



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
29 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho
y Política de Protección del Consumidor
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 8 y 9 de julio de 2019
Tema 3 b) del programa provisional
Examen de las actividades de fomento de la capacidad
y asistencia técnica en materia de derecho y política
de protección del consumidor

Examen de las actividades de fomento de la capacidad y **asistencia técnica en materia de derecho y política de la** **competencia y la protección del consumidor**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La UNCTAD proporciona fomento de la capacidad y asistencia técnica en materia de derecho y política de la competencia y protección del consumidor a los países en desarrollo y los países con economías en transición en función de las solicitudes recibidas y los recursos disponibles. Se trata, entre otras actividades, de proyectos de alcance nacional y regional para la elaboración de leyes en materia de competencia y protección del consumidor y la introducción de directrices al respecto, así como de refuerzo de la capacidad institucional para mejorar la aplicación de dichas leyes. Las actividades comprenden además el fomento de la creación de una cultura de la competencia y la promoción del bienestar de los consumidores. La estrategia de la UNCTAD en materia de cooperación técnica consiste en crear marcos institucionales y normativos apropiados para la aplicación de medidas de defensa de la competencia y protección del consumidor en los planos nacional y regional, en consonancia con los requisitos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El presente análisis incluye una reflexión sobre las necesidades de los Estados miembros ante las nuevas exigencias derivadas de la economía digital y sus implicaciones para las normativas y políticas de competencia y protección del consumidor.

La presente nota es un análisis de la marcha de las actividades de fomento de la capacidad y cooperación técnica en materia de derecho y política de la competencia y la protección del consumidor llevadas a cabo por la UNCTAD en 2018-2019.



I. Introducción

1. La UNCTAD es el centro de coordinación de las cuestiones relativas al derecho y la política de la competencia y la protección del consumidor en el sistema de las Naciones Unidas. Su objetivo es ayudar a los países en desarrollo a mejorar su participación en la economía mundial, y la cooperación técnica es una actividad fundamental a tal fin.
2. En el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas¹, aprobado por la Asamblea General en su resolución 35/63, de 5 de diciembre de 1980, se pide a la UNCTAD y a sus Estados miembros que ofrezcan programas de asistencia técnica, asesoramiento y capacitación sobre las prácticas comerciales restrictivas, en particular a los países en desarrollo.
3. La versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, aprobada por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015, contiene un capítulo sobre cooperación internacional², en el cual se recomienda a los Estados miembros que cooperen y que promuevan y faciliten la creación de capacidad. Asimismo, el recientemente establecido Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor tendrá, entre otras, la función de “prestar asistencia técnica y crear capacidad en los países en desarrollo y en economías en transición para la formulación y aplicación de políticas y leyes de protección del consumidor”³.
4. Además, en las conclusiones convenidas aprobadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia en su 17º período de sesiones⁴, se solicitó a la secretaría de la UNCTAD que preparase, para su consideración durante el 18º período de sesiones, un análisis actualizado de las actividades de fomento de capacidad y asistencia técnica teniendo en cuenta la información que se recibiera de los Estados miembros a más tardar el 28 de febrero de 2019. En las conclusiones convenidas aprobadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor en su tercer período de sesiones⁵, se solicitó a la secretaría de la UNCTAD que presentara, en el cuarto período de sesiones, un examen actualizado de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica sobre derecho y políticas de protección del consumidor.
5. Por consiguiente, la presente nota contiene información sobre las actividades de fomento de la capacidad y cooperación técnica realizadas por la secretaría de la UNCTAD en 2018-2019 en el ámbito del derecho y la política de la competencia y la protección del consumidor.
6. El análisis comienza con una referencia al marco para la cooperación técnica y el fomento de la capacidad en materia de competencia y protección del consumidor, respectivamente, seguida de una breve reseña de los programas de la UNCTAD clasificados en función de la naturaleza de la actividad:
 - a) Marco jurídico e institucional: examen de la situación de las leyes y políticas y establecimiento de las instituciones pertinentes;
 - b) Fortalecimiento de la capacidad en materia de recursos humanos y realización de actividades de promoción y sensibilización;
 - c) Instrumentos digitales, estudios de mercado y plataformas de gestión de conocimientos;

¹ TD/RBP/CONF.10/Rev.2, secc. F, párrs. 6 y 7, puede consultarse en <https://unctad.org/es/docs/tdrbpconf10r2.sp.pdf>.

² A/RES/70/186, anexo, capítulo VI, párrafos 79 a 94.

³ A/RES/70/186, anexo, capítulo VII, párrafo 97 e).

⁴ TD/B/C. I/CLP/52, párr. 14.

⁵ TD/B/C. I/CPLP/15, párr. 14.

d) Fortalecimiento de las alianzas: reuniones de expertos y foros y alianzas internacionales y regionales.

7. La nota concluye con un análisis de la necesidad de adaptar la asistencia técnica a los nuevos retos derivados de la economía digital.

