cárteles. Hasta 1999, los organismos de defensa de la competencia habían enjuiciado sólo a un cártel en virtud de la Ley de defensa de la competencia vigente en el país, promulgada en 1988. Sin embargo, después de 2000, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), que es el tribunal brasileño de defensa de la competencia, ha dictado fallos respecto de 11 casos horizontales y se han incoado varios más³.

¹ *Global Competition Review*, 3 de agosto de 2005, en www.globalcompetitionreview.com.

² *Global Competition Review*, 5 de agosto de 2005, en www.globalcompetitionreview.com.

³ *Competition Policy in Brazil*, an OECD Peer Review (2005), párrs 18 y 19. (Nota: Todo el material que se indica que procede de la OCDE puede consultarse en el sitio web de la OCDE en www.oecd.org/competition y también en www.cade.gov.br y www.fazenda.gov.br/seae/.

Vendedores de combustible al detalle⁴

8. Se enjuició, acusados de fijación de precios, a vendedores de gasolina al detalle de cuatro ciudades del Brasil. Se obtuvo material que probaba la celebración de reuniones y la concertación de acuerdos explícitos sobre precios mediante la interceptación de llamadas telefónicas (con la aprobación de los tribunales) y declaraciones orales hechas ante los investigadores por participantes en el cártel. Se impuso a cada una de las empresas de venta al detalle una multa que ascendía al 10% de sus ingresos anuales antes de descontarse los impuestos; a los distintos gerentes se impusieron multas por un monto equivalente al 10% de las impuestas a sus empresas.

Líneas aéreas civiles⁵

9. Cuatro líneas aéreas aumentaron simultáneamente en un 10% sus tarifas para la concurrida ruta entre Río de Janeiro y São Paulo. Entre las pruebas del acuerdo pertinente se contaron la celebración de una reunión de los directores poco antes del aumento de tarifas y el intercambio de información confidencial por conducto de un sistema computadorizado de tarifas aéreas administrado por terceros. Cada línea aérea recibió multas que ascendían al 1% de los ingresos obtenidos en esa ruta el año anterior.

Chile

Procesamiento de leche⁶

10. Los productores de leche cruda denunciaron al organismo chileno de libre competencia un aparente acuerdo entre varios procesadores de leche de no competir por los clientes que ya tenían sus rivales. Las denuncias se basaron únicamente en factores económicos, incluidas la baja de los precios que percibían los productores de los procesadores y la imposibilidad de que los primeros vendieran su producto a cualquier procesador que no fuera aquel con el que tenían tratos comerciales en ese momento. Un tribunal chileno declinó dar por acreditada la existencia de un cártel por no haber pruebas directas de ello y por ser insuficientes las pruebas rendidas, pero dispuso que los procesadores tomaran una serie de medidas a fin de aumentar la transparencia de sus actividades.

⁴ Ibíd., párr. 20.

⁵ Ibíd.

⁶ *Política y ley de competencia en Chile*, examen inter pares OCDE, pág. 39. Presentación de Chile al Seminario de la OCDE sobre la lucha contra los cárteles duros. Estudio de casos del cártel de compañías de procesamiento de leche, 2004, disponible también en www.fne.cl/.

Provincia china de Taiwán***Productos derivados del petróleo***⁷

11. En el mercado de la Provincia china de Taiwán hay sólo dos distribuidores de gasolina y gasóleo. El organismo de defensa de la competencia determinó que los duopolistas habían concertado un acuerdo ilícito mediante su práctica de anunciar públicamente modificaciones de precios antes de que se hicieran efectivos, tras lo cual cada uno de ellos seguía de cerca la reacción del otro y mantenía o suspendía el cambio anunciado, según fuera necesario. La decisión del organismo se fundó en parte por un análisis de las estructuras de gastos y beneficios de las dos compañías, que resultaron ser muy diferentes. Se impuso a cada compañía una multa administrativa de 6,5 millones de nuevos dólares de Taiwán (150.000 euros).

Bebidas gaseosas en tiendas de artículos varios⁸

12. Cuatro cadenas de tiendas de artículos varios aumentaron los precios de las bebidas gaseosas en un monto idéntico dentro de un corto período. La investigación realizada por el organismo de defensa de la competencia de la Provincia china de Taiwán determinó que no había aumentado el costo al por mayor de esas bebidas. Las cadenas aludieron a otras fuerzas del mercado que, según sostuvieron, les habían hecho aumentar los precios. El análisis independiente llevado a cabo por el organismo de estos y otros factores le llevó a la conclusión de que no había suficientes pruebas de un acuerdo colusorio entre las cadenas mencionadas.

República Checa***Distribuidores de combustibles***⁹

13. En un período de 15 a 34 horas, seis distribuidores de combustibles aumentaron los precios en montos casi idénticos y los mantuvieron en esos niveles durante varios meses. El organismo checo de defensa de la competencia no encontró justificación económica para esas alzas; de hecho, en el período de que se trataba habían bajado los precios pagados por los distribuidores. Un allanamiento efectuado al amanecer en las oficinas de los distribuidores reveló mensajes y otros documentos electrónicos incriminantes. Se impusieron multas por un total de 313 millones de coronas checas (10 millones de euros).

Ingenieros y técnicos¹⁰

14. La Cámara Checa de Ingenieros y Técnicos Autorizados publicó un "Arancel de servicios y honorarios" en que se fijaban tarifas por hora para el trabajo de sus asociados. El organismo

⁷ Disponible en el sitio web de la CEAP en www.apeccp.org.tw/doc./Taipei.html.

⁸ *Ibíd.*

⁹ OCDE, *Annual Report on Competition Policy Developments in Czech Republic in 2003*; disponible también en www.compet.cz/EngVer.htm.

¹⁰ *Ibíd.*

checo de defensa de la competencia consideró que el arancel era un acuerdo ilícito de fijación de precios y multó a la Cámara en 500.000 coronas checas (15.000 euros).

