

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO

**Examen voluntario entre homólogos de la política
de competencia: Jamaica**

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2005

Nota

La UNCTAD se ocupa, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, de todas las cuestiones relacionadas con la política de la competencia. La UNCTAD pretende profundizar los conocimientos sobre los aspectos esenciales del derecho y la política de la competencia y su contribución al desarrollo y crear un entorno favorable para el funcionamiento eficiente de los mercados. A fin de llevar a cabo esta labor, la UNCTAD organiza debates intergubernamentales, actividades de fomento de la capacidad y asesoramiento en materia de políticas, seminarios, talleres y conferencias.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

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

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del *Examen Voluntario entre Homólogos de la Política de Competencia: Jamaica, 2005*. (UNCTAD/DITC/CLP/2005/5)

TD/RBP/CONF.6/7

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. FUNDAMENTOS E HISTORIA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN JAMAICA	1 - 7	1
II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA	8 - 11	4
III. DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DE LA LEY DE COMPETENCIA LEAL ...	12 - 35	6
A. Fusiones.....	13 - 15	6
B. Abuso de posición dominante	16 - 22	7
C. Acuerdos horizontales	23 - 31	10
D. Restricciones verticales	32 - 33	12
E. Competencia desleal.....	34 - 35	13
IV. MECANISMOS INSTITUCIONALES: ESTRUCTURA Y PRÁCTICAS DE APLICACIÓN DE LA LEY	36 - 53	15
A. Instituciones que se ocupan de la política de competencia	36 - 42	15
B. Aplicación de la legislación sobre competencia.....	43 - 45	17
C. Otros métodos de aplicación	46	19

GE.05-51842 (S) 041005 091005

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. (continuación)		
D. Instrumentos de investigación	47	19
E. Cuestiones internacionales relacionadas con la aplicación de la legislación sobre competencia	48 - 49	20
F. Recursos, casos tramitados, prioridades y gestión de la institución	50 - 53	21
V. DEFENSA DE LA COMPETENCIA	54 - 58	23
VI. CONCLUSIONES Y OPCIONES NORMATIVAS.....	59 - 78	25
A. Revisión legislativa	61 - 69	25
B. Importante cambio en las prioridades de la CCL.....	70 - 72	29
C. Cambio cultural y mejoramiento de la comunicación.....	73 - 74	30
D. Fomento de capacidad	75 - 78	31

I. FUNDAMENTOS E HISTORIA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN JAMAICA

1. Jamaica es una isla del Mar Caribe que tiene una población de 2,7 millones de habitantes. El país obtuvo su independencia del Reino Unido en 1962, momento en que se incorporó al Commonwealth. De una típica economía colonial basada en la producción de caña de azúcar, bananas y café, Jamaica ha evolucionado hacia una economía relativamente grande y diversificada en beneficio de su población.

2. El PIB por habitante es de casi 4.000 dólares de los EE.UU. y Jamaica ocupa el 79º lugar en la lista de 177 países del Índice de Desarrollo Humano. La economía de Jamaica está basada principalmente en los servicios, sector que representa actualmente más del 60% del PIB y de la fuerza laboral. Sin embargo, la productividad más alta es la del sector manufacturero, en el que el 16% de la mano de obra representa el 32% del PIB. La agricultura, que es el sector menos productivo, representa sólo el 6% del PIB, aunque el 20% de la fuerza laboral. La economía también puede calificarse de abierta y el comercio representa un 50% del PIB. La alúmina y la bauxita son los principales productos exportados, seguidos del azúcar, las bananas y el ron. Entre las importaciones cabe señalar los alimentos y otros bienes de consumo, suministros industriales, combustibles, y partes y accesorios de bienes de capital. Jamaica también es muy conocida por su industria turística. A causa de su apertura, la economía de Jamaica es muy vulnerable a los cambios que se producen en los mercados internacionales.

3. En la segunda mitad de la década de 1980 el Gobierno adoptó medidas de ajuste estructural e introdujo mejoras normativas para favorecer el mercado. Ese conjunto de medidas de liberalización económica incluyó: a) reformas arancelarias por las que se eliminaron las restricciones cuantitativas, se suprimieron los requisitos que provocaban el otorgamiento de un número excesivo de licencias de importación, y se redujeron mucho los niveles arancelarios; b) la eliminación del control de precios y la desregulación de ciertas

industrias; c) la privatización de los organismos paraestatales; y d) la sumisión de las empresas del Estado a mayores presiones comerciales.

4. Como parte del conjunto de medidas, la aprobación de la legislación sobre competencia se consideró fundamental para pasar de un régimen de regulación y propiedad estatal de las empresas a una economía basada en la libertad de los mercados y las empresas privadas. En 1991 el Gobierno dio a conocer un proyecto de ley de competencia para garantizar que los beneficios de la desregulación fueran compartidos por todos los sectores de la economía, sin las limitaciones impuestas por las restricciones a los mercados privados. La comunidad empresarial se opuso particularmente y con vehemencia a dos conjuntos de disposiciones: las relativas a las fusiones y las relacionadas con las juntas directivas interconectadas. Posteriormente se presentó al Parlamento un proyecto de ley modificado que no contenía esas disposiciones, el de la ley de competencia leal. La ley se aprobó en marzo de 1993. En agosto de 2001 se volvió a enmendar y actualmente es la que se aplica.

5. Dos objetivos ampliamente aceptados de la legislación sobre competencia son una eficiencia económica y una protección al consumidor cada vez mayores, si bien estas expresiones pueden adquirir diferentes significados en los distintos países. Hay tres objetivos de la ley de competencia leal que no figuran en ésta sino en la documentación explicativa de la Comisión de Comercio Leal (CCL):

- Fomentar la competencia en el comercio y las actividades empresariales de Jamaica;
- Garantizar que todas las empresas comerciales legales tengan la misma posibilidad de participar en la economía jamaicana; y

- Suministrar a los consumidores mejores productos y servicios, así como una amplia gama de opciones a los mejores precios posibles¹.

Cuando se estipulen otros objetivos que no estén directamente relacionados con la promoción de la eficiencia económica, como el de garantizar la igualdad de oportunidades para participar en la economía, la interpretación de la ley deberá ser tal que se prohíban las prácticas que resulten en una economía menos eficiente. Es importante que la propia ley establezca claramente sus objetivos.

6. La transición a una economía de mercado es un largo proceso que requiere un cambio cultural. Si bien en general la población parece comprender los objetivos que se trata de alcanzar, prevalece un gran escepticismo en cuanto a la eficacia de la legislación sobre competencia y la obtención de sus objetivos.

7. La CCL ha presentado al Ministerio de Comercio, Ciencia y Tecnología una serie de propuestas para reformar la Comisión, pero actualmente no hay ningún proyecto de ley oficial que se esté tramitando en el Parlamento o examinando públicamente. Sin embargo, la constitucionalidad de la CCL se ha impugnado con éxito ante el Tribunal de Apelación, por lo que la Comisión casi no puede funcionar y muchas disposiciones fundamentales de la ley de competencia leal se han vuelto inaplicables. Por ejemplo, oficialmente la Comisión no ha celebrado ninguna audiencia ni sustanciado ninguna causa en virtud de las disposiciones relativas a las prácticas anticompetitivas. El problema fundamental es la falta de separación entre las funciones de arbitraje e investigación previstas en la ley de competencia leal. Existen diversas alternativas para resolver la situación.

