



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/43
TD/B/COM.1/EM.17/4
15 de noviembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Sexto período de sesiones
Ginebra, 4 a 8 de febrero de 2002

INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE LOS INTERESES
DE LOS CONSUMIDORES, LA COMPETITIVIDAD,
LA COMPETENCIA Y EL DESARROLLO

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
17 a 19 de octubre de 2001

ÍNDICE

| <u>Capítulo</u> | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| I. FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y LA COMPETENCIA EN EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO | 2 |
| II. RESUMEN DEL PRESIDENTE | 6 |
| III. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN | 14 |
| <u>Anexo:</u> Asistencia | 16 |

Capítulo I

FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y LA COMPETENCIA EN EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

Resultado de la Reunión de Expertos

La Reunión de Expertos hizo las siguientes propuestas sobre cuestiones que deberían ser tomadas en cuenta por la UNCTAD en su labor relativa a los intereses de los consumidores, la competitividad, la competencia y el desarrollo.

1. La Reunión de Expertos sirvió para proceder a un enriquecedor intercambio de conocimientos técnicos y experiencias sobre la pertinencia de la legislación y política en materia de competencia y de las políticas de protección de los consumidores para acrecentar la competitividad en los países en desarrollo y las economías en transición. En los debates se trató las experiencias pertinentes de los países miembros en cuestiones de protección de los consumidores y política de competencia, incluidas la privatización y la desregulación de los servicios públicos; las consecuencias de la globalización para las prácticas anticompetitivas transfronterizas; y la política pública y la creación de capacidad para las actividades normativas y de aplicación de la ley. Se subrayó la importancia de las tradiciones y culturas nacionales y regionales en cuanto telón de fondo frente al cual debería definirse el contenido y puesta en práctica de la protección de los consumidores y de las leyes sobre competencia.

CONCLUSIONES

2. Si bien se reconoció que la globalización y la desregulación de los mercados de bienes y servicios podían mejorar las condiciones de los consumidores en muchos países, se advirtió también que esos procesos planteaban grandes problemas cuando los mercados no protegían a los consumidores ni éstos tenían acceso a mecanismos de reparación. Se hizo observar que merecían especial atención a este respecto los problemas planteados por la competencia entre países en desarrollo para atraer inversiones extranjeras, así como la permeabilidad de las fronteras a importaciones innecesarias en algunos países.

3. Se reconoció que la privatización y la desregulación en los países en desarrollo (sobre todo en los menos desarrollados) y los esfuerzos por limitar la función de los gobiernos en el mercado podían ir a la par de una consideración hacia los intereses de los consumidores y la necesidad de un marco institucional y jurídico para la protección de éstos. Se señaló que en algunos casos se había llevado a cabo la privatización y desregulación sin prestar gran atención a los intereses de los consumidores y a menudo en ausencia de un marco institucional y jurídico de protección del consumidor. Así pues, los procesos de desregulación y liberalización habían expuesto a los consumidores de países en desarrollo y economías en transición a productos y servicios poco seguros y a prácticas comerciales fraudulentas.

4. Se reconoció también que los regímenes nacionales de protección de los consumidores tenían que proteger a éstos y promover modelos de consumo sostenibles sin imponer limitaciones indebidas a la actividad comercial, a fin de lograr el desarrollo y crecimiento de mercados eficaces.
5. Se hizo observar que la adecuada aplicación de unas políticas de competencia y consumo podía aportar una contribución clave a la competitividad y el desarrollo sostenible.
6. A la luz de estas conclusiones, la Reunión de Expertos hizo las siguientes recomendaciones para su examen por la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos en su sexto período de sesiones, que se celebrará en Ginebra del 4 al 8 de febrero de 2002.

A. Nivel nacional y regional

7. Se invita a los gobiernos a que adopten las medidas necesarias para poner en práctica con carácter urgente las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (1999) y que incluyan en este contexto la protección del consumidor en sus políticas macroeconómicas y marcos jurídicos. A tal efecto, los gobiernos deberían también tener en cuenta los intereses de los consumidores y defenderlos activamente al concertar acuerdos internacionales vinculantes.
8. Los gobiernos deberían elaborar y aplicar políticas de fomento de la competencia y protección del consumidor que se reforzasen mutuamente con miras a promover el bienestar del consumidor, fomentar mercados competitivos y estimular la competitividad y el desarrollo.
9. Los gobiernos deberían tomar en cuenta las opiniones e intereses de los consumidores a todos los niveles de los procesos de determinación de políticas y adopción de decisiones y, a este respecto, deberían crear cauces y mecanismos específicos para mantener un diálogo con los consumidores y sus organizaciones representativas. Se sugirió que los gobiernos adoptasen mecanismos para delegar a la sociedad civil algunos poderes de conciliación y arbitraje entre consumidores.
10. Al aplicar las leyes de protección de los consumidores y otras normas, los gobiernos deberían velar por que las medidas adoptadas beneficiasen a todos los sectores de la población, en particular el sector no estructurado y los pobres.
11. Teniendo en cuenta la necesidad de hacer llegar esta acción a las zonas rurales y los consumidores analfabetos, los gobiernos deberían, en su caso, desarrollar programas de información y educación de los consumidores o fomentar el desarrollo de tales programas.
12. Los gobiernos deberían adoptar las medidas necesarias para crear tribunales de consumidores.
13. Se invita a los gobiernos a que adopten medidas para combatir la producción y comercialización de productos de mala calidad y poco seguros, incluida la creación de mercados negros para la venta de esos productos.

