



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
29 de junio de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia

11º período de sesiones

Ginebra, 19 a 21 de julio de 2011

Tema 3 b) del programa provisional

Programa de trabajo, en particular los aspectos de la eficacia del fomento de la capacidad y la asistencia técnica que se presta a organismos reguladores de la competencia creados recientemente

Eficacia del fomento de la capacidad y la asistencia técnica que se presta a organismos reguladores de la competencia creados recientemente

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Para ser eficaz, un organismo de regulación de la competencia debe reunir algunas condiciones esenciales, tales como: a) independencia; b) recursos financieros suficientes; c) personal calificado para llevar a cabo investigaciones complejas de los casos de competencia; d) liderazgo; e) capacidad para promover el cumplimiento del derecho de la competencia por parte de las empresas y los organismos gubernamentales, a fin de que estos tengan en cuenta los objetivos en materia de competencia; y f) cooperación eficaz con los reguladores del sector. La mayoría de los organismos reguladores de la competencia, en los países en desarrollo y las economías en transición, tienen entre cinco y diez años de existencia, y siguen haciendo frente a problemas para establecer bases sólidas. Los exámenes entre homólogos de la política de competencia de la UNCTAD de una muestra representativa de organismos reguladores de la competencia creados recientemente muestran que, además de estos problemas, hay objetivos contradictorios entre el derecho de la competencia y otras políticas económicas, una falta de buena gobernanza, la ausencia de voluntad política por parte de las autoridades y una falta de cultura de la competencia. Desde principios del decenio de 1990, las organizaciones internacionales y los organismos de regulación de la competencia más avanzados han fomentado la capacidad y han prestado asistencia técnica a los organismos reguladores de la competencia creados recientemente para ayudarlos a superar estos problemas. En la presente nota se evalúa la asistencia prestada a esos organismos y se indican los progresos alcanzados hasta ahora, así como los retos pendientes en lo tocante a la eficacia del fomento de la capacidad que se presta a los organismos interesados.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1–3	3
I. Antecedentes	4–7	4
II. Actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad a cargo de organizaciones internacionales y otras entidades	8–52	5
A. Actividades de fomento de la capacidad a cargo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	8–9	5
B. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la Red Internacional de Competencia	10–11	5
C. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo	12–13	6
D. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la Cooperación Económica Asia-Pacífico	14	7
E. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la Consumer Unity and Trust Society International	15	7
F. Actividades de fomento de la capacidad y cooperación técnica llevadas a cabo por Estados miembros	16–35	7
G. Enfoque de la UNCTAD en materia de asistencia técnica y fomento de la capacidad	36–52	10
III. Evaluación de la eficacia del fomento de la capacidad	53–67	15
A. Las experiencias de la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia	54	15
B. Estudios realizados por organizaciones internacionales	55–62	16
C. Estudios académicos	63–67	18
IV. Retos	68–70	19
V. Temas de debate	71	21
Bibliografía		22

Introducción

1. Como se recomendó en la Sexta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, celebrada en Ginebra los días 8 a 12 de noviembre de 2010, el 11º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia celebrará una mesa redonda sobre el tema "Fomento de la capacidad y asistencia técnica". La presente nota de antecedentes ayudará a los Estados miembros a estructurar sus debates sobre este tema.

2. Entre las principales fuentes de información de esta nota figuran estudios de la UNCTAD, comunicaciones recibidas de los miembros en respuesta a un cuestionario¹, las contribuciones de la Sexta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas², publicaciones de los grupos de trabajo de la Red Internacional para la Competencia (RIC)³, la mesa redonda celebrada sobre este tema por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁴, y el informe de una conferencia organizada por la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, en febrero de 2008, sobre el fomento de la capacidad de organismos reguladores de la competencia creados recientemente⁵. La presente nota también se basa en los sitios web de organismos reguladores de la competencia y en la bibliografía académica sobre el tema.

3. Esta nota se divide en cinco capítulos. En el capítulo I se ofrece un panorama general, centrándose en las necesidades de los organismos reguladores de la competencia creados recientemente para establecer bases sólidas. En el capítulo II se describen los principales agentes involucrados en la prestación de asistencia técnica y fomento de la capacidad. El capítulo III gira en torno a la eficacia de la asistencia prestada para crear organismos reguladores de la competencia eficaces en los países receptores. Los problemas encontrados en la prestación de esta asistencia se examinan en el capítulo IV. En el capítulo V se incluyen algunos temas de debate.

¹ Los siguientes Estados miembros y organizaciones respondieron al cuestionario: Australia, Austria, Benin, Bulgaria, Burkina Faso, Bhután, Camerún, Chad, Chile, Chipre, Colombia, Comisión Europea, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Grecia, Hungría, Indonesia, Iraq, Japón, Malasia, Marruecos, México, Portugal, República de Corea, República Eslovaca, Senegal, Serbia, Sudán, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Zambia y Zimbabwe.

² Véase, en particular, UNCTAD (2010). Examen de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia. TD/RBP/CONF.7/7. Ginebra, 30 de agosto de 2010.

³ RIC (2010). Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organizations, Vice Chair for International Coordination (primer borrador de trabajo), diciembre de 2010.

⁴ OCDE (2009). Challenges faced by young competition authorities. Nota de la secretaría.

⁵ Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance, 6 de febrero de 2008; se puede consultar en <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

I. Antecedentes

4. La importancia del derecho de la competencia para hacer frente a las posibles prácticas contrarias a la competencia que pueden aparecer con posterioridad a la liberalización ha sido ampliamente reconocida. Sin embargo, la promulgación de leyes sobre la competencia es reciente, y su aplicación varía de un caso a otro en la mayor parte de los organismos reguladores de la competencia de reciente creación. Para que la aplicación de la legislación sea eficaz, el organismo regulador de la competencia debe reunir algunas condiciones esenciales, tales como: independencia; recursos financieros suficientes; personal calificado para llevar a cabo investigaciones complejas de los casos de competencia; liderazgo; capacidad para promover el cumplimiento del derecho de la competencia por parte de las empresas y los organismos gubernamentales, a fin de que estos tengan en cuenta los objetivos en materia de competencia; y cooperación eficaz con los reguladores del sector. La mayoría de los organismos reguladores de la competencia creados recientemente tropiezan con problemas en esas esferas.

5. Entre las tareas más difíciles a que hacen frente los países en desarrollo en la elaboración de su legislación nacional sobre la competencia figura la redacción de esa legislación. Muchos países en desarrollo —especialmente los países menos adelantados— carecen de la experiencia o de los necesarios recursos humanos capacitados con la aptitud necesaria para redactar una legislación nacional sobre competencia que: a) promueva los principios de competencia de manera pertinente para el país de que se trate, y b) responda a las necesidades de desarrollo de ese país. Esta cuestión fue abordada, por ejemplo en la experiencia de la UNCTAD en materia de elaboración del Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas, de carácter no vinculante, que ha resultado instructiva a este respecto.

6. Los requisitos concretos en materia de fomento de la capacidad son los siguientes:

a) Directrices y descripciones de los cometidos, las funciones, las facultades y las responsabilidades de los organismos nacionales de regulación de la competencia de los países que ya disponen de autoridades y legislación en materia de competencia;

b) Prestación de asistencia jurídica y asesoramiento sobre políticas, con el apoyo de expertos nacionales que conozcan bien su propio sistema jurídico nacional y la estructura político-administrativa del país con respecto a:

i) La identificación de la estructura legal y los elementos sustantivos que se deben incluir en la legislación;

ii) Los conceptos jurídicos relacionados con la competencia, esto es, las prácticas anticompetitivas, las fusiones, los cárteles intrínsecamente nocivos, el abuso de posición dominante, la protección de los consumidores, los monopolios estatales, los objetivos de la regulación, etc.;

iii) La autonomía y la estructura administrativa de la autoridad encargada de la competencia, incluida la aclaración del concepto de independencia administrativa con respecto al poder ejecutivo, las fuentes presupuestarias y la aplicación de las normas que rigen la administración pública al personal de la autoridad reguladora de la competencia, etc.;

iv) Las acciones administrativas, penales y civiles, y las penas correspondientes, incluida la atribución y el alcance de la responsabilidad penal y civil, así como la responsabilidad por las infracciones a la legislación nacional en materia de competencia, las normas procesales aplicables y el proceso de apelación, etc.; y

v) Los procedimientos para el intercambio de información y la cooperación con las autoridades reguladoras de la competencia de otros países.

