



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

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/119
22 de julio de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano
Plazo y el Presupuesto por Programas
34° período de sesiones
Ginebra, 27 de septiembre a 1° de octubre de 1999
Tema 4 a) del programa provisional

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN LA
ESFERA DEL DERECHO Y LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

Informe preparado por el Sr. Brian L. Johns*

RESUMEN

El programa de cooperación técnica de la UNCTAD en la esfera del derecho y la política de la competencia proporciona formación y asesoramiento para ayudar a los países en desarrollo a elaborar y aplicar una legislación nacional sobre la competencia. La realización de los objetivos del programa se ha visto facilitada por el juicio favorable que les merece a los países en desarrollo la UNCTAD; la competencia técnica de la secretaría en los aspectos prácticos y teóricos; su especial conocimiento de las economías en desarrollo de África, América Latina y partes de Asia; su conocimiento de la legislación de defensa de la competencia y del consumidor tanto en los países desarrollados como en las naciones en desarrollo; y la utilización de los servicios de especialistas extranjeros de países desarrollados y en desarrollo. En general, el programa ha funcionado bien en los últimos años, a pesar del número cada vez mayor de solicitudes de asistencia. La mayoría de los países beneficiarios contactados para la evaluación manifestaron que las misiones efectuadas había respondido a sus expectativas. Además, los datos empíricos reunidos muestran que los seminarios y las misiones de asesoramiento nacionales han tenido un impacto favorable al ayudar a fomentar la conciencia de la importancia de la competencia y a crear la capacidad necesaria, en particular mediante el establecimiento de un organismo independiente de defensa de la competencia en varios países. Las recomendaciones que se hacen en el presente informe tienen por finalidad conseguir que el programa responda a las nuevas prioridades de los países en desarrollo respecto de las distintas modalidades de esta asistencia técnica. La capacitación y el asesoramiento con miras al establecimiento de organismos de defensa de la competencia son ahora dos de las modalidades de asistencia más solicitadas.

* Profesor emérito de economía de la Universidad de Newcastle, Nueva Gales del Sur, Australia, ex Vicepresidente de la Comisión de Prácticas Restrictivas de la Competencia y ex Comisario Adjunto de la Comisión de la Competencia y el Consumidor de Australia.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	3
I. ANTECEDENTES Y EXPOSICIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	7 - 25	4
A. "El Conjunto"	7 - 12	4
B. Actividades actuales de cooperación técnica en el campo del derecho y la política de la competencia	13 - 21	6
C. Recursos y financiación	22 - 25	8
II. EVALUACIÓN	26 - 84	9
A. Validez del concepto y la configuración . . .	26 - 36	9
B. Factores que fcilitan la consecución de los objetivos del programa	37 - 41	13
C. Impacto del programa	42 - 50	15
D. Algunas lecciones de la experiencia	51 - 54	17
E. La calidad del material	55 - 59	18
F. Relación del programa con otros programas . .	60 - 70	20
G. Posibilidades de mantenimiento del programa .	71 - 79	22
H. Evaluación global	80 - 84	25
III. RECOMENDACIONES	85 - 98	27

Anexos*

- I. Mandato
- II. Consultas realizadas
- III. Cuestionarios y resumen de las respuestas

* Estos anexos se publican con la signatura TD/B/WP/119/Add.1.

INTRODUCCIÓN

1. El programa de cooperación técnica de la UNCTAD sobre el derecho y la política de la competencia proporciona capacitación y asesoramiento a los países en desarrollo para ayudarles a elaborar y aplicar una legislación nacional sobre la competencia. Ha sido concebido para crear en los países en desarrollo la capacidad nacional necesaria para que las prácticas restrictivas de la competencia y la concentración de poder económico no entorpezcan el desarrollo económico ni perjudiquen el bienestar social de los consumidores. Otra finalidad es ayudar a los representantes de los países en desarrollo a participar de forma más eficaz en las deliberaciones multilaterales sobre aspectos tales como un posible marco internacional para la política de la competencia y la relación entre el comercio exterior y esa política.

2. En su 32º período de sesiones el Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas decidió que "se lleve a cabo una evaluación en profundidad del programa de legislación y política de la competencia en el próximo período de sesiones del Grupo de Trabajo de 1999 dedicado a la cooperación técnica". La evaluación ha sido realizada por un consultor independiente con vasta experiencia en las actividades de los organismos de defensa de la competencia y las preocupaciones de los usuarios finales. La Dependencia de Programas, Planificación y Evaluación de la UNCTAD fue la encargada de proporcionar la orientación metodológica. El mandato para la evaluación se reproduce en el anexo I.

3. El estudio se realizó entre marzo y junio de 1999. Para determinar la eficacia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD se organizaron entrevistas a funcionarios de la administración central y altos cargos de los organismos de defensa de la competencia de países desarrollados y países en desarrollo. También se solicitó la opinión de funcionarios de organizaciones internacionales que tienen algún interés o actividad en el campo del derecho y la política de la competencia. Asimismo hubo conversaciones con funcionarios de la UNCTAD y con una serie de misiones situadas en Ginebra. En el anexo II hay una lista de las personas y organizaciones consultadas.

4. Para completar la información obtenida mediante las entrevistas se enviaron dos cuestionarios a todos los países miembros de la UNCTAD. Uno estaba dirigido a funcionarios de países desarrollados con cierto conocimiento de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en este campo. El otro estaba dirigido a funcionarios de los países en desarrollo que eran beneficiarios actuales o potenciales de la asistencia técnica. En el anexo III se reproducen los textos de ambos cuestionarios y se proporciona un resumen de las respuestas recibidas.

5. En la evaluación también se tuvieron en cuenta los documentos preparados por la secretaría de la UNCTAD. Estos documentos incluían los exámenes de las actividades de asistencia técnica sometidos a las reuniones anuales del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia; estudios analíticos sobre aspectos económicos de las prácticas comerciales restrictivas; documentos con información práctica acerca de las características fundamentales en esas prácticas; los comentarios a una posible ley modelo sobre las prácticas comerciales restrictivas; y los informes de los seminarios regionales organizados por la UNCTAD. También se examinaron los textos sobre política de la competencia preparados por la UNCTAD para su inclusión en sucesivas ediciones del Informe sobre las inversiones en el mundo de la UNCTAD.

6. Por último, en la realización de esta evaluación el consultor independiente pudo aprovechar su experiencia personal de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD desde dos ángulos: como ponente invitado a varios de los seminarios nacionales o regionales sobre derecho y política de la competencia organizados por la UNCTAD; y como consultor que participó recientemente en la redacción de leyes de defensa de la competencia o del consumidor en varios países en desarrollo o en la elaboración de comentarios a estas leyes.

I. ANTECEDENTES Y EXPOSICIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

A. "El Conjunto"

7. En diciembre de 1980 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un código voluntario de conducta sobre la competencia: el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control

de las Prácticas Comerciales Restrictivas (en adelante "el Conjunto"). En él se preveía que la UNCTAD y otras organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, junto con la UNCTAD, ejecutarían o facilitarían la ejecución de programas de asistencia técnica, asesoramiento y capacitación sobre las prácticas comerciales, en particular para los países en desarrollo.