¹ Véase el sitio de la CCL (www.jftc.com).

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

8. La ley de competencia leal es una ley general de aplicación general. Obliga a los órganos del Estado y sus disposiciones sustantivas se aplican tanto a las personas físicas como a las empresas. La definición del término "bienes" como "todo tipo de cosas distintas de los bienes raíces, el dinero, los valores o los derechos inmateriales" crea un problema, ya que puede significar que todo el sector de servicios financieros está exceptuado de la ley de competencia leal.

9. La ley de competencia leal exceptúa específicamente de su ámbito de aplicación algunas actividades, como las de negociación colectiva entre empleados y empleadores, las de las asociaciones profesionales destinadas a la protección de la población y las relacionadas con los tratados en que Jamaica es Parte. Además, la lista de excepciones se aplica a los acuerdos en la medida en que éstos contengan una disposición sobre el ejercicio, la concesión o la transferencia de derechos con arreglo a un derecho de autor, una patente o una marca comercial, o existente en virtud de éstos, y todo acto realizado para hacer efectiva esa disposición. La interpretación literal de esa disposición podría implicar que quedara excluido cualquier acuerdo, instrumento de fijación de precios u otro dispositivo similar, en la medida en que contenga una disposición sobre el ejercicio de derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, la CCL ha hecho propuestas para resolver la limitación de la definición de "bien" y las ha presentado al Ministerio de Comercio, Ciencia y Tecnología. Las propuestas se formularon para eliminar las restricciones impuestas a los derechos de propiedad intelectual.

10. El Ministro de Comercio, Ciencia y Tecnología tiene la facultad general de exceptuar a cualquier otra empresa o actividad mediante una ordenanza sujeta a una resolución afirmativa. El Ministro ha ejercido esa facultad en pocos casos; por ejemplo, ha exceptuado a la compañía de electricidad en vez de algunas de sus actividades concretas. El artículo no proporciona ninguna orientación sobre los factores que debe tener en cuenta el Ministro al conceder esa

excepción o el procedimiento que debe aplicarse para adoptar una decisión.

11. La ley no contiene normas o excepciones para determinados sectores, pero de la jurisprudencia elaborada hasta ahora ha surgido una protección regulada de la "industria". En dos casos el Tribunal de Apelación ha fallado que la legislación aplicable a determinados sectores prevalece sobre la ley de competencia leal, que es un instrumento más general en materia de competencia. Cabe señalar que el Tribunal ha exceptuado a la totalidad del sector en oposición a los comportamientos específicos explícitamente regulados en la legislación sectorial. Quedan exceptuados pues el Consejo Jurídico General, órgano regulador de la profesión jurídica, que se rige por la Ley de la profesión jurídica, y la Bolsa de Valores de Jamaica, que se rige por la Ley de valores. En una economía en transición como Jamaica, las actividades reguladas de sectores como el transporte, la energía, la banca, los servicios financieros, los servicios profesionales y otros sectores, representan una gran parte de la economía y, en virtud de esa jurisprudencia, pueden quedar exceptuados en su totalidad.

III. DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DE LA LEY DE COMPETENCIA LEAL

12. La ley de competencia leal es una ley general de aplicación general y contiene todas las disposiciones tradicionales que se encuentran en las leyes de competencia, con excepción de las disposiciones sobre fusiones. Todas las disposiciones son aplicables en el marco de un grado de prueba de derecho civil. Sus violaciones pueden dar lugar a la interposición de un recurso ante el Tribunal Supremo. La CCL tiene facultades arbitrales concurrentes para determinadas disposiciones. También está facultada para conceder autorizaciones respecto a un acuerdo o una práctica cuando sea probable que éstos "promuevan el bien público". Hasta la fecha se ha otorgado una sola autorización para una práctica que se consideró que favorecería el interés nacional. Como no existe una jurisprudencia sobre las disposiciones en materia de prácticas anticompetitivas, el público tiene que tratar de obtener explicaciones remitiéndose a los boletines informativos y las directrices formuladas por la CCL.

A. Fusiones

13. Una primera observación sorprendente es que la ley de competencia leal no contiene ninguna disposición que trate de las fusiones y adquisiciones. Se suele aceptar que hay tres elementos fundamentales en la legislación sobre competencia: las disposiciones sobre las fusiones, las disposiciones sobre la confabulación y las disposiciones sobre el abuso de posición dominante. Mediante la interacción de esos tres tipos de disposiciones, los gobiernos pueden garantizar que los mercados funcionen de manera competitiva. Hay dos razones que imponen la necesidad de la legislación sobre las fusiones: éstas pueden reducir el número de competidores en un mercado, dando lugar así a la creación o el aumento del dominio en el mercado (o, en casos extremos, la creación de monopolios), y pueden aumentar el riesgo de colusión entre los distintos actores. También se supone que es más fácil hacer frente a las fusiones que, *post facto*, controlar el dominio en el mercado y las colusiones.

14. La experiencia internacional indica que la legislación sobre las fusiones prohíbe muy pocas fusiones. Sin embargo, esa legislación sigue siendo necesaria para permitir que los gobiernos intervengan eficazmente con los instrumentos apropiados para examinar las fusiones y adoptar las medidas adecuadas. Algunos han alegado que en una economía abierta no se necesita una legislación sobre fusiones porque los mercados internacionales son competitivos. La realidad es que no todos los mercados son internacionales. Algunos ejemplos son los sectores nacionales de la banca, los seguros y el transporte. Además, la economía puede ser demasiado pequeña para atraer la competencia internacional. No obstante, es difícil justificar que, en el marco de la ley de competencia leal, a las empresas competidoras se les prohíba acordar precios, asignar mercados o compartir beneficios, siendo que, si esas empresas se fusionaran en una sola entidad, esos acuerdos se convertirían en decisiones internas y estarían permitidos. Ello es aun menos lógico si se tiene en cuenta que las fusiones cambian la estructura de la industria y son mucho más duraderas que las confabulaciones, que pueden desintegrarse. En lo esencial, la legislación sobre competencia debe ser neutral en cuanto a la forma que adopta el comportamiento.

15. Debe tenerse en cuenta que el proyecto de legislación sobre competencia de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de su Mercado Único tampoco contiene ninguna disposición sobre el examen de las fusiones, si bien Barbados, otro país de la CARICOM que tiene una legislación en materia de competencia, posee disposiciones sobre las fusiones. Con la creación del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM, la probabilidad de que se realicen fusiones aumentará, y es importante que el Gobierno de Jamaica disponga de los instrumentos necesarios para hacer frente a la situación.