14. Los gobiernos deberían adoptar las medidas necesarias para incluir en los planes de estudio de la enseñanza oficial y no oficial programas de educación de los consumidores.
15. Las empresas deberían acatar las leyes y reglamentos pertinentes de los países en los que desarrollan relaciones comerciales y cumplir las disposiciones correspondientes de las normas internacionales.
16. Las empresas deberían acatar las disposiciones del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, de las Naciones Unidas, en especial la sección D titulada "Principios y normas para las empresas, incluidas las empresas transnacionales".
17. Cada organización del sector privado debería adoptar un código de conducta para sus miembros a fin de promover la ética, con sujeción a las leyes de fomento de la competencia.
18. Por su parte, las asociaciones y representantes de los consumidores deberían familiarizarse plenamente con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor a fin de poder desempeñar su función de educar a los consumidores, especialmente a los del sector no estructurado, contribuyendo así a la aplicación de esas directrices.
19. Se alienta a las asociaciones de consumidores a que mantengan una actitud dinámica en su interacción con los organismos gubernamentales e intergubernamentales y con las empresas para hacer valer y salvaguardar las opiniones e intereses de los consumidores.
20. Las asociaciones de consumidores deberían desarrollar programas regionales conjuntos de formación e información en colaboración con los gobiernos, empresas, organizaciones internacionales y organizaciones académicas y demás organizaciones de la sociedad civil a fin de crear sinergias para promover el bienestar de los consumidores.

B. Nivel internacional

21. La UNCTAD debería hacer un llamamiento a los asociados internacionales en el desarrollo a fin de que prestaran asistencia técnica y financiera en la creación de capacidad a nivel institucional y de recursos humanos para la formulación y aplicación de políticas relativas a los consumidores. A este respecto, se invita a las organizaciones de financiación y a los donantes externos a que aporten contribuciones voluntarias en apoyo de esos objetivos.
22. La Reunión de Expertos tomó nota con reconocimiento de la importante y útil labor realizada por la UNCTAD en la esfera del derecho y la política de competencia y protección de los consumidores.
23. La UNCTAD debería reforzar su mecanismo institucional y promover los intereses de los consumidores con miras a vigilar la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.

24. La UNCTAD debería convocar reuniones de expertos sobre la protección de los consumidores y la regulación de los servicios públicos y sobre mecanismos internacionales para la protección de los consumidores, también en lo que se refiere a transacciones transfronterizas, fraude transfronterizo, comercio electrónico, etc.
25. La UNCTAD debería prestar a los países miembros que lo soliciten asistencia técnica para adaptar o reformar y aplicar mejor las leyes de protección de los consumidores y de la competencia y poner en práctica las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, según se ampliaron en 1999. Si los recursos lo permiten, la UNCTAD debería también prestar asistencia a las organizaciones de consumidores a este respecto.
26. LA UNCTAD debería colaborar con otras organizaciones internacionales y asociaciones de consumidores pertinentes para hacer el balance de la labor en curso, difundir información y crear sinergias hacia un enfoque integrado para una aplicación más eficaz de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.
27. Algunos expertos recomendaron que la UNCTAD siguiera estudiando la relación entre la competencia, los intereses de los consumidores, la competitividad y el desarrollo, centrándose en la manera en que los mercados puedan integrar el sector no estructurado, trabajar mejor para los pobres y fomentar el crecimiento, el empleo y las oportunidades de exportación.
28. La UNCTAD debería desarrollar y mantener una red de sitios en la Web sobre protección de los consumidores que contuviera información sobre las actuales actividades, políticas, organizaciones y leyes de protección de los consumidores, incluidos los acuerdos regionales e internacionales con disposiciones relativas a los consumidores.
29. La UNCTAD debería desarrollar una ley o leyes modelo para protección de los consumidores.

