



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de abril de 2025
Español
Original: inglés

Novena 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, 7 a 11 de julio de 2025
Tema 9 del programa provisional

Maximización de las sinergias entre las políticas de la competencia y las de protección del consumidor

Nota de la Secretaría de la UNCTAD

Resumen

A medida que la globalización y la digitalización reconfiguran las economías, los mercados van quedando cada vez más interconectados y expuestos a una serie de problemas, como los derivados de la concentración del mercado, la necesidad de proteger la confidencialidad de los datos y las prácticas abusivas contra los consumidores. Estas cuestiones transversales ponen de relieve la necesidad de aumentar las sinergias entre las políticas de competencia y las de protección de los consumidores. Un enfoque coordinado puede no solo reforzar la confianza en los sistemas reguladores, sino también asegurar que estos se sigan adaptando a la evolución de la dinámica del mercado, apoyando un crecimiento económico sostenible e inclusivo en beneficio de las empresas y los consumidores.

Una coordinación eficaz entre las autoridades de defensa de la competencia y las de protección de los consumidores permite que los responsables de las políticas y los organismos encargados de hacer cumplir la legislación elaboren marcos jurídicos coherentes, apliquen estrategias integrales y mejoren la aplicación de la ley. La armonización de las políticas aumenta la eficiencia del mercado e integra los derechos e intereses de los consumidores en ambas esferas de política, al tiempo que evita lagunas o solapamientos normativos que podrían afectar a la aplicación de las normas y el control de su cumplimiento. Un marco cooperativo permite que los reguladores logren un equilibrio entre la promoción de la eficiencia y la innovación y la protección de los consumidores, garantizando un acceso equitativo a los bienes y servicios y, al mismo tiempo, manteniendo la competencia en los mercados. Una mayor colaboración también permite que los reguladores corrijan más eficazmente las distorsiones del mercado, incluidas las relacionadas con la concentración excesiva, las conductas colusorias y las prácticas comerciales desleales.

En la presente nota se estudian las sinergias entre las políticas de competencia y de protección del consumidor, se destaca el papel de la UNCTAD en el fomento de la cooperación internacional y se ofrecen recomendaciones de política para avanzar en esos ámbitos, particularmente en economías con menos experiencia, donde la interacción entre esas esferas de política plantea retos adicionales.



I. Introducción

1. La prolongada interacción entre las políticas de competencia y las de protección del consumidor ha desempeñado un importantísimo papel en el fomento de un desarrollo inclusivo y sostenible. El Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 35/63, de 5 de diciembre de 1980. De ese modo se reconocía que la adopción de un marco mundial de competencia podría mejorar las condiciones del mercado, lograr mayor eficiencia y aumentar la participación en el comercio internacional y el desarrollo, especialmente entre los países en desarrollo, y proteger y promover el bienestar social, velando por que tanto los consumidores de los países desarrollados como los de los países en desarrollo pudieran beneficiarse de ello. En 2015, la Asamblea General afirmó que un sólido marco legal y reglamentario para la protección del consumidor “respond[ía] a un importante interés público y contribu[ía] al dinamismo económico y el bienestar de los consumidores”¹.

2. En una reunión especial de expertos sobre protección del consumidor, organizada por la UNCTAD en 2012, se analizó la relación entre la competencia y la protección de los consumidores; en la nota para la reunión, la UNCTAD destacó que la competencia beneficiaba a los consumidores cuando se hacían cumplir eficazmente la legislación contractual y las leyes contra el fraude. En mercados competitivos, los vendedores se esfuerzan por atraer a los compradores y los consumidores bien informados y educados pueden evaluar las ofertas y adoptar decisiones de compra acertadas, lo cual recompensa a las empresas más eficientes e innovadoras; ahora bien, si los consumidores carecen de acceso a información esencial o adoptan decisiones bajo la influencia de sesgos cognitivos, los proveedores pueden sacar partido de esas debilidades para maximizar sus beneficios, en cuyo caso puede ser determinante contar con políticas de protección del consumidor bien diseñadas para obtener resultados de mercado más justos y eficientes. Mejorar la armonización de las políticas de competencia y las de protección de los consumidores debería ser una prioridad en las medidas destinadas a aumentar la eficiencia del mercado tanto para las empresas como para los consumidores. El reforzamiento de la colaboración entre las autoridades de competencia y las de protección del consumidor puede consistir en compartir las quejas recibidas, intercambiar resultados de investigación, considerar las implicaciones más amplias de las medidas correctivas para las políticas y, en su caso, coordinar las investigaciones y las respuestas de política. Estas medidas deben ir más allá de las prácticas de los comerciantes minoristas que repercuten directamente en los consumidores y abarcar también las estructuras de los mercados de abastecimiento y la necesidad de cooperación internacional para hacer frente a los retos mundiales².