B. Abuso de posición dominante

16. La legislación de Jamaica no prohíbe los monopolios, pero prevé el abuso de posición dominante. La ley de competencia leal no se aplica a los casos de dominio conjunto. Siempre es un problema

para los organismos antimonopolios distinguir entre los comportamientos anticompetitivos y los que favorecen la competencia. A este respecto, la ley de competencia leal prevé tres elementos que deben probarse para que se dicte una ordenanza: a) la empresa debe ocupar una posición dominante en el mercado. Una empresa ocupa una posición dominante si puede "operar en el mercado sin restricciones efectivas impuestas por sus competidores o potenciales competidores". La CCL equipara esa prueba al dominio de mercado de la empresa. Para que se considere que una empresa ocupa una posición dominante, debe tener como mínimo una cuota de mercado equivalente al 50%, aunque ello puede variar en función de las circunstancias particulares; b) se debe probar que la empresa abusa de su posición dominante, es decir, "impide el mantenimiento o desarrollo de una competencia efectiva en el mercado"; c) se debe probar que el comportamiento abusivo "ha tenido, está teniendo o es probable que tenga por efecto disminuir sustancialmente la competencia en el mercado". Cabe señalar que la tentativa no es un factor que se tenga en cuenta al evaluar los efectos sobre la competencia.

17. La solución es muy general y se dispone que la CCL ordenará a la empresa que adopte las medidas necesarias y razonables para contrarrestar los efectos del abuso en el mercado. En principio, pueden aplicarse medidas correctivas comportamentales y estructurales. Como la ley de competencia leal no contiene disposiciones que permitan adoptar medidas estructurales, la CCL considera que sólo pueden dictarse ordenanzas sobre el comportamiento.

18. La disposición sobre el abuso de posición dominante contiene una lista no exhaustiva de prácticas abusivas, que consisten en:

- Limitar la entrada de cualquier persona en ese o cualquier otro mercado;
- Impedir que cualquier persona practique la competencia en ese o cualquier otro mercado, o disuadirla de hacerlo;

- Eliminar o apartar a cualquier persona de ese o cualquier otro mercado;
- Imponer directa o indirectamente precios desleales de compra o venta o cualquier otra práctica anticompetitiva;
- Limitar la producción de bienes o servicios en perjuicio del consumidor;
- Condicionar la conclusión de acuerdos a la aceptación por las demás partes de obligaciones complementarias que, por su naturaleza o en virtud de los usos comerciales, no tengan relación con el objeto de esos acuerdos.

19. Los párrafos d) y e) del artículo 20 deben relacionarse con el artículo 21 de la ley. Los delitos descritos deben aducirse en las situaciones en que las condiciones de venta de la empresa en posición dominante actúan como una restricción de la competencia en el mercado, y no a cualquier condición de venta de la empresa respecto del consumidor final. Para que se considere que el comportamiento viola la ley, debe disminuir o tener el potencial de disminuir sustancialmente la competencia.

20. El ejercicio de los derechos derivados de la propiedad intelectual o industrial no es una práctica abusiva. Tampoco lo es el comportamiento exclusivamente destinado a aumentar la distribución o producción de bienes o a promover el progreso técnico o económico cuando el consumidor recibe una parte equitativa de los beneficios. En las directrices se expresa correctamente que el acuerdo (supuestamente la práctica) debe contener los medios menos restrictivos posibles de obtener los beneficios.

21. Al determinar si una práctica tiene por efecto disminuir sustancialmente la competencia, la ley de competencia leal se guía por la consideración de "si la práctica es el resultado de un comportamiento competitivo superior". Esta formulación también se

utiliza en la ley de competencia del Canadá, pero sigue requiriendo una explicación satisfactoria.

22. La ley contiene disposiciones específicas sobre la venta vinculada (prohibición intrínseca), las restricciones de mercado y los acuerdos de exclusividad. Las disposiciones generales sobre el abuso de dominio se aplican también a estas prácticas, por lo que no queda claro qué disposición se aplicará a determinado conjunto de circunstancias. La CCL ha formulado una propuesta para aplicar a la venta vinculada una simple prueba del carácter razonable.

C. Acuerdos horizontales

23. Las disposiciones sobre los acuerdos horizontales son uno de los elementos fundamentales de la legislación sobre competencia. No hay ninguna jurisprudencia que trate de estos acuerdos ni directrices específicas de la CCL. La ley de competencia leal contiene no menos de seis artículos que tratan de los acuerdos horizontales, y la duplicación y las contradicciones resultantes hacen que la ley no sea clara.

24. El artículo 17 se aplica a todos los tipos de acuerdos sin distinción en cuanto a si son horizontales, verticales o mixtos. Como todas las transacciones económicas entrañan un acuerdo, la disposición es de aplicación amplia, aunque sólo se aplica a los acuerdos que tienen por finalidad disminuir sustancialmente la competencia en un mercado, o que tienen o pueden tener ese efecto. La ley específica que los acuerdos tienen o pueden tener por efecto disminuir sustancialmente la competencia en un mercado cuando contienen disposiciones que:

- Fijan directa o indirectamente los precios de compra o venta o cualquier otra condición comercial;
- Limitan o controlan la producción, los mercados, el desarrollo técnico o la inversión;
- Reparten los mercados o fuentes de suministro;

- Afectan las ofertas que se presentan en respuesta a una licitación;
- Aplican condiciones disímiles a las transacciones equivalentes con otros interlocutores comerciales, colocando así a algunas partes en situación de desventaja competitiva; o
- Condicionan la conclusión de contratos a la aceptación por las demás partes de obligaciones complementarias que, por su naturaleza o según los usos comerciales, no guardan relación con el objeto de esos contratos.

25. Se exceptúan algunos acuerdos, como aquellos para los cuales se ha concedido una autorización por motivos de interés público o los acuerdos que aumentan la producción o distribución de bienes y servicios o potencian el progreso técnico o económico, en la medida en que los consumidores obtengan una parte equitativa de los beneficios. El acuerdo debe restringir lo menos posible la competencia, o no debe eliminar la competencia respecto de una parte sustancial del mercado del producto de que se trate.

26. En virtud del artículo 18, los acuerdos entre competidores, potenciales o reales, que tengan por efecto impedir, restringir o limitar el suministro de bienes o servicios o su adquisición quedan intrínsecamente prohibidos.

27. El artículo 22 prohíbe intrínsecamente a los proveedores intervenir en la imposición colectiva de precios de reventa. De modo similar, el artículo 23 prohíbe intrínsecamente a los intermediarios participar en la imposición colectiva de precios de reventa.

28. El artículo 35 prohíbe todos los tipos de acuerdos o mecanismos para:

- Limitar indebidamente los medios e instalaciones de transporte, producción, fabricación, almacenamiento o intercambio de bienes. o de suministro de servicios;

- Impedir, limitar o disminuir indebidamente la fabricación o producción de un bien o aumentar injustificadamente su precio;
- Disminuir indebidamente la competencia en la producción, fabricación, compra, permuta, venta, suministro, arrendamiento o transporte de un bien, o en el precio de un seguro de personas o bienes; o
- Restringir o afectar indebidamente de cualquier otra manera la competencia.