II. Marco de asistencia técnica y fomento de la capacidad

A. Mandato de la UNCTAD relativo al derecho y la política de la competencia

8. El mandato de la UNCTAD se remonta a la aprobación del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas en 1980. El Conjunto es importante para promover la aprobación y el fortalecimiento de leyes y políticas en la materia a nivel nacional y regional.

9. En su resolución, la Séptima Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas “hace suya la estrategia mundial que la secretaría de la UNCTAD aprobó recientemente en respuesta al aumento de las necesidades de cooperación y asistencia técnicas de los sectores público y privado de todos los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas, así como los países con economías en transición”. También solicita a la UNCTAD que “lleve a cabo, en consulta con las organizaciones competentes y los proveedores de asistencia técnica, un examen de las actividades de cooperación técnica, a fin de evitar la duplicación y alentar a los proveedores y los receptores de la cooperación técnica a que reconozcan los resultados de la labor sustantiva de la UNCTAD”, y que “determine las esferas prioritarias y las cuestiones de derecho y política de la competencia para la ejecución de las actividades de cooperación técnica, incluidos los problemas que haya que examinar y las medidas que haya que adoptar en los contextos regionales y subregionales” y “amplíe la búsqueda de posibles donantes y movilice recursos para realizar intervenciones estratégicas a largo plazo”⁶.

10. Esto se confirmó en el Maafikiano de Nairobi⁷, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su 14º período de sesiones, en julio de 2016.

B. Mandato de la UNCTAD relativo a la protección del consumidor

11. La Asamblea General, en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015, aprobó la versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, ampliando su ámbito de aplicación a nuevas esferas, y estableció, en el marco de una comisión existente de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor para que actuara como mecanismo institucional internacional de las Directrices.

12. En la resolución, en el capítulo VI sobre cooperación internacional (párrafos 79 a 94) de la versión revisada de las Directrices se recomienda que los Estados miembros cooperen, y que promuevan y faciliten la creación de capacidad.

III. Estrategia de la UNCTAD

13. La estrategia mundial sobre políticas de competencia y protección del consumidor aprobada por la Séptima Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar

⁶ Véase TD/RBP/CONF.8/11.

⁷ TD/519/Add.2, párrs. 69 y 76 x).

Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas (2015) fue fruto de la experiencia adquirida por la UNCTAD en la realización de actividades de fomento de la capacidad en los países en desarrollo⁸. Para asegurar el interés y la adhesión de los países beneficiarios, todas las actividades se planifican y realizan en estrecha colaboración con sus organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor, así como con otras redes nacionales, regionales y mundiales, según el caso. La estrategia de la UNCTAD se centra en las siguientes cuestiones:

- a) Asistencia técnica para la elaboración de políticas y normativas en materia de competencia y protección del consumidor;
- b) Entorno propicio para el sector privado;
- c) Neutralidad de la competencia;
- d) Ampliación del enfoque regional;
- e) Seguimiento y evaluación del impacto de las actividades.

14. Las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor afectan a todas estas cuestiones y procuran promover condiciones económicas estables, reforzar la competitividad, apoyar la diversificación del comercio, movilizar la inversión nacional y extranjera, y mejorar la infraestructura básica y el bienestar del consumidor. Se hace hincapié en el desarrollo del sector privado como instrumento para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Esas actividades forman parte del marco general de asistencia técnica de la UNCTAD, que se ha basado en la consolidación de proyectos y el desarrollo de grupos temáticos⁹.

15. El grupo temático de las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor abarca el aumento de la capacidad institucional en materia de derecho y política de competencia y protección del consumidor, la formulación y aplicación de normas de defensa de la competencia y protección del consumidor y el fortalecimiento de la política de defensa de la competencia y protección del consumidor a nivel nacional y regional en África, Asia y el Pacífico, los Balcanes, América Latina y el Caribe, y en la región del Oriente Medio y África del Norte.

16. Además, desde el inicio de su programa de cooperación técnica en la región del Oriente Medio y África del Norte, la UNCTAD está incorporando progresivamente las cuestiones de género en sus actividades de fomento de la capacidad en materia de políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor en la región.

17. Por ejemplo, el examen de las normas regionales sobre competencia de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central realizado por la UNCTAD en noviembre de 2017 contiene una propuesta para introducir la noción de la paridad de género en la composición de la junta del organismo regulador de la competencia que se cree en la región. Si el Consejo de Ministros de la Comunidad, que deberá decidir sobre la aprobación de estas normas, hace suya la propuesta de la UNCTAD, será una forma innovadora de fomentar la participación de las mujeres en la gestión de la aplicación del derecho de la competencia en África.

18. Esta innovación está en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y se ve reforzada por el párrafo 55 bb) del Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2), según el cual la UNCTAD debería “intensificar su labor relativa a los vínculos entre la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y las niñas y el comercio y el desarrollo, y ayudar a los Estados miembros a formular y aplicar políticas y a crear instituciones que respalden el empoderamiento económico y la seguridad y los derechos económicos de las mujeres e incrementen sus oportunidades económicas”.