7. La asistencia técnica y el fomento de la capacidad son importantes para superar estos problemas a fin de ayudar a los países receptores a crear organismos reguladores de la competencia eficaces y eficientes. Durante más de dos décadas, la UNCTAD y otras organizaciones internacionales, como la OCDE y la RIC y los organismos reguladores de la competencia más avanzados, han tratado de mejorar la capacidad de los nuevos organismos reguladores de la competencia de todo el mundo. En el capítulo II se examinan las actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por estas entidades.

II. Actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad a cargo de organizaciones internacionales y otras entidades

A. Actividades de fomento de la capacidad a cargo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

8. La OCDE tiene una División de la Competencia en la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales⁶. Los organismos encargados de la competencia en los países miembros participan en las actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad llevadas a cabo por esta organización. Además, los países no miembros pueden participar en algunas actividades, como el Foro Mundial de la Competencia, el Foro Latinoamericano sobre Competencia y las actividades organizadas por los centros regionales de la OCDE sobre la competencia en Hungría y la República de Corea.

9. La mayor parte de las actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la OCDE consiste en seminarios y talleres⁷. La OCDE presta una gama completa de servicios, que incluyen estudios de casos, seminarios sobre el procesamiento de cárteles, manipulación de licitaciones y contratación pública, análisis de fusiones, abuso de posición dominante, redacción de leyes, estudios sobre la regulación de sectores específicos, capacitación judicial y sesiones de información de alto nivel sobre temas de políticas, tales como la reducción de restricciones innecesarias en las leyes y reglamentos sobre la competencia⁸. Además, desde 2003 la secretaría de la OCDE ha organizado exámenes entre homólogos de las políticas de competencia de varios Estados miembros y no miembros⁹.

B. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la Red Internacional de Competencia

10. Creada en octubre de 2001 por funcionarios de 14 países, la Red Internacional de Competencia (RIC) es una red informal integrada por 107 organismos de regulación de la

⁶ "RIC (2010). Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities Conducted by International Organizations, Vice Chair for International Coordination" (Primer borrador de trabajo), diciembre de 2010.

⁷ OCDE (2003). Capacity-Building for Effective Competition Policy in Developing and Transitioning Economies. *OECD Journal of Competition Law and Policy*. Vol. 4. ISSN 1560-7771, 2003.

⁸ Se puede consultar información más detallada sobre las actividades de fomento de la capacidad de la OCDE en su sitio web: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40382958_1_1_1_1_1_1,00.html.

⁹ RIC, Report on Technical Assistance and Capacity Building Activities conducted by International, *op.cit.* para el examen entre homólogos de las políticas de competencia realizado por la OCDE.

competencia de todo el mundo, con el propósito común de abordar las cuestiones de aplicación práctica de la legislación sobre la competencia y cuestiones de políticas¹⁰. La RIC lleva a cabo sus actividades mediante seminarios interactivos sobre los instrumentos, las técnicas y las prácticas que la Red recomienda. Además, ha desarrollado proyectos relacionados con la asistencia técnica y con los problemas a que hacen frente los organismos de creación más reciente.

11. La RIC brinda a los jefes y al personal superior de los organismos reguladores de la competencia un foro para examinar los mecanismos operativos de esos organismos, reconociendo que los detalles operativos y de organización pueden afectar a los resultados sustantivos. La RIC inició en 2007-2008 un proyecto sobre la eficacia de los organismos, con el objetivo de analizar la relación entre la definición de las prioridades, la asignación de recursos y la eficacia de las decisiones, y la eficacia general del organismo. En un seminario de alto nivel sobre la eficacia de la aplicación del derecho de la competencia, llevado a cabo los días 22 y 23 de enero de 2009, los miembros de la RIC examinaron distintos enfoques y métodos para la planificación de la organización y sus ventajas relativas.

C. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo

12. El Grupo del Banco Mundial promueve el crecimiento económico y la reducción de la pobreza mediante el fomento de un desarrollo de base amplia y sostenible¹¹. Para lograr esos objetivos, es necesario aumentar las inversiones y la productividad. Es fundamental el fomento de mercados competitivos y la movilidad de recursos de usos productivos de menor a mayor valor. En este sentido, el Banco Mundial realiza actividades en la esfera de la investigación de políticas y el fomento de la capacidad en relación con las cuestiones de la política de competencia. Su Departamento de Investigaciones sobre Desarrollo ha dado a luz varias publicaciones sobre el derecho y la política de competencia. Esas publicaciones se utilizan para promover el diálogo sobre políticas con sus clientes. El Banco Mundial también organiza talleres de promoción y seminarios de capacitación en países en desarrollo de todo el mundo. Además, las cuestiones relativas a la política de competencia figuran en la mayoría de los proyectos y programas concebidos para ayudar a sus clientes a mejorar su desarrollo económico.

13. El Banco Asiático de Desarrollo presta apoyo a sus Estados miembros en la esfera del derecho y la política de la competencia. Este apoyo consiste en actividades de formación y seminarios relacionados con la política de competencia, y en proyectos destinados a ayudar a los beneficiarios a fomentar su capacidad a fin de aplicar eficazmente su derecho de la competencia¹². El Banco Interamericano de Desarrollo presta asistencia a sus Estados miembros sobre política y derecho de la competencia. Desde 2003, ha organizado un foro que reúne a los responsables de las cuestiones de competencia y a los reguladores del sector de más de 25 países, principalmente de la región de América Latina. Este foro se organiza en cooperación con la OCDE¹³.

¹⁰ RIC, *A Statement of Achievements through April 2010*; se puede consultar en:

<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc630.pdf>.

¹¹ Shyam Khemani (2004). *"Peer Review" and Other Assessment Mechanisms Relating to Competition Policy, Ad Hoc Meeting of Inter-Governmental Experts on Competition Policy*, UNCTAD, Ginebra (Suiza), 15 y 16 de julio.

¹² <http://www.adb.org/documents/reports/law-policy-reform/report-proceedings.pdf>.

¹³ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40393122_1_1_1_1_1_1,00.html.

D. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la Cooperación Económica Asia-Pacífico

14. La Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP) tiene un Grupo sobre derecho y política de la competencia que depende de su Comité Económico. Sus miembros participan en actividades de fomento de la capacidad y también elaboran informes y estudios; la información está a disposición de todos ellos.

E. Actividades de fomento de la capacidad llevadas a cabo por la Consumer Unity and Trust Society International

15. La Consumer Unity and Trust Society International (CUTS) es una organización no gubernamental (ONG) dedicada, entre otras funciones, a las cuestiones de competencia, inversión y regulación económica. Mediante sus proyectos "7-Up" la CUTS llevó a cabo actividades de investigación y de promoción sobre la política de competencia en países en desarrollo que habían adoptado el derecho de competencia en África subsahariana y Asia meridional¹⁴.

F. Actividades de fomento de la capacidad y cooperación técnica llevadas a cabo por Estados miembros

16. En esta sección se ofrece un resumen de las respuestas enviadas por los Estados miembros a la secretaría de la UNCTAD, que les había solicitado información sobre las actividades de cooperación técnica en la esfera del derecho y la política de la competencia llevadas a cabo entre 2009 y 2011. Los detalles del cuestionario se pueden consultar en el sitio web de la UNCTAD dedicado al 11º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia.