3. La creciente complejidad derivada de la globalización y la digitalización ha acentuado aún más la necesidad de adoptar un enfoque más colaborativo y ha puesto de relieve la urgencia de abordar los problemas de forma integral. A medida que los mercados siguen evolucionando, la intersección entre la competencia y la protección de los consumidores se ha vuelto aún más importante para abordar cuestiones como el abuso de poder de mercado, los problemas de privacidad de los datos y las prácticas abusivas contra los consumidores.

4. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, en su 22º período de sesiones, y el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, en su 8º período de sesiones, solicitaron a la secretaría de la UNCTAD que preparara un informe como documento de antecedentes para la Novena 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 sobre el tema de cómo maximizar las sinergias entre las políticas de la competencia y las de protección del consumidor³. En la presente nota, se estudian las sinergias entre la formulación de políticas y el control del cumplimiento de la

¹ A/RES/70/186.

² TD/B/C.I/EM/2. Véase <https://unctad.org/es/meeting/reunion-especial-de-expertos-sobre-la-proteccion-del-consumidor>.

³ TD/B/C.I/CLP/42, TD/B/C.I/CLP/77.

ley y se exponen los problemas correspondientes, sobre la base de las respuestas a un cuestionario distribuido por la UNCTAD, entre otras fuentes⁴. Se analizan las mejores maneras de potenciar las sinergias, se destaca el papel que puede cumplir la UNCTAD y se ofrecen recomendaciones de política.

II. Utilidad de integrar la competencia y la protección del consumidor

5. Los marcos jurídicos sobre competencia y protección del consumidor son distintos, pero están interconectados y ambos tienen por objeto fomentar mercados justos, eficientes e inclusivos que beneficien a las empresas y los consumidores por igual. La complementariedad de los marcos queda patente en su objetivo común de promover el bienestar de los consumidores y la eficacia del mercado. La política de la competencia incentiva a las empresas a ofrecer mejores productos a precios justos y la política de protección del consumidor disuade de prácticas engañosas que podrían distorsionar la elección del consumidor. El derecho de la competencia trata de evitar distorsiones prohibiendo los cárteles, los monopolios y las prácticas restrictivas que limitan el acceso al mercado; y la legislación de protección del consumidor proporciona medios a las personas para que puedan evitar prácticas engañosas, pues sanciona estas y otras estrategias desleales, garantiza la inocuidad de los productos y ofrece vías de recurso.

6. Juntos, los marcos crean un entorno en el que las empresas pueden competir en condiciones justas y los consumidores pueden elegir con conocimiento de causa, lo que a la postre impulsa la innovación, la reducción de precios y la mejora de los servicios. Por ejemplo, las retiradas de productos como juguetes peligrosos demuestran que la supervisión de los organismos reguladores puede beneficiar tanto a la integridad del mercado como a la seguridad de los consumidores. Además, es esencial coordinar la labor de quienes hacen cumplir la ley en los mercados digitales, donde prevalecen la publicidad engañosa y la fijación de precios abusivos, para resolver los problemas estructurales de competencia y reparar los perjuicios directos a los consumidores. Sin embargo, la competencia por sí sola no siempre garantiza el bienestar de los consumidores, sobre todo en mercados en los que persisten desequilibrios de poder y asimetrías de información. Con medidas de protección del consumidor, como instrucciones claras respecto del requisito que han de llevar determinados productos, las normas de prevención del fraude y las normas de seguridad, se puede no solo proteger a las personas, sino también reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en el mercado⁵. Al exigir que los proveedores cumplan requisitos de seguridad y calidad, la reglamentación ayuda a evitar conductas anticompetitivas que pueden beneficiarse con la desinformación. Es necesario un planteamiento más firme y coordinado de la competencia y la protección del consumidor para subsanar las lagunas en materia de control del cumplimiento de la legislación y velar por que las empresas no se aprovechen de los consumidores so pretexto de competitividad.

7. Algunos grupos de consumidores vulnerables o desfavorecidos, como los niños, las personas de edad o los hogares de bajos ingresos, requieren más salvaguardias de las que puede proporcionar la política de competencia por sí sola⁶. Esto es especialmente relevante

⁴ El cuestionario sobre el tema sustantivo se distribuyó de noviembre de 2024 a enero de 2025, con preguntas sobre los mandatos de los organismos encargados de la competencia y la protección del consumidor, ejemplos de situaciones relacionadas con las dos esferas de política, la interacción entre el derecho y las políticas de competencia y protección del consumidor en la economía digital, las causas relativas a cuestiones de competencia que también se referían a cuestiones relativas a la protección del consumidor, las dificultades para generar sinergias y propuestas sobre las formas adecuadas de integrar mejor las dos esferas. Respondieron al cuestionario los países siguientes: Armenia, Bhután, Brasil, Bulgaria, Canadá, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Guatemala, Iraq, Italia, Japón, Lituania, Mauricio, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Seychelles, Sri Lanka, Türkiye y Zimbabwe.