⁸ Véase TD/RBP/CONF.8/7.

⁹ Véase TD/B/WP/198/Rev.1.

IV. Actividades llevadas a cabo en 2018-2019

19. En 2018-2019, la UNCTAD ejecutó varios proyectos nacionales y regionales en países en desarrollo. En este capítulo, cada sección comienza con una breve descripción de los proyectos en curso para, a continuación, referirse a las actividades concretas previstas en los proyectos, así como a otros tipos de cooperación. Los proyectos se presentan por orden cronológico, comenzando por los más antiguos.

A. Proyectos

Programa de asistencia técnica en materia de políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor para América Latina

20. Entre 2003 y 2018, la UNCTAD ha facilitado, en el marco de su programa de asistencia técnica en materia de políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor para América Latina (COMPAL), financiado por la Secretaría de Estado de Economía de Suiza, la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional en materia de competencia y protección del consumidor en 17 países beneficiarios y 1 organización regional en América Latina¹⁰. El programa tiene por objetivo proporcionar a los países beneficiarios los instrumentos necesarios para aplicar políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor en sus mercados y mejorar el bienestar de los consumidores, contribuyendo así al desarrollo inclusivo y sostenible de los miembros del programa COMPAL.

21. La tercera fase del programa, que se inició en 2015, se centró en intensificar la cooperación regional y mejorar la capacidad del sector privado. Durante esta fase de tres años de duración, el COMPAL ejecutó el 100 % de las actividades previstas relacionadas con el intercambio de buenas prácticas, la creación de consenso y el fomento de la capacidad.

22. La apreciación del programa COMPAL por sus miembros aumentó año tras año y se ha constatado una tendencia a la convergencia regional en materia de políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor, como demuestra la firma de varios acuerdos de cooperación bilateral y memorandos de entendimiento entre los miembros. Además, los beneficiarios consideran que el programa ha servido para estrechar lazos entre los países, y han expresado su satisfacción con la calidad y el contenido de las actividades realizadas. Por último, el sitio web creado como plataforma de intercambio de conocimientos e información constituyó un importante recurso para la labor de los beneficiarios. En la sesión de clausura del programa anual, los representantes de las autoridades de competencia y protección del consumidor firmaron la Declaración de Santo Domingo, reconociendo los resultados positivos del programa y afirmando su intención de darle continuidad¹¹.

Programa de asistencia técnica para la región del Oriente Medio y África del Norte

23. En diciembre de 2018, la UNCTAD concluyó la ejecución de su programa cuatrienal de asistencia técnica para la región del Oriente Medio y África del Norte, en la que recibieron ayuda Argelia, Egipto, Jordania, el Líbano, Marruecos, Túnez y el Estado de Palestina. El principal objetivo del programa era promover la integración regional mediante la mejora de las leyes y políticas en materia de competencia y protección del consumidor. Los resultados alcanzados permitieron adoptar marcos jurídicos e institucionales en materia de competencia y protección del consumidor o modernizar los ya existentes en todos los países beneficiarios. Pese a la heterogeneidad de los modelos nacionales y los niveles de

¹⁰ La red del programa COMPAL está compuesta por los miembros siguientes: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y la Comunidad Andina.

¹¹ Véase <https://unctadcompal.org/search/declaracion+de+santo+domingo>.

experiencia, el programa también impulsó la cooperación entre los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor de los países beneficiarios, organizando reuniones de expertos y funcionarios y fomentando el intercambio de información, los contactos a nivel bilateral o regional y las acciones coordinadas. Otros interesados también se beneficiaron de actividades de sensibilización y promoción, y participaron en sesiones de fomento de la capacidad. Los cuatro centros regionales de capacitación en materia de defensa de la competencia (Egipto y Túnez) y protección del consumidor (Egipto y el Líbano) se mantienen igualmente como infraestructuras destinadas a desarrollar y ampliar la cooperación en ambas esferas a nivel bilateral y regional.

24. Otro resultado positivo fue el primer examen voluntario entre homólogos sobre la protección del consumidor en Marruecos, facilitado por la UNCTAD, que se transmitió a los expertos internacionales en protección del consumidor en Ginebra y fue objeto de un acto de difusión de dos días en Rabat, con la activa participación de todos los interesados pertinentes. El Gobierno de Marruecos ya ha modificado su legislación con arreglo a las recomendaciones del informe, lo que demuestra lo mucho que este ejercicio ha contribuido a mejorar la protección del consumidor en el país, y constituye un ejemplo único de alto nivel en la región. Por último, dos informes, uno sobre género y competencia y otro sobre género y protección del consumidor, brindaron la oportunidad de sensibilizar a los interesados acerca de la enorme importancia de la igualdad de género y la necesidad de incorporar la perspectiva de género en esas políticas.