8. Las disposiciones detalladas del Conjunto indicaban que, entre otras cosas, debían proporcionarse expertos para ayudar a los países en desarrollo que lo solicitasen a formular o mejorar la legislación y los procedimientos sobre prácticas comerciales restrictivas. Además debían celebrarse seminarios, programas o cursos de formación, principalmente en los países en desarrollo, para capacitar a los funcionarios que se ocuparan o que pudieran ocuparse de la aplicación de esa legislación.

9. El Conjunto proponía también que se organizara el intercambio de personal entre los organismos que se ocupan de las prácticas comerciales restrictivas. Debían reunirse y proporcionarse, en particular a los países en desarrollo, documentos y cualquier otra información acerca de las prácticas comerciales restrictivas, y prepararse un manual sobre la legislación en materia de esas prácticas.

10. Otras disposiciones del Conjunto recomendaban la organización de conferencias internacionales sobre la legislación y las políticas en materia de prácticas comerciales restrictivas, así como de seminarios para el intercambio de opiniones entre personas de los sectores público y privado sobre esos temas.

11. En los casi 19 años transcurridos desde que la Asamblea General adoptó el Conjunto la UNCTAD ha llevado a cabo cada una de las actividades enumeradas en los párrafos anteriores. Al hacerlo también ha tenido en cuenta las resoluciones aprobadas en conferencias posteriores de las Naciones Unidas, celebradas en 1985, 1990 y 1995, en las que se examinaron todos los aspectos del Conjunto.

12. El programa de trabajo de la secretaría de la UNCTAD ha sido supervisado regularmente por un Grupo Intergubernamental de Expertos, que fue creado por una de las disposiciones del Conjunto y que se ha reunido todos los años desde 1981. El Grupo recibió en un principio el nombre de Grupo

Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas, pero en 1997 se le dio el nuevo nombre de Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia.

B. Actividades actuales de cooperación técnica en el campo del derecho y la política de la competencia

13. El programa de trabajo actual de la UNCTAD en este campo se basa en las solicitudes recibidas y las necesidades de los países interesados y se financia con los recursos disponibles. En los últimos tres a cuatro años, sobre todo, las solicitudes de asistencia técnica recibidas de países en desarrollo y países en transición han aumentado considerablemente, superando largamente el crecimiento de los recursos disponibles y dejando sin atender, al menos por el momento, un cúmulo de solicitudes.

14. Una de las razones del aumento del número de solicitudes de asistencia técnica es que también son más los países en desarrollo que planean promulgar por primera vez leyes de defensa de la competencia y del consumidor, mientras que muchos otros, donde ya existe una legislación de ese tipo, siguen necesitando asistencia para hacer cumplir debidamente la legislación promulgada. En muchos aspectos la aplicación efectiva de esta legislación exige más recursos que su redacción inicial. La primera requiere la formación de investigadores, el establecimiento de un organismo de defensa de la competencia adecuadamente estructurado, la celebración de seminarios y cursos prácticos para sus funcionarios y para la magistratura y el ministerio fiscal, y la preparación de directrices prácticas destinadas a las empresas sobre las conductas y los acuerdos que pueden vulnerar la ley.

15. Según el último informe sobre las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD presentado al Grupo Intergubernamental de Expertos en junio de 1999, los tipos principales de actividades de cooperación técnica llevadas a cabo por la secretaría son los siguientes:

- a) La provisión de información sobre las prácticas comerciales restrictivas, su incidencia y sus posibles efectos negativos para la economía;
- b) La organización de seminarios de introducción dirigidos a una audiencia formada por funcionarios públicos y miembros de los círculos académicos, así como por miembros de los círculos empresariales y de organizaciones de consumidores;

- c) La prestación de asistencia a los Estados para la redacción de una legislación sobre la competencia;
- d) La prestación de asesoramiento para establecer un organismo de defensa de la competencia, incluida la formación de sus funcionarios;
- e) La organización de seminarios en los cuales los Estados que ya han aprobado una legislación sobre la competencia pueden consultarse sobre casos concretos e intercambiar información;
- f) La prestación de asistencia a los Estados que desean recibir asesoramiento especializado de organismos de defensa de la competencia de otros Estados con el fin de modificar su legislación en la materia de la manera más eficaz posible.

16. Para hacerse una opinión del volumen de la asistencia técnica proporcionada por la UNCTAD es útil clasificar esas actividades en cuatro grandes categorías: seminarios nacionales, misiones de asesoramiento nacionales, seminarios regionales y subregionales, y conferencias internacionales.

17. En los cinco años últimos (esto es, de 1994 a 1998 inclusive) la UNCTAD organizó seminarios regionales en 22 países en desarrollo o países en transición. Como en ese período se celebraron dos seminarios o simposios nacionales en Malasia y Malawi, en total fueron 24 los seminarios nacionales celebrados. Estos seminarios tuvieron una difusión geográfica amplia, pues se celebraron en países de África, América Latina y el Caribe y Asia.

18. En el mismo período se llevaron a cabo 15 misiones de asesoramiento nacionales, de las cuales la mitad aproximadamente constituyeron el seguimiento de un seminario nacional anterior en el mismo país. Estas cifras se refieren únicamente a las misiones en el exterior compuestas de funcionarios de la secretaría de la UNCTAD o de expertos extranjeros o mixtas. No incluye los numerosísimos casos en los que funcionarios de la Administración del Estado de un país en desarrollo se dirigieron a la secretaría de la UNCTAD en Ginebra para pedirle que hiciera observaciones breves, verbalmente o por escrito, sobre el anteproyecto de legislación de la competencia del país.

19. En total, fueron unos 30 los países en desarrollo que se beneficiaron de un seminario o una misión de asesoramiento nacional de la UNCTAD en el citado quinquenio. Expertos extranjeros participaron en la inmensa mayoría de esas misiones, bien como conferenciantes en los seminarios, bien como consultores para la redacción o aplicación de leyes de defensa de la competencia. Esos expertos en derecho y política de la competencia provinieron de 14 países diferentes, algunos de países en desarrollo.

20. La UNCTAD fue también la organizadora o coorganizadora de 11 seminarios y cursos prácticos regionales y subregionales sobre defensa de la competencia y del consumidor entre 1994 y 1998. De esa cifra, cinco se celebraron en países africanos, mientras que otros estuvieron destinados a países árabes, a países del Foro del Pacífico Sur y a naciones del Caribe, América Latina y regiones de Asia. Normalmente, en cada uno de esos seminarios y cursos prácticos estuvieron representados seis países en desarrollo por lo menos.

21. Además, funcionarios de la secretaría de la UNCTAD participan todos los años en una serie de conferencias internacionales sobre las prácticas restrictivas de la competencia, con ponencias o interviniendo en los debates. No todas estas conferencias tienen lugar en países en desarrollo, pero resultan útiles indirectamente para el programa de cooperación técnica porque permiten a funcionarios de la secretaría mantenerse al día de las novedades del análisis económico de las prácticas comerciales restrictivas, intercambiar opiniones sobre casos concretos con las autoridades de defensa de la competencia tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, y estrechar la colaboración con otras organizaciones internacionales que proporcionan asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia, por ejemplo el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

C. Recursos y financiación

22. Teniendo en cuenta el número de seminarios y misiones de asesoramiento nacionales llevados a cabo, así como el número de seminarios regionales y subregionales organizados por la secretaría, la UNCTAD ha sido capaz de realizar un total de 11 ó 12 actividades de ese tipo en países en desarrollo en cada uno de los tres años pasados. Aunque la utilización de expertos extranjeros y la colaboración con otras organizaciones, por ejemplo la

Fundación Alemana para el Desarrollo Económico, ha ayudado a alcanzar este nivel de actividad, es obvio que no cabe esperar que vaya a aumentar mucho más vistos los recursos humanos y financieros de que se dispone actualmente para este aspecto de la labor de la UNCTAD.