Hungría

Industria de la construcción¹¹

15. En los últimos años, la autoridad húngara de defensa de la competencia ha incoado con éxito varias demandas por licitaciones colusorias en la industria de la construcción. Una de ellas implicaba a cinco empresas que se habían confabulado para repartirse los contratos en las licitaciones para construir una carretera. Se multó a las compañías un total de 25 millones de euros, en ese entonces la mayor multa jamás impuesta por el organismo húngaro. Otro caso tuvo que ver con adquisiciones de organismos públicos para construir un edificio de departamentos. Mediante un allanamiento practicado al amanecer y la cooperación de uno de los confabulados, con arreglo a un programa de clemencia, se obtuvieron pruebas incriminantes. En otra causa, relativa a unas licitaciones para construir un edificio en una universidad, en los archivos de uno de los implicados se descubrió el borrador de un acuerdo en virtud del cual dos confabulados convenían en que el ganador de la licitación indemnizara al perdedor.

Israel

Cañería para instalaciones eléctricas¹²

16. Cuatro fabricantes de caños para cables eléctricos y 11 de los directores de esas empresas fueron declarados culpables de confabularse para comercializar sus productos aunadamente por conducto de una sola compañía o, en el caso de alguna de esas empresas, de coordinar sus precios con esta última. El acuerdo se tradujo en un alza de precios de un 120%. En una causa penal, se impuso a cada una de las empresas una multa de 600.000 nuevos shékeles (110.000 euros) y los directores recibieron penas de cárcel que habrían de cumplir prestando servicios públicos. La Corte Suprema de Israel recalcó que las penas adecuadas para los directores debían ser de penas de cárcel, pero que en este caso se había determinado que se cumplieran prestando los implicados servicios públicos, debido a que, durante la duración del cártel, no se había estado aplicando corrientemente la ley antimonopolio en Israel.

Suministro de gas¹³

17. Se dictó un acta de procesamiento contra las cuatro principales empresas de suministro de gas y sus directores en que se afirmaba que habían convenido un plan de reparto de clientes en virtud del cual no habían de competir por los clientes existentes y se repartirían los nuevos con arreglo a un método cuantitativo convenido. Se llevó a cabo una extensa investigación que

¹¹ Disponible en el sitio web de la autoridad húngara de defensa de la competencia, www.gvh.hu.

¹² OCDE, *Annual Report on Competition Policy Developments in Israel in 2003*. Disponible también en www.antitrust.gov.il/Antitrust/en-US.

¹³ OCDE, *Annual Report on Competition Policy Developments in Israel in 2004/05*.

comprendió el interrogatorio de más de 170 testigos y sospechosos y la incautación de decenas de miles de documentos. La causa estaba pendiente de fallo en los tribunales.

República de Corea

Servicio telefónico de línea fija¹⁴

18. Los representantes de dos de las principales empresas de servicios telefónicos de línea fija se reunieron y convinieron en limitar la competencia de precios entre ambas empresas. Una de ellas se avino a fijar sus precios con un margen de diferencia de 10% con la otra; la otra, a su vez, convino en ceder el 6% de su mercado a su rival en un plazo de cinco años. Las dos convinieron también, con una tercera empresa, en los precios que cobrarían por algunos servicios de Internet. El organismo coreano de defensa de la competencia multó a las tres empresas un total de 120.000 millones de won coreanos (96 millones de euros). La multa impuesta a una de las compañías se redujo sustancialmente en reconocimiento de su cooperación con las investigaciones.

Maquinaria de construcción¹⁵

19. Cuatro fabricantes de maquinaria de construcción, incluidas dos subsidiarias de empresas extranjeras, convinieron en la tasa de aumento de sus precios y en el momento en que los aumentarían durante un período de más de tres años. También celebraron reuniones en las que convinieron en manipular licitaciones de contratos de compra del Gobierno. Se impusieron a las firmas multas por un total de 71.406 millones de won coreanos (57 millones de euros).

Lituania

Tecnología de la información y sistemas de eliminación de desperdicios¹⁶

20. El organismo lituano de defensa de la competencia recibió una denuncia de que las licitaciones para suministrar tecnología y equipo de información a un organismo gubernamental eran sospechosamente similares. En las propuestas se observaban muchas características idénticas, incluso, en un caso, el mismo error. Era evidente que las tres habían sido preparadas por la misma empresa. En el curso de la investigación, las tres empresas presentaron declaraciones por escrito en que confesaban haber participado en una colusión ilícita. Como la causa, incoada en 2003, era la primera en que una de las partes había confesado, las multas impuestas a las compañías se redujeron considerablemente a fin de alentar la cooperación, en el futuro, de las personas que formaran parte de cárteles. Una causa análoga de manipulación de propuestas para unas licitaciones relativas a la construcción de sistemas de eliminación de desperdicios se resolvió de la misma manera, con confesiones voluntarias y reducción de las multas.

¹⁴ El resumen de la causa está archivado en la UNCTAD; está disponible también en el sitio web del organismo coreano de defensa de la competencia en www.ftc.go.kr/eng/.

¹⁵ *Ibid.*, nota 13.

¹⁶ OCDE, *Annual Reports on Competition Policy Developments in Lithuania in 2003 and 2004*. Disponible también en www.konkuren.lt/english/index.htm.

México

Tortillas¹⁷

21. A partir de 1999, el organismo de defensa de la competencia ha dictado fallos en una serie de causas relativas a acuerdos de fijación de precios y acuerdos territoriales horizontales entre vendedores de tortillas. Los acuerdos se basaban en los controles gubernamentales del precio de las tortillas, a los que se había fin a finales del decenio de 1990. Los fabricantes y vendedores de tortillas habían seguido siendo miembros de las asociaciones industriales pertinentes, por conducto de las cuales se habían mantenido estos acuerdos horizontales ilícitos. En un caso, se declaró responsable a una asociación empresarial por coordinar las actividades de agricultores, molineros y fabricantes de masa de maíz para tortillas, así como al director de un programa con arreglo al cual las tortillas se vendían bajo una sola marca. Las tortillerías que vendían esa marca fijaban sus precios siguiendo las recomendaciones de la asociación. La autoridad mexicana de defensa de la competencia determinó que la asociación había cometido fijación ilícita de precios e impuso una multa. La asociación repuso que constituía una sola entidad con las tortillerías, argumento que fue rechazado por el organismo de defensa de la competencia y, a la postre, por los tribunales.

Perú

Prácticos de puerto, empresarios del transporte público urbano, empresarios de taxis y notarios públicos¹⁸

22. En cada uno de estos casos, los proveedores independientes de estos servicios se pusieron de acuerdo, de una forma u otra, para ofrecer precios uniformes por sus servicios o bien para influir en esos precios. Si bien los medios que utilizaron variaron según el caso, el interrogante planteado al organismo peruano de defensa de la competencia fue si estos esfuerzos aunados cumplían alguna función legítima o sencillamente equivalían a acuerdos de cárteles. El organismo determinó que, de hecho, eran cárteles, y prohibió sus actividades.