Capítulo II

RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. La Reunión de Expertos sobre los intereses de los consumidores, la competitividad, la competencia y el desarrollo organizó sus debates en relación con tres temas sustantivos: a) la globalización, la competencia, la competitividad y la protección del consumidor; b) la legislación y la política nacionales de la competencia, la desregulación y el bienestar de los consumidores; y c) las políticas públicas y el fomento de la capacidad de elaboración y aplicación de normas reguladoras.

A. La globalización, la competencia, la competitividad y la protección del consumidor

2. En este primer tema, los expertos analizaron las experiencias de los países más pobres en la evaluación de los efectos de la globalización sobre la competencia, la competitividad y la defensa del consumidor. Se informó de que durante las reformas económicas introducidas en Uganda, la amplia liberalización económica, incluida la privatización de empresas estatales, había dado origen a distintas prácticas anticompetitivas ejercidas por empresas extranjeras, lo que constituía abuso de la posición dominante en el mercado. Estas prácticas incluían el soborno de competidores y la inundación de los mercados internos con productos defectuosos, peligrosos o de calidad inferior a la norma. Se informó de que se había acusado a varias empresas de vender a consumidores rurales lubricantes de calidad inferior a la norma y de comercializar productos lácteos, carne vacuna, aceite de cocina y otros alimentos de dudosa calidad que hacían pasar como ayuda alimentaria. Otro ejemplo de prácticas comerciales inescrupulosas fue la utilización errónea de la norma ISO 9000 como garantía de calidad de productos. Además, las prácticas de importantes empresas en cuanto a fijación de precios y acuerdos de repartición del mercado distorsionaban la competencia, en particular en las industrias de las bebidas y el petróleo. Se informó de que las asociaciones comerciales creadas por estas dos industrias eran una excusa para fijar precios y repartirse el mercado.

3. Se desprendió de las deliberaciones que muchos gobiernos de países en desarrollo no habían podido dar respuesta a quejas presentadas por asociaciones de protección del consumidor y el público en general, o se habían mostrado reacios a hacerlo, por distintos motivos, entre ellos la falta de legislación o autoridades competentes en materia de competencia y protección del consumidor, la falta de recursos -tanto humanos como financieros- para investigar las quejas, la impotencia frente a las fusiones y adquisiciones mundiales por temor a represalias del país de origen de algunas empresas importantes, la injerencia política y el temor a espantar la inversión extranjera directa.

4. Los expertos señalaron que en algunos casos muchos países, si bien deseaban obtener los beneficios de la globalización, luchaban contra prácticas anticompetitivas surgidas como consecuencia de las fusiones y adquisiciones efectuadas por grandes empresas a raíz de la liberalización comercial y la privatización. Las fusiones y adquisiciones se habían producido principalmente en los sectores bancario y financiero, así como en el del turismo.

5. Algunos países en desarrollo detectaron problemas relativos a distintos tipos de fraude internacional, como las ventas piramidales. Una intensa campaña de educación a ese respecto había tenido poco efecto, en particular entre los consumidores de los sectores más pobres de la población, y muchos habían perdido dinero como resultado de esas ventas. Si bien en algunos países se habían entablado acciones judiciales contra esos abusos con arreglo al derecho común o penal, se necesitaba con urgencia legislación específica en la materia. Entre otros problemas que los gobiernos trataban de resolver estaban las cuestiones jurisdiccionales relativas al comercio electrónico y los casos de falsificación.

6. Se indicó que en los países cuya legislación en materia de competencia no contenía disposiciones relativas a las fusiones y adquisiciones, había cierto margen para examinar esta cuestión en el marco de las disposiciones jurídicas en materia de prácticas anticompetitivas y para hacer valer los principios del derecho común. Del debate se desprendió que se debería reexaminar esta cuestión y que las leyes en materia de competencia deberían incluir disposiciones específicas relativas a las fusiones y adquisiciones, en las que se tuvieran en cuenta factores como los umbrales de mercado, las escalas de competitividad y el tamaño de los mercados nacionales dentro del mercado mundial.

7. A nivel regional, varios grupos de integración, incluida la Comunidad del Caribe (CARICOM), habían formulado políticas de competencia de las comunidades que se esperaba estimularían la promulgación de leyes nacionales. Quedaba por abordar la cuestión de la armonización de las leyes de competencia nacionales y determinar en qué medida los derechos soberanos tal vez deberían ceder ante las preocupaciones regionales. Entre otras cuestiones tratadas, que interesaban en particular a los países que todavía no habían introducido legislación en materia de competencia, estaban la disponibilidad de recursos para su aplicación y los costos que ello entrañaría. Además, los participantes se refirieron al posible conflicto con otros acuerdos, incluso sobre cuestiones de comercio e inversiones, y a la aplicación de políticas de competencia en las economías más pequeñas, prestando especial atención a la vulnerabilidad particular de esas economías.