29. No todos los acuerdos están prohibidos: quedan excluidos los acuerdos relacionados únicamente con un servicio y con estándares de competencia e integridad que sean razonablemente necesarios para proteger a la población.

30. El artículo 36 tipifica como delito concertar un acuerdo para presentar una oferta o abstenerse de hacerlo. Esta prohibición puede impedir a las pequeñas empresas participar en los grandes proyectos, ya que no hay ninguna disposición que permita la presentación de ofertas conjuntas.

31. Los acuerdos horizontales son objeto de tantas prohibiciones que la ley deja de ser clara. Por ejemplo, hay una gran duplicación entre el artículo 17, que requiere una prueba de la disminución sustancial de la competencia, y el 35, que requiere una prueba de la disminución indebida de la competencia. La prueba que se aplicará a determinado conjunto de hechos se desconoce.

D. Restricciones verticales

32. Algunos países hacen una distinción en su legislación y tienen disposiciones separadas para las restricciones verticales, lo que permite distinguir claramente las prácticas permitidas de las que constituyen un delito. Un gran número de artículos de la ley de competencia leal tratan de las restricciones verticales. Algunos contienen disposiciones generales que se aplican a las restricciones

verticales, como las disposiciones generales del artículo 17 sobre los acuerdos y del artículo 20 sobre el abuso de dominio, mientras que otros contienen disposiciones específicas sobre las restricciones verticales. Por ejemplo, en los artículos 22, 23, 25, 27 y 34 se prohíbe intrínsecamente la imposición de precios de reventa mediante una acción colectiva o individual. En virtud del artículo 33 queda prohibida intrínsecamente la venta vinculada, mientras que las restricciones de mercado y los acuerdos de exclusividad quedan sometidos a una prueba de disminución sustancial de la competencia.

33. El artículo 17 prohíbe los acuerdos que "directa o indirectamente fijen precios de compra o venta o cualquier otra condición comercial". Considerada en el contexto de un acuerdo vertical, esta disposición ilegalizaría las transacciones normales de mercado entre un comprador y un vendedor. Sin embargo, en opinión de la CCL, cuando el párrafo 2 del artículo 17 se considera en relación con el párrafo 1 de ese mismo artículo, queda claro que un acuerdo de ese tipo está prohibido únicamente si disminuye sustancialmente la competencia. Seguramente podría utilizarse una formulación mejor para definir la prohibición de los acuerdos entre vendedores competidores, reales o potenciales.

E. Competencia desleal

34. La ley de competencia leal no contiene un título que se refiera específicamente a la competencia desleal y en la CCL existe la costumbre de referirse a las medidas que se aplican a las prácticas de competencia desleal como medidas de protección al consumidor. La CCL se ocupa de la publicidad engañosa, las quejas respecto a la razonabilidad de la prueba y la publicación de recomendaciones, la doble contabilización, las tácticas de venta con precios engañosos y la venta a un precio superior al expuesto. En Jamaica, al igual que en otros países, los casos de publicidad engañosa comprenden la gran mayoría de los casos de competencia desleal que tramita la Comisión.

35. Con la aparición de las nuevas tecnologías y las bajas tarifas de las telecomunicaciones, en algunos países ha prosperado la

telecomercialización engañosa, destinada al mercado nacional o extranjero. Hasta ahora, la telecomercialización engañosa no es un problema en Jamaica y no se trata específicamente en la ley de competencia leal. Sin embargo, en ésta no hay nada que impida a la CCL ocuparse de ese comportamiento. Si bien las prácticas desleales como la utilización fraudulenta del nombre, la marca de fábrica, el etiquetado de productos o elementos similares de terceros están incluidas en la legislación sobre la propiedad intelectual o industrial, sería necesario adoptar medidas concretas si ese comportamiento se convirtiera en un problema en Jamaica.

IV. MECANISMOS INSTITUCIONALES: ESTRUCTURA Y PRÁCTICAS DE APLICACIÓN DE LA LEY

A. Instituciones que se ocupan de la política de competencia

36. La ley de competencia leal dispone que tres órganos se encargarán de su aplicación: la Comisión de Comercio Leal (CCL), el Ministerio de Comercio, Ciencia y Tecnología, y los tribunales.

37. La CCL es el principal órgano encargado de la aplicación de la ley. Está compuesto de un mínimo de tres y un máximo de cinco comisionados designados por el Ministro de Comercio, Ciencia y Tecnología, y el personal de la Comisión está dirigido por un director ejecutivo. Éste es miembro de oficio de la Comisión. El Ministro también designa a uno de los miembros como presidente de la Comisión. Su mandato dura como máximo tres años y existe la posibilidad de renovar el nombramiento. El Director Ejecutivo es designado por la Comisión para un período de siete años, con posibilidad de renovación por períodos de cinco años.

38. Las funciones de la Comisión consisten en realizar investigaciones a petición del Ministro o cualquier otra persona, o por iniciativa propia; asesorar al Ministro, a petición de éste o por iniciativa propia, sobre los asuntos relacionados con la aplicación de la ley; y dictar ordenanzas para reprimir el abuso de posición dominante, los acuerdos de exclusividad, las restricciones de mercado y las ventas vinculadas. La Comisión también puede autorizar acuerdos en virtud del párrafo 4 del artículo 17 y conceder, con arreglo al artículo 29, otras autorizaciones para acuerdos o prácticas que puedan ser contrarios a alguna disposición de la ley si esto puede promover el "bien público". La Comisión puede dirigirse al Tribunal Supremo para que éste dicte un mandamiento o imponga una pena en relación con la violación de alguna de las disposiciones sustantivas de la ley.

39. El Ministro de Comercio, Ciencia y Tecnología cumple una función fundamental en la aplicación de la ley. Puede exceptuar de ésta a empresas o actividades mediante una ordenanza sujeta a una resolución afirmativa; designa a los miembros de la Comisión, nombra a uno de ellos como presidente y establece su remuneración; tiene la facultad de dar por concluido el mandato de un miembro que no sea el Director Ejecutivo, pero únicamente con causa justificada; y también tiene la facultad de conceder licencias.

40. El Ministro puede formular orientaciones de carácter general sobre la política que debe aplicar la Comisión. También puede pedir que se hagan investigaciones y solicitar asesoramiento a la Comisión sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de la ley. La Comisión tiene la obligación de presentar un informe al Ministro cuando suspende una investigación, pero la ley no especifica qué debe hacer el Ministro con ese informe. La Comisión presenta todos los años al Ministro su estado de cuentas y sus estimaciones de ingresos y gastos para el año siguiente. El Ministro aprueba las estimaciones o el presupuesto de la Comisión. Ésta también debe presentar al Ministro un informe anual sobre sus actividades y puede presentar un informe sobre un asunto investigado o que se esté investigando para que el Ministro lo estudie detenidamente. El Ministro debe presentar al Parlamento los informes que le envíe la Comisión.