Polonia

Taxis y control de billetes del transporte público¹⁹

23. La autoridad polaca de defensa de la competencia se enteró de que diversos empresarios de taxis de una ciudad polaca habían acordado cobrar precios uniformes. Los empresarios abandonaron voluntariamente el acuerdo y no se impusieron multas. Por otra parte, el organismo de defensa de la competencia descubrió un acuerdo entre dos empresas para manipular las

¹⁷ Disponible en el sitio web de la Comisión Federal de Competencia de México en www.cfc.gob.mx/ing_inicio.asp.

¹⁸ OCDE, *Competition Law and Policy in Peru*, an OECD Peer Review, págs. 21 a 25 (2004), disponible también en <http://www.indecopi.gob.pe/>.

¹⁹ OCDE, *Annual Report on Competition Policy Developments in Poland in 2003*. Disponible también en <http://www.uokik.gov.pl/en/>.

licitaciones relativas a un servicio de control de billetes en el sistema de transporte público. Se dictó una orden de cesar y desistir y se impuso una multa.

Rumania

***Cemento*²⁰**

24. Se impusieron multas por un total de 28,5 millones de euros a tres empresas fabricantes de cemento, todas subsidiarias de grandes empresas multinacionales, por haber participado en un cártel del cemento. La multa representaba aproximadamente el 6% de la cifra anual de negocios de las empresas. No obstante, no había pruebas directas de que hubiera habido un acuerdo entre ellas. La decisión del organismo nacional de defensa de la competencia se basó, más bien, en datos de mercado que indicaban que el precio del cemento había aumentado hasta en un 38%.

Federación de Rusia

25. El procesamiento de cárteles en Rusia se ha visto obstaculizado por la falta de denuncias ante el organismo ruso antimonopolio, por el requisito que impone la ley de defensa de la competencia de que el fiscal demuestre que los participantes en un acuerdo horizontal representan, en conjunto, el 35% del mercado, por la incertidumbre acerca de las normas probatorias aplicables y por las insuficientes atribuciones de investigación de que dispone la autoridad de defensa de la competencia. También se consideran insuficientes las sanciones aplicables a los cárteles con arreglo a la ley²¹. Sin embargo, últimamente ha aumentado un tanto la actividad de lucha contra los cárteles.

***Cemento*²²**

26. El gobierno municipal de Moscú denunció al organismo antimonopolio el alza simultánea del precio del cemento aplicado por cuatro importantes productores. Sin embargo, las partes pudieron justificar dichas alzas ante el organismo al probar los aumentos registrados en sus costos. No se determinó la existencia de infracción alguna.

***Distribución de gasolina al por mayor y al por menor*²³**

27. Dos distribuidores de gasolina aumentaron simultáneamente sus precios al mismo nivel. No parecía haber prueba alguna de un acuerdo explícito, pero el organismo antimonopolio determinó que las alzas y los precios idénticos no podían justificarse sobre la base de los costos y la rentabilidad de las partes. Se ordenó a las partes a que pusieran fin a sus medidas y traspasaran los ingresos mal habidos al presupuesto estatal.

²⁰ *Global Competition Review*, 23 de junio de 2005, en www.globalcompetitionreview.com.

²¹ OCDE, *Competition Law and Policy in Russia*, an OECD Peer Review, pág. 25 (2004).

²² *Ibid.*, pág. 25.

²³ OCDE, *Annual Report on Competition Policy Developments in Russia in 2003*, disponible también en www.mapfr.ru/en/.

República Eslovaca

Criadores de cerdos²⁴

28. Más de 50 criadores de cerdos se reunieron en la sede de su asociación y determinaron por votación los precios mínimos que cobrarían al vender sus cerdos a las procesadoras y distribuidoras. Se impusieron multas por un total de 2.053.300 coronas eslovacas (51.332 euros) a los 48 criadores participantes en el acuerdo.

Sudáfrica

Fertilizantes²⁵

29. La Comisión de Defensa de la Competencia determinó que tres fabricantes de fertilizantes habían coludido, por conducto de los comités empresariales a los que pertenecían, para limitar la competencia entre sí, lo que se había traducido en un alza de precios y en una repartición más estable del mercado. La Comisión remitió el caso al Tribunal de Defensa de la Competencia, recomendando que se impusiera una multa de hasta el 10% de la cifra de negocios de cada empresa acusada.

Líneas aéreas²⁶

30. La Comisión de Defensa de la Competencia remitió al Tribunal de Defensa de la Competencia un caso en que acusaba a cuatro compañías aéreas de haber coludido al anunciar simultáneamente, en mayo de 2004, un cargo adicional, de idéntico monto, en concepto de gastos en combustible. Después de haberse informado en la prensa del inicio de la investigación, una quinta línea aérea presentó una solicitud de clemencia a la Comisión con arreglo a la política de clemencia empresarial de la Comisión. La entidad solicitante cooperó con la Comisión y no fue sindicada como acusada en la causa. La Comisión recomendó que se impusiera a cada uno de los acusados una multa de hasta el 10% de su cifra de negocios.

Turquía

Sistema de semáforos de tráfico y cemento²⁷

31. En marzo de 2005, el organismo turco de defensa de la competencia anunció que había multado a un fabricante de sistemas de semáforos de tráfico y a seis de sus distribuidores un total de 6 millones de euros por manipulación de licitaciones. La multa era la tercera en orden de

²⁴ 2004 Annual Report of the Antimonopoly Office of the Slovak Republic, págs. 15 y 16, disponible en el sitio web del organismo en www.antimon.gov.sk/.

²⁵ Disponible en el sitio web de la South African Competition Commission en www.compcom.co.za/.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Global Competition Review*, 6 de abril de 2005, en www.globalcompetitionreview.com.

cuantía jamás impuesta por el organismo turco. Con anterioridad, se había multado a un cártel de cemento la suma de 10 millones de euros.