Programa regional para la Comunidad Económica y Monetaria de África Central

25. El programa regional para África Central, iniciado en 2017 y financiado por la Unión Europea, tiene por objeto desarrollar y consolidar el marco jurídico e institucional para la promoción de las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor en África Central, en particular en la Comunidad Económica y Monetaria de África Central¹², la República Democrática del Congo y Santo Tomé y Príncipe. Otro de sus objetivos es reforzar la capacidad del órgano de vigilancia de la Comunidad para actualizar y supervisar la aplicación de las normas regionales en materia de competencia, con miras a apoyar a las estructuras nacionales de competencia que promueven la eficiencia económica y los intereses de los consumidores mediante una mayor capacidad institucional. La aplicación efectiva de estos marcos contribuirá a mejorar el entorno empresarial en África Central y a construir una economía subregional competitiva que esté bien integrada en el mundo.

Asociación de Naciones de Asia Sudoriental

26. La UNCTAD lleva varios años trabajando en estrecha colaboración con la secretaría de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y sus Estados miembros, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, por conducto de la Comisión de Comercio Leal del Japón, que comparte su experiencia en lo relativo a las mejores prácticas internacionales en materia de derecho y política de competencia y protección del consumidor. La UNCTAD también ha venido proporcionando aportaciones sustantivas a la labor en curso de la ASEAN en el plano nacional y regional, sobre la base de los planes convenidos adoptados por el Grupo de Expertos de la ASEAN sobre competencia y el Comité de la ASEAN sobre protección del consumidor.

La iniciativa conjunta del Foro de Competencia de Sofía

27. El Foro de Competencia de Sofía se estableció en julio de 2012 como iniciativa conjunta de la UNCTAD y la Comisión de Protección de la Competencia de Bulgaria. El Foro tiene por objetivo ayudar a los organismos de defensa de la competencia de los Balcanes a aprobar y aplicar leyes de competencia en consonancia con las mejores prácticas europeas e internacionales y maximizar los beneficios que esos países pueden obtener de

¹² La Comunidad Económica y Monetaria de África Central está integrada por el Camerún, el Chad, el Congo, el Gabón, Guinea Ecuatorial y la República Centroafricana.

unos mercados que funcionan correctamente. Los principales beneficiarios son las autoridades de defensa de la competencia de Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia¹³. Los beneficiarios se comprometen a promover la cooperación entre ellos y a contribuir a las actividades e iniciativas del Foro. En 2018, Bulgaria organizó el Día Europeo de la Competencia con la presencia de todos los beneficiarios de la iniciativa del Foro de Competencia de Sofía y los países de la Unión Europea. La UNCTAD participó activamente en el evento como parte del panel principal.

B. Marco jurídico e institucional: examen de la situación de las leyes y políticas y establecimiento de las instituciones pertinentes

28. Aparte de los servicios de asesoramiento brindados en el marco de los proyectos de cooperación técnica regional ya mencionados, la UNCTAD ha utilizado cada vez más sus conocimientos especializados en materia de competencia y protección del consumidor para asesorar a los Estados miembros que así lo solicitan y brindarles asistencia a través de proyectos de cooperación técnica. Además, en lo tocante a los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de la competencia y de protección del consumidor, la UNCTAD ha venido desempeñando una función más sustantiva en la redacción del informe de evaluación sobre el marco jurídico de los Estados miembros y su aplicación desde que se llevaron a cabo el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia de Botswana y el primer examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de Marruecos en 2018. Asimismo, en el marco de su cooperación con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la UNCTAD ha comenzado los preparativos y las labores de redacción necesarias para llevar a cabo el examen voluntario entre homólogos en materia de protección del consumidor de Indonesia.

29. El Ministerio de Reglamentación Antimonopolio y Comercio de Belarús solicitó a la UNCTAD que realizara una evaluación jurídica de la ley nacional de competencia del país de 2013, en vigor desde agosto de 2018. Dicho ejercicio se inició en 2018 y sus resultados se presentarán en el 18º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia.

30. Además, la Comisión Económica Euroasiática pidió a la secretaría de la UNCTAD que realizara una evaluación de la normativa regional sobre competencia en el marco del Tratado de la Unión Económica Euroasiática, adoptado en 2014. Dicha evaluación se presentará en el 18º período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia.

31. En 2018, en colaboración con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la UNCTAD elaboró un informe en el que analizó el proyecto de ley de competencia de Camboya a la luz de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia de la UNCTAD y las mejores prácticas internacionales adoptadas en las jurisdicciones de otros países en desarrollo y países con economías en transición. El proceso de enmienda de la ley está pendiente.

32. La UNCTAD también evaluó las enmiendas previstas a la ley de protección del consumidor de Bhután y apoyó a la Argentina en lo tocante a la revisión de su legislación de protección del consumidor, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y los problemas que se plantean a los consumidores en relación con el comercio electrónico y el consumo sostenible.