8. Si había confusión entre los consumidores debido a la información proporcionada por los vendedores, tal vez habría que exigir información más transparente. En los casos en que la base de comparación era dispareja, sería apropiada la normalización pro competitiva y las oficinas de normas tenían un papel importante que desempeñar al respecto. Se señaló que el intercambio de información entre las autoridades encargadas de la competencia y de la protección de los consumidores era fundamental para acabar con los fraudes internacionales, como las ventas piramidales. A ese respecto, se planteó la cuestión de cómo proteger a los consumidores en una economía mundial. Se informó de que la Base de Datos Internacional de Consumidores de los Estados Unidos vigilaba esas ventas y que estaba a disposición de cualquier país que deseara utilizarla o aportar información a ella. Se precisaba la educación de los consumidores a nivel mundial, el intercambio de información y la transparencia para que los consumidores pudieran protegerse mejor de las prácticas comerciales inescrupulosas. Era necesario que los países emprendieran medidas conjuntas para protegerse a sí mismos contra el fraude transfronterizo. Las esferas de interés especial para los consumidores que utilizaban el comercio electrónico eran las cuestiones de seguridad relativa a los pagos en línea y los recursos a disposición de los consumidores en caso de controversia. Se subrayó que los mercados competitivos constituían la

primera línea de defensa, y se instó a los gobiernos a no comprometer los principios del libre mercado en su búsqueda de soluciones para proteger a los consumidores.

B. Las leyes y las políticas nacionales en materia de competencia, la desregulación y la defensa del consumidor

9. En principio, las políticas de competencia y de defensa de los consumidores comparten los mismos objetivos. Teóricamente el mercado debería proteger a los consumidores, pero en la práctica se producen constantes fallos, debido principalmente a la desinformación, con la consecuente pérdida de las ventajas de la competencia. Como ejemplos de fallos de los mercados en este aspecto se han citado casos de inexperiencia de los consumidores o de confusión causada por la información sobre los productos; casos en que la base de comparación indujo a error, por ejemplo, cuando se utilizaron para productos iguales distintas unidades de medida; y casos en que los vendedores no tenían interés alguno en proteger su reputación. Es posible que estos problemas lleven a un aumento de la utilización de Internet para la venta y adquisición de bienes y servicios.

10. En varios países en desarrollo la introducción de reformas económicas abrió la puerta a bienes y servicios de mala calidad. Se esperaba que las fuerzas del mercado regulasen los precios como consecuencia de la libre competencia, pero frecuentemente esto no sucedió. Pese a la existencia de las autoridades de la competencia y de una legislación de protección a los consumidores en muchos países en desarrollo, los consumidores siguieron estando en gran desventaja debido a la asimetría de la información.

11. Según los informes de varios expertos, se hallaba en estudio o se había introducido una normativa para la protección del consumidor, en forma de enmiendas a las leyes de protección del consumidor o al derecho sobre la competencia hasta entonces vigentes. El principio de la protección a los consumidores tenía por finalidad conseguir un mayor equilibrio en materia de conocimientos y poder entre proveedores y consumidores.

12. Otra cuestión examinada fue el funcionamiento del derecho común, a falta de legislación específica, para proporcionar una protección efectiva a los consumidores en caso de desinformación. En base a su experiencia, un país de common law señaló que, habida cuenta de la posibilidad de que los distintos grupos de consumidores tuvieran distintos gustos y preferencias, era importante que las leyes sobre protección del consumidor se redactaran de forma lo suficientemente flexible para recoger todos los puntos de vista de los consumidores. En algunas legislaciones se proporcionaba una reparación eficaz y segura y en diversas disposiciones de las leyes sobre la venta de mercancías, que regulaban las técnicas de ventas, y/o de la Ley general de los contratos, que regulaba las declaraciones falsas. En Jamaica, por ejemplo, se ha recurrido al derecho penal para proporcionar reparación a los consumidores en caso de ventas piramidales. Sin embargo, uno de los principales inconvenientes de intentar conseguir reparación tanto por vía penal como ordinaria es el elevado costo de los procedimientos. Se ha comunicado que en algunos de los países menos adelantados de África, algunas leyes sobre la protección de los consumidores han defendido el establecimiento de tribunales arbitrales de menor cuantía y la presentación de acciones mancomunadas para acelerar la reparación a los consumidores y reducir el costo del acceso a la justicia.