II. TEMAS COMUNES DERIVADOS DE LOS CASOS

Sectores afectados

32. Una característica notable de estos casos es que muchos de ellos se presentan principalmente en un pequeño número de sectores económicos. Por ejemplo, los cárteles del cemento parecen existir en casi todas partes. Son muy pocos los países que tienen programas contra los cárteles que no hayan enjuiciado a uno o más cárteles del cemento. En un plano más general, los sectores de materiales de construcción y de servicios de la construcción parecen ser terreno fértil para los organizadores de cárteles. La alta incidencia de actividades de cárteles en estos sectores parece obedecer a motivos bastante obvios. Los materiales de construcción, en particular el cemento, son productos homogéneos. Las diferencias entre los fabricantes tienen que ver casi exclusivamente con los precios. La homogeneidad del producto permite que los vendedores convengan con facilidad en los términos de un acuerdo de cártel. Otro elemento importante es que estos productos y servicios se suelen vender, por intermedio de licitaciones, a órganos públicos o gubernamentales, los que son particularmente vulnerables a la manipulación de licitaciones, como se analiza más a fondo en los párrafos siguientes.

33. En el sector del petróleo se ha registrado un número relativamente alto de juicios e investigaciones de cárteles, en particular respecto de la gasolina. Es posible que haya varias razones para la alta incidencia de estos casos. La gasolina es un importante producto de consumo que, para muchos, constituye una necesidad. Por otra parte, por lo general el precio de la gasolina ha ido en aumento en los últimos años, y si bien ello se debe más que nada al aumento de la demanda, existe la sospecha de que, por lo menos parcialmente, los cárteles son responsables de esas alzas. Tal vez lo más importante sea la gran visibilidad del precio corriente de la gasolina al por menor, lo que puede facilitar que los distribuidores concierten acuerdos; a la vez, puede alertar a los consumidores y a los funcionarios de defensa de la competencia de la posible existencia de un cártel.

34. Cabe aquí obrar con cautela. Es axiomático que el mero movimiento simultáneo de precios, sobre todo de productos homogéneos como la gasolina, no es en sí suficiente para demostrar la existencia de un acuerdo ilícito, pues ello también puede darse en un clima de competencia activa. En casi todos los países es preciso aducir otras pruebas, fuera de la mera fijación paralela de precios, para incoar una causa en que se afirme la existencia de un cártel. Aún más, en algunos países las investigaciones de posible fijación del precio de la gasolina no han dado resultado precisamente por falta de pruebas adicionales al mero movimiento de precios.

35. Los productos alimentarios también parecen estar representados más de la cuenta en los casos antes citados. Esta situación también puede deberse a una serie de factores. Al igual que la gasolina, los alimentos son importantes productos de consumo que pueden ser homogéneos, sobre todo al nivel de los productores y procesadores. La información sobre los precios también puede ser fácil de obtener, tanto para los vendedores como para los compradores. Otros sectores que aparecen con frecuencia en los juicios interpuestos contra cárteles son los servicios de transporte y los servicios profesionales.

36. Sin embargo, el rasgo común que más se da en los casos mencionados (y, al parecer, en los juicios contra cárteles en todas partes) es la manipulación de las licitaciones para vender productos a organismos gubernamentales. Es posible que los agentes de compra de los gobiernos no sepan reconocer las actividades sospechosas en esta esfera y que los procedimientos a que recurren no comprendan salvaguardias contra esas maniobras. En algunos casos existe incluso el peligro de que en los propios procedimientos de licitación se observen prácticas de corrupción. También puede suceder que la índole de las adquisiciones públicas facilite la concertación de acuerdos de cárteles, por una parte, y la vigilancia de sus actividades, por la otra.

37. Un estudio más detallado de las prácticas contrarias a la libre competencia en los países en desarrollo, preparado por Frédéric Jenny, ha arrojado resultados notablemente similares. En una monografía que se presentará en la conferencia para la que se ha preparado el presente informe, el Profesor Jenny individualiza casi exactamente los mismos sectores como los más vulnerables a las actividades de los cárteles en esos países.

Instrumentos de investigación para obtener pruebas

38. En varios de los casos descritos anteriormente, los elementos probatorios de la existencia de un acuerdo de cártel eran sólo circunstanciales. Puede haber habido entre ellos pruebas de una fijación paralela de precios, por ejemplo, o de entrevistas o comunicaciones entre competidores, pero no pruebas directas de la concertación de un acuerdo. En muchos países es posible, desde el punto de vista jurídico, enjuiciar un cártel sin pruebas de acuerdo directo, pero ello tiene sus riesgos. Entre las descripciones de los casos hay algunas en que las pruebas circunstanciales fueron insuficientes. Los fiscales siempre tratan de obtener pruebas más directas, pero como se ha indicado anteriormente, éstas son difíciles de obtener, pues para ello hacen falta técnicas especiales.

39. En la mayoría de los países existe un instrumento sumamente efectivo al que pueden recurrir los fiscales: el allanamiento al amanecer, o visitas sorpresivas a las oficinas de los sospechosos de desarrollar actividades de cárteles a fin de incautarse de pruebas documentales o electrónicas de acuerdos de cárteles. Un número cada vez mayor de países está utilizando efectivamente los allanamientos al amanecer. Así fue en por lo menos cinco de los casos descritos anteriormente, y probablemente en un número mayor. (En las descripciones públicas de los casos no siempre se dan detalles de la forma en que se obtuvieron las pruebas.) Probablemente no se falte a la verdad si se dice que ningún programa de lucha contra los cárteles puede ser realmente eficaz si no hace uso de este instrumento para obtener pruebas.

40. Un segundo instrumento especializado de investigación en los casos contra cárteles son los programas de clemencia. En ellos, al primer miembro de un cártel que ofrece cooperar con la investigación y proporcionar pruebas que impliquen a los demás miembros se le promete que no será enjuiciado y, en algunos casos, que recibirá sólo sanciones menores. Los programas de clemencia pueden ser muy importantes en la lucha contra los cárteles pero, como se analiza más adelante, la experiencia ha demostrado que rara vez dan fruto de inmediato. Es decir, primero el organismo de defensa de la competencia tendría que establecer la credibilidad de su programa de lucha contra los cárteles y demostrar que éste perseguirá activamente a los cárteles e impondrá severas sanciones a los involucrados cuando se les descubra. Sólo en esta etapa los implicados

en cárteles tendrían suficientes incentivos para romper filas y cooperar con las autoridades con arreglo a programas de clemencia.

