



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
27 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Séptima 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

Ginebra, 6 a 10 de julio de 2015

Tema 6 b) del programa provisional

**Estudio de propuestas para mejorar y desarrollar el Conjunto,
incluida la cooperación internacional en la esfera del control
de las prácticas comerciales restrictivas**

Actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia y la protección del consumidor: examen y perspectivas

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La UNCTAD ofrece programas de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia a los países en desarrollo y los países menos adelantados, así como a los países con economías en transición, con arreglo a las solicitudes recibidas, las necesidades de los países interesados y los recursos disponibles. Entre esas actividades figuran la asistencia a nivel nacional y regional para la elaboración de legislación sobre la competencia y directrices de política, y el fomento de la capacidad para aplicar la política en materia de competencia desde una perspectiva a largo plazo conforme al Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas y a las peticiones formuladas por la Sexta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto. En el presente informe se consolidan los exámenes anuales sobre las actividades de cooperación técnica y fomento de la capacidad realizadas por la secretaría de la UNCTAD desde 2010 que fueron presentados a las reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia entre 2011 y 2014. Además, en el informe se presenta una evaluación del impacto de la intervención de la UNCTAD en la esfera de las políticas de la competencia y la protección del consumidor en los cinco últimos años. La última sección del informe se refiere a las perspectivas en cuanto a las actividades de cooperación sobre la base de la nueva estrategia de la UNCTAD, el programa COMPAL Global, aprobado en 2014.

GE.15-08346 (S) 150515 150515



* 1 5 0 8 3 4 6 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Página</i>
Introducción	3
A. Motivación de la realización de actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad en el marco de la labor de la UNCTAD en materia de políticas de la competencia y protección del consumidor	3
B. Examen de las principales actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad y sus resultados y efectos entre 2010 y 2015 desglosadas por grupos	7
C. COMPAL Global: Nueva estrategia de la UNCTAD para el fomento de la capacidad y la asistencia técnica en materia de derecho y políticas de competencia y protección del consumidor	11

Introducción

1. Teniendo en cuenta el aumento de las necesidades de cooperación y asistencia técnica de todos los países en desarrollo, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y otras economías estructuralmente débiles, pequeñas y vulnerables y los países en transición, la Sexta 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 aprobó una resolución¹ (TD/B/RBP/CONF.7/L.16) en la que se pedía a la secretaría de la UNCTAD que llevase a cabo, en consulta con otras organizaciones y otros proveedores, para evitar duplicaciones, una revisión de las actividades de cooperación técnica, para fortalecer su capacidad de prestar asistencia técnica para el fomento de la capacidad en el ámbito del derecho y la política de la competencia. Esa consulta se llevó a cabo en 2011 y se comunicó al Grupo Intergubernamental de Expertos por conducto de una nota de la secretaría titulada "Eficacia del fomento de la capacidad y la asistencia técnica que se presta a organismos reguladores de la competencia creados recientemente" (TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1).

2. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 de esa resolución, en la nota de la secretaría publicada en 2012 titulada "Actividades de fomento de la capacidad de que se benefician los organismos reguladores de la competencia creados recientemente" (TD/B/C.I/CLP/17) se examinaba la asistencia prestada por los países donantes, los países receptores y otras organizaciones internacionales. En el informe publicado en 2013 titulado "Las actividades de fomento de la capacidad y los exámenes voluntarios entre homólogos de la UNCTAD como instrumento de fomento de la capacidad" (TD/B/C.I/CLP/22) se hacía referencia detallada al proceso de examen voluntario entre homólogos de la UNCTAD y las particularidades de ese mecanismo en la organización. Por último, en la nota de la secretaría publicada en 2014 titulada "Examen de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia" (TD/B/C.I/CLP/30) se presentaba un nuevo examen de las actividades de la UNCTAD en materia de fomento de la capacidad.

3. La secretaría, en aplicación de las decisiones de la Sexta Conferencia de Examen y de las reuniones posteriores del Grupo Intergubernamental de Expertos, ha adoptado medidas para reforzar el Programa sobre Políticas de Competencia y Protección del Consumidor, como se detalla en los capítulos siguientes. La pertinencia, el impacto y la eficacia de la labor de la Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor han mejorado gracias a dichas medidas y han progresado hacia el establecimiento de una nueva estrategia mundial, denominada COMPAL Global, basada en la exitosa experiencia de un programa establecido en 2003 para la región de América Latina.

A. Motivación de la realización de actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad en el marco de la labor de la UNCTAD en materia de políticas de la competencia y protección del consumidor

Mandato de la UNCTAD

4. La UNCTAD es el lugar donde converge todo el trabajo que se realiza dentro del sistema de las Naciones Unidas en materia de competencia y protección del consumidor

¹ Véase el párrafo 4 de la resolución contenida en el documento TD/B/RBP/CONF.7/11.

que, a su vez, se incluye en el trabajo de las Naciones Unidas en materia de comercio y desarrollo. Su labor en lo referente al comercio y el desarrollo —mandato que se remonta a la aprobación, en 1980, del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas de las Naciones Unidas— parte de la aceptación del principio de que las normas básicas del derecho de la competencia, que llevan largo tiempo aplicándose en los países desarrollados, deberían extenderse al funcionamiento de las empresas, incluidas las empresas transnacionales, en los países en desarrollo. Así, en la sección titulada Objetivos del Conjunto de las Naciones Unidas se insiste en que deberían tenerse en cuenta los intereses de los países en desarrollo, en particular a la hora de eliminar las prácticas contrarias a la competencia que puedan perjudicar al comercio y el desarrollo internacionales. En esa sección se considera también el Conjunto de Principios y Normas de las Naciones Unidas como una contribución internacional a un proceso más vasto de fomento de la adopción y el fortalecimiento de leyes y políticas en esa esfera en los planos nacional y regional.

5. La Sexta Conferencia de Examen de las Naciones Unidas, en su resolución, solicitó a la UNCTAD que prestase "... asistencia técnica para el fomento de la capacidad en el ámbito del derecho y la política de la competencia (...) e) preparando y ejecutando proyectos nacionales, regionales y subregionales de cooperación técnica y capacitación en la esfera del derecho y la política de la competencia, teniendo especialmente en cuenta los países o subregiones que no han recibido asistencia hasta el momento, especialmente en la esfera de la redacción de leyes y de la capacitación de personal, y la capacidad de aplicación; f) movilizándolo recursos e intensificando la búsqueda de posibles donantes de fondos con destino a la cooperación técnica de la UNCTAD en esta esfera"².

6. Además, en el párrafo 56 m) del Mandato de Doha se pedía a la UNCTAD que llevara a cabo "una labor de análisis e investigación" y ayudara a los países en desarrollo y los países con economías en transición "a formular y aplicar políticas de protección del consumidor, promover el intercambio de las mejores prácticas y realizar exámenes entre homólogos con respecto de la aplicación de esas políticas".

7. De acuerdo con los mandatos mencionados, la UNCTAD proporciona asistencia técnica en lo relativo a la preparación, la adopción, la revisión o la aplicación de políticas y leyes nacionales sobre la competencia, y también en lo relativo al fomento de la capacidad institucional nacional para hacer cumplir de manera efectiva la legislación en esa materia. Así pues, a nivel nacional, la UNCTAD organiza:

a) Asistencia para la elaboración de leyes en materia de competencia y protección del consumidor y otra legislación conexas.

b) Reuniones consultivas con representantes de los gobiernos para examinar proyectos de ley sobre la competencia. Esas actividades son una etapa esencial en el proceso de aprobación de las leyes sobre la competencia.

c) Cursos intensivos sobre leyes y políticas en materia de competencia y protección del consumidor, incluidos cursos de formación sobre recopilación de pruebas en casos de competencia y de aplicación sectorial de la protección del consumidor.

d) Cursos de formación para jueces sobre cuestiones relacionadas con la legislación y las políticas en materia de competencia.

e) Cursos de formación sobre la aplicación del derecho de la competencia para comisionados recién nombrados.