13. Por lo que respecta a la publicidad engañosa, se sabe que el procedimiento americano, que es comparable al de la Unión Europea, era pedir al anunciante que probase las afirmaciones hechas en los anuncios y en caso de carecer de pruebas de su veracidad, se considerara que los anuncios eran engañosos. Las asociaciones de protección a los consumidores de varios países en desarrollo en los que no existe legislación específica, se han opuesto con éxito a las afirmaciones hechas por las empresas y han conseguido la supresión de los anuncios engañosos. Resultó más difícil poner remedio a la información equívoca de los anuncios de empresas extranjeras, ya que para ello era necesaria la cooperación con gobiernos extranjeros y otras organizaciones de consumidores al no tener las leyes nacionales efecto extraterritorial.

14. Varios expertos expresaron su disconformidad con la idea de que las leyes de la competencia siempre beneficiaban a los consumidores. En su opinión, pese a que las leyes y las políticas de la competencia tenían algunos objetivos en común con la protección del consumidor, eran dos cuestiones distintas cuyos ámbitos diferían y entre los cuales surgía diferencia con cierta periodicidad. En consecuencia, era necesario examinar los puntos de convergencia y de divergencia entre las dos para que las políticas de los consumidores no quedaran subsumidas en las de la competencia. Se subrayó que pese a que las políticas de los consumidores y las políticas de la competencia tal vez no convergieran en todos los aspectos, eran complementarias entre sí.

15. Algunos expertos pusieron en duda la interfaz entre las políticas de la competencia, la protección del consumidor y la competitividad, especialmente en las economías en transición. Se solicitaron pruebas de la existencia de una relación causal tanto a nivel nacional como internacional. Se citaron las industrias americanas del automóvil y de comida rápida como casos evidentes en los que la competencia de competidores extranjeros había llevado a la elaboración de nuevos productos y a una mayor competitividad.

16. Se sostuvo la opinión de que para muchos países en desarrollo la protección de las industrias nacionales seguía siendo prioritaria y que para ello era necesaria una cuidadosa supervisión de los productos locales e importados. Habida cuenta de los escasos ingresos y de la extensa pobreza, era necesario disponer de productos sustitutivos locales baratos. El sector informal desempeñaba un papel fundamental para asegurar la existencia de mercancías y servicios al alcance de los pobres, que solían representar la mayoría de la población en los países en desarrollo. A falta de medios para luchar contra las prácticas comerciales restrictivas, el aumento de las importaciones posiblemente no beneficiara a los consumidores ni aumentara el nivel de vida. En este sentido, había que colocar a la política de la competencia en el marco del desarrollo.

17. En respuesta a estos problemas, se señaló que las leyes y las políticas de la competencia tenían por finalidad proteger a la competencia y no al competidor. La competencia extranjera representaba una oportunidad para los productores locales de mejorar sus productos, ofreciéndose a los consumidores productos para elegir. Había que esperar que los productores que no resultasen competitivos fueran expulsados del mercado, lo que era aceptable si por ello se entendía que el consumidor tendría acceso a mercancías de mejor calidad a un precio competitivo. Si los consumidores seguían privados de poder adquirir importaciones caras y desaparecieran del mercado productos locales de sustitución más económicos,

habría posiblemente razones suficientes para dictar medidas antidumping al objeto de mantener la competencia.

18. Se subrayó la existencia de un fuerte vínculo entre la protección del consumidor y la competitividad. Se insistió especialmente en la necesidad de sensibilizar y educar al consumidor en el caso de los países en desarrollo, en los que la mayoría de los consumidores tenían problemas de analfabetismo y otras deficiencias de información. Con mucha frecuencia los consumidores pobres aceptaban mercancías defectuosas, atribuyendo su adquisición a mala suerte y no se cuidaba de presentar una denuncia. En muchos casos, la clientela del sector informal creía que el sector proporcionaba mercancías más baratas y a veces de mejor calidad. Sin embargo, un estudio realizado en Venezuela reveló que los precios sólo eran más baratos en el caso de la comida preparada y que todas las demás mercancías eran más caras que en el sector estructurado.