41. Esta hipótesis parece quedar demostrada por las descripciones de casos que figuran más arriba. Al parecer, pocos juicios fueron producto de programas de clemencia. Es verdad que algunos países que han comenzado no hace mucho a aplicar medidas contra los cárteles aún no tienen programas de ese tipo; sin embargo, por las razones ya expuestas, al parecer, aun los que los tienen, rara vez se benefician de inmediato. Un elemento crítico para que tenga éxito un programa de clemencia es que las amenazas de imponer sanciones severas sean dignas de crédito. Como se señala a continuación, las descripciones de casos son muy ilustrativas a este respecto.

42. Hay un último elemento que no debe descuidarse: no hay duda de que la mayoría de los juicios antes mencionados se incoaron debido a una denuncia presentada por una persona o empresa al organismo de defensa de la competencia. Por lo general los denunciantes no tienen las pruebas necesarias de la existencia de un cártel pero, sin su iniciativa, muchas causas jamás se incoarían. Los organismos de defensa de la competencia deben cultivar cuidadosamente esta importante fuente de información. (Este factor se analiza en mayor detalle más adelante.)

Sanciones

43. Los expertos en libre competencia convienen en que en las leyes de defensa de la competencia las sanciones más severas que se prevean deben reservarse para los organizadores de cárteles. El propósito primordial de las sanciones en el contexto de los cárteles es su uso como factor disuasivo. Si las sanciones, que por lo general consisten en multas, no son de mayor peso, pasan a ser tan sólo un gasto más de las actividades comerciales del cártel. En ese caso, los cárteles pueden sentirse seguros de que continuarán obteniendo pingües ganancias de sus actividades aun en el caso de que sean sorprendidos y sancionados. Un segundo propósito de las sanciones a los cárteles es crear un aliciente para que los miembros de un cártel lo abandonen y cooperen con las investigaciones a fin de evitar posibles castigos.

44. Los casos antes descritos indican que en los países con poca experiencia en la aplicación de las disposiciones contra los cárteles la gama de sanciones es muy variada. En un pequeño número de casos, se ha informado de multas muy cuantiosas, de hasta 96 millones de euros. En un país se impusieron penas de cárcel a varias personas, si bien a la larga se optó por imponerles períodos de servicios comunitarios. En las descripciones de algunos casos no se mencionan multas ni sanciones. Si bien esto no significa forzosamente que no se hayan impuesto ni unas ni otras, lo más probable es que en la mayoría de los casos las multas hayan sido bajas o sencillamente no las haya habido.

45. Esta situación puede deberse a varias razones. Es posible que la conducta no haya sido realmente "intrínsecamente nociva". Es decir, tal vez no haya habido un acuerdo explícito entre competidores para fijar precios, repartirse los mercados o manipular licitaciones, o por lo menos, que no haya habido pruebas directas de la existencia de un acuerdo de ese tipo. Es posible que los miembros del cártel hayan obrado "ingenuamente", es decir, que no hayan sabido realmente que su conducta era ilícita. Los cárteles "ingenuos" son particularmente corrientes en los países en desarrollo y en otros países que no se han dedicado activamente a sancionar la conducta de que se trata. Probablemente ese tipo de cárteles no merezca recibir sanciones estrictas, sobre

todo si sus miembros cooperan con las investigaciones y abandonan inmediatamente la conducta prohibida. No obstante, es casi innegable que en algunos casos las sanciones fueron demasiado leves. Es posible que en las leyes de defensa de la competencia no se prevean multas suficientemente cuantiosas u otras sanciones. Otra posibilidad es que se hayan previsto multas cuantiosas pero, que el organismo de defensa de la competencia, o un tribunal de apelación, sea renuente a imponerlas, por no entender la importancia de proceder así. Esta actitud puede minar considerablemente la lucha contra los cárteles, por lo que en todo organismo de defensa de la competencia debe darse alta prioridad a la solución de este problema.

III. LECCIONES PARA EL FUTURO: CÓMO MEJORAR LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONTRA LOS CÁRTELES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN OTROS PAÍSES QUE INICIAN SU LUCHA CONTRA LOS CÁRTELES

46. *Impulsar la creación de una cultura de defensa de la competencia.* Los temas comunes analizados anteriormente dan lugar a varias formas de fortalecer la aplicación de las disposiciones contra los cárteles. La primera es crear una "cultura de defensa de la competencia", es decir, lograr que el público comprenda los beneficios de la libre competencia y obtener un apoyo de base amplia para la aplicación de una enérgica política de defensa de la competencia. El proceso es permanente; para impulsarlo es necesario estar en comunicación con todos los segmentos de la sociedad -consumidores, círculos de negocios, sindicatos, educadores, la comunidad jurídica, funcionarios de gobierno y de entidades regulatorias y jueces- acerca de los beneficios que pueden significar para ellos y para la economía del país la existencia de un mercado de libre competencia. Sin embargo, la aplicación de las disposiciones contra los cárteles no puede llevarse adelante aisladamente, pues es interdependiente de la aplicación de las leyes de defensa de la competencia. Sólo si se logran resultados papables en la aplicación de esas leyes llegará a entender el público la forma de beneficiarse de la libre competencia.

47. *Alentar la presentación de denuncias.* ¿De qué formar una sólida cultura de libre competencia puede aplicar eficazmente las disposiciones de lucha contra los cárteles? Si reciben educación al respecto, los consumidores y los círculos comerciales estarán más alerta ante posibles actividades de cárteles y más dispuestos a denunciarlas. Como se ha observado anteriormente, las denuncias a los organismos de defensa de la competencia han sido, y en los países en desarrollo probablemente sigan siendo, la fuente más habitual de información acerca de los cárteles hasta ese momento desconocidos. Dichos organismos deberían alentar activamente al público a que proporcionara ese tipo de información. Podrían publicar folletos y otro tipo de material escrito fáciles de comprender en que se explicaran la índole de los cárteles, los daños que causan y la manera de denunciarlos. Podrían establecer líneas telefónicas de urgencia o dar direcciones electrónicas para hacer denuncias. También podrían dar publicidad a la importante función que cumplen las denuncias en las causas contra cárteles que son coronadas por el éxito. Por último, deberían velar por que se protegiera la identidad de los denunciantes en la mayor medida de lo posible, en calidad de información confidencial.