² Véase la nota 1.

8. A nivel regional, la UNCTAD presta asistencia en la elaboración y aplicación de legislación regional sobre la competencia. También organiza conferencias, seminarios y talleres destinados a contribuir a la creación de capacidad y la cooperación multilateral en el ámbito de la competencia. Así pues, a nivel regional y subregional, la UNCTAD organiza:

- a) Estudios e informes sobre el fortalecimiento de las instituciones en el ámbito de la competencia;
- b) Talleres y conferencias regionales sobre el derecho y la política de la competencia;
- c) Conferencias internacionales sobre políticas de la competencia para todas las regiones del mundo;
- d) Estudios e informes sobre un posible marco de cooperación en materia de política de la competencia, comercio y cuestiones conexas para las organizaciones de integración regional.
- e) Cursos regionales de formación para jueces y fiscales sobre la aplicación del derecho de la competencia.

9. Las actividades de formación y fomento de la capacidad de la UNCTAD aumentaron significativamente durante el período de cinco años objeto de examen. Esto se debió en parte al considerable interés demostrado por los Estados miembros, tanto a nivel nacional como regional, y, en parte, a la solidaridad demostrada por los donantes de numerosos países que aportaron generosas contribuciones financieras y en especie.

10. En el presente informe, que se basa en los informes anuales presentados al Grupo Intergubernamental de Expertos³, se resumen las actividades de fomento de la capacidad y cooperación técnica realizadas por la secretaría de la UNCTAD entre 2010 y 2015. En los informes mencionados puede obtenerse información más detallada.

Contribución de la UNCTAD a la integración de los países en desarrollo y los países con economías en transición en la economía mundial

11. Los objetivos primarios de la UNCTAD son la integración de los países en desarrollo y los países con economías en transición en la economía mundial y la promoción del crecimiento económico sostenible de esos países, contribuyendo así a la reducción de la pobreza⁴.

12. La experiencia de los países desarrollados y los mercados emergentes ha demostrado que puede establecerse una correlación entre el éxito de la integración en la economía mundial y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los países que se han abierto al comercio y han adoptado políticas orientadas hacia el mercado han crecido mucho más rápidamente que los que no lo han hecho. Sin embargo, aún es muy frecuente que los obstáculos internacionales e internos les impidan beneficiarse plenamente del sistema de comercio mundial y las oportunidades que ofrece la globalización.

13. Para gozar de los beneficios derivados del comercio, los países en desarrollo y los países con economías en transición deben mejorar su competitividad y cumplir los criterios exigidos para incorporarse a los mercados internacionales. La UNCTAD tiene la intención de apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por crear un entorno propicio para los negocios y apoyar sus iniciativas para desarrollar la capacidad comercial. La política de la competencia forma parte de una estrategia de desarrollo global y tiene los objetivos

³ Véanse TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1, TD/B/C.I/CLP/17, TD/B/C.I/CLP/22 y TD/B/C.I/CLP/30.

⁴ TD/500/Add.1.

específicos de ayudar a los países en desarrollo a utilizar el sector privado, el comercio y la inversión como instrumentos para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza. La política de la competencia no es un sustituto de la apertura al comercio, sino un complemento necesario de esta, cada vez más importante.

14. La motivación de la política de la competencia se basa en la observación de los fallos del mercado y la idea de crear un terreno neutral para los operadores económicos⁵, así como de controlar los monopolios del gobierno⁶. Además, ofrece a las pequeñas y medianas empresas la posibilidad de participar en la actividad económica y, mediante la prohibición de la manipulación de las licitaciones, la legislación de defensa de la competencia puede reducir las posibilidades de corrupción en la contratación pública.

15. Todas las prácticas comerciales restrictivas suponen barreras a la entrada y mayores costos. Algunas de esas prácticas son significativamente más importantes en los países en desarrollo y los países con economías en transición que en los países desarrollados⁷. Por ejemplo, los cárteles que controlan la importación y la exportación distorsionan el comercio y hacen aumentar los costos para los consumidores y las empresas; los monopolios en el ámbito de las infraestructuras tales como las telecomunicaciones, los servicios financieros y el transporte aéreo pueden encarecer y dificultar el proceso de hacer negocios, en particular para las pequeñas y medianas empresas. Por tanto, la aprobación de leyes y políticas de defensa de la competencia sólidas y eficaces podría desempeñar un papel importante y directo a la hora de garantizar que los beneficios de la apertura al comercio no se vean anulados por las prácticas contrarias a la libre competencia o por los monopolios estatales. También puede desempeñar un papel importante al garantizar a todos los consumidores el derecho a tener acceso a productos que no sean peligrosos, a una información suficiente que les permita tomar decisiones con conocimiento de causa según los deseos y necesidades de cada uno, y a la posibilidad de obtener una reparación efectiva. De esa forma se mejora directamente su bienestar, al tiempo que se contribuye a la creación de un terreno neutral para las empresas y se eliminan las prácticas comerciales desleales, como la falsificación de productos.

16. Cada vez con mayor frecuencia, las empresas y las cadenas de suministro tienen un carácter internacional, mientras que las leyes en materia de competencia y protección del consumidor y los organismos encargados de la observancia de su cumplimiento tienen, por lo general, carácter nacional. Los distintos países han tratado de hacer frente a las prácticas contrarias a la competencia o que vulneran los derechos de los consumidores en el plano internacional, lo que requiere la colaboración a nivel regional y mundial para que puedan establecerse y aplicarse normas sobre la competencia y la protección del consumidor.

⁵ Eso incluye luchar contra los acuerdos entre empresas para no competir como, por ejemplo, la creación de cárteles, los acuerdos de fijación de precios y las divisiones territoriales. Las empresas también pueden crear agrupaciones oficiales legales, como juntas de comercialización y cooperativas, que pueden funcionar en la realidad como cárteles.

⁶ Los gobiernos mantienen con frecuencia regímenes restrictivos de concesión de licencias para determinados sectores y productos, por ejemplo los insumos agrícolas como las semillas y los productos agroquímicos.

⁷ Las economías en desarrollo son especialmente vulnerables a las prácticas contrarias a la competencia: una infraestructura empresarial deficiente y unos regímenes complejos de reglamentación y concesión de licencias hacen que sea más difícil para las empresas entrar en esos mercados; sus políticas, leyes y reglamentos a menudo no son suficientemente sólidos, mientras que sus organismos encargados de hacer cumplir la ley carecen de la capacidad necesaria para detectar y combatir de manera eficaz muchos casos de conductas contrarias a la libre competencia; los ciudadanos y las empresas son menos conscientes de la importancia de la competencia y no ejercen sus derechos ni cumplen sus responsabilidades.

Labor de la UNCTAD en cuanto a las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor

17. Mediante su trabajo en la esfera de las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor, la UNCTAD pretende asegurar que los países asociados disfruten de los beneficios de la intensificación de la competencia, la existencia de mercados abiertos y accesibles y la inversión del sector privado en sectores fundamentales y, en definitiva, que se potencie el bienestar de los consumidores. El Programa de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor presta servicios, cuando se le solicita, a las reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos y las de otros grupos especiales de expertos sobre políticas de protección del consumidor, organiza exámenes por homólogos de las políticas en materia de competencia y pone en práctica reformas de las políticas de la competencia y protección del consumidor en sectores concretos y a nivel de toda la economía que contribuyen a crear un terreno neutral para las empresas y los consumidores, con lo que se potencia la eficacia de las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor en los países en desarrollo y los países con economías en transición.