19. La educación del consumidor imponía la sensibilización tanto de los consumidores como de los empresarios, ya que éstos muchas veces consideraban a las organizaciones de consumidores como su enemigo. Habida cuenta de la inadecuada información de que disponían los consumidores de los países en desarrollo, para conseguir la educación del consumidor era necesario simplificar las leyes de protección del consumidor y llegar a los consumidores rurales mediante programas de educación que facilitaran la debida cobertura y elaborar formas innovadoras de transmitir mensajes a los consumidores. También se estuvo de acuerdo en la conveniencia de incluir la educación del consumidor en los programas de estudios de las escuelas y las universidades. En este contexto es oportuno citar la experiencia del programa del trabajo de voluntarios de la Asociación de Protección de Consumidores de Uganda, que incluía el envío de funcionarios sobre el terreno a zonas alejadas, incluidas escuelas. Una importante lección que ha de aprenderse de la experiencia americana es la utilización de material docente sugestivo y de mucho colorido que atraiga la atención del consumidor, elaborado con ayuda de expertos en comercialización y en colaboración con organizaciones empresariales deseosas de contribuir a los costos de fabricar dicho material.

20. Se señaló que a menudo podía no resultar fácil resolver los conflictos entre competitividad, derechos de propiedad intelectual y protección del consumidor. Los casos más destacados eran los productos modificados genéricamente y la música pirateada. En este contexto, el papel y la función de la regulación para la protección del consumidor representaba tanto costos como beneficios para los consumidores. Por ejemplo, la protección de los derechos de propiedad intelectual ocasionaba costos a los consumidores. Podía, sin embargo, considerarse que valía la pena realizar esos costos, aunque no siempre fuera este el caso cuando se estimara, por ejemplo, que las consideraciones de salud eran demasiado graves en relación con los costos impuestos al productor, en caso de obligarse al proveedor a cumplir las normas sanitarias. En opinión de un experto no debían hacerse concesiones en materia de normas sanitarias ni siquiera en el sector informal y citó el ejemplo de programas para la pequeña y mediana empresa del sector informal (PYMES) desarrollados con éxito para mejorar las normas sanitarias y ajustarse progresivamente a las leyes de protección del consumidor en toda la economía. También se señaló que pese a que el sector informal podía desempeñar un importante papel en las economías en desarrollo había que garantizar reparación al consumidor si se detectaba cualquier infracción de la ley de la competencia o de la protección del consumidor.

21. Los debates sobre las políticas de las microempresas estuvieron centrados en los problemas y retos a que se enfrentan las PIMES y, en especial, a la interacción de otras políticas de desarrollo con ese sector. Se explicó que en muchos países en desarrollo una gran parte de la población vivía en la pobreza y se ganaban la vida en el sector informal. Era, por tanto, necesario examinar la forma en que se aplicarían y debían aplicarse los principios de competitividad y de protección del consumidor al mercado informal para que éste fuera más eficiente y pudiera desarrollar todas sus posibilidades.

22. Se reconocieron como inherentes la existencia de graves dificultades entre los mercados estructurado e informal. Los dos sectores se diferenciaban, entre otras cosas, en la utilización de tecnología, el tamaño de las empresas, los tipos de mercancías y servicios, la condición jurídica y las técnicas de organización. Dadas estas importantes diferencias, solían aparecer en los mercados informales algunas características de los mercados potencialmente competitivos, como podían ser la libertad de entrada y salida y el mayor número de comerciantes, pese a que la existencia de productos no homogéneos y la falta de información podría causar confusión entre los consumidores y reducir la competencia.

23. Se señaló que el sector informal podría desempeñar una función de desarrollo en los países en desarrollo y que había en consecuencia necesidad de revitalizar y potenciar a este sector. Una esfera que se consideró desempeñaba un papel determinante en esta potencialización era la microfinanciación. La evolución de las instituciones de microfinanciación (PIMES) había hecho posible el acceso de las empresas que operan en los mercados informales a los recursos humanos, técnicos y financieros, en especial los préstamos. Se había comunicado un caso en que las PIMES se habían adaptado a las necesidades del mercado informal, consiguiendo el acceso a préstamos en condiciones favorables. Se instaba por ello a los gobiernos y a otros agentes del desarrollo a dar entrada al sector informal y a adoptar aquellos términos de los programas que fueran adecuados para el sector.

24. Los expertos examinaron asimismo la existencia de monopolios naturales, como eran las empresas de servicios públicos, que funcionaban a través de múltiples agencias de distribución local. Algunos consumidores se quejaron de las deficiencias de los monopolios estatales, pero pusieron al mismo tiempo reparos a la liberalización de esas empresas. La razón era la dificultad de encontrar sustitutos a muchas empresas de servicios públicos en los mercados locales, ya que frecuentemente se convertían en empresas privadas que sólo invertían en la ampliación de los servicios en aquellos mercados en los que los consumidores podían pagar altos precios y las inversiones producían altos rendimientos. Se informó de que los consumidores de las zonas rurales de Ghana pagaban más por el agua que los de las zonas urbanas. Una cuestión clave era quién debería pagar el costo social derivado de la privatización de los servicios públicos básicos y la forma de asegurar que los monopolios privados no abusaran de sus posiciones dominantes. Para ello eran necesarias políticas de regulación del sector y la supervisión de las empresas de servicios públicos privatizadas.