48. *Elaborar procedimientos eficaces para llevar a cabo allanamientos al amanecer.* En la mayoría de los países, y por cierto en aquellos en que aún no han echado raíces programas eficaces de clemencia, los allanamientos al amanecer son el instrumento de investigación más eficaz de que disponen los investigadores. Desgraciadamente, no todos los organismos de

defensa de la competencia de los países en desarrollo cuentan con ese instrumento. A veces los órganos legislativos se sienten renuentes a otorgar a un nuevo organismo atribuciones para aplicar un procedimiento tan invasivo. En los debates sobre la cuestión, los organismos de defensa de la competencia y sus propugnadores deberían hacer hincapié en: a) la importancia de contar con medios efectivos de lucha contra los cárteles; y b) la necesidad de tener atribuciones para llevar a cabo allanamientos al amanecer con ese fin. Una manera de disipar la preocupación de que se abuse de los allanamientos al amanecer es establecer el requisito de que los organismos de defensa de la competencia sean autorizados para llevar a cabo allanamientos al amanecer por un tribunal o magistrado independiente una vez que hayan demostrado la probabilidad concreta de que se haya cometido un delito y de que en los locales que han de allanarse existan las pruebas pertinentes.

49. Los allanamientos al amanecer insumen una gran cantidad de recursos; los organismos de defensa de la competencia deben utilizarlos de manera selectiva. Además, los organismos deben adquirir pericia en su uso, lo que no es fácil debido a que el instrumento es tan especializado. Para llevar a cabo con éxito un allanamiento al amanecer, la planificación debe ser cuidadosa; debe reunirse a un grupo de profesionales competentes, a los que deben asignarse tareas específicas. Existe la posibilidad de que deban hacerse registros de más de un lugar; los registros deben llevarse a cabo simultáneamente, de ser posible, y coordinarse con sumo cuidado. Deben establecerse procedimientos precisos para buscar archivos y para copiar e incautarse de documentos. También deben establecerse procedimientos para buscar archivos electrónicos -en computadoras, servidores, teléfonos móviles, asistentes personales digitales y otros dispositivos electrónicos. Para contar con esta capacidad puede ser necesario que en los equipos de registro, participen expertos en tecnología de la información.

50. *Como primera medida, establecer un programa de clemencia.* El término "primera medida" es importante. No se puede esperar que la mera creación de un programa de clemencia produzca resultados inmediatos para el organismo de defensa de la competencia. Primeramente, éste debe establecer credibilidad en cuanto a que descubrirá cárteles, los enjuiciará con éxito, y castigará severamente a los culpables. Una vez establecida esta credibilidad, aumentarán las posibilidades de éxito de un programa de clemencia debidamente estructurado. Los países (relativamente pocos) cuyos programas de clemencia están dando buenos resultados, consideran que este instrumento es el más efectivo de su arsenal, aún más que los allanamientos al amanecer.

51. De todas formas, una primera medida es formular y anunciar el programa. Todo programa de clemencia debidamente estructurado debe tener por lo menos los elementos siguientes:

- El primer miembro de un cártel que coopere con las autoridades debe recibir total inmunidad de enjuiciamiento y castigo. Algunos dirán que ningún otro miembro del cártel debería recibir clemencia, a fin de crear el mayor incentivo posible para ser el primero en cooperar con las autoridades. Algunos países ofrecen cierto grado de clemencia, además, a uno o dos más miembros que los soliciten, pero tiene que haber una diferencia apreciable entre el trato dado al primer solicitante de denuncia y el que se dé a los subsiguientes, a fin de mantener un aliciente importante para los primeros en presentarse. (Si no hay un primer solicitante, no habrá segundo ni tercero, lo que revela la necesidad de este incentivo.)

- El programa debe ser de máxima transparencia, de manera que los que deseen acogerse a él puedan predecir con certeza cuál será el resultado de su solicitud.
- El programa debe ser aplicable tanto a las situaciones en que el organismo de defensa de la competencia no tenga información acerca de un cártel como a aquellas en que ya se haya iniciado una investigación.
- El organismo de defensa de la competencia debe mantener una estricta confidencialidad respecto de toda solicitud de clemencia y de la identidad del solicitante.

52. *Centrar las primeras actividades de investigación en los sectores en que haya más probabilidades de descubrir tipos de conducta propios de cárteles.* Actualmente hay abundantes pruebas, demostradas por los casos antes descritos, de que, si bien los cárteles pueden surgir en cualquier sector económico, es más probable que se hagan presentes en unos sectores que en otros, sobre todo en los países en desarrollo. Todo nuevo organismo de defensa de la competencia debe centrar sus esfuerzos en esos sectores. ¿Qué debe hacer? Puede surgir la tentación de realizar estudios económicos de conducta del mercado -por ejemplo, de estructuras de gastos- a fin de encontrar tipos de conducta que sugieran actividades típicas de cárteles. Probablemente ello sea desacertado, pues los estudios de ese género son caros y sus resultados ambiguos, aun si apuntan a algún tipo de conducta paralela. Sin embargo, una esfera en que los estudios de ese tipo pueden dar resultado son las adquisiciones públicas. Es posible que un estudio de la conducta de las partes en las situaciones en que se sospecha manipulación de licitaciones determine pautas que indiquen reparto de clientes o rotación de propuestas. Estos estudios deberían llevarse a cabo con la ayuda de un funcionario experimentado en adquisiciones que pueda interpretar correctamente los datos que se obtengan.

53. En la mayoría de los casos, las mejores fuentes de información acerca de posible conducta ilícita en el mercado son los propios participantes en éste; si se sospecha un cártel de vendedores, serán los compradores; si se sospecha un cártel de compradores (como suele ocurrir en el sector agrícola), los vendedores. La realización de entrevistas oficiosas con participantes experimentados en el mercado puede generar pistas importantes. Otra fuente útil son los medios de información. Los organizadores de cárteles, sobre todo los que tienen menos pericia, pueden hacer declaraciones públicas que revelen actividades propias de cárteles.

54. En los países en transición que antes tenían economías de gestión centralizada, una buena fuente de información para iniciar investigaciones sobre cárteles pueden ser los sectores cuyos precios hasta hace poco eran controlados por el gobierno. Los participantes en esos sectores han estado acostumbrados a llevar a cabo sus operaciones con arreglo a un régimen de precios fijos; probablemente participaban activamente en la fijación de precios, proporcionando información y recomendaciones a los reguladores y tal vez ahora no deseen abandonar esa vida cómoda e intenten prolongarla a título privado.