B. Examen de las principales actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad y sus resultados y efectos entre 2010 y 2015 desglosadas por grupos

Programas e iniciativas regionales

18. Entre 2010 y 2015, la UNCTAD siguió ejecutando programas regionales, en particular en dos regiones: América Latina y África. En América Latina, la UNCTAD llevó a cabo la segunda fase del programa Competencia y Protección del Consumidor en América Latina (COMPAL)⁸. En África, se puso en marcha el programa regional de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO) en el marco del Programa de Competencia en África, conocido como AFRICOMP⁹.

19. La segunda fase del programa COMPAL, denominada COMPAL II, fue evaluada por auditores externos y se basó en estudios realizados en Colombia, Nicaragua y el Perú,

⁸ COMPAL es el acrónimo en español de "Competencia y Protección del Consumidor en América Latina". Se trata de un programa de asistencia técnica y fomento de la capacidad en materia de competencia y protección del consumidor que fue elaborado y ejecutado por la UNCTAD con el apoyo de la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza. El objetivo del programa era desarrollar y promover unos sistemas sostenibles de defensa de la competencia y protección del consumidor encaminados a mejorar el comportamiento económico y la competitividad de los países participantes. El fomento de un entorno competitivo en los países en desarrollo conduce a un aumento de la innovación, la productividad y la competitividad internacional, meta particularmente importante habida cuenta de la globalización del comercio internacional y las cadenas de valor.

⁹ Inaugurada oficialmente en Ginebra el 22 de junio de 2009, la nueva iniciativa se adoptó en respuesta al mandato establecido en el Acuerdo de Accra (párr. 104 g)). Su objetivo es ayudar a los países africanos a crear estructuras administrativas, institucionales y jurídicas adecuadas para el cumplimiento efectivo de la legislación y las políticas en materia de competencia y protección del consumidor. La mayor parte de las actividades de cooperación técnica realizadas por la UNCTAD en África en el segundo semestre de 2009 se inscribieron en el marco del AFRICOMP. En el programa se establece un enfoque más coordinado y racionalizado para las actividades de cooperación técnica, partiendo de las necesidades de cada país beneficiario y promoviendo al mismo tiempo la cooperación regional. También se hace hincapié en la implicación de los beneficiarios y se basa en la demanda. Además, otro de sus objetivos es estrechar las relaciones con el sector privado, así como con las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de enseñanza del país. En mayo de 2010 el programa AFRICOMP se amplió para incluir a nueve países beneficiarios más.

así como en las actividades regionales con arreglo a la percepción de esos países. La auditoría desembocó en las conclusiones siguientes¹⁰:

a) Pertinencia: COMPAL se basa en las demandas nacionales formuladas de abajo a arriba. Las actividades que se realizan en los componentes nacionales las definen las organizaciones asociadas en consulta con los administradores del programa COMPAL.

b) Eficiencia: COMPAL se convirtió en un programa complejo, con componentes en los planos nacional y regional, que contó con la participación de 12 países. En algunos de ellos se llevaron a cabo entre 50 y 60 actividades, realizadas principalmente por un gran número de consultores locales. COMPAL ha resultado ser sorprendentemente eficiente en cuanto a los productos obtenidos en relación con los costos. En particular, la utilización de consultores locales ha sido todo un éxito.

c) Eficacia: tomados en conjunto, los programas COMPAL I y II han logrado el éxito del programa atrayendo a una serie de países, además de los cinco originales, la mayoría de los cuales sufragaron por sí mismos la adhesión. COMPAL ha realizado muchas actividades propuestas por las organizaciones asociadas cuya calidad ha recibido en general una calificación de satisfactoria a excelente. COMPAL ha desempeñado un papel decisivo en el establecimiento de organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor y en la creación de conciencia sobre esas cuestiones y sobre el fomento de la cooperación en la región.

d) Sostenibilidad: como las actividades vienen determinadas por los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor, estos tienen una motivación para utilizar los resultados de COMPAL e integrarlos en sus operaciones en curso. Los Estados miembros de la UNCTAD han asumido el compromiso de incluir las actividades del programa COMPAL en sus planes de trabajo anuales. Por otra parte, en algunos casos las actividades las financian los propios Estados miembros. El hecho de que la sostenibilidad se ponga en entredicho, suele significar que las aportaciones no han sido lo suficientemente buenas como para justificar la decisión de mantener una actividad o que se ha producido un cambio de orientación en favor de otras prioridades. En un país más pobre, como Nicaragua, cuyos organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor son jóvenes, las limitaciones presupuestarias del Gobierno constituyen un importante factor de riesgo para la sostenibilidad.

e) Administración: el papel de la UNCTAD en la gestión de COMPAL debe considerarse eficiente, con unos gastos generales bajos en términos relativos. La utilización considerable de medios electrónicos en la administración del programa resulta especialmente positiva y eficaz en función de los costos.

f) Grupo Consultivo de Expertos: ese organismo se creó para prestar apoyo al programa COMPAL II atendiendo a la recomendación de la evaluación de COMPAL I realizada en 2007. Es un elemento innovador de COMPAL que podría mejorarse aún más en la tercera fase del programa¹¹.

¹⁰ Véase "An Evaluation of COMPAL II. Final Report", 2012, DEVFIN Advisers.

¹¹ El Grupo Consultivo de Expertos está integrado por antiguos jefes de organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor que sirven de apoyo para la realización satisfactoria de las actividades de COMPAL. El Grupo se puso en marcha junto con el programa COMPAL II. Sus funciones consisten en formular observaciones y sugerencias al equipo de COMPAL en Ginebra (Suiza) para desarrollar la estrategia y las actividades del programa; determinar las esferas que podrían ser de interés para los países beneficiarios del programa COMPAL; contribuir al buen funcionamiento y realización de actividades concretas del programa, a saber, mediante la formulación de observaciones y sugerencias sobre los informes, los estudios, la legislación y los proyectos de ley relativos a la competencia y la protección del consumidor y la participación en conferencias, mesas redondas y otros eventos organizados por COMPAL; y participar en misiones sobre el terreno a fin de garantizar el intercambio de experiencias y prestar apoyo a los países beneficiarios del programa.

g) Papel del donante: Suiza ha sido un elemento fundamental y esencial en el desarrollo del programa COMPAL. Desempeñó un papel decisivo en la iniciación del programa y fue el primer donante que contrajo un compromiso a largo plazo de cerca de diez años. Suiza también ha participado activamente en la administración del programa desde el comienzo y ha promovido el programa en varios eventos internacionales.

20. Según el examen de las principales actividades de cooperación con la UEMAO en el marco del programa AFRICOMP, se organizó un gran número de cursos prácticos a nivel nacional y regional¹² para prestar apoyo a los países de la Unión en la reforma de su marco normativo sobre la competencia. En particular, la UNCTAD ha preparado seis nuevos proyectos de ley (reglamentos y directivas) que modificarán considerablemente los aspectos institucionales y sustantivos de las normas regionales sobre la competencia. A partir de 2013, esas actividades se complementaron con un curso de formación de dos semanas de duración dirigido a los encargados de sustanciar los procedimientos y los representantes de los Estados miembros, impartido en cooperación con la Zurich School of Management and Law, que se organizó en Ginebra a continuación de los períodos de sesiones 13° y 14° del Grupo Intergubernamental de Expertos. Además, en cooperación con la Dirección de la Competencia de la Comisión de la UEMAO, se organizaron en Ginebra dos sesiones de redacción. El objetivo de esas reuniones fue la redacción de las directrices para delegar en los Estados miembros las facultades relacionadas con la observancia del cumplimiento y mejorar con ello la aplicación de las normas comunitarias en la UEMAO. En 2014 se llevaron a cabo actividades adicionales en Uagadugú y en Abiyán que sirvieron para proponer enmiendas de la legislación a nivel regional. Posteriormente, la UNCTAD presentó todas estas reformas ante la Comisión de la UEMAO para su examen y aprobación por el Consejo de Ministros. El resultado de esas actividades es fundamental para la eficacia del régimen regional en materia de competencia en la Unión y se dejará sentir en los próximos años.