25. Respecto a los posibles conflictos entre regulación y competencia, se sostuvo que las decisiones sobre regulación no debían dar preferencia a la entrada de nuevos competidores, por los efectos negativos que podía tener para los intereses del consumidor. Una de las principales deficiencias era la falta de procedimientos claros, uniformes y estables para la participación del consumidor en la regulación, especialmente en las empresas privatizadas. La regulación podía

ser un instrumento útil para la redistribución de recursos, siempre que en ella se tuvieran en cuenta los intereses de la población en general.

26. Se señaló la posibilidad de aumentar la representación de los consumidores, permitiendo su participación en las vistas públicas u otros procedimientos para que quedara reflejada en las decisiones de la regulación. Se facilitaron ejemplos de esta participación. Se hizo hincapié en la conveniencia de que esta participación tuviera lugar en todas las etapas y se realizara a través de órganos descentralizados de la sociedad civil dependientes de la administración pública o de los organismos especializados en la protección del consumidor.

C. La política estatal y el fomento de la capacitación de elaboración y aplicación de normas

27. Se hizo hincapié en la función de los gobiernos, las empresas y las asociaciones de consumidores en la promoción de la competencia. Los expertos llamaron la atención sobre la necesidad de intervenir en el mercado como "fuerza propulsora" en casos de mercados escasamente competitivos y con una demanda limitada y cuando hubiera dificultades para determinar los componentes de determinadas mercancías. También las asociaciones de consumidores necesitaban desempeñar una función proactiva en la protección de los consumidores.

28. Los gobiernos deberían coordinar sus actividades de protección de los consumidores con los empresarios, los consumidores y los sindicatos. Se subrayó que las políticas de protección del consumidor diferían de un país a otro y que ello se reflejaba en las leyes sobre protección del consumidor. Sin embargo, deberían ser objeto de estudios especiales y de cooperación internacional las características comunes de los planteamientos para resolver diversos problemas y la experiencia acumulada.

29. En especial, los expertos señalaron la necesidad de que los gobiernos desempeñaran una función proactiva y no preventiva ni reactiva. Esta función incluiría diversas fases, entre ellas la adopción de indicadores reales y mensurables, la supervisión de mercados y sectores, la introducción de mecanismos eficaces para la solución de controversias y la mediación en estas controversias a nivel nacional. Para que una estrategia de protección de consumidor sea eficaz debería incluir la dispensa de capacitación, el establecimiento de redes de organismos de regulación y marcos legales eficaces.

30. Se examinó el intercambio de información como uno de los aspectos importantes en la adopción de decisiones por parte del consumidor. Los consumidores debían ser conscientes de sus derechos en los diversos marcos legales que regulan las actividades del consumidor. Se consideró que el establecimiento de redes para llegar a los consumidores rurales constituía un importante paso para llegar hasta las zonas alejadas de los países en desarrollo. Se señaló que se había presentado al examen de las personas que adoptan las políticas en Zambia y Perú una recomendación para el establecimiento de una oficina del defensor del consumidor que se ocupara de las denuncias presentadas por los consumidores.

31. Se pusieron ejemplos de Zambia, en donde las disposiciones relativas a la protección del consumidor figuraban en las leyes sobre competencia, encargándose de hacerlas cumplir

organismos para la defensa de la competencia. Se reconoció que tratar en las mismas leyes y en una sola organización las cuestiones relativas al consumidor y a la competencia planteaban muchos problemas logísticos y de aplicación. La solución estaba en la formación de fuertes organizaciones de consumidores y de grupos de presión en cuestiones relativas al consumidor.

32. Se señaló que los diversos países se hallaban en etapas distintas de aplicación de las políticas de protección del consumidor. Los países que habían adoptado recientemente leyes sobre la competencia se encontraban ante dos grandes problemas: ¿qué enfoque adoptar y dónde empezar? Se sugirió que las principales orientaciones se encontraban en las Directrices para la Protección del Consumidor, Naciones Unidas, ampliadas en 1999. A ese respecto, se propuso que la UNCTAD facilitara asistencia técnica, a través incluso del intercambio de experiencias entre países en desarrollo y economías en transición.

33. La experiencia hasta ahora adquirida en algunas agrupaciones regionales de países en desarrollo apuntaba la necesidad de armonizar el derecho del consumidor con un mínimo de disposiciones sustantivas. A ese respecto, la idea de consumo sostenible era uno de los grandes objetivos que perseguía el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, la armonización de las leyes nacionales podría influir en los costos de las empresas y poner obstáculos a la competencia entre empresas, haciendo menos competitivos los productos locales a nivel mundial.