55. *Comenzar a imponer enérgicas sanciones a los tipos de conducta propios de cárteles.* Como se hizo notar anteriormente, un elemento indispensable para que un programa contra cárteles tenga éxito, es la aplicación de una enérgica política de sanciones. Las sanciones pueden asumir diversas formas, como multas administrativas impuestos a las empresas y personas naturales; sanciones penales, incluidas multas y penas de cárcel; y la obligación de indemnizar a

las víctimas de los cárteles. Las sanciones más habituales son multas administrativas impuestas a las empresas. La severidad de las sanciones pecuniarias debe ser tal que eliminen las ganancias de un cártel. La multa óptima a esos efectos es un múltiplo de las ganancias reales, puesto que no todos los cárteles son descubiertos y enjuiciados, factor que los medios empresariales tienen en cuenta para decidir o no integrar un cártel. Todo hace pensar que la multa óptima que podría imponerse a una empresa es el triple de las ganancias reales obtenidas gracias al cártel a que ha pertenecido.

56. En muchos países va en aumento la severidad de las multas impuestas a los cárteles. En algunos ámbitos, sobre todo en América del Norte y Europa, las multas han llegado a niveles altísimos, a veces superiores a miles de millones de dólares de los EE.UU. o de euros. Sin embargo, rara vez alcanzan el nivel "óptimo" del triple de las ganancias efectivas. Para ello pueden aventurarse varias razones. Es posible que la multa máxima prevista en las leyes de defensa de la competencia sea demasiado baja. Por otra parte, es difícil calcular con exactitud las ganancias efectivas; el organismo de defensa de la competencia puede sentirse renuente a ocuparse de ello, sobre todo si el cálculo será reexaminado por un tribunal. Por último, aun si puede imponerse la multa óptima, tal vez la empresa a la que se le imponga no esté en condiciones de pagarla. Si se le obliga a pagarla, puede suceder que la empresa no tenga otra salida que declararse en quiebra o abandonar el mercado por completo.

57. Por consiguiente, cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de imponer sanciones también a las personas culpables en las causas incoadas contra cárteles. Después de todo, son personas las que deciden crear cárteles o actúan en consecuencia. Si deben hacer frente a sanciones personales, se trate de penas de cárcel (en una minoría de países) o de altas multas, tendrán más razones para no participar en las actividades de los cárteles.

58. *Educación al público acerca de los daños que causan los cárteles.* Los países con poca experiencia en la aplicación de disposiciones contra cárteles no pueden empezar inmediatamente a imponer sanciones severas en los primeros casos de que se ocupen. Habrá empresarios que no sean conscientes de que su conducta es ilícita o bien el cártel puede haberse organizado antes de la promulgación de la primera ley de defensa de la competencia. Es posible que los tribunales no estén dispuestos a aprobar sanciones severas si no están familiarizados con la política de defensa de la competencia o con causas incoadas a este respecto. A fin de crear el apoyo del público para que se apliquen sanciones severas en los casos contra cárteles es preciso establecer un programa de educación sobre los daños que causan aquéllos. Si bien es difícil calcular los daños, cada vez es más abundante la literatura técnica en que se demuestra que los cárteles causan grandes daños, sobre todo en los países en desarrollo. (En la bibliografía que figura al final del presente documento se enumeran algunos de estos trabajos.) Sin embargo, para el público serán convincentes, más que los estudios de economía, las pruebas que se presenten en los casos concretos que se hayan llevado a los tribunales del país. Los organismos de defensa de la competencia deberían desplegar esfuerzos especiales para cuantificar y dar a conocer a los consumidores los daños reales causados por los cárteles que han enjuiciado. Toda campaña de este tipo será doblemente beneficiosa porque: a) generará el apoyo del público a las actividades contra los cárteles, con lo que aumentará la disposición a prestar ayuda a los organismos de defensa de la competencia en sus investigaciones de los casos que lleve a la justicia; y b) contribuirá a crear apoyo para que se impongan sanciones más severas a los integrantes de los cárteles.

59. *Sumarse a las actividades de cooperación internacional en la lucha contra los cárteles.* En el plano internacional se están adoptando activas medidas contra los cárteles. Se entiende ahora que la mundialización trae consigo nuevos retos a la aplicación de las leyes de defensa de la competencia. Entre ellos se encuentra la incidencia cada vez mayor de casos en que grandes cárteles internacionales perjudican a muchos países y en que están involucradas empresas que desarrollan actividades en todo el mundo. La comunidad internacional de defensa de la competencia estudia medios para establecer una mayor cooperación en la lucha contra estos acuerdos multinacionales y secretos. Sin embargo, las actividades no se limitan a esto último; diversas organizaciones internacionales, entre ellas la UNCTAD y la OCDE, hace mucho tiempo que han venido estudiando los cárteles intrínsecamente nocivos e informando sobre ellos. De la misma forma, en los siete últimos años, los representantes de los organismos de defensa de la competencia de más de 25 países se han venido reuniendo anualmente para estudiar técnicas de aplicación de medidas contra los cárteles. La Red Internacional de Defensa de la Competencia ha iniciado un programa de gran envergadura para hacer frente a los problemas que plantean los cárteles internacionales y nacionales a los fines de aplicar medidas contra los cárteles.

60. La capacidad de los países en desarrollo para participar en estos foros internacionales es limitada, aunque no sea más que por restricciones de recursos, pero casi todos los resultados de estos foros son de dominio público y por lo general pueden consultarse en Internet. Por otra parte, algunos de los organismos nacionales de defensa de la competencia más activos en la esfera incluyen en sus sitios web material útil sobre la aplicación de disposiciones contra los cárteles. Estos recursos constituyen una rica fuente de información para los organismos de defensa de la competencia menos experimentados. En la bibliografía que figura más adelante se indican trabajos sobre el particular preparados en la esfera internacional.

61. Por último, los países en desarrollo podrían comenzar a establecer acuerdos bilaterales de cooperación con sus vecinos y asociados comerciales en la aplicación de leyes de defensa de la competencia. En los últimos años ha aumentado espectacularmente en todo el mundo el número de acuerdos de este tipo. En ellos se alienta a los organismos participantes a que cooperen en las esferas que interesen a una y otra parte, incluidas las investigaciones sobre cárteles. Aunque buena parte de la información obtenida en el curso de una investigación sea confidencial y no pueda comunicarse a un organismo extranjero, la experiencia ha demostrado que los organismos de defensa de la competencia pueden entablar importantes tipos de cooperación "oficiosa" que permitan intercambiar información sobre el estado en que se encuentra una causa o una investigación, o sobre las teorías jurídicas y las pistas de investigación relacionadas con un caso concreto. Los organismos de defensa de la competencia de países vecinos también pueden cooperar en la reunión de información, por ejemplo, llevando a cabo conjuntamente allanamientos al amanecer.