¹³ Región Administrativa de las Naciones Unidas, resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

C. Fortalecimiento de la capacidad en materia de recursos humanos y realización de actividades de promoción y sensibilización

33. La UNCTAD organizó un taller en el centro de capacitación para la región del Oriente Medio y Norte de África sobre política de protección del consumidor con el fin de presentar, examinar y validar el contenido de los informes de la UNCTAD correspondientes a la región del Oriente Medio y África del Norte en materia de tramitación de reclamaciones, solución de controversias y compensación, comercio electrónico, seguridad de los productos, igualdad de género y protección del consumidor. El taller, caracterizado por un enfoque de múltiples interesados, reunió a expertos de los organismos de protección del consumidor y a representantes de otros organismos públicos, asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales.

34. En el ámbito de la competencia y dentro del marco de cooperación entre la UNCTAD y Zurich School of Management and Law, una de las mayores universidades de Suiza, conocida por su especialización en política de defensa de la competencia, derecho y economía y comercio internacional, la UNCTAD facilitó la organización de un curso de tres semanas de duración sobre competencia y cumplimiento normativo en Ginebra y El Cairo destinado a los organismos reguladores de la competencia de los países beneficiarios de la región del Oriente Medio y África del Norte. La formación permitió a los participantes desarrollar sus conocimientos y competencias técnicas para emplearlos en su trabajo cotidiano en los organismos reguladores de la competencia.

35. Asimismo, en el marco del programa para la región del Oriente Medio y el Norte de África, la UNCTAD elaboró dos programas de formación de formadores destinados a los beneficiarios regionales en los ámbitos del derecho de la competencia y la aplicación del derecho de protección del consumidor. Dichos programas incluyen módulos y presentaciones que permitirán intensificar las iniciativas de fomento de la capacidad en los países de la región y contribuirán a la sostenibilidad de los beneficios del programa entre los demás miembros de la región del Oriente Medio y el Norte de África.

36. El programa COMPAL organizó un curso intensivo de dos días de duración sobre protección del consumidor y competencia para jueces de los países beneficiarios del programa. Al curso asistieron magistrados de tribunales superiores de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, así como la Comunidad Andina. En el curso se sentaron las bases para el intercambio de experiencias judiciales en la resolución de causas relativas a la protección del consumidor en aras de una aplicación coherente y uniforme de la legislación de protección del consumidor y defensa de la competencia en América Latina, en consonancia con el objetivo del COMPAL de impulsar una cultura de mercados eficientes con la finalidad de contribuir al bienestar económico de los ciudadanos. La UNCTAD también organizó un importante acto sobre la competencia y los derechos de los consumidores en relación con el fútbol en el Perú, en colaboración con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y con la participación de expertos y organizaciones deportivas internacionales como el presidente de la Liga de Fútbol Profesional española.

37. En el marco del programa para la Comunidad Económica y Monetaria de África Central se celebraron talleres sobre competencia y protección del consumidor en Santo Tomé y Príncipe, la República Centrafricana y Guinea Ecuatorial destinados a parlamentarios, funcionarios de la competencia y la protección del consumidor, funcionarios gubernamentales y representantes de los reguladores sectoriales, el sector privado y las asociaciones de consumidores.

38. Asimismo, la UNCTAD organizó un taller regional en el Camerún para validar el proyecto de normas sobre competencia de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central y las directrices regionales sobre protección del consumidor para África Central. El taller tuvo como destinatarios a los ministerios sectoriales encargados de esas políticas en los seis Estados miembros de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central.

39. Se organizaron tres talleres de capacitación en colaboración con la Comisión de la Competencia Leal de la República Unida de Tanzania como seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia del país realizado por la UNCTAD en 2012.

40. El primer taller de capacitación versó sobre la política de la competencia y la aplicación del derecho y estuvo dirigido al personal de la Comisión de la Competencia Leal del país y la Comisión de la Competencia Leal de Zanzíbar (República Unida de Tanzania). El segundo taller de capacitación trató sobre la protección del consumidor y en él se abordaron las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la formación e información de los consumidores, la seguridad y responsabilidad de producto, los sistemas de aplicación del derecho de protección del consumidor en Kenya, la República Unida de Tanzania y Zambia, la conducta comercial y la protección del consumidor, la protección del consumidor en el comercio electrónico y en los servicios financieros digitales, la solución de controversias y la compensación de los consumidores y la cooperación internacional. El tercer taller de capacitación se dirigió a los jueces, miembros y comisionados del Tribunal de Competencia Leal de la Comisión de la Competencia Leal y la Comisión de la Competencia Leal de Zanzíbar, a fin de familiarizarlos con los aspectos económicos que sustentan las leyes nacionales de competencia y con el enfoque jurídico de la aplicación de las normas sobre competencia. Entre los temas abordados figuraron igualmente la versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, la labor de la UNCTAD en el terreno y cuestiones actuales y emergentes derivadas del desarrollo de la economía digital.

41. Tras el compromiso de Cabo Verde de establecer un organismo regulador de la competencia y reforzar el marco para lograr una economía de mercado efectiva, la UNCTAD participó en el taller del Ministerio de Finanzas titulado “La aplicación del derecho de la competencia en Cabo Verde: relación entre la política de defensa de la competencia y la regulación sectorial en una perspectiva de cooperación”. El objetivo era sensibilizar a las autoridades sectoriales y a las partes interesadas acerca de la conveniencia de contar con un programa de competencia y protección del consumidor en vista de la creación prevista de una autoridad encargada de la competencia, así como favorecer el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación.