21. En 2011, la UNCTAD y el Organismo de Defensa de la Competencia de Austria comenzaron a colaborar en la esfera de la competencia en relación con la región de Oriente Medio y África Septentrional. Más tarde, se expuso la idea en una reunión que se organizó en Ginebra en julio de 2012, con ocasión del 12° período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos, donde se debatió ampliamente la estructura que podría adoptar la iniciativa de cooperación. Los debates se reanudaron durante una reunión que se celebró en Rabat los días 15 y 16 de noviembre de 2012. La reunión consistió en tres mesas redondas sobre las necesidades de las autoridades de defensa de la competencia de la región, las cuestiones de organización de la iniciativa de cooperación y el programa de trabajo para los dos años siguientes. En julio de 2013, con ocasión del 13° período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos, se organizó el primer taller del Foro Euromediterráneo de la Competencia, en el que se trató el tema de la promoción de la competencia entre ciertos grupos de los sectores público y privado. El segundo curso práctico se impartió en Túnez en noviembre de 2013 y en él se examinó la relación entre los organismos de defensa de la competencia y los reguladores sectoriales. Los dos períodos de sesiones siguientes se celebraron en paralelo con la reunión de la Red Internacional para la Competencia en Marrakech (Marruecos) en abril de 2014 y en Ginebra, a continuación de la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos correspondiente a 2014.

22. En 2012, la UNCTAD y el Organismo de Defensa de la Competencia de Bulgaria presentaron el Foro sobre la Competencia de Sofía. El Foro es un mecanismo oficioso para la interacción de las autoridades de defensa de la competencia de los Balcanes que les permite exponer los problemas comunes con que tropiezan en sus actividades cotidianas

¹² Por ejemplo, el Foro Regional de la Competencia de Uagadugú (27 a 30 de noviembre de 2012) sobre la relación entre las autoridades de la competencia y los reguladores sectoriales y entre la política en materia de competencia y la contratación pública en el régimen de la competencia de la UEMAO.

como organismos reguladores de la competencia. Además, el Foro tratará de encontrar enfoques que sirvan para superar los obstáculos en lo que respecta a la aproximación de sus políticas nacionales sobre la competencia a las mejores normas europeas y mundiales en ese ámbito. Los países beneficiarios son Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Kosovo (región administrativa de las Naciones Unidas, resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad), la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia.

23. En su relativamente corto período de existencia, el Foro ha logrado atraer a sus seminarios a algunos de los principales expertos y más destacados oradores en materia de competencia de las más experimentadas y reconocidas autoridades nacionales y organizaciones e instituciones internacionales en esa esfera. El Foro ha aprobado y publicado recientemente un informe sobre el panorama comparado de los regímenes de competencia de los Balcanes, con el fin de comparar las legislaciones de los Estados vecinos y señalar los aspectos que requieren un estudio más detallado y una intensa cooperación entre los miembros del Foro. Por otra parte, el Foro ofrece una excelente oportunidad para la cooperación internacional activa, que sirve de apoyo a las autoridades de los países participantes encargadas de la competencia.

24. A fines de 2014 se pusieron en marcha dos importantes programas en la región del Oriente Medio y África Septentrional y en la región de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Aún es demasiado pronto para evaluar esos programas, ya que acaban de iniciarse sus actividades. En noviembre de 2014, la UNCTAD y la secretaría de la ASEAN firmaron un acuerdo de cooperación para poner en marcha un proyecto regional para los países de la Asociación en el ámbito de la observancia de la protección sectorial del consumidor de interés para la integración económica de la ASEAN. Además, con la realización de visitas sobre el terreno a los ocho países beneficiarios de la región del Oriente Medio y África Septentrional, en marzo y abril de 2015, se puso en marcha la fase de preparación del programa COMPAL con el apoyo del Gobierno de Suecia. Se confía en que las actividades se realizarán a partir de julio de 2015 durante un período de cuatro años.

Examen de los proyectos

25. Entre los años 2010 y 2015, la UNCTAD prosiguió sus actividades de ayuda a la instauración de una cultura de la competencia en los países en desarrollo que lo solicitaron. Con ese fin, la UNCTAD prestó asistencia técnica para la preparación, aprobación, revisión o aplicación de políticas y leyes nacionales en materia de competencia y protección del consumidor y en aspectos que contribuían a una mejor comprensión de los temas en cuestión. También contribuyó al fortalecimiento de la capacidad institucional de los países para imponer el cumplimiento de una legislación eficaz sobre la competencia. Además, la UNCTAD brindó asistencia a una serie de gobiernos para que pudiesen determinar la función que desempeñaba la política de la competencia en el desarrollo, sus repercusiones a nivel nacional, regional e internacional, así como las estrategias de cooperación regional y subregional en la materia. Como resultado de los exámenes voluntarios entre homólogos preparados por la UNCTAD, se llevaron a cabo varios proyectos de asistencia técnica en el plano nacional en aplicación de las recomendaciones de carácter normativo formuladas, por ejemplo, con ocasión del examen tripartito entre homólogos de la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe. La movilización de recursos del Grupo Intergubernamental de Expertos en los lugares en que se presentaron los proyectos individuales ha sido positiva. Por último, las respuestas a las solicitudes de asistencia técnica han dado lugar a la elaboración de proyectos nacionales en la esfera de la competencia, como ha sido el caso de Etiopía, donde en diciembre de 2014 se puso en marcha un proyecto con el apoyo

financiero de Luxemburgo¹³. Otras solicitudes de asistencia técnica se están canalizando a través de programas especiales de financiación de las Naciones Unidas como "Unidos en la Acción", concretamente en Albania y Mozambique.

26. En un estudio preparado por la secretaría de la UNCTAD para el 11º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos, se indicó que la evaluación del impacto de las actividades de fomento de la capacidad era una tarea difícil y compleja. Para llevarla a cabo era necesario contar con información y datos que podían ser difíciles de reunir¹⁴. Sin embargo, la tarea podía realizarse fácilmente cuando se ejecutaran programas regionales a largo plazo, como el programa COMPAL, con el compromiso pleno de sus beneficiarios y asociados. La tendencia al alza en la realización de actividades de cooperación técnica y de creación de capacidad de la UNCTAD, mediante las cuales se presta asistencia dentro de las agrupaciones regionales y subregionales, puede proporcionar un nuevo enfoque de la labor de fomento de la capacidad y asistencia técnica a nivel mundial, como se detalla a continuación.

C. COMPAL Global: Nueva estrategia de la UNCTAD para el fomento de la capacidad y la asistencia técnica en materia de derecho y políticas de competencia y protección del consumidor

27. Sobre la base de la experiencia adquirida en el marco del programa COMPAL para América Latina en los últimos 12 años, el Secretario General de la UNCTAD presentó COMPAL Global en Lima el 5 de mayo de 2014. Mediante esa nueva estrategia se pretende abarcar las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor en todas las regiones del mundo; así pues, la designación COMPAL corresponde ahora a un programa de políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor para todos.

28. En el párrafo 61 del informe más reciente de la UNCTAD sobre creación de capacidad (TD/B/C.I/CLP/30) se mencionaba la estrategia COMPAL Global y se presentaban las principales experiencias adquiridas durante los diez años de experiencia con el programa sobre legislación y políticas en materia de competencia y protección del consumidor en América Latina.