23. Actualmente en la secretaría de la UNCTAD hay cuatro personas que trabajan en el programa de cooperación técnica sobre derecho y política de la competencia pero que tienen también otras funciones, como prestar servicios al Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, buscar financiación exterior, organizar el desplazamiento y la contratación de los expertos extranjeros, preparar estudios analíticos y documentos de información y atender las peticiones que llegan de las administraciones nacionales y los organismos de defensa de la competencia de países en desarrollo. La Sección de Derecho y Política de la Competencia y Defensa del Consumidor ha calculado que por término medio dedica directamente a la asistencia técnica una cuarta parte de su tiempo, lo que equivale al trabajo de solamente una persona con dedicación exclusiva.

24. En la práctica, desde luego, no sería posible tener una persona trabajando exclusivamente en asistencia técnica. Siempre hará falta que un alto funcionario de la secretaría en Ginebra se ocupe de atender las solicitudes de asistencia cuando uno o más de sus colegas de la misma categoría se encuentran fuera de la sede en una de las frecuentes misiones al exterior.

25. En lo que se refiere a los recursos financieros, las mayores contribuciones provienen de cuatro fuentes, que son por orden de importancia los Países Bajos, Noruega, Alemania y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El aumento de los fondos percibidos a partir de 1994 permitió recurrir en mayor medida a los servicios de expertos extranjeros y celebrar más seminarios nacionales y regionales cada año.

II. EVALUACIÓN

A. Validez del concepto y la configuración

26. Cuando la Asamblea General aprobó "el Conjunto" en 1980, afirmó que los objetivos eran resumidamente los siguientes:

- a) Lograr que las prácticas comerciales restrictivas no impidan ni anulen la consecución de los beneficios a que debería dar lugar la liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio internacional, en particular al comercio y el desarrollo de los países en desarrollo;
- b) Alcanzar una mayor eficiencia en el comercio internacional y el desarrollo, especialmente de los países en desarrollo;
- c) Proteger y promover el bienestar social en general y, en particular, los intereses de los consumidores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo; y
- d) Eliminar las desventajas que para el comercio y el desarrollo puedan entrañar las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales o de otras empresas.

27. Estos objetivos constituyen el eje de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en la esfera del derecho y la política de la competencia. Pero ahora existen otras razones para que esas actividades sean necesarias e importantes. No sólo se ha liberalizado el comercio internacional gracias a las reducciones de los derechos arancelarios y a la supresión de muchas barreras no arancelarias, sino que además las corrientes de inversión extranjera directa (IED) hacia los países en desarrollo han aumentado y más y más gobiernos han decidido privatizar empresas que antes eran públicas. Si no existen leyes y políticas eficaces de defensa de la competencia, es improbable que los países en desarrollo cosechen los beneficios potenciales del comercio más libre, la mundialización y las privatizaciones. Y esto es así porque en esas circunstancias las empresas que tienen poder de mercado, en particular las transnacionales (ETN), por lo general lograrán evitar la amenaza de la competencia y las presiones consiguientes para que mejoren su eficiencia.

28. Han aumentado las esperanzas de que la menor intervención del Estado y el mayor peso de las fuerzas de mercado reportarán ventajas a los consumidores porque los precios serán más bajos, la calidad de los productos mejorará y los avances tecnológicos serán más rápidos. Ahora bien, esas ventajas no se materializarán si se extienden por todas partes las prácticas restrictivas de

la competencia. Además, las ventajas esperadas de la privatización se perderán en gran parte si los monopolios públicos son sustituidos por monopolios privados, aislados de la competencia.

29. Estas consideraciones indican claramente que el concepto de una cooperación técnica destinada a ayudar a los países en desarrollo y los países en transición a elaborar y aplicar leyes y políticas eficaces de defensa de la competencia es del todo válido, si se tienen en cuenta los objetivos, enunciados en el Conjunto, de promover el desarrollo económico eficiente, el comercio internacional y el bienestar social.

30. La cooperación técnica no se inicia hasta que se recibe del gobierno de un país en desarrollo o de su organismo de defensa de la competencia una solicitud a tal efecto. La UNCTAD no puede aplicar ninguna sanción para obligar a un país en desarrollo a promulgar una ley de defensa de la competencia o del consumidor, ni tampoco puede insistir en que se adopten medidas para aplicar esa legislación efectivamente una vez que ha sido promulgada. La situación es bastante diferente en lo que se refiere al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, pues estos organismos pueden a veces supeditar la concesión de préstamos u otro tipo de asistencia financiera a que se adopten medidas para fomentar la competencia en el mercado interior.

31. La configuración del programa de cooperación técnica de la UNCTAD presenta varios rasgos positivos que los países beneficiarios suelen apreciar. En primer lugar, los seminarios, cursos prácticos y misiones de asesoramiento nacionales tienen lugar en los propios países en desarrollo, lo que permite que en sus discusiones participe una muestra representativa de funcionarios de la Administración del Estado, ejecutivos de empresas, miembros de los círculos académicos y abogados. En segundo lugar, con el tiempo, la secretaría de la UNCTAD ha sido capaz de montar una red de expertos de valía en prácticas comerciales restrictivas de países desarrollados y en desarrollo, a los que puede acudir para que presenten documentos o presten asesoramiento en apoyo de las actividades de la UNCTAD. En tercer lugar, los países beneficiarios tienen en alta consideración la calidad de los documentos que presenta la UNCTAD y la capacidad de análisis que aporta. En cuarto lugar, se reconoce que la UNCTAD es capaz de ofrecer

consejos prácticos sobre la aplicación de las leyes de defensa de la competencia y no simples sugerencias teóricas acerca de los efectos probables de las prácticas comerciales restrictivas.

32. No hay la menor duda de que la receptividad de los países en desarrollo al programa de cooperación técnica de la UNCTAD se ve reforzada por el juicio que les merece el papel de la institución en su conjunto. De las entrevistas celebradas en países en desarrollo y de las respuestas que éstos dieron al cuestionario que se les envió se desprende claramente que ven en la UNCTAD la institución multilateral que más probablemente tendrá en cuenta los intereses de los países en desarrollo y además una fuente simpatizadora de consejos imparciales.

33. Sin embargo, la configuración del programa de cooperación técnica suscitó ciertas críticas. Varios de los países que contestaron al cuestionario opinaron que la discusión de estudios de casos reales de prácticas comerciales restrictivas utilizadas en países en desarrollo debía ocupar un lugar más destacado en el temario de los seminarios y cursos prácticos. También se sugirió que los conferenciantes que hablaran en los seminarios, sobre todo los expertos extranjeros, fueran informados previamente acerca de aspectos tales como la estructura industrial del país respectivo, su marco institucional y los posibles obstáculos a la aplicación efectiva de la legislación de defensa de la competencia. Se dijo que esa información previa permitiría a los conferenciantes presentar un material más útil y contestar con más eficacia a las preguntas de los asistentes.