D. Instrumentos digitales, estudios de mercado y plataformas de gestión de conocimientos

42. Gracias al generoso apoyo del INDECOPI del Perú, en el primer semestre de 2018 se elaboró un catálogo virtual de buenas prácticas internacionales sobre competencia y protección del consumidor.

43. Desde entonces, la UNCTAD y el INDECOPI han transferido todos los datos y comparten la administración del catálogo virtual en asociación con los organismos nacionales de competencia y protección del consumidor de los países que participaron en el proyecto piloto: la Argentina, el Brasil, el Canadá, Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos de América, el Japón, Kenya, México, la República de Corea y Sudáfrica.

44. La plataforma web del programa de la UNCTAD para la región del Oriente Medio y África del Norte, que data de 2018, facilita la interacción entre los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor de los beneficiarios y otras partes interesadas pertinentes. Dicha plataforma contiene información sobre los objetivos y las actividades del programa, reúne materiales y publicaciones (informes y directrices) y ofrece una zona de acceso restringido a través de la cual los beneficiarios principales pueden intercambiar información y consultar bases de datos de decisiones y resoluciones. La plataforma se puede utilizar igualmente para la capacitación en línea.

E. Fortalecimiento de las alianzas: reuniones de expertos y foros y alianzas internacionales y regionales

45. En julio de 2018, una misión de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional y la UNCTAD encargada de estudiar las posibilidades de cooperación para los países de la ASEAN en las instituciones del Gobierno de Australia se reunió con las instituciones con sede en Australia con actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica para los países de la ASEAN. La UNCTAD, junto a la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, realizó visitas a las instituciones con sede en Tailandia con actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica para los países menos desarrollados de la ASEAN, como Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar.

46. La posibilidad de utilizar fondos interinstitucionales y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para ofrecer cooperación técnica en materia de competencia y protección del consumidor se ha estudiado en los casos de Albania, Belarús, Cabo Verde y Viet Nam. El interés expresado por los Estados miembros que ha llevado a formular solicitudes de cooperación técnica oficial a la UNCTAD puede apreciarse en el contexto de los programas existentes del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el fin de reservar fondos para la realización de actividades de asistencia técnica y fomento de la capacidad. Un enfoque integrado de la cooperación técnica en el sistema de las Naciones Unidas y la planificación coordinada entre los organismos del sistema, especialmente entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, podrían impulsar las actividades de la UNCTAD en estas esferas cuando los Gobiernos de los Estados miembros estén plenamente comprometidos.

47. Otros contactos establecidos con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial pueden abrir nuevas vías de cooperación en el ámbito de la competencia con un enfoque regional específico.

V. Nueva estrategia de intervención de la UNCTAD: la necesidad de adaptar la asistencia técnica a los nuevos desafíos de la economía digital

48. La aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible solo será posible si los mercados son eficientes. Los mercados desempeñan un importante papel en la asignación de recursos. No obstante, sin unos mecanismos de regulación adecuados, se corre el riesgo de que se produzcan fallos de mercado, como el abuso del poder monopolístico, las externalidades negativas y la desigualdad. Los Estados pueden corregir los fallos de mercado, crear un marco propicio en el plano jurídico, regulatorio e institucional y ofrecer los incentivos oportunos para que los operadores del mercado contribuyan más eficazmente al desarrollo sostenible.

49. Las políticas de defensa de la competencia y protección del consumidor contribuyen de forma decisiva y directa a fomentar el crecimiento económico sostenible y a reducir la pobreza. La competencia estimula la innovación, la productividad y la competitividad, favoreciendo así un entorno empresarial efectivo. Crea oportunidades para la pequeña y mediana empresa, elimina las barreras que protegen a las élites consolidadas y reduce las posibilidades de corrupción. Así pues, la competencia aumenta el atractivo de un país como localización empresarial, lo que activa la inversión nacional y extranjera y genera crecimiento económico y empleo. La competencia también ofrece ventajas a los consumidores como precios más bajos, mejores servicios y una oferta más amplia. En ese sentido, la competencia genera excedente del consumidor.

50. La protección del consumidor beneficia a todos los consumidores en la medida en que garantiza su derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, información adecuada para poder tomar decisiones fundadas conforme a sus deseos y necesidades personales, y una compensación efectiva. Así pues, los consumidores que conocen sus derechos y los ejercen están empoderados y padecen menos abusos. Ello mejora

directamente su bienestar y además ayuda a crear unas reglas del juego uniformes para las empresas, que se hallan sometidas a un conjunto de normas de alto nivel, lo que fomenta la competencia.