29. Desde entonces, COMPAL de América Latina se ha convertido en un modelo de cooperación regional de la UNCTAD para el fomento de la capacidad en materia de competencia y protección del consumidor y se ha asentado como la plataforma para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje entre homólogos en América Latina y como un modelo para la cooperación Sur-Sur. Mediante ese programa se ha logrado fortalecer en gran medida los marcos jurídicos e institucionales y hacer un hueco a las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor en las agendas nacionales y regionales. Entre los logros concretos del programa COMPAL II cabe citar la promulgación o la reforma de leyes en materia de competencia y protección del consumidor y la posterior realización de actividades de vigilancia de su cumplimiento, así como de asesoramiento y formación para el conjunto de las autoridades de defensa de la competencia, y la ampliación del programa de 5 a 15 miembros.

30. En una segunda evaluación externa del programa COMPAL, realizada en 2012, se llegó a la conclusión de que se trataba de un programa exitoso y acertado que había hecho contribuciones claras al desarrollo institucional en América Latina. En la evaluación se

¹³ Véase UNCTAD, 2014. UNCTAD y Luxemburgo unen fuerzas para fortalecer la política de la competencia y la protección del consumidor en Etiopía. Puede consultarse en <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=896>, consultado el 25 de abril de 2015.

¹⁴ Véase TD/B/C/CLP/11/Rev.1.

recomendó que se emprendiera una tercera fase del programa con el objetivo de consolidar los logros de COMPAL y fortalecer la cooperación regional. En la evaluación también se recomendó que la UNCTAD reprodujese el programa COMPAL en otras regiones, como el Oriente Medio y África Septentrional, los Balcanes, la Comunidad de Estados Independientes y la ASEAN.

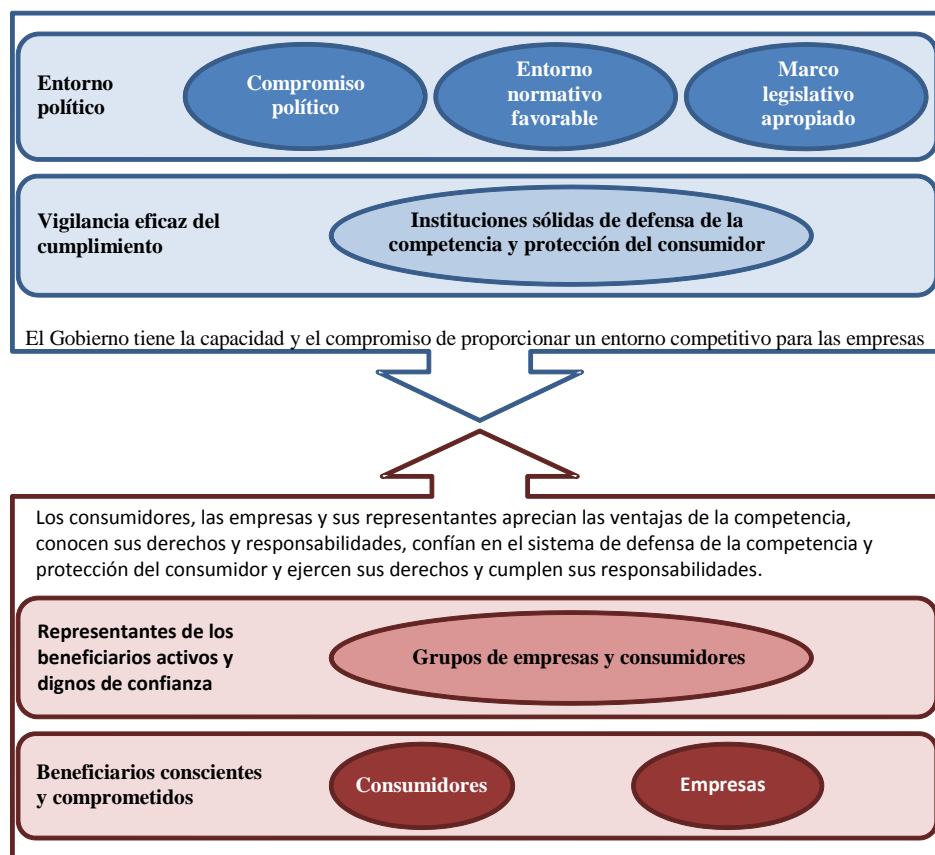
31. Teniendo presentes esas recomendaciones, la UNCTAD puso en marcha dos programas, uno en la región de la ASEAN ("La protección de los consumidores es importante") y otro en la región de Oriente Medio y África Septentrional, sobre la base de la experiencia adquirida en América Latina. Además, en marzo de 2015 se presentó en América Latina el programa COMPAL III. La iniciativa regional dará como fruto un programa autosostenido orientado a consolidar las capacidades adquiridas por los interesados pertinentes y fortalecer la cooperación regional en materia de leyes y políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor mediante un enfoque integral.

Estrategias de intervención: componentes a nivel nacional, regional y mundial

32. Los ámbitos de intervención de la estrategia COMPAL Global son los componentes nacionales, regionales y mundiales. Para asegurar el interés de los países asociados y la adhesión a la UNCTAD, todas las actividades se planificarán y realizarán con la participación de sus organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor, así como de otras redes nacionales, regionales y mundiales, cuando corresponda.

33. El objetivo del componente nacional es el fortalecimiento de los sistemas de defensa de la competencia y protección del consumidor de los países asociados. El trabajo en el componente nacional vendrá impulsado íntegramente por la demanda y se centrará en las necesidades de cada país. Con el fin de lograr una sólida percepción de la titularidad nacional del programa, las evaluaciones de las necesidades de cada país se llevarán a cabo en colaboración con los respectivos organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor. Los análisis se basarán en las prioridades estratégicas de esos organismos y estarán avalados por otros estudios fundamentales realizados en el marco de la evaluación de las necesidades de los organismos de defensa de la competencia realizadas por los donantes, así como de los exámenes de la legislación y la política de la competencia realizados por homólogos en el seno de la UNCTAD y por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En las evaluaciones de las necesidades se examinarán todos los componentes del sistema de defensa de la competencia y protección del consumidor de un país, que se resumen en el gráfico que figura a continuación. Con ello se abarcarán las limitaciones a la competencia en sectores específicos, analizando tanto la conducta de las empresas que restrinjan la competencia como las políticas gubernamentales que la dificulten. Sobre la base de las conclusiones de las evaluaciones, cada país elaborará un plan de acción en el que establecerá sus prioridades de intervención. Esos planes se armonizarán con las estrategias de los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor a fin de garantizar la coherencia.

Componentes de un sistema nacional de defensa de la competencia y protección del consumidor



34. La UNCTAD trabajará con los países asociados para poner en práctica sus planes de acción. Aunque las prioridades variarán entre los países, es probable que se centren en los siguientes aspectos:

- a) Mejora del entorno legislativo y de políticas:
 - i) Favorecer el compromiso político. La UNCTAD defenderá la necesidad de actuar en las esferas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor, dirigiéndose a los principales encargados de la adopción de decisiones en el gobierno, la administración pública, el parlamento y la judicatura. La UNCTAD goza de acceso a los ministros del gobierno y los parlamentarios en virtud de su condición de programa de las Naciones Unidas.
 - ii) Generar un entorno normativo propicio. La UNCTAD llevará a cabo estudios y exámenes para detectar deficiencias e incoherencias entre las políticas de los países en materia de competencia y otras políticas de ámbito nacional y regional. Esos estudios y exámenes podrían incluir esferas como la promoción de las inversiones y la política industrial. La UNCTAD también prestará apoyo a los gobiernos para subsanar las deficiencias detectadas mediante la elaboración de posiciones apropiadas en cuanto a las políticas.
 - iii) Fortalecer el marco legislativo y reglamentario. La UNCTAD ayudará a los países a reforzar su legislación y sus reglamentos, en particular mediante los exámenes realizados por homólogos.