41. Por último, los tribunales también intervienen en la aplicación de la ley de competencia leal. La Comisión puede pedir al Tribunal Supremo, en el marco de un grado de prueba civil, que emita órdenes, imponga penas o dicte mandamientos de desagravio con respecto a cualquier obligación o prohibición prevista en las disposiciones sustantivas de la ley o a causa del incumplimiento de una instrucción de la Comisión. Las personas damnificadas por una decisión de la Comisión pueden interponer un recurso ante el Tribunal Supremo. Por último, la ley prevé el pago de una indemnización en caso de comportamiento que la quebrante.

42. Con respecto a las cuestiones de procedimiento, los tribunales de primera instancia (Resident Magistrate's Courts) pueden imponer

multas de hasta 500.000 dólares de los EE.UU. y penas de prisión de un año, si se han cometido actos tales como obstruir una investigación de la Comisión, negarse a suministrar información, destruir o tergiversar información, suministrar a la Comisión información falsa o engañosa o no comparecer en una audiencia de la Comisión o no suministrar pruebas a ésta.

B. Aplicación de la legislación sobre competencia

43. La CCL considera que su función de defensa de la competencia es distinta de la de protección al consumidor. De una compilación del total de horas de trabajo y el presupuesto destinado a esas funciones diferentes y a gastos de administración y gestión en los seis últimos años (véase el cuadro 1) se desprende claramente que se destinan menos recursos a la defensa de la competencia que a la protección al consumidor.

Cuadro 1

Presupuesto de la CCL y horas de trabajo de sus empleados, 1999-2004

	Defensa de la competencia	Protección al consumidor	Administración/ gestión
	(Porcentaje)		
Horas de trabajo	29,58	44,58	25,84
Presupuesto	34	39	27

44. El número de casos completados en los cuatro últimos ejercicios fiscales (véase el cuadro 2) también pone de manifiesto el gran número de casos de publicidad engañosa tramitados por la Comisión. El total de casos concluidos varió mucho en los cinco últimos años y el número de denuncias recibidas sobre cuestiones a las que no se aplica la ley de lealtad comercial disminuyó considerablemente en el mismo período.

Cuadro 2

Casos completados en determinados ejercicios fiscales

Violación/investigación	2003-2004	2002-2003	2001-2002	1999-2000
Abuso de posición dominante	1	11	6	11
Restricción de mercado				3
Venta vinculada				1
Otros delitos contra la competencia	7	16	12	7
Doble contabilización	1		1	
Publicidad engañosa	205	464	131	145
Venta a un precio mayor al expuesto		7	5	2
Solicitud de autorización		4		1
Investigación iniciada por la CCL		2		3
Solicitudes de información o de opinión	14	22	32	28
No incluidas en la ley	16	63	86	147
Total	244	589	273	348

45. Hay dos procedimientos diferentes para tramitar los casos en la CCL, lo que pone de manifiesto su grado de complejidad. Tras recibirse una denuncia y su reconocimiento dentro de un plazo de 21 días, se adopta una decisión sobre la cuestión de si el asunto entra en el ámbito de aplicación de la ley de competencia leal. De ser así, los procedimientos ulteriores son apenas diferentes en el caso de las prácticas anticompetitivas y en el de la protección al consumidor. En el procedimiento aplicable a los asuntos relacionados con el consumidor se reconoce que en los casos sencillos en que hay pruebas suficientes no es necesario llevar a cabo una investigación completa. Lo importante es que ambos procedimientos permitan que la empresa

en cuestión sea informada de que ha violado la ley de competencia leal y negocie una solución. No hay duda de que ésta es la forma más eficaz de aplicar la ley, especialmente en el ámbito del derecho civil.

C. Otros métodos de aplicación

46. El *modus operandi* de la Comisión consiste en favorecer las soluciones negociadas en los procesos contenciosos, que se consideran un último recurso. En la esfera de las prácticas anticompetitivas, a raíz de la decisión de la Bolsa de Valores de Jamaica, el único instrumento correctivo disponible es la presión moral, que puede resultar en la firma de acuerdos de consentimiento. La Comisión también suele favorecer el cumplimiento voluntario emitiendo opiniones consultivas para las empresas que desean conocer su punto de vista antes de adoptar determinado comportamiento. Esas opiniones son gratuitas. La Comisión también recurre a los códigos de conducta que elabora para su aplicación en determinados sectores de actividad. Las partes privadas pueden pedir una indemnización por los daños sufridos a causa de una conducta contraria a la ley. Sin embargo, esta disposición se ha aplicado sólo una vez y aún se aguarda la decisión judicial.

D. Instrumentos de investigación

47. La CCL tiene amplios poderes para obtener pruebas en el cumplimiento de su función de investigación. Puede convocar e interrogar a testigos, pedir y examinar documentos, celebrar audiencias y exigir la presentación de una exposición de hechos. También puede exigir que un funcionario autorizado de la Comisión ingrese en determinados locales, los registre y se incaute de documentos con arreglo a un mandamiento emitido por un juez de paz. Se trata de facultades realmente amplias, pero en una economía moderna no son suficientes. Por ejemplo, no hay disposiciones sobre el registro de computadoras o de escuchas telefónicas para obtener pruebas orales (a menudo necesarias en los casos de confabulación), tampoco existen disposiciones para proteger a las personas que denuncian la existencia de prácticas ilegales en su organización, ni

disposiciones sobre indulgencia para ofrecer un incentivo a los delatores a fin de que divulguen las prácticas prohibidas por la ley de competencia leal. Si bien Jamaica es una economía muy abierta, no hay disposiciones que permitan a la CCL intercambiar información con los organismos de la competencia extranjeros o con organismos de aplicación en el marco de otras legislaciones nacionales.

E. Cuestiones internacionales relacionadas con la aplicación de la legislación sobre competencia

48. La ley de competencia leal no contiene ninguna disposición sobre extraterritorialidad. Establece que la palabra "mercado" se refiere a los mercados de Jamaica. Sin embargo, en la definición de "*business*" (actividades comerciales) se incluye la exportación de mercancías desde Jamaica, y el efecto sobre la competencia incluye "la competencia planteada por bienes o servicios suministrados o que pueden ser suministrados por personas no residentes o que realizan actividades comerciales en Jamaica".

49. Con excepción del Tratado revisado de Chaguaramas por el que se constituye la Comunidad del Caribe, incluido el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM, Jamaica no es signataria de ningún tratado bilateral o multilateral sobre la aplicación de la legislación en materia de competencia. Jamaica es miembro de muchas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la UNCTAD y la Organización Mundial del Comercio. También es un importante participante en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en las que el Director Ejecutivo de la CCL representa a la CARICOM, en el Grupo encargado de las negociaciones sobre política de la competencia. Jamaica ha firmado el Tratado de la Comunidad del Caribe (CARICOM) e integra su Mercado Único. Está previsto que el Mercado y la Economía Únicos de la Comunidad del Caribe se pongan plenamente en funcionamiento para un número limitado de países en enero de 2006. Esta iniciativa plantea preguntas sobre la necesidad no sólo de armonizar la legislación y reglamentación sobre competencia entre los países participantes, sino también de aprobar una legislación sobre

competencia en el ámbito regional. A este respecto, la secretaría de la CARICOM ha preparado un proyecto de ley de competencia de la CARICOM basado en el capítulo IX del Tratado de Chaguaramas.