34. Otras observaciones que hicieron distintos países beneficiarios fueron las siguientes:

- a) La notificación que se enviaba con anterioridad a la celebración de los seminarios regionales o subregionales llegaba a veces con insuficiente antelación y la razón evidente era que las invitaciones se enviaban por los conductos diplomáticos normales y no directamente a los funcionarios responsables de la política de la competencia, que eran los que en principio iban a participar en los seminarios; y

- b) No se disponía con antelación de ejemplares impresos (o resúmenes) de las ponencias presentadas en los seminarios, que a veces ni siquiera llegaban a enviarse.

35. Preocuparse por estos aspectos mejoraría los beneficios del programa. Estos beneficios suplementarios probablemente serían mayores que cualesquiera recursos adicionales que hubiera que dedicar a solucionar esos problemas.

36. En la respuesta al cuestionario se dieron algunas indicaciones útiles acerca de los tipos de actividades de la UNCTAD en la esfera del derecho y la política de la competencia que mejor se adaptarían a las necesidades y expectativas futuras de los países beneficiarios. La mayoría de los países beneficiarios que contestaron al cuestionario dieron mucha preferencia a la formación de personal, en particular del personal de investigación de los organismos de defensa de la competencia, y a la celebración de seminarios para los miembros y funcionarios de estos organismos. Los países en desarrollo que todavía no han promulgado leyes de defensa de la competencia o del consumidor se mostraron muy interesados en que se organizaran seminarios de introducción a estas materias y se les proporcionara información general sobre los efectos negativos de las prácticas comerciales restrictivas. Para la mayoría de los países que contestaron al cuestionario, la organización de seminarios regionales o subregionales, que permitían el intercambio de opiniones e información entre funcionarios de organismos de defensa de la competencia de países vecinos, era un asunto que tenía menos prioridad.

B. Factores que facilitan la consecución de los objetivos del programa

37. Entre los principales factores que facilitan la consecución de los objetivos del programa están los siguientes: el juicio favorable que les merece la UNCTAD a los países en desarrollo; la competencia técnica de la secretaría en los aspectos teóricos y empíricos de las prácticas comerciales restrictivas; el especial conocimiento de las economías en desarrollo de África, América Latina y partes de Asia; su acervo de conocimientos y experiencia de la legislación de defensa de la competencia y el consumidor

tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo; y su experiencia en asesorar a los gobiernos de las economías en desarrollo sobre cuestiones de la política de la competencia.

38. Según los funcionarios de los países en desarrollo que contestaron al cuestionario, la asistencia técnica que la UNCTAD lleva proporcionando a sus países en general ha alcanzado con el tiempo los objetivos fijados. Además, indicaron claramente que sería bienvenida cualquier actividad de seguimiento que emprendiera la UNCTAD. De hecho, una clara mayoría de los que expresaron alguna preferencia en sus respuestas al cuestionario manifestaron que la UNCTAD era su fuente preferida de asesoramiento y asistencia en cuestiones de legislación y política de la competencia.

39. Sin embargo, también existen factores que dificultan la promoción de la competencia en las economías en desarrollo, aun cuando se esperaba de ella que mejorara la eficiencia, acelerara el desarrollo económico y trajera un mayor bienestar social. En primer lugar, algunos gobiernos no parecen dar mucha prioridad a la aplicación plena de las leyes sobre la competencia. Así como los organismos de defensa de la competencia de la mayoría de los países desarrollados son por lo general organismos independientes creados por ley, tienen facultades para realizar sus propias investigaciones y publican sus conclusiones, en cambio esto no es tan frecuente en los países en desarrollo.

40. Además, suelen padecer una escasez de personal cualificado, sobre todo de economistas, abogados y contables capaces de asumir las tareas de investigar, analizar y perseguir las supuestas infracciones de la legislación sobre la competencia. Y cuando un asunto llega a los tribunales, puede ocurrir que los jueces carezcan de los conocimientos y la experiencia indispensables para valorar las cuestiones más complejas que suelen plantear este tipo de asuntos.

41. Ante estos obstáculos, la UNCTAD puede ayudar de dos maneras principalmente: la primera, organizando seminarios a los que asista una muestra amplia de representantes de los distintos círculos de la sociedad, con el fin de subrayar las ventajas potenciales de la defensa de la competencia y del consumidor, en otras palabras, de crear las bases para una "cultura de la competencia"; y la segunda, tomando las disposiciones

necesarias para la formación de las personas que se ocuparán de hacer aplicar las leyes. Esto puede hacerlo organizando pasantías de corta duración de funcionarios locales en organismos de defensa de la competencia de países desarrollados, creando centros regionales de formación (por ejemplo en África) o enviando un experto extranjero al país en desarrollo durante varias semanas.

C. Impacto del programa

42. Para evaluar el impacto del programa de cooperación técnica de la UNCTAD es útil empezar señalando varias mediciones posibles de ese impacto que no deben utilizarse. Una es el número de países en desarrollo y países en transición que han recibido esa asistencia de la UNCTAD y la tendencia que ha seguido ese número en los últimos años. Esta medición es probablemente engañosa porque el número de países asistidos en cualquier período no es un reflejo de la demanda subyacente sino que viene determinado en gran parte por los recursos humanos y financieros con que haya contado la UNCTAD para esta tarea. De todos modos, este indicador no permite conocer en absoluto los resultados de la asistencia proporcionada, sobre todo saber si ha contribuido a que haya una mayor competencia en los mercados de los países receptores.

43. Otra posibilidad sería preguntarse cuántos países en desarrollo han promulgado leyes para impedir las prácticas comerciales restrictivas y hasta qué punto la promulgación de esas leyes puede atribuirse al asesoramiento y asistencia prestados por la UNCTAD. Un inconveniente de este indicador es que, aunque es posible que se haya promulgado tal legislación, ésta tendrá poco impacto real en la competencia a menos que se la aplique de forma efectiva.

44. Estas consideraciones llevan a concluir que la prueba más clara de que la cooperación técnica de la UNCTAD está teniendo un impacto favorable en la competencia habrá que buscarla probablemente viendo si se ha creado un organismo de defensa de la competencia independiente y dotado de fondos suficientes, al menos en parte como resultado del asesoramiento y asistencia de la UNCTAD. La creación de una capacidad institucional de ese tipo debiera ser uno de los objetivos principales del programa de cooperación técnica.

45. Por lo menos nueve países en desarrollo, situados en África, América Latina, el Caribe y el subcontinente indio, han establecido en los

últimos años organismos eficaces de defensa de la competencia, tras haber participado en seminarios de la UNCTAD o haber recibido una misión de asesoramiento de esta última. Es de esperar que otros países en desarrollo que están dando los pasos necesarios para promulgar por primera vez leyes de defensa de la competencia (con la asistencia de la UNCTAD) lleguen a esta fase en los próximos años.