- iv) Asesorar sobre los cambios jurídicos y normativos que puedan abrir los mercados a la competencia.
 - v) Redactar nuevas leyes y reglamentos para aplicar políticas eficaces contra los monopolios.
 - vi) Realizar exámenes para detectar deficiencias e incoherencias regulatorias con la legislación de ámbito nacional y regional.
 - vii) Prestar asesoramiento técnico en la aplicación de las políticas de defensa de la competencia, incluidas las iniciativas sobre asistencia del Estado y fomento de la competencia, con miras a la creación de un terreno neutral en todo el ámbito de la economía.
 - viii) Incorporar los principios de la política de la competencia en las reformas más amplias del clima de inversión.
 - ix) Fomentar la capacidad del poder judicial para mejorar su comprensión y aplicación de la normativa de defensa de la competencia y protección del consumidor.
- b) Fomento de la capacidad de los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor:
- i) Fomentar la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La UNCTAD reforzará las funciones institucionales y sustantivas de los organismos. Mediante la prestación de apoyo sustantivo se fomentará la capacidad de los organismos en esferas como la apertura de procesos contra los cárteles, la detección de acuerdos contrarios a la competencia, etc. Mediante el apoyo institucional se contribuirá a mejorar la capacidad de los organismos en esferas como la planificación, la gestión de la actuación, las comunicaciones, etc., que son esenciales para que puedan operar con eficacia.
 - ii) Ambos tipos de apoyo tienen por objeto que los organismos puedan investigar mejor y resolver las prácticas contrarias a la competencia y defender los derechos de los consumidores. El apoyo en el terreno de las comunicaciones también ayudará a los organismos a fomentar la sensibilización acerca de sus servicios (y la confianza en ellos) entre las empresas y la población.
 - iii) Elaborar instrumentos y productos de información. La UNCTAD ayudará a los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor a elaborar productos e instrumentos de información esenciales para detectar y combatir las conductas contrarias a la competencia. Eso incluirá la realización y elaboración de estudios, manuales, directrices e instrumentos de gestión de los conocimientos, como evaluaciones de la competencia, que servirán para identificar los obstáculos que obstaculizan el desarrollo de mercados competitivos.
- c) Fomento de la capacidad de los grupos de consumidores y las asociaciones empresariales: la UNCTAD potenciará su concienciación acerca de los detalles de la legislación en materia de competencia y protección del consumidor, así como de sus derechos y responsabilidades. En el marco del programa también se brindará apoyo a esos grupos mediante actividades de comunicación y divulgación hacia sus integrantes.

35. La UNCTAD colaborará con los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor para evaluar el éxito de las actividades realizadas e identificar y compilar las mejores prácticas y las principales experiencias adquiridas. Esa información se difundirá después a través de los componentes regional y mundial.

36. El componente regional tiene dos objetivos principales: promover el aprendizaje entre homólogos entre los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor y detectar y resolver los problemas en esas esferas a nivel internacional que requieran la colaboración regional. Además, las actividades regionales proporcionan una vía eficaz para la participación de otros países no asociados. Cuando se logra que participen más países en el componente regional aumenta el impulso y la visibilidad del programa y se potencia su impacto.

Aprendizaje entre homólogos

37. Gracias a la experiencia de las dos anteriores fases de COMPAL se llegó a la conclusión de que el aprendizaje entre homólogos a nivel regional es un instrumento sumamente eficaz para el fomento de la capacidad de los organismos encargados de la defensa de la competencia y la protección del consumidor. Permite que los organismos más avanzados apoyen y orienten a los más débiles, lo que beneficia a ambos grupos y sirve para que se establezcan relaciones entre los organismos que se mantienen después de concluido el programa y contribuyen a garantizar la sostenibilidad. El programa reunirá a representantes de los organismos nacionales, así como de los órganos y redes regionales, para que compartan sus experiencias y analicen las principales experiencias adquiridas con la labor del programa en el plano nacional. La UNCTAD también alentará a los organismos más desarrollados a que desempeñen una función de liderazgo y asuman la responsabilidad de desarrollar la capacidad de los organismos menos adelantados. Como ejemplo de todo ello puede mencionarse la Escuela COMPAL sobre Competencia y Protección del Consumidor, que funciona en el marco del programa COMPAL III, que imparte formación a los representantes de los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor de todos los países que participan en el COMPAL.

Abordar cuestiones regionales

38. A medida que las empresas y las cadenas de valor se internacionalizan cada vez más, la competencia y la protección de los consumidores a menudo deben abordarse a nivel regional o mundial. Los países tienen que colaborar para detectar la formación de cárteles y otros comportamientos contrarios a la competencia y elaborar respuestas normativas coherentes. La UNCTAD proporcionará a los organismos instrumentos que los ayuden a descubrir las prácticas contrarias a la competencia en el plano regional¹⁵. El programa facilitará los contactos entre organismos con intereses similares y les proporcionará la información y la orientación necesarias para encontrar soluciones. La UNCTAD seguirá prestando apoyo a los organismos en la aplicación de esas soluciones.

39. El objetivo del componente mundial es promover el aprendizaje entre regiones mediante el intercambio de las mejores prácticas, así como detectar y combatir los problemas relacionados con la competencia y con la protección del consumidor a nivel mundial. La interacción directa entre los asociados de diferentes regiones es valiosa para el intercambio de experiencias, la creación de redes, la definición de las esferas de interés común y el establecimiento de iniciativas de colaboración. Así pues, la UNCTAD tratará de convocar reuniones mundiales con ocasión de otros actos, como los que organice el Grupo Intergubernamental de Expertos, las actividades de la OCDE y las reuniones sobre la ayuda para el comercio de la Organización Mundial del Comercio, para que los asociados puedan reunirse con un costo razonable. La UNCTAD también hará uso de la tecnología de la

¹⁵ En América Latina, por ejemplo, la UNCTAD ha elaborado una base de datos de notificaciones en la que se almacenan las notificaciones sobre comportamientos contrarios a la competencia recibidas por los organismos nacionales de defensa de la competencia. De ese modo, los organismos pueden ver si ya se han notificado prácticas similares en algún otro país, lo cual supondría la existencia de un cártel internacional.

información y las comunicaciones para que los asociados en el programa puedan colaborar e intercambiar información a distancia.

Intercambio de información sobre mejores prácticas

40. Al igual que en el componente regional, los homólogos de los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor compartirán experiencias, mejores prácticas y lecciones aprendidas cuando se reúnan en los foros mundiales. Además, la UNCTAD recopilará herramientas de información y guías sobre mejores prácticas como recursos públicos que podrán utilizar todos los países participantes. La UNCTAD ya ha establecido una biblioteca virtual donde seguirá poniendo esos recursos a disposición de quien los solicite. Los documentos más importantes y los resúmenes se traducirán al inglés y, cuando se considere conveniente, a otros idiomas de las Naciones Unidas.

Abordar cuestiones mundiales

41. Durante los debates entre los organismos asociados se señalarán nuevas cuestiones de ámbito mundial. La UNCTAD promoverá las deliberaciones sobre problemas concretos con una dimensión internacional y, en respuesta a la demanda de los países participantes, realizará investigaciones para proporcionar información que sirva de base para los debates. La UNCTAD también facilitará el establecimiento de contactos entre los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor de diferentes regiones que compartan esferas de interés a fin de promover las iniciativas de colaboración.