62. *Procurar establecer una relación con los tribunales que entenderán de apelaciones de sentencias relativas a cárteles.* Es inevitable que, a medida que los organismos de defensa de la competencia vayan desarrollando más actividades en el enjuiciamiento de cárteles (y de otras infracciones de las leyes de defensa de la competencia), se apelen algunas sentencias. La experiencia recogida en distintos países indica que es casi inevitable que los organismos sufran reveses en algunas -y posiblemente en muchas- de estas apelaciones. Los casos de defensa de la competencia son singularísimos por muchos motivos, por lo que los jueces no siempre tienen experiencia en ese ámbito. Inicialmente tratarán de no dictar sentencias sobre el fondo de los casos sino que se centrarán en las cuestiones de procedimiento, con las que están

más familiarizados, y revocarán algunas sentencias con arreglo a ellas. En particular, en los casos sobre cárteles es posible que se sientan renuentes a aprobar las cuantiosas multas pedidas por los organismos de defensa de la competencia.

63. Al igual que en relación con otras cuestiones señaladas anteriormente, llevará tiempo resolver el problema. También en este caso un factor importante para lograr una solución es la educación. A este respecto, es preciso que los jueces comprendan la importancia de las políticas de defensa de la competencia y los principios del análisis de la competencia. Deben comprender también que los cárteles pueden causar grandes daños y que la imposición de sanciones severas es un elemento indispensable de todo programa eficaz de lucha contra los cárteles. Estos conocimientos pueden impartirse mediante seminarios, reuniones y publicaciones. Sin embargo también tendrá por lo menos la misma importancia la forma en que se presenten los casos ante los tribunales. Los casos relacionados con cárteles son mucho más persuasivos si en ellos se presentan pruebas directas de la existencia de acuerdos en que participen los implicados en un cártel, así como pruebas de que los participantes sabían que su conducta era ilícita. De ser posible, deben destacarse y cuantificarse los daños causados por el cártel. Es preciso, asimismo, destacar la función vital que tiene la imposición de sanciones severas en la lucha contra los cárteles.

BIBLIOGRAFÍA

Aubert, Rey y Kovacic (2004). *The Impact of Leniency Programs on Cartels*.
www.wz-berlin.de/mp/conf/pastconfs/io04/papers/rei.pdf

Canadá, Competition Bureau (2003). Bid Rigging (folleto).
www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=1240&lg=e

Connor (2005). *Optimal Deterrence and Private International Cartels* (proyecto).
www.aae.wisc.edu/fsrg/web/FSRG%20papers/05%20Connor.pdf

Connor y Bolotova (2005). *Cartel Overcharges: Survey and Meta-Analysis* (proyecto).
www.encode.nl/documents/Connor_MetaAnalysis3-10-05.pdf

"Cracking cartels: International and Australian developments - law enforcement conference" (celebrada el 24 de noviembre de 2004). Documentación disponible en:
www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/529200/fromItemId/3765

Comisión Europea. *EU Competition Policy and the Consumer* (folleto).
europa.eu.int/comm/competition/publications/competition_policy_and_the_citizen/

Evenett y Hoekman (2004). *International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies*. www.evenett.com/working/revisedevenetthoekman.pdf

International Competition Network. Documentación sobre cárteles.
www.internationalcompetitionnetwork.org/

Japón, Fair Trade Commission. Vínculos a acuerdos internacionales con organismos extranjeros de defensa de la competencia. www.oft.gov.uk/Business/Cartels/default.htm

(En los sitios web de otros organismos nacionales de defensa de la competencia se ofrece información similar.)

Kovacic (2005). *Building the Institutional Foundations for Effective Competition Policy Systems*. www.pucp.edu.pe/escgrad/deremp/Kovacic_paper.pdf

OCDE. Todos los documentos siguientes se pueden consultar en www.oecd.org/competition:

Recommendation of the Council Concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade (1995)

Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard Core Cartels (1998)

Hard Core Cartels (2000)

Leniency Programmes to Fight Hard Core Cartels (2001)

Policy Brief: Hard Core Cartels - Harm and Effective Sanctions (2002)

Hard Core Cartels: Recent Progress and Challenges Ahead (2003)

Cartels: Sanctions against Individuals (2004)

Fighting Hard Core Cartels in Latin America and the Caribbean (2005)

UNCTAD. Todos los documentos siguientes se pueden consultar en www.unctad.org/competition:

Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas (2000) (TD/RBP/CONF/10/Rev.2). www.unctad.org/en/docs/tdrbpconf10r2_en.pdf

Experiencia adquirida hasta la fecha en materia de cooperación internacional sobre cuestiones de política de la competencia y mecanismos utilizados (2002) (TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.1). www.unctad.org/en/docs/c2clp21r1_en.pdf

Recientes casos importantes relativos a la competencia en los países en desarrollo (2002) (TD/B/COM.2/CLP/26). http://www.unctad.org/en/docs/c2clp26_en.pdf

Experiencia adquirida hasta la fecha en materia de cooperación internacional sobre cuestiones de política de la competencia y mecanismos utilizados (2003) (TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.2). www.unctad.org/en/docs/c2clp21r2_en.pdf

Can Developing Countries Benefit from WTO Negotiations on Binding Disciplines for Hard Core Cartels? (2003) (UNCTAD/DITC/CLP/2003/3), preparado para la UNCTAD por Simon J. Evenett. http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20033_en.pdf

Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries (2004) (UNCTAD/DITC/CLP/2004/1). http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20041_en.pdf

United Kingdom, Office of Fair Trading. Cartels (advice to businesses). www.oft.gov.uk/Business/Cartels/default.htm

Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, División Antitrust. *Price Fixing and Bid Rigging, They Happen: What They Are and What to Look For*. www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/primer-ncu.htm

Organización Mundial del Comercio (2002). *Disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos* (WT/WGTCP/W/191). docsonline.wto.org/?language=1

Para acceder a los vínculos de los organismos de defensa de la competencia de los países en desarrollo utilícese: r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/english/clinks.htm