46. Existen también otras indicaciones de que el programa está teniendo, o puede tener, el impacto deseado en la competencia en los países en desarrollo. Por ejemplo, la colectividad empresarial local suele manifestar su apoyo a la adopción de una legislación sobre la competencia al reconocer que puede abaratar los costos de los factores de producción o los derechos de propiedad intelectual o mejorar el acceso a las instalaciones controladas por monopolios naturales (por ejemplo, la red de telecomunicaciones y las líneas de transmisión de energía eléctrica). Los seminarios de la UNCTAD ayudan a poner de manifiesto estos efectos y contribuyen así a crear una "cultura de la competencia".

47. Aunque probablemente sea imposible tener un indicador exacto del impacto global del programa, las entrevistas realizadas en los países en desarrollo y las observaciones formuladas en las respuestas al cuestionario arrojan pruebas suficientes de que el programa está teniendo un impacto positivo en la competencia porque ayuda a crear una capacidad institucional y una cultura de la competencia.

48. Veamos primero los países que no han aprobado todavía leyes sobre las prácticas comerciales restrictivas o sobre la defensa del consumidor pero que tienen la intención de hacerlo en un futuro cercano. Se realizaron entrevistas en siete países de este grupo que acogieron un seminario o una misión de asesoramiento nacional organizado por la UNCTAD o de los que se recibieron respuestas al cuestionario. Cuatro de esos países expresaron la opinión de que el seminario o la misión habían contribuido a sensibilizar a su opinión pública sobre las cuestiones relacionadas con la competencia y a crear una cultura de la competencia. Los tres países restantes no dijeron nada a este respecto.

49. En segundo lugar, entre los países que han recibido asistencia de la UNCTAD y que poseen ya una legislación de defensa de la competencia y del

consumidor, por lo menos nueve han llegado a establecer un organismo de defensa de la competencia que ha sido capaz de aplicar efectivamente las leyes promulgadas sobre las prácticas comerciales restrictivas y la defensa del consumidor. Como ya se indicó en el párrafo 44, la creación de ese organismo es un indicio sólido de que en esos países la asistencia técnica está teniendo el impacto buscado de estimular la competencia y fomentar de esta manera el desarrollo económico.

50. El impacto que puede tener la asistencia técnica de la UNCTAD en lo que se refiere a crear en un país en desarrollo un clima en el que reine la competencia no termina con el establecimiento de un organismo nacional que defienda efectivamente la libre competencia. Probablemente será necesario que además la UNCTAD colabore a formar a los funcionarios de dicho organismo. Quizá haya también que revisar la legislación para adaptarla a las nuevas prácticas comerciales restrictivas y a la evolución del pensamiento económico. En los últimos años la UNCTAD ha prestado asesoramiento a países como el Pakistán y Túnez para realizar las modificaciones necesarias en sus leyes de defensa de la competencia. Las probabilidades de que ese asesoramiento sea aceptado por las autoridades gubernamentales y tenga un efecto favorable en la competencia serán mayores si existe ya un organismo nacional de defensa de la competencia que impulse aquellas modificaciones.

D. Algunas lecciones de la experiencia

51. Si por un lado el programa ha ayudado a crear en los países en desarrollo la capacidad institucional necesaria para promover la competencia, también ha defraudado en algunos aspectos. Las disposiciones tomadas por la UNCTAD para que funcionarios de países en desarrollo pudieran trabajar durante un cierto período en un organismo de defensa de la competencia de un país extranjero no siempre han producido los resultados deseados. Esto se ha atribuido a una serie de factores: algunos de los designados para esas pasantías no tenían un dominio suficiente del idioma del país extranjero, sobre todo para leer documentos jurídicos; otros no tenían un verdadero interés por el trabajo; y algunos fueron trasladados a otros puestos (no relacionados con cuestiones de la competencia) poco después de regresar a su país de origen.

52. Para el organismo extranjero de defensa de la competencia que recibe a esos pasantes el hacerlo entraña ciertos costos de oportunidad porque hay que

supervisar el trabajo del pasante y explicarle las cuestiones que plantean los asuntos estudiados con él. En general se consideró que la contribución a la creación de una capacidad institucional de defensa de la competencia no era proporcional a los costos que entrañaba este tipo de colaboración.

53. Otra lección de la experiencia es que por lo general es más difícil aplicar efectivamente las leyes de defensa de la competencia y del consumidor que dar los pasos iniciales para conseguir que se acepte el principio de que es imprescindible tal legislación y luego redactar el correspondiente proyecto de ley para someterlo a la aprobación del parlamento. En algunos casos, han transcurrido hasta diez años entre la primera fase del proceso y la creación del organismo responsable de defender la competencia. Una vez creado éste, es posible que no sea verdaderamente independiente del gobierno del respectivo país en desarrollo, lo que se supone sí lo será en un país desarrollado. La consecuencia de esto es que la UNCTAD debe estar preparada para prestar asistencia a tal o cual país en desarrollo durante mucho tiempo. Para ello se necesitarán normalmente los servicios de un funcionario de la secretaría o de un experto extranjero que haya trabajado directamente con algún organismo de defensa de la competencia y, en consecuencia, esté familiarizado con los problemas de aplicar efectivamente la legislación.

54. Por último, la experiencia indica que son muy diversas las necesidades de los países en desarrollo y muy diferente el conocimiento que éstos tienen de la naturaleza y los efectos de las prácticas comerciales restrictivas. Esto significa que los seminarios y las misiones de asesoramiento nacionales deben estar adaptados a las necesidades particulares de cada país. Aunque es útil ofrecerles una explicación uniforme de las principales características de la "ley modelo", también hay que dar a los participantes en los seminarios la oportunidad de poder plantear cuestiones y discutir problemas que estén relacionados específicamente con la situación de sus países.

E. La calidad del material

1. Documentos y publicaciones

55. Funcionarios de países en desarrollo señalaron que el material distribuido en los seminarios organizados por la UNCTAD era útil para sus fines y de alta calidad.

56. También se preguntó a expertos en prácticas comerciales restrictivas de algunos países desarrollados y organizaciones internacionales su opinión acerca de la calidad de los estudios analíticos preparados por la secretaría de la UNCTAD y los comentarios a la ley modelo, que se revisan periódicamente.

57. La opinión general de esos especialistas fue que la calidad de dicho material había mejorado considerablemente en los últimos años y era comparable ya a la de estudios análogos preparados por el Banco Mundial o la OCDE. Sin embargo, se señaló que la UNCTAD utilizaba métodos de impresión más baratos y suprimía las portadas para esas publicaciones, de modo que la apariencia de sus documentos era inferior a la de las publicaciones editadas por esas otras organizaciones. Se afirmó que esto podía llevar a la apreciación, aunque fuera errónea, de que los documentos de la UNCTAD tenían menos valor.

2. La base de datos y la información disponibles en la Internet

58. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia lleva cierto tiempo animando a la secretaría de la UNCTAD a que haga circular por la Internet más documentos. Se han hecho algunos progresos, y ya se pueden consultar en la Internet versiones actualizadas del Directory of Competition Authorities y el Handbook on Competition Legislation. No obstante, varios expertos en competencia a quienes se consultó para esta evaluación comentaron que se debería hacer más por ampliar la gama de materiales disponibles en la Internet y actualizarlos regularmente.