1. Asistencia prestada por donantes

17. En esta sección se examinan las actividades llevadas a cabo por donantes e instituciones en el período 2010-2011.

18. **Australia** prestó asistencia a Filipinas, Hong Kong (China), Papua Nueva Guinea y Viet Nam. La asistencia consistió en viajes de estudio organizados para funcionarios de los países receptores, y un seminario de capacitación sobre investigaciones.

19. Se prevé un hermanamiento de las autoridades reguladoras de la competencia entre **Austria** y la República de Moldova.

20. A partir de 2009, la **Comisión Europea** ha ampliado su asistencia a los países receptores a fin de fortalecer su capacidad para aplicar eficazmente el derecho de la competencia. En este sentido, se han beneficiado de la asistencia de la Comisión Europea los siguientes países: Albania, Bosnia y Herzegovina, China, Croacia, Egipto, Georgia, India, Jamahiriya Árabe Libia, Kosovo, Montenegro, República de Moldova, Serbia, Singapur, Túnez, Turquía y Ucrania. La asistencia incluyó talleres y seminarios de capacitación sobre las cuestiones del derecho y la política de competencia (cárteles, abuso de posición dominante, ayuda estatal, programas de indulgencia y directrices para la aplicación de multas, control de funciones, etc.).

21. **Alemania, Francia e Italia** han establecido un proyecto de hermanamiento para fortalecer la capacidad de Argelia en materia de derecho y política de la competencia.

¹⁴ CUTS (2003), Pulling Up our Socks, Jaipur (India).

Francia prevé prestar asistencia a los países emergentes para fortalecer las relaciones entre sus organismos de regulación de la competencia y las instituciones reguladoras del sector y las instituciones judiciales.

22. **Alemania** informó de que la Bundeskartellamt participa frecuentemente en proyectos de asistencia técnica o de fomento de la capacidad. Este organismo actúa especialmente en los denominados "proyectos de hermanamiento", iniciados y financiados por la Unión Europea. Estos proyectos apoyan las asociaciones entre las autoridades administrativas de Estados miembros de la Unión Europea y Estados que no son miembros de la Unión Europea, con el objeto de establecer estructuras públicas eficientes, intercambiar conocimientos especializados y desarrollar una cooperación a largo plazo. Gracias a estos proyectos, la Bundeskartellamt ha prestado recientemente asistencia a China, Malasia, Marruecos, Mongolia, Rumania, Serbia y Tailandia.

23. **Hungría** apoyó proyectos de hermanamiento para el fortalecimiento de la aplicación del derecho y la política de la competencia en Albania y Ucrania, respectivamente.

24. El **Japón** indicó que su asistencia a países receptores se lleva a cabo mediante cursos de formación y seminarios, formación en grupo, teleconferencias y adscripción de asesores residenciales. China, Filipinas, Indonesia y Viet Nam han sido beneficiarios de esta asistencia. Este año, el Japón tiene previsto organizar las siguientes actividades: a) un curso de formación de CEAP sobre política de competencia (octubre de 2011); b) un curso de formación en grupo sobre derecho y política de la competencia destinado a varios países (agosto y septiembre de 2011); c) un curso de formación sobre derecho y política de la competencia para Indonesia (febrero y marzo de 2011) y Viet Nam (mayo y junio de 2011); d) una conferencia a cargo de un asesor residencial en un seminario en Indonesia (enero de 2011); y e) una exposición a cargo de un asesor residencial enviado por el Japón, en el seminario de Viet Nam.

25. **Portugal** ayudó a Mozambique en el proceso de redacción de su legislación sobre la competencia. También participa activamente en el Programa internacional de capacitación de la autoridad de regulación de la competencia de Portugal. Este programa, iniciado en noviembre de 2010, es un programa de capacitación que combina la formación en lo que respecta a los sistemas de regulación de la competencia aplicados en Portugal, otros países europeos y a nivel internacional; a la estructura y las actividades del organismo de regulación de la competencia de Portugal, y a la formulación de políticas y el entorno reglamentario de este país. Este programa experimental acogió a dos funcionarios encargados de la competencia procedentes del CADE para un programa de capacitación de dos semanas de duración, y tuvo una respuesta muy positiva. El organismo de regulación de la competencia de Portugal prevé celebrar un seminario con la autoridad encargada de la competencia de la Federación de Rusia, en Lisboa, respecto de las normas sobre la competencia de Portugal y la Federación de Rusia, para empresas rusas que operan en Portugal y para empresas portuguesas que exportan a la Federación de Rusia, respectivamente. En el Foro Ibérico de la Competencia de 2011, el organismo regulador de la competencia de Portugal, en colaboración con la Comisión Nacional de la Competencia de España, organizará seminarios sobre los sistemas de competencia de Portugal y de España, haciendo hincapié en los programas de indulgencia respectivos. En 2011 también se celebrará una reunión, en el organismo de regulación de la competencia de Portugal, con una delegación de la administración estatal de industria y comercio de China.

26. **España** ha estado prestando asistencia a países latinoamericanos y a China, Egipto y Marruecos. Esta asistencia incluye cursos de formación y seminarios sobre el derecho y la política de la competencia (por ejemplo, introducción a la defensa de la competencia, los programas de indulgencia y el cálculo de las sanciones) y la organización de un viaje de estudios para funcionarios del organismo de regulación de la competencia de Marruecos.

27. **Suiza** sigue prestando asistencia a países latinoamericanos y a Viet Nam en materia de derecho y política de la competencia. Su asistencia a países de América Latina se presta por conducto del programa COMPAL de la UNCTAD. En 2011, tiene previsto proporcionar al organismo de regulación de la competencia de Viet Nam una guía práctica sobre el comportamiento abusivo y ayudar en la preparación de un estudio de mercado para el sector farmacéutico de Viet Nam.

28. Los **Estados Unidos** tienen una gran experiencia en materia de derecho y política de la competencia, que se sigue utilizando para mejorar la labor de los organismos reguladores de la competencia recientemente creados en todo el mundo. Esa asistencia consiste en el suministro de información sobre prácticas anticompetitivas, con inclusión de estudios sobre esas prácticas, asistencia en el proceso de redacción de la legislación de regulación de la competencia, ayuda para la revisión o reforma de esa legislación, servicios de asesoramiento para la creación de autoridades reguladoras de la competencia, seminarios de introducción sobre la función de la competencia en la promoción del desarrollo, seminarios y talleres sobre la aplicación del derecho de la competencia y realización de exámenes voluntarios entre homólogos sobre el derecho y la política de la competencia. A este respecto, han recibido la asistencia de los Estados Unidos los siguientes países: Barbados, Brasil, Bulgaria, Camboya, China, Costa Rica, Kenya, Viet Nam, Hungría, Turquía, Senegal, India, Federación de Rusia, Zambia, Filipinas, República Unida de Tanzania, Indonesia, Pakistán, Paraguay, Santa Lucía, Perú, República de Corea, Singapur, México, Egipto, Ghana, Panamá y Hong Kong (China). En 2011, se prevé prestar asistencia a la India, la República Dominicana, Indonesia, Viet Nam, la República Checa y la Federación de Rusia.

2. Asistencia comunicada por los países receptores

29. Burkina Faso elogió la asistencia recibida de la UNCTAD e indicó que necesitaba más asistencia de otros asociados para mejorar su capacidad de hacer cumplir su legislación sobre la competencia.

30. La Comisión de la Competencia del Camerún tiene grandes expectativas respecto de un estudio financiado este año por la UNCTAD sobre la situación de la competencia en la economía del país. Los resultados del estudio se utilizarán para una mejor aplicación de la legislación nacional sobre la competencia.