F. Recursos, casos tramitados, prioridades y gestión de la institución

50. La Comisión de Comercio Leal es una institución relativamente pequeña y obtener recursos, expertos y fondos constituye un problema constante. Actualmente la Comisión cuenta con dos economistas, dos abogados, tres funcionarios encargados de tramitar las denuncias y un funcionario de investigación, cuya labor consiste en realizar investigaciones y garantizar la aplicación de la ley. Los economistas y el funcionario de investigación se ocupan casi exclusivamente de las prácticas anticompetitivas, mientras que los demás funcionarios se encargan de las medidas de protección al consumidor.

51. También el presupuesto de la Comisión es limitado; de 499.973 dólares de los EE.UU. en 2001 aumentó a 568.976 dólares en 2004. Un 80% de los gastos corresponden a personal y del 10 al 15% al arrendamiento de edificios, equipo y maquinaria, y servicios públicos. Un estudio de los presupuestos de los organismos que se ocupan de la competencia en los países en desarrollo indica que su presupuesto medio varía de 0,06 a 0,08% de los gastos no militares del Estado. Si estos porcentajes se aplicaran a Jamaica, las cifras que se acaban de citar serían de 1.871.211 dólares y 2.494.948 dólares².

52. Cabe señalar que el Director Ejecutivo de la Comisión ha implantado el Criterio de Selección de Casos de la CCL. Este sistema es un mecanismo eficaz de examen de casos y debería mantenerse. Sin embargo, no reemplaza la necesidad de adoptar decisiones caso por caso teniendo en cuenta todas las consideraciones que escapan al alcance de un sistema estrictamente matemático de selección de casos.

² Véase www.mct.gov.jm, Debates.

53. La población ha expresado opiniones divergentes sobre la Comisión. Algunos dicen que, dados sus limitados recursos y el problema de la constitucionalidad, la Comisión está actuando lo mejor posible. Durante la misión de investigación llevada a cabo por la UNCTAD en relación con este informe también se formuló la observación de que deberían dedicarse más recursos y prestarse más atención a la aplicación de las disposiciones sobre las prácticas anticompetitivas. Se mencionó la falta de competencias especializadas de la Comisión, pero también se reconoció que la institución desempeñó un papel muy útil, especialmente en la represión de la publicidad engañosa. Se elogió su imparcialidad. Un representante público concluyó que la CCL no era un órgano muy eficaz, ya que no estaba bien organizada, no preveía el examen oficioso de casos y era deficiente en sus comunicaciones públicas y sus conocimientos especializados. En cambio, un funcionario nuevo elogió a la Comisión por contribuir a prevenir la publicidad engañosa. Un profesor de derecho mencionó la ineficiencia provocada por la duplicación de funciones entre los organismos cuya función es proteger a la población, como la CCL, la Comisión de Servicios Financieros (CSF) y la Comisión de Asuntos del Consumidor (CAC). Esas opiniones no se expresaron en el contexto de un estudio científico, sino en el marco de una recopilación de observaciones especiales del público. Por consiguiente, no pueden extraerse conclusiones de las mismas, salvo que, como mínimo, la CCL debería mejorar sus comunicaciones y su imagen pública.

V. DEFENSA DE LA COMPETENCIA

54. La CCL asume plenamente su mandato de defensa de la competencia y asigna recursos a esa actividad. Sin lugar a dudas, cuando el Parlamento aprobó la legislación tuvo presente la defensa del sector público. Ahora bien, a diferencia de las leyes del Canadá, Italia o la República de Corea, la legislación de Jamaica no otorga a la CCL un mandato específico para dedicarse a la defensa de la competencia. No existe un enfoque integral para tratar la interfaz entre la legislación sobre competencia y otras leyes y reglamentos, importante defecto que debe corregirse.

55. Las relaciones entre la CCL y algunos organismos de regulación parecen funcionar bien. La Oficina de Propiedad Intelectual no vacila en remitir a la Comisión las denuncias que recibe e incumben a ésta. Análogamente, la Oficina de Regulación de los Servicios Públicos, que se ocupa de las telecomunicaciones, el agua y los servicios de alcantarillado, la electricidad y el transporte público, remite a la Comisión los asuntos que tienen que ver con la competencia. Las relaciones con la CSF tienen por finalidad resolver la interfaz entre la ley de competencia leal y la legislación de cuya aplicación se ocupa la CSF. Ambos órganos consideran que lograr un mecanismo de coordinación aceptable para ambos es preferible a aguardar que se plantee un litigio ante los tribunales.

56. La privatización es otra esfera tradicional de interés para los organismos de defensa de la competencia. La liberalización de las empresas o los activos de propiedad del Estado está casi terminada en Jamaica. Algunos han calificado lo que ha quedado como sobrantes indeseables.

57. Si bien la CCL considera que está haciendo importantes esfuerzos para informar a la población, desde diversos sectores se formulan quejas recurrentes en el sentido de que no se dispone de suficiente información sobre la CCL, la ley de competencia leal y sobre la política de competencia en general. Echar un rápido vistazo al sitio web de la CCL permite comprobar que éste contiene abundante

información destinada a las empresas y los consumidores. Sin embargo, es necesario garantizar la armonización y exactitud de dicha información. Por ejemplo, los niveles mencionados para la aplicación de la ley a veces no son coherentes en las distintas publicaciones. Asimismo, a causa de la duplicación y las contradicciones existentes en la ley, a menudo la información es demasiado general o no refleja los términos de la ley. En última instancia, la población no tiene claro el sentido de la ley.

58. La CCL es la entidad depositaria de los conocimientos en materia de política y legislación antimonopolios. En esa calidad ha adoptado medidas para informar y educar a la población en la legislación sobre competencia. Por ejemplo, ha organizado sesiones de formación para jueces, y los miembros de la Comisión han hecho exposiciones para grupos de empresarios, abogados y otros interesados. La CCL organiza anualmente una jornada para los consumidores en lugares públicos a fin de transmitir información a la población en sesiones de preguntas y respuestas en las que participan el personal y se distribuye literatura pertinente. En 2000, la CCL instituyó la Serie de Conferencia Anuales Shirley Playfair en memoria de un ex presidente de la Comisión y empezó a publicar un boletín informativo anual sobre la evolución de la situación en la esfera de la competencia. Por último, la CCL publica comunicados de prensa cuando procede. En suma, se están haciendo importantes esfuerzos para educar e informar a la población, pero esos esfuerzos no parecen ser suficientes.