59. En particular se sugirió la incorporación de los materiales siguientes: las preguntas más frecuentes sobre prácticas comerciales restrictivas y sus respuestas; estudios monográficos; listas de publicaciones; declaraciones importantes sobre política de la competencia publicadas en países desarrollados y en desarrollo; y resúmenes de las leyes existentes sobre defensa de la competencia y del consumidor. Son sugerencias útiles que habría que estudiar más a fondo. Si se las pusiera en práctica, incrementarían, con un costo relativamente modesto, la utilidad de los servicios proporcionados por la UNCTAD.

F. Relación del programa con otros programas

60. Varias organizaciones internacionales y muchos países proporcionan actualmente asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia a países en desarrollo y países en transición. Además, no es infrecuente que algún país receptor obtenga esa asistencia de más de una fuente. Esto suscita en algunos medios la preocupación de que pueda haber una duplicación de la ayuda entre los donantes, con el consiguiente despilfarro de recursos.

61. Aunque se trata de una preocupación legítima, no hay que exagerar la magnitud del problema. La mayoría de los países y organizaciones donantes se concentran en una determinada región geográfica, lo que reduce las posibilidades de que haya una duplicación de la asistencia. Es cierto que los países de la Europa oriental y los Estados bálticos se han ganado la atención preferente de una serie de donantes en los últimos años, por ejemplo de la Comisión Europea, Suecia, Finlandia y los Estados Unidos. Pero esto obedece en parte a circunstancias especiales dado que varios países de esa región tratan de que se los admita en la Unión Europea.

62. En los últimos años las actividades de la UNCTAD en el campo del derecho y la política de la competencia se han centrado geográficamente en África, América Latina y Asia. Los entrevistados para esta evaluación opinaron que en esas regiones, pero sobre todo en África, la UNCTAD gozaba de una ventaja comparativa en lo relativo a la asistencia técnica frente a otras organizaciones tales como el Banco Mundial o la OCDE. Esa ventaja comparativa arrancaba de su labor anterior en la región, del buen nombre de que gozaba la UNCTAD entre los países en desarrollo, y de la opinión de que el asesoramiento y asistencia que ésta prestaba eran de la más alta calidad.

63. También hay que reconocer que ha habido mucha cooperación en este campo entre la UNCTAD, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las tres organizaciones ya han organizado conjuntamente simposios sobre la política de competencia y sus efectos en el desarrollo económico y el comercio internacional. En 1997-1998 se celebraron dos de esos simposios conjuntos y está previsto un tercero para 1999-2000. Estos

simposios son un complemento útil de la información dispensada por conducto de los seminarios y las misiones de asesoramiento nacionales, que son el eje del programa de cooperación técnica de la UNCTAD.

64. La estrecha cooperación entre la UNCTAD y la OMC en el campo del derecho y la política de la competencia y su relación con el comercio continuará seguramente a la vista de la reciente Declaración Ministerial de Singapur, en la que, entre otras cosas, se instaba a esa cooperación. También merece señalarse que el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia invitó, en su reunión de julio de 1998, al Secretario General de la UNCTAD a continuar la cooperación con la OMC y otras organizaciones que trabajan en la esfera del derecho y la política de la competencia.

65. Aunque todas estas actuaciones ayudarán enormemente a eliminar el riesgo de duplicación de actividades en la prestación de asistencia técnica en esta esfera, a algunos donantes actuales o potenciales les gustaría evidentemente tener mayores seguridades a ese respecto antes de comprometerse a apoyar las iniciativas de la UNCTAD.

66. No sería sensato trazar líneas divisorias estrictas, de modo que cada país u organización multilateral tuviera el derecho exclusivo a proporcionar asistencia técnica a solamente ciertos países en desarrollo. En cambio, sí sería acertado instar a los gobiernos y a las organizaciones multilaterales a intercambiar regularmente información, y a que indicaran además qué iniciativas proponen y cómo y a qué actividades asignan fondos para tal asistencia técnica. Esto sólo bastaría para ayudar a eliminar cualquier posible duplicación de actividades.

67. Dentro de la misma UNCTAD existen evidentemente vínculos importantes entre la labor de la Sección de Derecho y Política de la Competencia y Defensa del Consumidor y la de otras secciones de la secretaría que se ocupan del comercio, la inversión, la innovación y la difusión de tecnología, los derechos de propiedad intelectual y el fomento de la empresa. Las prácticas comerciales restrictivas pueden retrasar el comercio, el desarrollo económico, la inversión empresarial, la innovación, y el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas. Pero el bienestar social no mejorará con la aplicación de leyes que buscan fortalecer la competencia si no existe además

una legislación eficaz de defensa del consumidor que prohíba la publicidad engañosa, la venta de mercancías que no son seguras, la venta piramidal y prácticas similares.

68. En la IX UNCTAD, celebrada en Midrand (Sudáfrica), en mayo de 1995, se subrayó la importancia de las políticas de defensa de la competencia y del consumidor. El Documento Final aprobado en Midrand contenía las observaciones siguientes: "Se comprende cada vez más que las prácticas contrarias a la libre competencia pueden influir negativamente en las oportunidades de comercio resultantes de las concesiones y obligaciones comerciales. El reto con que se enfrentan tanto los países en desarrollo como los desarrollados es adoptar políticas nacionales eficaces a este respecto".

69. Para que la UNCTAD aporte una contribución fuerte y eficaz al desarrollo económico y al aumento del bienestar social en los países en desarrollo es esencial que la elaboración de las políticas se haga con un criterio integrado, reconociendo así las relaciones que existen entre la política de competencia y otras facetas de la política económica y social. Esto exigirá mantener la estrecha colaboración entre las secciones pertinentes de la secretaría de la organización.

70. Además, la asignación de recursos en el seno de la UNCTAD debería reflejar la importancia más grande que la mayoría de los países en desarrollo otorgan ya a la política de competencia.

G. Posibilidades de mantenimiento del programa

71. El equipo actual, de cuatro funcionarios, que tiene a su cargo la cooperación técnica en la esfera del derecho y la política de la competencia posee los conocimientos especializados y la experiencia indispensables para llevar adelante el programa con eficacia, recurriendo, cuando hace falta, a los servicios de expertos extranjeros tanto de países desarrollados como de países en desarrollo.

72. Sin embargo, se están forzando los recursos existentes, humanos y financieros, para poder hacer frente al nivel actual de actividad de la cooperación técnica, en vista de las otras tareas que tienen a su cargo los miembros del equipo. Esto tiene ciertas consecuencias no deseables. La primera es que el número de países en desarrollo cuyas solicitudes de

asistencia técnica no pueden ser atendidas tiende a aumentar con los años. La segunda es que se dispone de demasiado poco tiempo para preparar el material necesario con suficiente antelación al envío de una misión al exterior, y no siempre es posible proporcionar ejemplares de las ponencias presentadas en los seminarios nacionales. En tercer lugar, al equipo le es difícil encontrar tiempo para ampliar la gama de materiales útiles disponibles en la Internet y mantenerlos actualizados. Las presiones del tiempo quizá expliquen también por qué algunos países donantes dicen que no siempre se les ha enviado la oportuna notificación con antelación suficiente para que pudieran atender las peticiones que les hace la UNCTAD de expertos o de recursos financieros para un determinado proyecto.