31. Malasia ha organizado recientemente varios talleres y seminarios de capacitación en materia de derecho y política de la competencia, a saber: a) un seminario de capacitación sobre el costo y los beneficios de la política de competencia (mayo de 2009); b) un seminario sobre los enfoques, las metodologías y las técnicas del derecho de la competencia (agosto de 2009); c) un seminario sobre los problemas que afectan a la aplicación del derecho de la competencia (noviembre de 2009); d) un curso de formación sobre la forma de medir los efectos de los organismos reguladores de la competencia sobre el desarrollo económico (diciembre de 2009); e) un seminario sobre la relación entre la política de la competencia, la política industrial y la función de las autoridades reguladoras de la competencia en la contratación pública (2010); y f) un seminario de capacitación sobre los enfoques, las metodologías y las técnicas de investigación y aplicación a cargo de los organismos reguladores de la competencia (2010).

32. El Consejo de la Competencia de Marruecos ha recibido asistencia técnica de la Bundeskartellamt gracias a un proyecto de hermanamiento entre Marruecos y esta institución. El proyecto se firmó en 2007 y tiene una duración de tres años. Esta asistencia consiste en la organización de varios talleres y seminarios de capacitación en materia de derecho y política de la competencia, y viajes de estudios (a Francia, España y Polonia) de funcionarios del organismo de regulación de la competencia de Marruecos.

33. Los funcionarios de todos los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) asistieron al seminario de fomento de la capacidad organizado por el Grupo de expertos sobre la competencia, dedicado a los enfoques, metodologías, técnicas y mejores prácticas conexas o prácticas susceptibles de reproducción en materia de investigación y aplicación, que contó con la contribución financiera de Alemania. También asistieron al seminario sobre política de la competencia, celebrado en Singapur en 2010 y organizado por la Iniciativa de comercio transregional Unión Europea-ASEAN.

34. El Senegal indicó que su organismo de regulación de la competencia contaba con la asistencia de la Comisión de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, en cooperación con la UNCTAD.

35. Se estableció un proyecto, de 36 meses de duración, financiado por la Unión Europea, para ayudar a la Comisión para la protección de la competencia de Serbia. El objetivo de este proyecto era ayudar al Gobierno de Serbia, el Ministerio de Comercio y Servicios y la Comisión para la protección de la competencia en sus esfuerzos encaminados a cumplir los requisitos del Proceso de Estabilización y Asociación en la esfera de la competencia, y ayudar a la sociedad serbia a establecer una nueva filosofía y cultura de la competencia, con todos los beneficios que ello podría aparejar. La OCDE también presta asistencia en materia de fomento de la capacidad y también propone políticas a Serbia mediante cursos organizados en el centro regional de Hungría, para funcionarios de organismos reguladores de la competencia y otras entidades gubernamentales, reguladores del sector, jueces y otros funcionarios.

G. Enfoque de la UNCTAD en materia de asistencia técnica y fomento de la capacidad

36. Desde la adopción del Conjunto de las Naciones Unidas en 1980, la UNCTAD ofrece actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia a los países en desarrollo y los países menos adelantados, así como a las economías en transición, en función de las solicitudes recibidas y los recursos disponibles. La asistencia técnica de la UNCTAD también se presta como seguimiento de las recomendaciones derivadas de los exámenes voluntarios entre homólogos en materia de política de la competencia, iniciados en 2005.

37. En 2007, los Estados miembros exhortaron a la UNCTAD a que examinara la "necesidad de consolidar los proyectos de cooperación técnica", y pidieron a la secretaria "que, en consulta con los Estados miembros, inici[ara] el proceso de establecimiento de los fondos fiduciarios de carácter temático entre las divisiones y dentro de ellas"¹⁵. En respuesta a esta decisión, y a fin de racionalizar las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD y aumentar sus efectos, la secretaria adoptó dos iniciativas: a) una ampliación del programa COMPAL, que aumentó de cinco a diez el número de países receptores; y b) el lanzamiento del Programa de Defensa de la Competencia para África (AFRICOMP). Además, la UNCTAD adoptó un enfoque pluridimensional en materia de fomento de la capacidad y asistencia técnica.

¹⁵ UNCTAD (2010). Examen de la aplicación y ejecución del Conjunto. Nota de la secretaria de la UNCTAD. Sexta Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, Ginebra, 8 a 12 de noviembre de 2010.

1. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia

38. Durante los últimos treinta años, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia pidió a la secretaría que preparase un examen actualizado de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica, teniendo en cuenta la información facilitada por los Estados miembros. En consecuencia, se solicita a los Estados miembros que faciliten a la secretaría información sobre las actividades de cooperación técnica y los servicios de asesoramiento y formación en la esfera de la política de competencia, a fin de que la secretaría pueda preparar el examen actualizado. En particular, se solicita información sobre:

- a) La cooperación técnica prestada o prevista por los Estados y los organismos internacionales, de forma bilateral o multilateral, indicando las prioridades y las posibilidades de prestar esa asistencia;
- b) La asistencia bilateral o multilateral recibida por los Estados; y
- c) La asistencia técnica solicitada por los países en desarrollo y los países con economías en transición, indicando las esferas o cuestiones concretas en materia de derecho y política de la competencia a las que conceden un carácter prioritario.

2. Asistencia *ad hoc*

39. Además de los dos programas regionales, COMPAL y AFRICOMP, la UNCTAD presta asistencia con carácter *ad hoc*. Con respecto a esta asistencia y asesoramiento, la UNCTAD lleva a cabo un cuestionario anual para recabar, entre otras cosas, descripciones de las actividades de asistencia técnica, el modo de prestación y de financiación y evaluaciones de la necesidad de esas actividades y de los mecanismos de ejecución más eficaces.

40. En el cuestionario se pide a los países beneficiarios la siguiente información:

- a) Datos sobre los tipos y la frecuencia de la asistencia técnica recibida y sus necesidades actuales en este ámbito;
- b) Sus opiniones sobre los tipos más útiles de asistencia, las características necesarias de los proveedores de asistencia técnica, distinguiendo entre los del sector público y los del sector privado; y
- c) Sus opiniones sobre la necesidad de una mayor coordinación entre los proveedores.

41. En resumen, los organismos beneficiarios confirman la opinión de que necesitan más, y no menos, asistencia técnica. A este respecto, expresan el deseo de recibir prácticamente todas las formas de asistencia, aunque las necesidades indicadas varían en función del grado de evolución de la política de competencia de cada país. Por lo tanto, los países que están actualmente redactando leyes sobre la competencia señalan la necesidad de recibir asistencia para esta tarea. Es interesante señalar que algunos países que tienen más experiencia también han solicitado esa asistencia, ya que se proponen introducir modificaciones en su legislación o redactar normas reglamentarias. Algunos países, entre los que también predominan los que tienen poca experiencia en la aplicación del derecho de la competencia, señalan la necesidad de recibir asistencia para diseñar sus instituciones encargadas de la aplicación. Muchos organismos identificaron las siguientes áreas que revestían importancia para ellos:

- a) La tramitación de las investigaciones, especialmente con respecto a las empresas multinacionales;

- b) El desarrollo de una base de datos con información relacionada con la competencia;
- c) La promoción de la competencia;
- d) La relación del derecho de la competencia con otras leyes relacionadas con la competencia, como las relativas a la protección de los consumidores, la constitución de empresas, los derechos de propiedad intelectual, los servicios públicos, el comercio y los aranceles, etc.

42. Un elemento importante que a veces se pasa por alto en materia de asistencia técnica sobre la política de competencia es la provisión de materiales escritos orientados a los países en desarrollo. Entre las contribuciones de la UNCTAD en esta esfera figuran la Ley modelo sobre la competencia, el Manual de legislación sobre la competencia y sus comentarios, el Manual sobre la formulación y aplicación de la política de competencia, el Manual sobre instrumentos de investigación en casos de competencia, e informes sobre la política de competencia elaborados por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. (En el capítulo IV *infra* se ofrecen más detalles.)