VI. CONCLUSIONES Y OPCIONES NORMATIVAS

59. En el informe se analizan en detalle la política y la legislación de Jamaica en materia de competencia, las instituciones que se encargan de su aplicación, y los métodos y prioridades de aplicación. Se han formulado numerosas recomendaciones para aumentar la competencia en Jamaica. Al concluir esa actividad y tras el examen realizado por otros países, los jamaicanos tendrán que elaborar una estrategia en que se establezcan prioridades y las recomendaciones se convierten en un plan de acción.

60. Se formulan recomendaciones para cuatro ejes de reforma que podrían constituir la base de ese plan de acción. El primer eje es la revisión legislativa. Desde que se aprobó, hace más de un decenio, la ley de competencia leal ha revelado tener graves defectos de concepción y necesita una importante revisión normativa y legislativa. El segundo eje de reforma tiene que ver con un importante cambio en las prioridades de aplicación de la CCL para lograr una mayor aplicación de las disposiciones de la ley de competencia leal relativas a las prácticas anticompetitivas. En tercer lugar, la transición de una economía basada en las empresas públicas y en la regulación por el Estado de la empresa privada a una economía de mercado constituyó un brusco viraje acompañado de un cambio cultural. El proceso continúa y se plantean importantes dudas sobre los beneficios de la transición. El tercer eje de la reforma recomendada consiste en realizar estudios y divulgar información a este respecto. El cuarto eje es la necesidad de aumentar la capacidad de la CCL, el poder judicial, los medios académicos, la comunidad jurídica y otros sectores de la población en la esfera de la legislación y la política antimonopolios.

A. Revisión legislativa

61. El problema más importante que tiene la CCL es sin lugar a dudas su propia estructura, que, según falló el Tribunal de Apelación en 2001, es contraria a los principios elementales de justicia. Ese fallo ha tenido consecuencias nefastas para la capacidad de la CCL para aplicar las disposiciones de la ley de competencia leal relativas a las

prácticas anticompetitivas. La CCL no tiene otra posibilidad que ejercer presión moral y tratar de lograr la aplicación de la ley para cumplir su mandato. Existen cinco alternativas:

- Establecer un tribunal de la competencia;
- Agregar barreras en la legislación vigente;
- Establecer barreras voluntarias sin realizar un revisión legislativa;
- Someter todos los casos al Tribunal Supremo;
- Crear un "supertribunal" encargado de sustanciar las causas relacionadas con la competencia y demás causas comerciales.

La experiencia de los países del Commonwealth que tuvieron problemas similares sería sumamente importante y proporcionaría a Jamaica una referencia que la ayudaría a decidir qué opción es la más conveniente para ella. Es importante resolver este problema en un futuro cercano para que la ley de competencia leal vuelva a aplicarse efectivamente.

62. Otro importante problema legislativo que debe resolverse es la falta de disposiciones sobre fusiones y adquisiciones en la ley de competencia leal. Previstas en el proyecto de 1991, esas disposiciones nunca se aprobaron. En consecuencia, Jamaica no cuenta con ninguna disposición legal que establezca un marco que permita realizar un examen y adoptar decisiones sobre si determinado proyecto de fusión, nacional o extranjero, se opone al interés de la población en tener una economía competitiva. De hecho, Jamaica no tiene disposiciones que repriman las fusiones y adquisiciones anticompetitivas, es decir, que las bloqueen o impongan condiciones para que favorezcan el interés público de la nación.

63. Para elaborar las disposiciones sobre fusiones habrá que adoptar una serie de decisiones sobre cuestiones como las siguientes:

- ¿Cómo se definirán los términos "fusiones" y "adquisiciones"?
- ¿Qué prueba de la competencia se aplicará?
- ¿Qué factores se considerarán al determinar los efectos en la competencia?
- ¿Se tratarán los beneficios en materia de eficiencia como factor o como elemento invalidante?
- ¿Se utilizará la norma de protección total?
- ¿Qué criterios se aplicarán para determinar si una empresa está siendo deficiente?
- ¿Habrá un mecanismo de notificación previa? De ser así, ¿cuál será el umbral y cuál la cuantía del derecho a pagar?
- ¿Qué empresas deberán obtener autorización antes de la fusión?
- ¿Cuál será la medida correctiva (comportamental, estructural o mixta)?

64. Preparar la legislación sobre fusiones exige mucha atención, no sólo porque requiere la adopción de importantes decisiones normativas, sino también tener en cuenta el marco legal y reglamentario en que se realizan las fusiones, como los reglamentos y prácticas bursátiles o la legislación en materia de quiebra. También implica interpretar de manera muy práctica los aspectos técnicos de los principios económicos subyacentes. Los jamaicanos se beneficiarían enormemente de la experiencia internacional de los países en desarrollo y los países desarrollados en esta esfera.

65. Aclarar, en la propia ley de competencia leal, la interfaz entre esa ley y las demás leyes y reglamentos es otro elemento de la reforma legislativa recomendada. A este respecto, será mucho menos costoso

enmendar la ley que esperar hasta que los problemas se presenten y resuelvan ante los tribunales. Si se exceptuaran las empresas de otros sectores a los que se aplica la legislación o la reglamentación, como los de la electricidad, el agua, la energía, la banca, los seguros o las telecomunicaciones, la eficacia de la ley y la política de competencia en general se verían comprometidas. Lo que se propone es un sistema integral que otorgaría a la CCL facultades legales para elevar protestas o intervenir ante los organismos de regulación; impondría al organismo regulador la obligación de adoptar las decisiones que restringieran menos la competencia; especificaría las condiciones en las cuales la conducta regulada quedaría exceptuada de la ley; e impondría la obligación de incluir, en los nuevos proyectos de reglamentación una exposición sobre los efectos y una cláusula extintiva.

66. En la ley de competencia leal hay numerosas duplicaciones y algunas contradicciones que crean incertidumbre y dan lugar a interpretaciones contradictorias. En este informe se han destacado algunos casos relacionados con acuerdos, ventas vinculadas, autorizaciones y otras cuestiones. La legislación debe revisarse minuciosamente para garantizar su coherencia. Mientras tanto, la CCL podría adoptar políticas claras en las que se establezca qué circunstancias darán lugar a la impugnación de una conducta en virtud de determinada disposición.

67. Por último, es necesario examinar los instrumentos de que dispone la CCL en el ejercicio de sus facultades. No hay disposiciones sobre escuchas telefónicas, confidencialidad, indulgencia y protección de los delatores, ni sobre telecomercialización. La ley no prevé que la CCL concluya acuerdos con otros organismos sobre el intercambio de información. Con la modernización y la mundialización de la economía, la CCL debería disponer de los instrumentos que necesita para realizar adecuadamente sus actividades.

68. Habrá que trabajar intensamente en la preparación de un proyecto de ley alternativo para su examen, obtener la aprobación del Gabinete, iniciar un proceso de consultas con las partes interesadas,

crear consenso y aprobar las enmiendas. Se necesitarán expertos internos y externos.