Promover la convergencia

42. A medida que un mayor número de países adopten técnicas y principios sólidos de vigilancia del cumplimiento de las normas en materia de competencia se irá produciendo una convergencia "suave" hacia las mejores prácticas. Eso supondrá una reducción de los costos que supone para las empresas el cumplimiento de unas normas cada vez más armonizadas, lo que contribuirá a fomentar el comercio y la inversión en beneficio de los países en desarrollo. La UNCTAD colaborará con otras instituciones multilaterales para seguir construyendo el consenso en torno a unos principios apropiados en cuanto a la legislación y la política de la competencia, tanto en los países en desarrollo como en las naciones desarrolladas. El Banco Mundial y la OCDE serán los organismos con los que la UNCTAD encontrará con mayor frecuencia sinergias e intereses comunes para cooperar en proyectos o actividades específicos.

Evaluación de las intervenciones, el impacto y los riesgos de los programas

43. Se valorarán las intervenciones del programa COMPAL y se evaluará su impacto a través de una serie de instrumentos que también son necesarios para todas las formas de actuación de los gobiernos a la hora de imponer o reducir los costos para las empresas, el sector del voluntariado o el sector público. Se trata de un elemento esencial del objetivo del gobierno de regular únicamente en caso necesario y reducir la carga de la reglamentación sobre las empresas y el sector del voluntariado.

Evaluación y gestión basada en los resultados

44. La evaluación del impacto obtenido mediante la formulación de políticas basadas en pruebas entraña el cuestionamiento de la labor normativa realizada por los gobiernos. Preguntas como qué funciona, qué no funciona, dónde, por qué y en qué medida siempre son pertinentes a la hora de hacer una evaluación. Las definiciones habituales de impacto utilizadas en la evaluación suelen hacer referencia a la totalidad de las consecuencias a más largo plazo asociadas con una intervención en cuanto a la calidad de vida. Por ejemplo, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE define el impacto como "los efectos a

largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios producidos por una intervención de desarrollo de manera directa o indirecta, ya sean intencionales o no".

45. El objetivo de la evaluación del impacto de la regulación es valorar la necesidad y el efecto de los reglamentos propuestos y de las modificaciones de los reglamentos existentes. Se trata de un instrumento que sirve de ayuda a los encargados de la formulación de políticas para hacerse una idea las consecuencias de la imposición de un reglamento por el gobierno.

46. Los principios rectores de ese enfoque son los siguientes:

a) La calidad de la formulación de políticas y la medida en que influyen en las estrategias de desarrollo deben considerarse en el contexto más amplio de las realidades que rodean la formulación de políticas.

b) Se necesita un enfoque continuo y estructurado del examen posterior a la aplicación de las políticas en todos los departamentos del gobierno.

c) Es necesario conseguir que reine la claridad en cuanto a la orientación y la cobertura futuras de la legislación y la política de la competencia durante la transición hacia una economía de mercado.

d) Es necesario promover la rendición de cuentas del gobierno a medida que este mejora la transparencia de las decisiones de política, a fin de que pueda alentar la formulación de políticas basadas en pruebas que ayuden a adoptar decisiones más eficaces en materia de políticas.

e) En las políticas de la competencia se debería considerar explícitamente el impacto de la legislación en el momento de su entrada en vigor. Debería hacerse mayor hincapié en las cuestiones relacionadas con el cumplimiento y su vigilancia, incluida la distribución de los costos derivados del cumplimiento y demás costos relacionados con el régimen propuesto de vigilancia del cumplimiento.

f) Debe prestarse apoyo a los encargados de la formulación de políticas mediante un compromiso del personal directivo superior que sirva para proporcionar una ayuda activa en lugar de pasiva y para promover la importancia de promulgar mejores reglamentos. Se necesita una mayor concienciación y una mejor comprensión de los requisitos para lograr la neutralidad de la competencia. También es necesario mantener comunicación con todos los funcionarios públicos encargados de la formulación de políticas. Estos deben convencerse de las ventajas de la neutralidad en la competencia y comprender de qué forma puede ayudar a la elaboración de políticas; deben ponerse en marcha conjuntos de actividades de capacitación y apoyo específicos que integren la neutralidad de la competencia en las corrientes principales de la elaboración de políticas.

47. COMPAL Global tendrá que enfrentar riesgos, incluida una posible falta de voluntad política y problemas para reproducir el modelo COMPAL más allá de América Latina. La UNCTAD ha elaborado estrategias para reducir esos riesgos.

48. Al igual que otros programas, deberá mitigar los siguientes riesgos:

a) La falta de voluntad política para el cambio¹⁶;

¹⁶ Si bien todos los países asociados han asumido el compromiso de mejorar la competencia y la protección del consumidor, puede haber una falta de voluntad política para hacer cumplir esa política, ya que las élites locales y las empresas se encuentran a menudo cómodos con el *statu quo* de una escasa competencia. Un factor atenuante debería ser la utilización por la UNCTAD de las principales ventajas comparativas derivadas del enfoque de puertas abiertas y el acceso directo a los políticos y los legisladores en los parlamentos nacionales.

- b) La creencia de que el enfoque COMPAL no puede reproducirse fuera de América Latina¹⁷;
- c) La falta de colaboración de otros asociados para el desarrollo¹⁸.

Enfoque temático geográfico y el principio que rige las intervenciones del programa COMPAL

49. Una de las recomendaciones de los evaluadores externos fue que el programa COMPAL había brindado una oportunidad para la adopción de una estrategia mundial amplia, de carácter temático, en materia de competencia y protección del consumidor. Con las etapas anteriores del programa COMPAL se había demostrado que una intervención de gran calado y a largo plazo ofrecía un nivel de continuidad del apoyo que suponía la introducción de cambios considerables en las regiones. Por lo tanto, existía una posibilidad significativa de reproducir y ampliar ese enfoque en otras regiones. Así pues, a continuación se describen las principales esferas de la estrategia COMPAL Global.

Asistencia técnica para la elaboración de políticas y reglamentos en materia de competencia y protección del consumidor

50. Cuestión 1: la apertura del comercio y la inversión plantea un número considerable de cuestiones complejas y difíciles para los países en desarrollo en los planos nacional y regional, como la aparición de monopolios, el abuso de posiciones dominantes, las fusiones contrarias a la competencia y los monopolios estatales. Los países inmersos en el proceso de globalización a menudo carecen de la capacidad y las instituciones necesarias para la introducción y la adopción de reformas normativas para hacer frente a esos retos.

51. Enfoque 1: el objetivo es aumentar la capacidad real de los países en desarrollo para adoptar y poner en práctica programas de defensa de la competencia. Con ese fin, la UNCTAD favorece las siguientes medidas:

- a) Introducción de marcos de políticas y legislación nacional en materia de competencia;
- b) Fomento de la capacidad institucional, que incluye el establecimiento de organismos encargados de la defensa de la competencia;

¹⁷ El enfoque COMPAL ha demostrado ser muy exitoso en América Latina, pero no se ha puesto a prueba en otras regiones. Podría no ser tan eficaz en regiones más diversas, en particular en las que se hablan varios idiomas, aspecto que podría limitar el intercambio de las mejores prácticas y el aprendizaje entre homólogos. Un factor atenuante podrían ser los componentes peculiares de cada una de las regiones, ya que podrían ser el mejor catalizador para la introducción de programas experimentales y para la fertilización cruzada con componentes peculiares de otras regiones. Además, los estudios sectoriales de ámbito continental revestirán una importancia crucial para indicar los elementos comunes entre las empresas que operan en regiones con pautas comerciales similares.

¹⁸ Varias otras organizaciones, como la OCDE, la Red Internacional para la Competencia, la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, están trabajando en la esfera de la competencia y la protección del consumidor. Si esas organizaciones no establecen una relación con el programa COMPAL Global, existe el riesgo de que los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor asociados reciban un asesoramiento incoherente y contradictorio. Un factor atenuante podría ser el hecho de que el programa COMPAL Global tendrá un plan de interoperabilidad en virtud del cual, gracias a la presión de los países donantes, como Suiza, todas las organizaciones asociadas deberán comunicar sus actividades.

c) Formación y mejora de las aptitudes de los encargados de hacer cumplir la ley en la esfera de las políticas de la competencia;

d) Iniciativas regionales de cooperación en esas esferas.