43. En el plano nacional, la UNCTAD presta asistencia técnica relacionada con la preparación, aprobación, revisión o aplicación de la legislación nacional sobre competencia, mediante el fomento de la capacidad institucional nacional para hacer cumplir efectivamente el derecho de la competencia. En consecuencia, la UNCTAD organiza:

- a) Asistencia en la preparación de leyes sobre la competencia y leyes de protección del consumidor, y legislación conexas;
- b) Reuniones consultivas para examinar los proyectos de leyes sobre la competencia con representantes de los gobiernos. Estas actividades representan un paso esencial en la adopción de la legislación sobre la competencia;
- c) Cursos intensivos sobre el derecho y la política de la competencia, con inclusión de cursos de formación sobre la obtención de pruebas en casos de competencia;
- d) Cursos de formación para jueces sobre cuestiones relacionadas con el derecho y la política de la competencia;
- e) Cursos de formación sobre la aplicación del derecho de la competencia destinado a comisionados nombrados recientemente; y
- f) Estudios e informes sobre un posible marco de cooperación en materia de política de la competencia, el comercio y cuestiones conexas, para grupos de integración regional.

3. Cooperación con agrupaciones regionales

44. La Subdivisión de Competencia y Protección del Consumidor dispone de una extensa red de asociados con los que se ejecutan muchas de las actividades analíticas y de fomento de la capacidad. A través del Grupo Intergubernamental de Expertos, la Subdivisión ha establecido una cooperación permanente con las autoridades nacionales encargadas de la competencia y con expertos en competencia de todo el mundo. Esta labor se ve reforzada en determinados países por actividades de fomento de la capacidad a nivel nacional y, más recientemente, mediante la realización de exámenes voluntarios entre homólogos. La Subdivisión también coopera con ONG, la sociedad civil y el sector privado. Al tiempo que la UNCTAD realizaba actividades de cooperación técnica y fomento de la capacidad, tanto a escala nacional como en el marco de actividades regionales y subregionales, se han estrechado las relaciones con las agrupaciones de integración regional de los países en desarrollo a fin de apoyar el desarrollo y la aplicación de la política regional de la competencia.

45. En este sentido, la UNCTAD ha trabajado en estrecha relación con numerosas organizaciones regionales sobre cuestiones relacionadas con la competencia y las políticas relativas a los consumidores. Esas agrupaciones incluyen la CARICOM, la CEMAC, el COMESA, la CEDEAO, la UAAM, la SADC y la UEMAO. La UNCTAD presta apoyo a esas instituciones en las esferas siguientes:

- a) Preparación de normas sobre la competencia;
- b) Organización de cursos de formación sobre el derecho y la política de la competencia;
- c) Capacitación de jueces;
- d) Seminarios de capacitación sobre técnicas de investigación en la evaluación de los asuntos de competencia; y
- e) Seminarios de formación sobre instrumentos de investigación en casos de denuncias presentadas por los consumidores, etc.

a) Asistencia prestada mediante proyectos regionales específicos

46. Como se indicó en la introducción, a fin de racionalizar las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD y aumentar sus efectos, la secretaría adoptó dos iniciativas: una ampliación del programa COMPAL y el lanzamiento de un programa de defensa de la competencia para África (AFRICOMP).

i) COMPAL

47. COMPAL es un programa sobre las políticas de competencia y de protección del consumidor para América Latina, apoyado por la Secretaría de Asuntos Económicos (SECO) de Suiza. COMPAL tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de los sistemas de competencia y de protección de los consumidores en los países beneficiarios. Su objetivo fundamental es contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas locales, incluidas las del sector no estructurado, así como promover el bienestar de los consumidores. El programa presta asistencia técnica en la esfera de la competencia y la protección del consumidor, como instrumentos para el desarrollo sostenible. Cinco países latinoamericanos (Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Perú) se beneficiaron de este proyecto desde su primera fase (2005-2008). Durante la segunda fase (COMPAL II: 2009-2013), el programa se ha ampliado a diez países latinoamericanos, incluyendo así a Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Uruguay y la República Dominicana¹⁶. Una evaluación externa del programa lo consideró un "modelo para la asistencia técnica".

ii) AFRICOMP

48. El nuevo programa de defensa de la competencia para África (AFRICOMP) se lanzó oficialmente en Ginebra el 22 de junio de 2009. AFRICOMP es un planteamiento eficaz para satisfacer la creciente demanda de asistencia para la redacción y aplicación de leyes y políticas de competencia y de defensa del consumidor, y la también creciente demanda de instituciones de apoyo y fomento de la capacidad, así como de promoción en las esferas de la competencia y la protección del consumidor. Incluye actividades nacionales y regionales

¹⁶ Para obtener más información sobre el programa COMPAL, véase el "Examen de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia". Estudio realizado por la secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.I/CLP/5), 27 de abril de 2009. Se puede consultar en http://www.unctad.org/en/docs/ciclpd5_en.pdf. Además, se puede visitar el sitio web de COMPAL: <http://compal.unctad.org>.

y hace hincapié en la creación y utilización de conocimientos especializados nacionales y regionales.

49. En el plano nacional, esto abarca:

- a) Apoyo para la elaboración de marcos jurídicos institucionales en materia de competencia y protección del consumidor;
- b) Apoyo para la creación o el fortalecimiento de instituciones nacionales de competencia y de protección del consumidor;
- c) Asistencia para el desarrollo de las aptitudes y los conocimientos especializados necesarios para aplicar eficazmente las leyes y políticas de competencia y de protección del consumidor; y
- d) Asistencia para el desarrollo de empresas y culturas de prestación de servicios orientadas hacia la competencia y la protección del consumidor.

50. En el plano regional, esto incluye:

- a) Apoyo para la integración de los marcos regionales de competencia y protección del consumidor en los sistemas jurídicos nacionales; y
- b) Apoyo para el funcionamiento eficaz de las instituciones regionales de competencia y protección al consumidor.

51. El programa AFRICOMP está abierto a los países del África subsahariana (en función de la disponibilidad de fondos). Hasta ahora, un grupo inicial de cinco países participa en el programa (Ghana, Lesotho, Malawi, Swazilandia y Zambia). Otro grupo de cinco países participa activamente en el programa, sobre la base de otras fuentes de financiación.

4. Exámenes entre homólogos y seguimiento

52. Con el objeto de asegurar la coherencia entre el conjunto de enfoques gubernamentales sobre privatización y liberalización del comercio y los regímenes de inversión, la UNCTAD ha empezado a organizar exámenes voluntarios *ad hoc* entre homólogos sobre legislación y política de la competencia. Estos exámenes constituyen un foro ideal para determinar la manera en que las reformas económicas pueden promover el desarrollo y garantizar que los mercados funcionen en beneficio de los pobres. Desde la Quinta Conferencia de Examen de las Naciones Unidas se ha examinado a los siguientes países: Kenya y Jamaica (2005), Túnez (2006), Costa Rica (2008), Indonesia (2009) y Armenia (2010). Se prevé examinar la política de competencia de Serbia en el 11º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, en julio de 2011. El octavo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sirvió de marco en el que la UNCTAD pudo llevar a cabo un examen voluntario entre homólogos sobre la legislación y la política de la competencia de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) y sus ocho Estados miembros. Era la primera vez que se examinaba la política de la competencia de una agrupación regional, y la experiencia puso de manifiesto las dificultades y las oportunidades que tienen ante sí los países en desarrollo para reforzar sus programas de cooperación e integración regional. Los exámenes entre homólogos se han convertido en una parte apreciada de la labor de la UNCTAD en materia de asistencia técnica. El examen dio lugar a una serie de recomendaciones para que la aplicación de la legislación fuera más eficaz a escala regional y nacional, así como a través de la UNCTAD, fomentando así la capacidad de cumplimiento y promoción de la política de competencia.