73. Otro problema, éste inminente, es que está cambiando la estructura de la demanda de asistencia técnica en el ámbito del derecho y la política de la competencia. Hasta ahora, a la mayoría de los países en desarrollo que se dirigían a la UNCTAD lo que les interesaba era que se les organizase un seminario de introducción para explicar la naturaleza y los efectos de las prácticas comerciales restrictivas. Muchos de esos países han rebasado ya esa etapa, y lo que piden ahora es el envío de misiones que les asesoren sobre la redacción de leyes de defensa de la competencia y su aplicación. Este tipo de misiones necesitan más recursos que los seminarios de introducción. También están menos normalizadas y suelen exigir que el experto o expertos pasen más tiempo en el país de que se trate.

La consecuencia de esto es que en el futuro se necesitarán más recursos para atender las solicitudes del mismo número de países que antes.

74. Como ya se ha indicado (en los párrafos 37 y 42), la mayoría de los países en desarrollo han señalado también que la formación de investigadores y de miembros y funcionarios de los organismos de defensa de la competencia es una de sus principales prioridades en lo que se refiere a la asistencia técnica. Pero al equipo actual le es imposible impartir él mismo esta formación además de sus otras funciones. Si se decidiera establecer un centro de formación en África por ejemplo (la opción que prefieren muchos países africanos), sería necesario contratar a personal local y recurrir a expertos visitantes constantemente. Esto sólo sería posible hacerlo si se

pudiera financiar el proyecto con recursos internos de la UNCTAD o si se lograra convencer a un país donante para que aceptara financiarlo a largo plazo.

75. Teniendo en cuenta estas consideraciones, ¿qué medidas habría que tomar para mantener la eficacia y la financiación del programa en los años próximos? Una posibilidad sería rechazar las solicitudes de asistencia que presenten los países en desarrollo que han pasado a la fase de aplicar la legislación de defensa de la competencia que han promulgado. Probablemente ésta sería la solución menos deseable, pues significará rehusar la asistencia técnica en la etapa precisamente en que podría tener los máximos efectos en la competencia misma y en la creación de la capacidad institucional necesaria para defenderla. Además los beneficios aportados por la celebración de un anterior seminario de introducción podrían muy bien perderse por falta de un seguimiento adecuado. Las respuestas al cuestionario indican que varios países en desarrollo ya han expresado su inquietud por esa falta de seguimiento.

76. Una segunda solución sería reducir el número de seminarios de introducción organizados cada año para países que no han recibido antes ninguna asistencia técnica de la UNCTAD. Esto tendría el inconveniente obvio de que podría retrasar efectivamente la promulgación de una legislación sobre la competencia y la creación de una cultura de la competencia en ciertos países en desarrollo. Donde probablemente sería más agudo el problema sería en África, América Latina y partes de Asia porque la UNCTAD tiene un conocimiento especial de las condiciones imperantes en esas regiones que no ha sido igualado por otras organizaciones que prestan asistencia técnica en la esfera del derecho y la política de la competencia.

77. Una tercera opción consistiría en limitar la cifra anual de seminarios nacionales de introducción a aproximadamente el número actual (lo que significaría excluir en la práctica toda extensión de esa actividad a los países de la Europa oriental o a la Federación de Rusia), para lo cual habría que reducir el número de seminarios regionales celebrados cada año y tratar de atender la casi totalidad de las peticiones de asistencia para aplicar la legislación promulgada sobre la competencia. Ahora bien, este nivel de

actividad probablemente sería imposible mantenerlo si no se recibiera una cierta cantidad de recursos suplementarios de fuentes externas e internas.

78. No obstante, dejando a un lado por el momento la importante cuestión de la formación, que es el tema de una recomendación concreta que se hace más adelante, las necesidades de recursos adicionales serían muy pequeñas, de modo que esta opción sería viable e interesante en comparación con las otras dos.

79. Se necesitarían recursos internos adicionales para las tareas siguientes:

- a) Ampliar la base de datos y la información disponibles en la Internet y actualizarlas regularmente;
- b) Redactar estudios monográficos de particular interés para los países en desarrollo, que luego se distribuirían y utilizarían como base para los debates en los seminarios y cursos prácticos;
- c) Distribuir, de preferencia con antelación, los esquemas de las ponencias presentadas en los seminarios nacionales;
- d) Preparar propuestas detalladas de proyectos en las que se pediría ayuda externa para las próximas actividades de la UNCTAD (en las respuestas al cuestionario empleado en la presente evaluación varios países donantes manifestaron que probablemente proporcionarían más asistencia financiera o de otro tipo al programa si se introdujeran ciertas mejoras en su ejecución y se les enviara la oportuna notificación con más antelación);
- e) Dar a los funcionarios de la secretaría de la UNCTAD que tienen un conocimiento especializado del derecho y la política de la competencia la posibilidad de pasar períodos más largos en misiones de asesoramiento cuando ello sea indispensable para garantizar la aplicación efectiva de la legislación.

Se calcula que se podrían conseguir estos objetivos si se aumentaran en tres meses-hombre por año los recursos humanos con que cuenta el equipo.

H. Evaluación global

80. En general el programa de cooperación técnica de la UNCTAD sobre derecho y política de la competencia ha funcionado bien en los últimos años, a pesar de que no ha cesado de aumentar el número de peticiones de asistencia hechas por países en desarrollo y países en transición. La cifra anual de misiones

en el exterior ha aumentado y ahora se ha estabilizado muy por encima de la cifra de hace seis años. Con unas cuantas excepciones, las actividades realizadas han satisfecho plenamente las expectativas de los países beneficiarios. La publicación de estudios analíticos, documentos de información y comentarios a la ley modelo ha continuado, y la mayoría de los lectores consideran que ha mejorado la calidad. La colaboración con otras organizaciones que se ocupan también de la política de competencia se ha aumentado y se han organizado conferencias y seminarios conjuntos con la OMC, el Banco Mundial y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. Se han conseguido economías de costos y de tiempo por el procedimiento de organizar consecutivamente seminarios en países próximos unos de los otros y de utilizar los servicios de expertos extranjeros de diversas partes del mundo, en vez de recurrir exclusivamente a expertos domiciliados en Europa.

81. Estas mejoras en las prestaciones del programa fue posible hacerlas porque aumentaron los fondos aportados por fuentes externas. Si se quiere mantener el nivel actual de la financiación externa o incluso aumentarlo, los países y organizaciones donantes tendrán que cerciorarse de que se aplican los criterios apropiados para seleccionar los proyectos que se van a emprender, de que es mínimo el riesgo de duplicación de actividades por los diversos organismos que proporcionan asistencia técnica en esta esfera, y de que, gracias a la cooperación de la UNCTAD, no sólo se están redactando nuevas leyes de defensa de la competencia sino que también se están aplicando efectivamente.

82. La evaluación ha puesto de manifiesto ciertos fallos en la ejecución del programa. En los seminarios de introducción se deja demasiado poco tiempo para que los asistentes hagan preguntas para discutir, en pequeños grupos, estudios monográficos. No siempre se reparten ejemplares de las ponencias o notas sobre las conferencias pronunciadas. A los expertos extranjeros que presentan ponencias en los seminarios nacionales habría que informarlos mejor sobre la economía y el marco institucional del país y sobre el grado de conocimiento que tienen los funcionarios locales de las prácticas comerciales restrictivas.