51. Actualmente, los retos de la economía digital plantean dudas y problemas a las autoridades de defensa de la competencia y protección del consumidor de todo el mundo. El rápido crecimiento del comercio electrónico y la aparición de nuevos modelos de negocio impulsados por las grandes plataformas digitales están transformando radicalmente la estructura de mercado a gran velocidad con el correspondiente impacto en los patrones de consumo. Asimismo, teniendo en cuenta que el uso de datos es una de las principales ventajas que caracterizan a los nuevos modelos de negocio, especialmente en el caso de las plataformas, es preciso combinar las políticas de protección de la competencia, el consumidor y los datos para diseñar medidas e iniciativas que abarquen todos estos aspectos.

52. La UNCTAD puede facilitar el intercambio de mejores prácticas internacionales, especialmente mediante la asistencia brindada a los países en desarrollo para que aprovechen al máximo los beneficios de la economía digital, evitando sobre todo que los riesgos entorpezcan su desarrollo social y económico. En este sentido, la UNCTAD ha elaborado un cuestionario dirigido a los Estados miembros¹⁴ a fin de conocer sus inquietudes, necesidades y prioridades, para así determinar mejor la forma óptima de ayudarlos ante los retos digitales. La UNCTAD espera que el cuestionario le permita identificar las áreas en las que debe concentrar sus actividades de asistencia técnica en el contexto digital internacional actual. Las respuestas al cuestionario le servirán para definir el alcance de esas actividades (nacional o regional) y los agentes económicos a los que debe destinarlas, teniendo en cuenta los desafíos derivados de la evolución de los mercados, sobre todo en sectores en los que los mecanismos de funcionamiento se están transformando de manera drástica, como son los servicios relacionados con los viajes, los servicios minoristas y el mundo de la ropa, los libros y los productos electrónicos.

A. Derecho y política de la competencia

53. Las respuestas de los Estados miembros indicaron que las nuevas tecnologías de la información constituyen todo un reto para los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor, especialmente en los países en desarrollo.

54. En la esfera de la política de defensa de la competencia, los organismos solicitaron a la UNCTAD que profundizase el análisis de la competencia en los mercados dinámicos y en los mercados relacionados con la tecnología, Internet, las telecomunicaciones, la innovación disruptiva, la sofisticación del mercado y la competencia, los modelos empresariales innovadores y el bienestar de los consumidores, la competencia en los mercados en línea y los mercados en línea guiados por los datos. Según los miembros encuestados, la UNCTAD debería centrar sus actividades en todos los ámbitos que han experimentado una transformación con motivo de la digitalización.

55. En ese sentido, los Estados miembros sugirieron que la UNCTAD llevase a cabo las siguientes actividades:

- a) Seminarios/talleres con expertos sobre:
 - i) La protección de datos y cómo esta esfera afecta a la aplicación de las normas sobre competencia;
 - ii) El comercio electrónico y su evolución; medidas que se han de adoptar y fórmulas para adaptar la legislación nacional a este fenómeno;
 - iii) La nueva tecnología de cadenas de bloques y su vinculación con el bitcóin;

¹⁴ El cuestionario fue destinado a socios de todos los continentes que se han beneficiado de la cooperación técnica de la UNCTAD en el ámbito de la competencia y la protección del consumidor.

iv) Los derechos especiales o exclusivos, los procedimientos de contratación pública para evitar la manipulación de las licitaciones y la evaluación mediante procedimientos de control de las concentraciones.

b) Estudios que analicen:

i) La evolución de las normas sobre tecnología financiera por regiones (América Latina, Europa, Asia y África) y sus efectos en la competencia en la banca tradicional (barreras a la entrada e incentivos a la inversión);

ii) Causas de competencia en los mercados de tecnología financiera e intercambio de enseñanzas extraídas sobre su tramitación.

56. Los encuestados señalaron la cooperación internacional como solución para responder a la creciente amenaza de un comportamiento ilícito por parte de las grandes empresas transnacionales y solicitaron a la UNCTAD que, en su calidad de plataforma internacional activa en materia de competencia, realizase una contribución importante para ayudar a los organismos de defensa de la competencia en ciernes a luchar contra las nuevas prácticas comerciales restrictivas de las grandes empresas transnacionales. Organismos de América Latina, la Comunidad de Estados Independientes, la región del Oriente Medio y África del Norte, la ASEAN y los países balcánicos recomendaron formular estrategias regionales sobre competencia para así hacer frente común ante los desafíos de la digitalización.

57. El alcance de las actividades desarrolladas debería ser regional, ya que es necesario establecer una cooperación dinámica, intercambiar experiencias y coordinar la aplicación de las políticas contra los cárteles transfronterizos, especialmente teniendo en cuenta que el funcionamiento de los cárteles internacionales se ha vuelto más complejo con el uso de algoritmos.

58. Por último, los organismos que respondieron al cuestionario coincidieron casi unánimemente en que las actividades y el apoyo de la UNCTAD debían mantener y ampliar un enfoque de múltiples interesados para promover la defensa de la competencia entre los siguientes grupos: los organismos encargados de la competencia, los funcionarios públicos, las autoridades reguladoras, los jueces y el sector privado.