III. Evaluación de la eficacia del fomento de la capacidad

53. La determinación de la mejor forma de diseñar programas de asistencia técnica que puedan interactuar con los organismos reguladores de la competencia de reciente creación y con restricciones financieras es una tarea difícil y compleja. Exige contar con información y datos que pueden ser difíciles de obtener. Mientras tanto, algunos agentes que actúan en esta esfera y expertos académicos han llevado a cabo evaluaciones a posteriori de programas ejecutados a comienzos de la década de 1990. Entre esos agentes, la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos han tratado de llevar a cabo una evaluación de sus más de 100 experiencias en la prestación de asistencia técnica a sus homólogos de todo el mundo. Otras organizaciones internacionales y académicos también han comenzado a abordar esta cuestión.

A. Las experiencias de la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia¹⁷

54. En febrero de 2008, la Comisión Federal de Comercio y la División Antimonopolios del Departamento de Justicia organizaron un taller público sobre los programas de asistencia técnica para ayudar a países extranjeros a elaborar sus leyes y políticas sobre competencia y protección del consumidor. Ese taller fue la primera autoevaluación pública y exhaustiva de sus programas de asistencia técnica. Generó muchas ideas valiosas, en particular la importancia de la planificación, la función vital que las relaciones de cooperación desempeñan en la prestación de asistencia técnica, la necesidad de un compromiso a largo plazo (incluida la importancia de prestar asistencia a los organismos de regulación de la competencia incluso a medida que maduran) y el valor de los programas integrales que incluyen la capacitación para prestar apoyo a las instituciones (por ejemplo, el poder judicial, los organismos reguladores y el sector privado) que desempeñan una función decisiva para asegurar el éxito de un régimen de la competencia. El taller recomendó cinco temas generales que deberían guiar las futuras actividades de asistencia técnica de los organismos:

a) Un buen programa de asistencia técnica es el que se centra en lo que se proporciona a los receptores y también en lo que se puede aprender de ellos. Es importante destacar que la asistencia técnica prestada por los organismos puede servir como un primer paso fundamental para crear una relación eficaz y a largo plazo en la cual el organismo que presta la asistencia y el organismo receptor cooperan sobre asuntos y cuestiones de interés común después de que el programa formal de asistencia técnica haya finalizado.

b) La asistencia técnica tiene la máxima eficacia cuando existe un compromiso a largo plazo entre la entidad que presta la asistencia y la que la recibe. Se necesitan al menos diez años para que los proveedores de asistencia adquieran un conocimiento adecuado de las condiciones locales, establezcan su credibilidad y apoyen la formación de sólidas relaciones personales.

c) No se debe dejar de lado la prestación de asistencia técnica a organismos e instituciones de apoyo más evolucionados. Los organismos que tienen una existencia de varios años, pero que aún no han llegado a un nivel comparable al de los organismos que

¹⁷ Véase Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, *A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance*, 6 de febrero de 2008; se puede consultar en <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

prestan la asistencia, pueden beneficiarse sustancialmente de una asistencia técnica específica.

d) La cooperación entre los donantes, los proveedores de asistencia y los receptores es beneficiosa, y es mucho lo que se puede hacer al respecto. Los organismos proveedores y los receptores deben trabajar conjuntamente con asesores no gubernamentales.

e) La planificación y la evolución continua de la eficacia de los programas de asistencia técnica son esenciales. Los donantes, los proveedores de asistencia y los organismos receptores deben participar activamente en este proceso.

B. Estudios realizados por organizaciones internacionales

1. OCDE¹⁸

55. En 2004, la OCDE publicó una nota sobre los retos y obstáculos a que hacen frente las autoridades reguladoras de la competencia para lograr un mayor desarrollo económico mediante la promoción de la competencia. Esta nota incluía un amplio análisis de una circunstancia a la que hacen frente todos los nuevos organismos encargados de la competencia: la falta de una cultura de la competencia en el país.

56. La OCDE ha realizado desde 2001 varios exámenes entre homólogos de organismos reguladores de la competencia de reciente creación. De esos exámenes se desprendió que en prácticamente todos los países la legislación inicial en materia de competencia era insuficiente en algún aspecto.

57. Otros problemas eran comunes, pero no universales. Varios países, pero no todos ellos, tenían recursos financieros insuficientes, lo que ocasionaba una alta rotación de personal. Algunos países cuyas leyes incluían el examen de las fusiones carecían de procedimientos eficaces para tratarlas, bien porque los umbrales de notificación eran bajos o por la falta de una notificación previa a la fusión o una estructura institucional ineficiente.

58. Algunos países experimentaron retrasos e ineficiencia en los exámenes judiciales. Algunos organismos que tenían otras responsabilidades además de la aplicación del derecho de la competencia —con inclusión de la competencia desleal, las medidas antidumping, las ayudas estatales, la contratación pública y la protección de los consumidores— comprobaron que dedicaban demasiado tiempo y recursos a estas últimas actividades y no los suficientes a la competencia, al menos en los primeros años.

59. En varios países el proceso de creación de relaciones de trabajo con los reguladores del sector era lento, mientras que unos pocos sobresalían en esta materia. La falta de independencia constituía un problema para algunos de esos organismos al principio, pero la situación iba mejorando con el tiempo, ya sea mediante una nueva legislación que creaba una independencia estructural o mediante la adquisición de hecho de esa independencia.

2. La Red Internacional para la Competencia (RIC)

60. El Grupo de trabajo sobre fomento de la capacidad y aplicación de la política de competencia de la RIC ha realizado un estudio detallado de la asistencia técnica prestada a los organismos de regulación de la competencia más recientes con el objeto de determinar la mejor manera de evaluar esta asistencia, e identificar los modelos de asistencia técnica

¹⁸ Esta sección se basa en OCDE (2009). Challenges faced by young competition authorities. Nota de la secretaría.

más eficaces en las distintas etapas de la evolución de un organismo de regulación de la competencia¹⁹. De ese estudio se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) El diseño de un programa exitoso de asistencia técnica requiere un proceso de colaboración flexible y activa entre el receptor, el donante y el proveedor de la asistencia.
- b) La evaluación de las necesidades de un nuevo organismo regulador de la competencia y del entorno en que este va a funcionar es un paso preliminar importante en el diseño de un programa de asistencia técnica eficaz.
- c) Las actividades que forman parte del proyecto de asistencia técnica deben estar claramente vinculadas a las metas y los objetivos del programa.
- d) Los proveedores de la asistencia técnica deben estar bien informados y tener experiencia acerca de la aplicación del derecho de la competencia. Es muy importante el hecho de trabajar o haber trabajado en un organismo de regulación de la competencia.
- e) La combinación de los elementos que constituyen la asistencia técnica debe reflejar la capacidad actual del organismo para absorber esa asistencia y debe evolucionar en consonancia con los cambios en la capacidad de absorción del organismo.
- f) Las asesorías a largo plazo y las pasantías o las misiones de estudio en el extranjero pueden ser elementos muy eficaces de los programas de asistencia técnica para un organismo más evolucionado.
- g) Las intervenciones a más corto plazo, como la asignación de asesores y la asistencia a talleres nacionales, regionales o internacionales, puede ser una forma útil de asistencia técnica para los organismos que tienen una limitada capacidad de absorción, y en los países que tienen niveles de desarrollo socioeconómico más bien bajos. No obstante, a medida que las condiciones mejoran, los beneficios de estas intervenciones disminuyen y se debe considerar la posibilidad de eliminarlas gradualmente.
- h) La asistencia para la redacción de disposiciones legislativas puede ser una forma especialmente útil de asistencia técnica a los países que tienen autoridades reguladoras de la competencia de reciente creación, organismos con personal de poca experiencia o en los que hay rotación del personal directivo, o para los países que tienen bajos niveles de desarrollo socioeconómico.
- i) La asistencia técnica tiene más probabilidades de obtener buenos resultados en los países que cuentan con un mayor grado de libertad de mercado, y menos probabilidades en las economías más controladas.
- j) La asistencia técnica puede ayudar a mejorar la posición de las autoridades encargadas de la competencia en relación con los gobiernos, el poder judicial, la sociedad civil, la comunidad de profesionales de la competencia y el sector empresarial.