69. Por último, cabe preguntarse si vale la pena poner en marcha esa actividad de revisión de la legislación habida cuenta de que ésta puede aprobarse a nivel de la CARICOM. Basándose en la limitada información disponible, se puede afirmar que no es seguro que la CARICOM tenga el poder y los instrumentos y dispositivos eficaces para aplicar una legislación sobre competencia. Sin embargo, como Jamaica es un importante partidario y país líder de la CARICOM, revisar la legislación jamaicana no será un esfuerzo inútil, ya que dicha legislación puede servir de modelo para la futura legislación de esa Comunidad.

B. Importante cambio en las prioridades de la CCL

70. Es evidente que actualmente se hace demasiado hincapié y se destinan demasiados recursos a las disposiciones de la CCL relativas a la protección del consumidor. Tal vez esto se deba en parte a la incapacidad de la Comisión para funcionar normalmente a causa de la decisión del Tribunal de Apelación sobre la Bolsa de Valores de Jamaica. En los primeros días de existencia de la CCL, se previó que la Comisión se dirigiría a los consumidores para obtener apoyo para su programa. Sin embargo, tras una década de aplicación en un entorno modificado, más del 50% de los recursos se siguen destinando a la protección al consumidor. Recientemente el Gobierno ha aprobado la Ley de protección al consumidor, que duplica las disposiciones de la ley de competencia leal relativas a la publicidad engañosa. La señal es clara: el Gobierno desea que la CCL aplique sus disposiciones sobre protección al consumidor cuando exista un efecto de extinción, reservando los casos de reparación a cada consumidor a la Comisión de Asuntos del Consumidor (CAC). La CCL debería empezar a referirse a estas disposiciones como "disposiciones sobre prácticas comerciales desleales", y debería otorgar más peso a las denuncias de las empresas en esta esfera.

71. También es un tanto anormal que la CCL no haya presentado ni un solo caso de confabulación. La aplicación debería centrarse en las tres disposiciones fundamentales de la legislación sobre competencia, a saber, las relativas a la confabulación, el abuso de dominio y las fusiones. Como no hay disposiciones sobre las fusiones, el mandato de la CCL debería consistir en preparar pruebas y análisis en apoyo de esas disposiciones y prestar al Gobierno el asesoramiento necesario para que la ley esté a la altura de las normas internacionales.

72. Este cambio de prioridades no sólo concierne a la CCL, sino también al Gobierno. El presupuesto de la CCL se ajusta a la norma internacionalmente aceptada del 0,05 al 0,08% del gasto público, excluido el gasto militar. El Gobierno debería dar prioridad a la financiación adecuada de la CCL, pero ésta podría adoptar sus propias medidas para recuperar una parte de los costos de los servicios que presta a la población, especialmente en lo que respecta a sus opiniones consultivas, autorizaciones y notificaciones previas a las fusiones. Cuando se exige el pago de derechos, se justifica que la población espere un nivel garantizado de rendimiento. Elaborar un sistema de pago de derechos y normas de rendimiento requerirá una competencia considerable que se extraerá de la experiencia internacional.

C. Cambio cultural y mejoramiento de la comunicación

73. Diversos sectores de la población denuncian de manera recurrente que no se dispone de suficiente información sobre la CCL, la ley de competencia leal o la política de competencia en general. Además, hay escepticismo sobre los beneficios que puede proporcionar a Jamaica el sistema económico de libertad de mercado. El propio Gobierno está enviando a la población señales poco claras. Por ejemplo, cuando se privatizó el sector de la electricidad, el Ministro de Comercio, Ciencia y Tecnología exceptuó a la Compañía de Electricidad del ámbito de aplicación de la ley de competencia leal. Recientemente el Gobierno ha impuesto derechos de importación al cemento, protegiendo así el monopolio nacional de la competencia extranjera y privando a la población de un cemento a bajo precio. Aunque se justifiquen, estas medidas del Gobierno sirven de apoyo a

los argumentos de los que encomian las virtudes del antiguo sistema de controles y propiedad estatales.

74. Se recomienda la aplicación de un sistema doble. La CCL debería realizar estudios sobre los beneficios de los mercados competitivos, basándose principalmente en la experiencia nacional pero complementándola con la internacional. Esos estudios deberían actualizarse y difundirse ampliamente en el país. La CCL también debería afinar sus métodos de comunicación, ya que se requiere una información más precisa y especializada. Para aumentar la eficacia de su comunicación pública, debería elaborar una estrategia de comunicación en la que se determinaran los temas, los destinatarios, y los instrumentos y materiales apropiados para difundir la información.

D. Fomento de capacidad

75. El fomento de capacidad es otra esfera que se destaca en el informe como motivo de preocupación. La CCL no tiene personal suficiente, en parte porque en Jamaica escasean los expertos en la lucha contra los monopolios. La organización industrial no se enseña en la Universidad de las Indias Occidentales de Jamaica, y el derecho de la competencia sólo se menciona rápidamente en los cursos de derecho comercial que se dictan en la Facultad de Derecho. El poder judicial ha recibido cierto grado de formación, aunque limitada, por conducto del programa de defensa de la competencia de la CCL. Los estudios de abogados tienen conocimientos limitados del derecho de la competencia y suelen dirigirse a los abogados u otros expertos del extranjero cuando tienen que tratar casos importantes y complejos.

76. La reforma de la política de competencia debería contener un importante elemento de fomento de capacidad. La CCL es el ámbito en que deberían desempeñarse los expertos en política y legislación antimonopólicas. Para alcanzar ese objetivo, debería elaborarse una estrategia para establecer vínculos estrechos con la Universidad de las Indias Occidentales de Jamaica, especialmente con su Departamento de Economía y la Facultad de Derecho. Esa relación podría adoptar la forma de una asociación por la cual el personal de la CCL participara

dictando conferencias en el sector industrial o la Facultad de Derecho; se podrían contratar instructores para trabajar en determinados casos o a tiempo parcial. Análogamente, se podría ofrecer a los estudiantes un empleo a tiempo parcial o durante el verano. La CCL podría concluir acuerdos de asociación para invitar a instructores del extranjero a dictar clases en la Universidad y podría organizar conferencias para determinadas audiencias. En suma, el objetivo sería desarrollar y mantener la competencia especializada de la CCL mediante vínculos con la Universidad y extenderla a determinados sectores de la población.

77. Desarrollar una estrecha relación con otros organismos encargados de la aplicación de la legislación sobre competencia es otro medio que debería fomentarse para adquirir conocimientos especializados. Un programa de intercambio de personal permitiría a la CCL obtener formación de primer orden en el trabajo. El año pasado, la CCL se benefició de la asistencia del proyecto de nueva economía suministrado por conducto del Organismo de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Aprovechando las visitas efectuadas por expertos internacionales, la CCL abrió las sesiones de formación a otras dependencias y organismos estatales, a universidades y al sector privado.

78. En conclusión, los problemas que tiene Jamaica tras un decenio de aplicación son similares, aunque hasta cierto punto exclusivos del país, a los que experimentan otros países en desarrollo. En cada eje de la reforma propuesta, un examen de la experiencia internacional aportaría un beneficio incalculable no sólo a Jamaica sino también a los demás países que tienen una necesidad similar de reformas en esta esfera.