34. Se examinó, asimismo, la forma de conseguir que los gobiernos y la sociedad civil colaboraran en cuestiones relacionadas con la protección del consumidor. Las organizaciones de la sociedad civil de muchos países en desarrollo complementaban y apoyaban las iniciativas estatales en esta materia. Se subrayó que estas organizaciones no debían competir con el gobierno sino esforzarse por mantener un diálogo positivo y colaborar con él.

Capítulo III

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Convocación de la Reunión de Expertos

35. La Reunión de Expertos sobre los intereses de los consumidores, la competitividad, la competencia y el desarrollo, se celebró en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 17 al 19 de octubre de 2001.

B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

36. En la sesión de apertura, la Reunión de Expertos eligió la siguiente Mesa:

Presidenta: Sra. Shantini Thiruneelakandan (Sri Lanka)

Vicepresidenta-Relatora: Sra. Kerstin Berglöf (Suecia)

C. Aprobación del programa y organización de los trabajos (Tema 2 del programa)

37. En la misma sesión, la Reunión de Expertos aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.1/EM.17/1. En consecuencia, el programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Función de las políticas de protección del consumo y la competencia en el fomento de la competencia y el desarrollo.
4. Aprobación de las conclusiones de la Reunión.

D. Documentación

38. Para el examen del tema sustantivo del programa, la Reunión tuvo ante sí los siguientes documentos:

"La protección del consumidor, la competencia, la competitividad y el desarrollo"
(TD/B/COM.1/EM.17/3);

"Recomendaciones de la Reunión regional sobre políticas de protección del consumidor, competencia, competitividad y desarrollo, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, 23 a 25 de julio de 2001" (TD/B/COM.1/EM.17/2/Add.1)

"Recomendaciones del Seminario regional sobre políticas de protección del consumidor, competencia, competitividad y desarrollo, celebrada en Accra, Ghana, 20 y 21 de agosto de 2001" (TD/B/COM.1/EM.17/2/Add.2);

"Recomendaciones del Seminario regional para Asia y el Pacífico sobre las nuevas dimensiones de la protección del consumidor en la era de la mundialización, celebrado en Goa, India, los días 10 y 11 de septiembre de 2001" (TD/B/COM.1/EM.17/2/Add.3);

"Recomendaciones de la Conferencia Internacional de países en transición sobre la competencia, Bishkek, Kirguistán, 1º y 2 de octubre de 2001" (TD/B/COM.1/EM.17/2/Add.4)

E. Aprobación de las conclusiones de la Reunión
(Tema 4 del programa)

39. En la sesión de clausura, la Reunión de Expertos autorizó al Relator a preparar el informe final de la Reunión en nombre de la Presidenta.

Anexo

ASISTENCIA*

1. Asistieron a la Reunión expertos de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

| | |
|-------------------------------|---|
| Alemania | Jamaica |
| Angola | Jordania |
| Arabia Saudita | Kenya |
| Argentina | Madagascar |
| Bahamas | Malawi |
| Bangladesh | Marruecos |
| Benin | México |
| Bolivia | Mozambique |
| Brasil | Myanmar |
| Brunei Darussalam | Nepal |
| Burkina Faso | Níger |
| Burundi | Nigeria |
| Chad | Noruega |
| China | Perú |
| Colombia | Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte |
| Comoras | República Árabe Siria |
| Costa Rica | República Centroafricana |
| Côte d'Ivoire | República Democrática del Congo |
| Cuba | República Democrática Popular Lao |
| Egipto | República Dominicana |
| España | Rumania |
| Estados Unidos de América | Rwanda |
| Etiopía | Senegal |
| Federación de Rusia | Sri Lanka |
| Filipinas | Suecia |
| Francia | Túnez |
| Gambia | Turquía |
| Georgia | Uganda |
| Ghana | Uruguay |
| Guyana | Venezuela |
| India | Yemen |
| Indonesia | Zambia |
| Irán (República Islámica del) | Zimbabwe |
| Italia | |
| Jamahiriya Árabe Libia | |

* Para la lista de participantes véase TD/B/COM.1/EM.1/INF.1.

2. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Organización Árabe del Trabajo

Centro del Sur.

3. Estuvieron representados en la Reunión los organismos especializados y organizaciones análogas siguientes:

Fondo Monetario Internacional

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Organización Mundial del Comercio.

4. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general

Centro de Intercambio y Cooperación para América Latina

Centro Europa - Tercer Mundo

Cámara Internacional de Comercio

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres

Consumers International

Organización Internacional de Normalización.