3. Banco Mundial

61. En 2004, el Banco Mundial elaboró un informe basándose en el resultado de un cuestionario sobre la evaluación de las necesidades remitido a 48 organismos encargados de la competencia de países en desarrollo o en transición²⁰.

¹⁹ RIC (2007). *Finding related to technical assistance for newer competition agency*, mayo.

²⁰ Tomas Serebrisky (2004). What we know about competition agencies in emerging and transition countries? Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, N° 3221.

62. El análisis de ese cuestionario mostró que había diferencias importantes entre los mandatos de los organismos encargados de la competencia, los sectores exentos, la dotación de personal profesional y las necesidades en materia de capacidad.

C. Estudios académicos

63. Utilizando los datos de una encuesta sobre proyectos de asistencia técnica recopilados por el Grupo de trabajo de aplicación de la política de competencia de la Red Internacional para la Competencia durante 2004 y 2005, Evenett (2006)²¹ analizó si los efectos de cada tipo de asistencia técnica variaban en función de la capacidad de la autoridad receptora para absorber la asistencia técnica y del desarrollo socioeconómico del país receptor. Constató que no todas las formas de asistencia técnica son iguales en cuanto a sus efectos y que las repercusiones en el rendimiento de la autoridad receptora parecen variar sistemáticamente en función de la capacidad de absorción y el desarrollo económico.

64. En un estudio relativo a los medios para mejorar los organismos encargados de la competencia, Sokol (2009)²² llegó a la conclusión de que: a) las instituciones internacionales antimonopolio desempeñan un papel importante en la mejora de la capacidad del organismo; b) se deben destinar más recursos a la asistencia a largo plazo prestada por el personal de los organismos antimonopolio de los países desarrollados; c) la asistencia técnica será más eficaz si los requisitos de la misma son mejor comprendidos por los donantes y los receptores; y d) la mejora de la coordinación entre los distintos organismos ha demostrado ser sumamente eficaz para transmitir las normas antimonopolio y mejorar la capacidad. El trabajo sobre los aspectos prácticos de la coordinación y la cooperación cotidianas sobre las distintas cuestiones antimonopolio pueden mejorar la eficacia de los organismos de creación más reciente.

65. La utilización de una serie de datos de las respuestas de 38 organismos de la competencia que recibieron asistencia técnica en el período 1996-2003 permitió a Nicholson, Sokol y Stiegert²³ demostrar que las cuestiones de la oportunidad y la capacidad de absorción de determinadas formas de asistencia técnica dentro de una consideración de economía política más amplia maximizaba el efecto y la eficacia de la asistencia técnica prestada a los organismos de la competencia.

66. Otro estudio reciente se proponía evaluar la eficacia de los asesores a largo plazo y las intervenciones a corto plazo en materia de asistencia técnica y capacidad²⁴. Basándose en una encuesta de los organismos de la competencia que recibieron asesores a largo plazo e intervenciones a corto plazo, llevada a cabo por la Red Internacional para la Competencia en 2005, el estudio constató que los organismos receptores absorben mejor ambos tipos de asesoramiento cuando el jefe del organismo tiene el rango de ministro o un rango superior y/o cuando los organismos tienen facultades para promover enjuiciamientos. El estudio también comprobó que las relaciones bilaterales con los donantes obtenían resultados notablemente mejores en la ayuda a los organismos en su misión estratégica.

²¹ Simon J. Evenett (2006). *The Effectiveness of Technical Assistance, Socio-Economic Development, and the Absorptive Capacity of Competition Authorities*. Universidad de St. Gallen y CEPR, 31 de agosto.

²² D. D. Sokol (2009). *The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity*. Northwestern University Law Review, vol. 103, Nº 2.

²³ Nicholson, M. W., Sokol, D. D. y Stiegert, K. W. (2006). *Technical Assistance for Law and Economics: An Empirical Analysis in Antitrust/Competition Policy*. Legal studies research Paper Series, Paper Nº 1024, University of Wisconsin Law School, noviembre de 2006.

²⁴ Sokol, D. D. y Stiegert, K. W. (2008). *An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building*. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, Colegio de Europa. GCLC/02/08.

67. Un tema común de los estudios es que la situación del organismo de la competencia en el entorno político nacional afecta positivamente al valor de la asistencia técnica. Un estudio determinó que la asistencia técnica por sí misma eleva el estatus. Las relaciones a largo plazo entre los donantes y los receptores también revisten importancia y las que se mantienen con asesores a largo plazo pueden ser más eficaces que las de las intervenciones a corto plazo. Sin embargo, es conveniente utilizar métodos distintos para objetivos distintos y en etapas distintas del desarrollo de un nuevo organismo de la competencia.

IV. Retos

68. Además de las cuestiones mencionadas en los informes examinados en párrafos anteriores, y dado que la mayor parte de los organismos de la competencia están en la etapa inicial de la aplicación de sus leyes, estos tienen que superar muchos otros retos para crear bases sólidas que les permitan cumplir sus obligaciones legales con eficacia²⁵. Algunos de estos retos guardan relación con el funcionamiento del organismo encargado de la competencia. Otros son inherentes al entorno en el que funciona el organismo.

69. En lo tocante al funcionamiento del organismo de regulación de la competencia, en un estudio fundamental relativo a la forma en que los nuevos organismos encargados de la competencia aplican la legislación, William Kavacic (1997)²⁶ insistió en que el trasplante del estilo occidental del derecho de la competencia a una economía en desarrollo sería una iniciativa arriesgada. En efecto, los retos a que hacen frente estos países no existen en los países que tienen una larga experiencia en materia de política de competencia, es decir: la escasez de recursos disponibles para los nuevos organismos de la competencia; los limitados conocimientos locales sobre el derecho y la política de la competencia; la falta de una cultura de la competencia; sistemas judiciales deficientes, y un acceso limitado a la información empresarial.

70. En lo que respecta al entorno en el que funciona el organismo encargado de la competencia, la UNCTAD determinó lo siguiente²⁷:

a) El conflicto con otros objetivos de política. En algunos países en desarrollo, los gobiernos son reacios a hacer cumplir la legislación sobre la competencia porque, con razón o sin ella, consideran que esas medidas limitan innecesariamente la capacidad de los gobiernos para ejercer sus derechos soberanos de alcanzar otros objetivos de política. Por ejemplo, dado que uno de los principales objetivos de desarrollo de esos países consiste en generar oportunidades de empleo, tales países vacilarían en exponer a sus pequeñas y medianas empresas a la competencia extranjera debido a las posibilidades que ofrecen las primeras de generar oportunidades de empleo.

b) La resistencia de los intereses creados. Los empresarios son comprensiblemente reacios a que la rentabilidad se vea erosionada por el aumento de la competencia. Por consiguiente, no es raro que pidan al gobierno que mantenga barreras a la entrada y prácticas que facilitan la colusión. Por ejemplo, una asociación empresarial puede oponerse a toda solicitud presentada ante un órgano regulador por los competidores de sus

²⁵ Esta cuestión se examina a fondo en el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado "Foundations of an effective competition agency". Nota de la secretaria, 2011.