52. Cuestión 2: la apertura al comercio ofrece posibles beneficios no solo a las empresas, sino también a los consumidores. Sin embargo, se necesitan leyes de protección del consumidor para asegurar que las prácticas contrarias a la competencia no lo perjudiquen; así pues, esas leyes complementan la legislación y las políticas de la competencia para garantizar que los consumidores tengan acceso a productos que no sean peligrosos, a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas y a una reparación efectiva en caso de lesiones.

53. Enfoque 2: el objetivo es fomentar la capacidad real de los países en desarrollo para adoptar y aplicar programas de protección del consumidor. Con ese fin, la UNCTAD apoya los siguientes criterios:

a) Introducción de marcos de política y legislación nacional en materia de protección del consumidor;

b) Fomento de la capacidad institucional, que incluye el establecimiento de organismos encargados de la protección del consumidor;

c) Formación y mejora de las aptitudes de los encargados de aplicar la ley para que puedan proporcionar una reparación eficaz y asequible a los consumidores;

d) Lucha contra las prácticas comerciales desleales, como la publicidad engañosa, el fraude, la protección de datos y los productos falsificados;

e) Iniciativas regionales de cooperación en esas esferas.

Creación de un entorno propicio para el sector privado

54. Cuestión: el aumento de la capacidad comercial y la garantía de una mayor integración en las cadenas de valor internacionales siguen siendo un reto para las empresas de los países beneficiarios, en particular para las de tamaño pequeño y mediano.

55. Enfoque: el objetivo consiste en prestar asistencia al sector privado en los países beneficiarios para la creación de capacidades sostenibles mediante el cumplimiento de las reglas y normas internacionales y la creación de un entorno competitivo sin cargas burocráticas innecesarias. Con ese fin, la UNCTAD favorecerá las siguientes medidas:

a) Promoción para comprender los principios del derecho de la competencia y el cumplimiento voluntario de las normas correspondientes;

b) Directrices y notas de información para las empresas sobre la aplicación sustantiva de las leyes en materia de competencia y protección del consumidor;

c) Directrices sobre programas de indulgencia para los ejecutivos de las empresas;

d) Cursos de capacitación y seminarios dirigidos a las empresas de propiedad del Estado y los departamentos de gobierno para velar por que la reglamentación y las medidas gubernamentales no desplacen a las actividades del sector privado;

e) Notas de información y actividades de sensibilización sobre la necesidad de integrar el sector informal en la economía estructurada;

f) Promoción para eliminar las prácticas comerciales desleales, incluida la falsificación de productos.

Neutralidad de la competencia

56. Cuestión: las prácticas contrarias a la competencia, tanto del sector público como del privado, son una importante razón por la que el crecimiento económico y el desarrollo no han alcanzado todo su potencial en muchos países en desarrollo. La eliminación de las medidas adoptadas por el gobierno, como la asistencia estatal a las empresas de propiedad del Estado, los descuentos y el tratamiento fiscal favorable, constituyen un obstáculo importante para el uso eficiente de los escasos recursos públicos. Solo dispensando un trato no discriminatorio a las empresas públicas y privadas, así como derogando los reglamentos innecesarios y obsoletos, podrán disfrutarse a largo plazo los beneficios que ofrece la liberalización del comercio y la inversión. En la mayoría de los países, la promoción de un sector privado dinámico y de un sector público con una buena gestión, transparencia, rendición de cuentas y ausencia de corrupción pueden conseguir que se alcance todo el potencial en los terrenos del crecimiento económico, el desarrollo y el alivio de la pobreza.

57. Enfoque: el objetivo consiste en ayudar a los gobiernos a lograr la neutralidad de la competencia y un marco adecuado para la aplicación de la legislación en la materia. Con ese fin, la UNCTAD apoya las siguientes medidas:

- a) Formulación de una estrategia nacional de neutralidad de la competencia;
- b) Diálogo entre los encargados de la formulación de políticas, los legisladores y el personal directivo superior de las empresas de propiedad del Estado acerca de la necesidad de aplicar unas políticas coherentes en materia de competencia, consumo y otras políticas públicas;
- c) Realización de determinados estudios sobre la infraestructura y los servicios públicos;
- d) Estudios de evaluación del impacto de la regulación;
- e) Desarrollo de una estrategia de coherencia entre las políticas relacionadas con el comercio, la inversión y la competencia.

Seguimiento y evaluación del impacto de las actividades

58. Cuestión: más allá de la independencia y la rendición de cuentas de los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor, el apoyo político y social a nivel general es un componente esencial de una cultura de la competencia. En particular, una de las principales condiciones para que una cultura de la competencia alcance un desarrollo significativo es un amplio apoyo por parte de los consumidores y las empresas, la existencia de neutralidad en la competencia y el pleno cumplimiento de la legislación en la materia por parte de las empresas públicas y privadas.

59. Enfoque para abordar algunos de esos problemas, la UNCTAD lleva a cabo exámenes por homólogos y elabora otros informes nacionales con el fin de determinar los puntos débiles, los puntos fuertes y las posibles esferas de mejora. Esas recomendaciones se incorporan en las actividades anuales de creación de capacidad que se realizan en los países examinados y se comunican al Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Mediante la nueva estrategia, la UNCTAD seguirá apoyando:

- a) Los exámenes voluntarios por homólogos de los nuevos países miembros;
- b) El examen y las consultas sobre las conclusiones y recomendaciones para su análisis en el Grupo Intergubernamental de Expertos;
- c) Los servicios de asesoramiento y las actividades de capacitación dirigidos a los organismos encargados de las políticas de la competencia y protección del consumidor;
- d) El desarrollo de políticas públicas y de competencia coherentes;

e) La organización de un diálogo nacional, la creación de foros sobre el desarrollo del comercio y la inversión y la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza.

Ampliación del interés regional

60. Cuestión: el programa COMPAL se centró inicialmente en los países de América Latina. Al principio, se consideró como un grupo piloto de países beneficiarios con unos antecedentes económicos, sociales y culturales comunes que afrontaban obstáculos similares. Si bien es fundamental que la UNCTAD siga apoyando a los países de América Latina, las enseñanzas extraídas, los productos conseguidos y las mejores prácticas establecidas también pueden compartirse con países de otras regiones. La UNCTAD ha recibido un gran número de solicitudes de países dispuestos a sumarse al programa COMPAL o que han solicitado acceder a los productos elaborados hasta la fecha. Esa expansión tendría un efecto multiplicador positivo en otros países en desarrollo de fuera de América Latina. La reciente puesta en marcha del programa COMPAL en la región de Oriente Medio y África Septentrional es un ejemplo de ello.

61. Enfoque: a fin de facilitar la adhesión de nuevos miembros al programa y dar respuesta a las diferentes necesidades y circunstancias, se ofrecerán a los países beneficiarios asesoramiento y actividades de fomento de la capacidad en materia de políticas. La UNCTAD debería estar en condiciones de asesorar y añadir valor a los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor más avanzados de las distintas regiones del mundo en desarrollo. Por tanto, la UNCTAD debe apoyar:

a) La ampliación del Grupo Asesor de Expertos a fin de incluir el talento de otras regiones;

b) El establecimiento de una plataforma de gestión de conocimientos disponible en tres idiomas oficiales de las Naciones Unidas (español, francés e inglés) que facilite el acceso a todos los productos (manuales, directrices y estudios) elaborados en el marco del programa COMPAL;

c) La elaboración de una estrategia nacional de desarrollo para cada uno de los nuevos países miembros.