B. Derecho y política de protección del consumidor

59. En la esfera de la política de protección del consumidor, las autoridades de protección del consumidor expresaron su preocupación en relación con los efectos de la economía digital en los mercados. Los nuevos modelos de negocio y las nuevas formas de fraude y consumo figuran entre los aspectos más destacados en las observaciones de los encuestados.

60. Las actividades propuestas por los organismos para los próximos años son las siguientes:

a) Actividades de capacitación sobre las características de la economía digital y la evolución de las nuevas formas empresariales en aras de una protección eficaz de los consumidores;

b) Intercambio de experiencias y personal para mejorar las políticas públicas sobre la base de las mejores prácticas internacionales;

c) Estudios para comprender mejor los nuevos mercados desde una perspectiva del sector público y privado;

d) Nuevas estrategias de acción, con una gran participación del sector privado (nuevos agentes del mercado) y centradas en los consumidores vulnerables y desfavorecidos;

e) Mejora de la cooperación entre los organismos en el plano regional e internacional mediante acuerdos en el ámbito ejecutivo y el desarrollo de sistemas comunes de información (por ejemplo, sobre cuestiones de seguridad de los productos) para lograr

una acción más eficaz, así como a través de pasantías de los funcionarios encargados de tramitar los casos y los investigadores;

f) Educación y fomento de la capacidad en materia de consumo sostenible, que es una preocupación importante para consumidores y gobiernos, en interacción con los organismos nacionales de medio ambiente, los representantes empresariales y las organizaciones de la sociedad civil.

61. Los organismos de protección del consumidor sugirieron un enfoque de múltiples interesados que abarcara a una amplia gama de representantes de los organismos (expertos), reguladores sectoriales, órganos de la administración pública, empresas, el poder judicial y el mundo académico.

C. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Escuela de Competencia y Protección del Consumidor para América Latina

62. En el cuestionario, los organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor destacaron la excelente experiencia de la Escuela INDECOPI – COMPAL del Perú, que les había parecido una iniciativa notable y singular. La Escuela INDECOPI – COMPAL es una iniciativa emprendida en el marco del programa COMPAL, en cooperación con el INDECOPI, que tiene por objeto ampliar y fortalecer los conocimientos y las capacidades de los funcionarios de los Estados miembros que participan en el programa COMPAL en el ámbito de la defensa de la competencia y la protección del consumidor.

63. A través de actividades de capacitación y actualización, el proyecto ha ofrecido conocimientos especializados en las cuestiones mencionadas y ha respondido a las necesidades de los países beneficiarios. Las actividades incluyeron cursos, talleres y seminarios organizados en formato de clases presenciales (esencialmente en Lima) y virtuales.

64. La Escuela está abierta a los funcionarios de los organismos nacionales de defensa de la competencia y protección del consumidor, así como a los expertos que tienen vínculos con dichas instituciones y que sean propuestos por ellas. La iniciativa corresponde a la primera comunidad de aprendizaje regional que ha generado una fuente de conocimiento y jurisprudencia para ayudar a las autoridades encargadas de la defensa de la competencia y la protección de los derechos del consumidor a tomar decisiones más rigurosas y armonizadas. Asimismo, fomenta una cultura que evidencia cómo la defensa de la competencia y la protección del consumidor pueden contribuir al desarrollo económico sostenible de los Estados miembros.

D. Exámenes voluntarios entre homólogos

65. Los exámenes voluntarios entre homólogos de la UNCTAD del derecho y la política de defensa de la competencia (desde 2005) y protección del consumidor (desde 2018) permiten a los países en desarrollo comparar sus marcos jurídicos con las mejores prácticas internacionales. También ofrecen la oportunidad a los organismos examinados de autoevaluar sus resultados en materia de aplicación. En los exámenes se utiliza un método interactivo entre homólogos que promueve el intercambio de conocimientos entre las autoridades encargadas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor a escala regional e internacional, impulsa las redes informales de cooperación y promueve la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.

66. La UNCTAD considera que los exámenes entre homólogos son instrumentos útiles y valiosos para analizar en detalle el estado de las políticas, las leyes, el aparato ejecutivo y la práctica de la defensa de la competencia y la protección del consumidor de los Estados miembros que se someten voluntariamente a ese ejercicio y aceptan observaciones y preguntas de socios más experimentados. Por consiguiente, además de los exámenes voluntarios entre homólogos que lleva a cabo anualmente, la UNCTAD tiene previsto

comenzar a realizar una evaluación de seguimiento en relación con el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los informes del examen voluntario entre homólogos al cabo de cierto tiempo.

67. Así pues, la UNCTAD enviará un cuestionario al Estado miembro evaluado dos o tres años después de su examen por homólogos para interesarse por la aplicación de las recomendaciones formuladas y otros acontecimientos conexos. La información facilitada servirá para elaborar un informe de seguimiento que se presentará en la reunión del grupo intergubernamental de expertos correspondiente al año siguiente.