²⁶ Véase Kovacic, W. E. (1997), *Getting Started: Creating New Competition Policy Institution In Transition Economies*, 23 *Brooklyn Journal Of International Law* 403 (1997). Citado en OCDE, *Challenges Faced by Young Competition Authorities*, nota de la secretaria (2009), Foro Mundial de la Competencia, 19 y 20 de febrero de 2009.

²⁷ Adhikari, R. (2004). "Prerequisite for development-oriented competition policy implementation: A case study of Nepal" en Brusick, P. y otros (eds.) (2004). "Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries". UNCTAD, Ginebra.

miembros sin tener en cuenta los méritos de las solicitudes, como una manera de proteger las utilidades de sus miembros. Es importante que un nuevo organismo de la competencia tenga desde el principio capacidad para contrarrestar la influencia de los grupos de presión que promueven esas situaciones.

c) La falta de buena gobernanza. Una de las razones del fracaso de la mayoría de los países en desarrollo en la aplicación de medidas de política destinadas a fomentar el crecimiento económico es la falta de buena gobernanza. En esos países, la existencia de un nexo entre la política y las empresas, impulsado por la actitud de las personas que ejercen el poder, de tomar decisiones basándose en sus preferencias y conexiones personales y no en razones objetivas, ha agravado aún más este problema. En los países en desarrollo más pequeños, en los que las personas suelen conocerse entre sí bastante bien y existe una sólida tradición cultural de favorecer a los familiares, los amigos y los dirigentes, es casi imposible erradicar la corrupción y la mala gobernanza.

d) La tensión con reguladores de sectores determinados. A pesar de los enormes cambios registrados en la tecnología, varios sectores de la infraestructura de los países en desarrollo son monopolios naturales, debido al tamaño limitado de los mercados y a la falta de espíritu empresarial para realizar inversiones de riesgo en sectores que tienen largos períodos de gestación. Además, las autoridades encargadas de la competencia no tienen la capacidad necesaria para hacer frente a cuestiones complejas, tales como la política redistributiva (mediante subvenciones cruzadas) y las obligaciones de prestar servicios universales. Por consiguiente, los reguladores de determinados sectores seguirán desempeñando un papel importante velando por que los monopolios naturales no abusen de su posición en el mercado, y adoptando disposiciones óptimas para el suministro de bienes públicos, función para la que fueron creados. Aunque la jurisdicción concomitante no es infrecuente en los países desarrollados, constituye una fuente de tensión en los países menos adelantados debido a la falta de una clara delimitación de atribuciones y responsabilidades.

e) Limitaciones en materia de recursos y de capacidad. Las limitaciones de recursos y de capacidad son quizá algunos de los problemas más importantes a que hacen frente las autoridades reguladoras de la competencia en las economías en desarrollo. Si bien la reducida base de recursos se vincula a la crisis fiscal a que hacen frente los países menos adelantados y a la necesidad de equilibrar y establecer prioridades entre las distintas demandas que compiten por los fondos del presupuesto gubernamental, esto también es un reflejo de la falta de apoyo político a la política y el derecho de la competencia. La dependencia exclusiva de los fondos del Estado tiene un efecto desastroso en la capacidad de la autoridad encargada de la competencia, en lo que respecta a la calidad y cantidad de su personal, las oportunidades de capacitación y de desarrollo de los recursos humanos, y los servicios y la infraestructura de apoyo, y también socavan en gran medida su independencia. Al mismo tiempo, la dependencia, por ejemplo, de las tasas aplicables a las solicitudes de fusiones puede ofrecer incentivos para que se fijen umbrales demasiado bajos.

f) La falta de voluntad política y de independencia. Una característica común en la mayoría de los países en desarrollo es la falta de compromiso político y de apoyo a la política de competencia. Esto procede tanto del poder de los intereses creados como de la mala gobernanza en sentido general, como se indicó anteriormente. La falta de compromiso político se traduce en injerencia política en las actividades del organismo regulador de la competencia, lo que socava su independencia como órgano fiscalizador de la competencia. Se han identificado varias características del entorno en que funcionan los organismos reguladores de la competencia en los países en desarrollo. Muchas de esas características guardan relación con el entorno político y la resistencia a los posibles efectos redistributivos de una política de la competencia eficaz. Debido a estas condiciones, el

organismo encargado de la competencia a menudo carece de recursos y facultades suficientes. Sin embargo, como se observó en la sección anterior, si bien la asistencia técnica es más eficaz cuando el organismo encargado de la competencia tiene un estatus político más alto a nivel nacional, la asistencia técnica por sí misma puede elevar el estatus de ese organismo.

V. Temas de debate

71. Los delegados quizá deseen examinar las siguientes cuestiones para su examen durante la mesa redonda:

a) ¿Existen tipos o calendarios de asistencia técnica más eficaces para elevar el estatus político a nivel nacional de un organismo encargado de la competencia?

b) La duración óptima para que un proyecto de asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia sea eficaz se ha estimado en diez años, basándose en la experiencia de los Estados Unidos en la prestación de este tipo de asistencia. ¿Comparten los Estados miembros la misma experiencia?

c) La cooperación entre los donantes, los proveedores de asistencia y los receptores es beneficiosa. ¿Qué se puede hacer para que esta cooperación sea beneficiosa para todas las partes interesadas? ¿Cómo se puede llevar a cabo la coordinación en un contexto en que parece haber competencia entre los proveedores de asistencia técnica a los países en desarrollo y las economías en transición?

d) Dado que los efectos de la asistencia técnica en el desempeño de la autoridad receptora parece variar sistemáticamente en función de su capacidad de absorción y del desarrollo socioeconómico, ¿cómo se puede aumentar la capacidad de absorción del organismo receptor de la asistencia?

e) Se ha señalado que la planificación y la evaluación de la eficacia de los programas de asistencia técnica son esenciales para mejorar la capacidad de ejecución de un organismo de la competencia de reciente creación. ¿Qué es lo que se debe evaluar, es decir, cuáles son los indicadores del éxito o del fracaso? ¿Cuándo es más útil la evaluación, tanto para el receptor como para el donante? ¿Tienen los Estados miembros experiencia en lo que se refiere a cambios realizados como resultado de evaluaciones anteriores?

Bibliografía

- Evenett, S. (2006). *The Effectiveness of Technical Assistance, Socio-Economic Development, and absorptive Capacity of Competition Authorities* (reunión anual de la RIC abril).
- Nicholson, Sokol y Steigert (2006). *An Empirical Analysis of Technical Assistance in Competition Policy* (reunión anual de la RIC, abril).
- OCDE (2009). Challenges faced by young competition authorities, nota de la secretaria.
- Red Internacional para la Competencia (2010). *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization*. Vicepresidencia de Coordinación Internacional, diciembre.
- Red Internacional para la Competencia (2003). *Capacity-Building and Competition Policy Implementation Report* (junio de 2003).
- Red Internacional para la Competencia International (2005). *Assessing Technical Assistance for Competition Policy: Preliminary results*, junio.
- Sokol, D. D. y Stiegert, K. W. (2008). *An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building*. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, Colegio de Europa. GCLC/02/08.
- Sokol, D. D. (2009). *The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity*. Northwestern University Law Review, vol. 103, N° 2, págs. 1081 a 1096.
- UNCTAD (2008). *Capacity building on competition law and policy for development. A consolidated report*. Publicación de las Naciones Unidas. UNCTAD/DITC/CLP/2007/7. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008). *Independence and accountability of competition authorities*. Nota de la secretaria de la UNCTAD.
- UNCTAD (2011). *Foundations of an effective competition agency*. TD/B/C.I/CLP/8. Ginebra.
- UNCTAD (2011). *The importance and coherence between competition policies and government policies*. Nota de la secretaria de la UNCTAD. TD/B/C.I/CLP/9. Ginebra.
-