83. Sugerimos también que se mejore la planificación del tiempo. En particular, es necesario notificar con más antelación a los posibles

donantes la actividad que vaya a realizarse, de manera que puedan dar prioridad a los proyectos para los que se pide su apoyo. A los organismos de defensa de la competencia de los países receptores habría que notificarles con más antelación los seminarios regionales y subregionales a los que se les invita.

84. Teniendo en cuenta estos puntos fuertes y débiles que en nuestra opinión presenta el programa, a continuación se formulan las recomendaciones que nos sugiere la presente evaluación.

III. RECOMENDACIONES

85. Esferas prioritarias de la asistencia técnica. A medida que aumenta el número de países en desarrollo que promulgan leyes de defensa de la competencia y del consumidor y se enfrentan al problema de aplicar efectivamente esas leyes, también cambian sus prioridades con respecto a la asistencia técnica que necesitan. El programa de la UNCTAD debería tener en cuenta estos cambios de prioridades, así como las lecciones que pueden extraerse después de casi 20 años de experiencia de aplicación del Conjunto. Esto significa que habrá que dar más importancia al asesoramiento sobre la manera más adecuada de establecer un organismo independiente de defensa de la competencia, a la asistencia para la formación de los miembros y funcionarios de este organismo, y a la celebración de seminarios nacionales en los que se pueden examinar a fondo los estudios monográficos y los problemas que plantea la aplicación de la legislación promulgada.

86. La organización de seminarios nacionales destinados a los países en desarrollo que aún no han promulgado leyes de defensa de la competencia del consumidor debe seguir ocupando lugar destacado en el programa. Estos seminarios pueden ser un primer paso valioso para llegar a un consenso nacional sobre la necesidad de promulgar una ley de defensa de la competencia y la creación de una cultura de la competencia.

87. Debe darse relativamente menos importancia a los grandes seminarios regionales, excepto cuando sea posible celebrarlos combinándolos con cursos prácticos para pequeños grupos. En los seminarios grandes resulta difícil

concentrarse en los problemas prácticos específicos de cada país en desarrollo y tener en cuenta debidamente la diversidad de intereses, antecedentes y conocimientos de los participantes.

88. Como ya se ha indicado (en los párrafos 51 y 52), la organización de pasantías para que funcionarios de países en desarrollo adquirieran una experiencia de primera mano trabajando durante cierto tiempo en un organismo de defensa de la competencia de otro país no siempre ha producido los resultados esperados. Debe darse poca preferencia a este tipo de formación, al menos hasta que se hayan investigado plenamente otras modalidades posibles de formación.

89. Ámbito geográfico de las actividades. El programa cubre ya un amplio abanico de países en desarrollo, principalmente en África, América Latina y Asia. No se justifica por el momento su ampliación a otras regiones, por ejemplo la Europa oriental, los Estados bálticos y la Federación de Rusia, en vista de los recursos de que dispone el programa, la necesidad de seguir prestando asistencia a los países que han dado los primeros pasos para promulgar una legislación de defensa de la competencia, y el hecho de que otras organizaciones ya están proporcionando asistencia técnica a países de esas regiones.

90. Criterios utilizados para la selección de los proyectos. Los criterios utilizados para seleccionar los países y los proyectos que han de recibir asistencia deben ser más transparentes. Los países donantes probablemente se mostrarán más receptivos a proporcionar recursos financieros y de otra índole si consideran que esos criterios son adecuados.

91. Relaciones con otros programas afines. Las conferencias recientes sobre política de la competencia y su relación con el comercio y el desarrollo, organizadas conjuntamente por la OMC, el Banco Mundial y la UNCTAD, han ayudado a sensibilizar más a la opinión pública sobre las relaciones que existen entre esos instrumentos de la política económica. Deben celebrarse conferencias similares en el futuro. Además, las tres organizaciones deben comunicarse regularmente la asistencia técnica que se proponen proporcionar a países en desarrollo con el fin de reducir al mínimo la duplicación de actividades.

92. En la UNCTAD misma, la política de competencia debe mantenerse como un elemento integrante de la política económica y social general que exige estrechas relaciones de trabajo entre los funcionarios que se ocupan de asesorar sobre los distintos aspectos de tales políticas. Deben elaborarse políticas coherentes con el objeto de aumentar al máximo el bienestar económico y social de los países en desarrollo. Debe reconocerse la relación entre las distintas medidas de política si se quiere alcanzar ese objetivo. Por ejemplo, la adopción de políticas encaminadas a fomentar la competencia pueden servir de incentivo para atraer inversiones extranjeras directas hacia el país interesado. A su vez, algunos tipos de incentivos a la inversión extranjera, tales como los derechos de aduana o las barreras no arancelarias, tienden a entorpecer la competencia de las importaciones y pueden retrasar el desarrollo económico.

93. Formación. Dada la alta prioridad que los países en desarrollo dan a la formación de los miembros y funcionarios de sus organismos de defensa de la competencia, deben estudiarse con detalle las distintas maneras posibles de impartir esa formación y, hecho esto, debe presentarse el oportuno informe al Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Debe examinarse la posibilidad de establecer un centro regional de formación para los países africanos como una de las opciones posibles.

94. Material disponible en la Internet. Los funcionarios de la Administración del Estado y los del organismo de defensa de la competencia de los países en desarrollo saldrían beneficiados si se ampliara y actualizara la gama de datos y otro tipo de material sobre cuestiones relacionadas con la defensa de la competencia y del consumidor que se pueden consultar en el sitio de la UNCTAD en la Web. Debe considerarse la incorporación a la Internet de las preguntas más frecuentes y sus respuestas, de estudios monográficos previamente seleccionados, de los comentarios a la ley modelo y de resúmenes de la legislación en la materia.

95. Informes sobre los seminarios nacionales. Normalmente se publican informes resumidos de los seminarios regionales, los cuales proporcionan una orientación útil sobre las últimas ideas en materia de derecho y política de la competencia. Aunque quizá no esté justificado publicar un informe sobre cada seminario nacional, sobre todo porque podría haber un riesgo de

repetición, sí debe proporcionarse a los participantes un esbozo de las ponencias de los principales oradores, a poder ser con antelación al seminario.

96. Notificación de los seminarios con antelación. Las invitaciones para participar en seminarios regionales o subregionales se envían normalmente por los conductos diplomáticos normales. Es evidente que esas invitaciones no suelen llegar con suficiente antelación al ministerio competente o al organismo de defensa de la competencia del país invitado. Para obviar esta dificultad esas invitaciones deben enviarse directamente al organismo de defensa de la competencia, enviando además una copia al representante del país en Ginebra.

97. Presentación oportuna de las solicitudes de recursos. Las solicitudes dirigidas a los posibles países donantes para que aporten recursos financieros, servicios de formación o servicios de expertos en relación con determinados proyectos deben enviarse con suficiente antelación. Diversos donantes han indicado que las posibilidades de que se proporcione esa asistencia a la UNCTAD disminuyen cuando, como a veces ocurre, las solicitudes se envían con poquísima antelación.

98. Necesidades de personal interno. Para que el programa sea eficaz y se lo pueda mantener ante el número cada vez mayor de solicitudes de asistencia técnica, se necesitará un pequeño aumento de los recursos humanos internos, del equivalente de tres meses-hombre por año, para los fines concretos esbozados en el párrafo 79.