⁵ Véase https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplp2017d1_es.pdf.

⁶ En las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor se establece que la protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos es una necesidad legítima que se pretende atender con las Directrices.

en sectores importantes de los servicios públicos, como las telecomunicaciones y la energía⁷, y otros sectores complejos, como los servicios financieros y los mercados digitales, en los que las empresas pueden aprovecharse más fácilmente de que los consumidores tienen un acceso limitado a la información o no la entienden, en contravención de la normativa sectorial aplicable.

8. La economía digital ha creado nuevos retos y oportunidades para las empresas y los consumidores, a través de plataformas y algoritmos que influyen cada vez más en la dinámica del mercado. El derecho de la competencia desempeña un papel fundamental en la lucha contra prácticas anticompetitivas como el abuso de posición dominante en el mercado, la fijación de precios predatorios, las fusiones que pueden reducir la variedad de la oferta y dar lugar a conductas abusivas, y la colusión entre gigantes tecnológicos. La legislación de protección del consumidor tiene por objeto prevenir prácticas abusivas como la publicidad engañosa, las pautas comerciales oscuras y las tarifas ocultas, proteger la privacidad de los datos, fomentar la transparencia de los algoritmos y prever la solución de controversias en línea. Por consiguiente, es fundamental optar por una política y un enfoque colaborativos en materia de control del cumplimiento de la legislación para preservar la competencia y, al mismo tiempo, proteger a los consumidores de estrategias comerciales engañosas.

9. En este sentido, uno de los objetivos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas es proteger y promover el bienestar social en general y, en particular, los intereses de los consumidores⁸. Además, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor establecen que los Estados miembros deben “alentar la competencia leal y efectiva a fin de que los consumidores tengan la posibilidad de elegir productos y servicios dentro del mayor surtido y a los precios más bajos” y elaborar, reforzar o mantener “medidas relativas al control de las prácticas comerciales restrictivas y otras de tipo abusivo que puedan perjudicar a los consumidores, así como medios para hacer efectivas esas medidas⁹”.

10. Un enfoque coordinado contribuye a que los mercados sigan siendo abiertos, competitivos y justos para las empresas y los consumidores. Al armonizar la defensa de la competencia y la protección del consumidor, los reguladores pueden disuadir las prácticas anticompetitivas y desleales, promover una conducta empresarial leal y aumentar la confianza de los consumidores en los mercados. Una estrategia holística de este tipo no solo puede reforzar la eficacia económica, sino también fomentar un mercado en el que las empresas prosperen gracias a una competencia verdadera y los consumidores se beneficien de la transparencia, la posibilidad de elección y la protección frente al engaño y el fraude.

III. Maximización de las sinergias entre las políticas de la competencia y las de protección del consumidor

11. En este capítulo se estudian las sinergias entre la defensa de la competencia y la protección del consumidor desde las perspectivas de la legislación, la formulación de políticas, las instituciones y el control del cumplimiento de la ley. Se presta atención a la optimización de las sinergias en los mercados digitales, reconociendo su impacto en las empresas y los consumidores de todo el mundo. A la labor de investigación realizada por la UNCTAD se sumaron contribuciones de los Estados miembros que ofrecían diversas perspectivas sobre la forma en que las diferentes jurisdicciones integraban las políticas de competencia y protección del consumidor y el control del cumplimiento de la legislación, ilustrando cómo las iniciativas de defensa de la competencia incorporaban consideraciones de protección del consumidor y viceversa. Esas iniciativas consistían, entre otras cosas, en investigaciones conjuntas, intercambio de información y formulación coordinada de políticas, y demostraban cómo los enfoques integrados podían aumentar la eficacia de la regulación y beneficiar a los consumidores, especialmente en mercados con dinámicas

⁷ Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1891 y https://commission.europa.eu/document/download/131d2167-ade8-4838-ad44-bcaa143f1f38_en?filename=ccs_2022_executive_summary.pdf.

⁸ A/RES/35/63.

⁹ A/RES/70/186.

complejas y cambiantes. Varios Estados¹⁰ informaron de obstáculos a la creación de sinergias entre las políticas de competencia y las de protección del consumidor y el control del cumplimiento de la legislación, y propusieron formas adecuadas de integrar mejor estas esferas.

A. Marcos legislativos y formulación de políticas

12. Las políticas de competencia y las de protección del consumidor cumplen papeles distintos pero interrelacionados en la regulación de los mercados. La política de competencia se centra en las estructuras de mercado y las prácticas empresariales, con el objetivo de evitar que las empresas adopten conductas anticompetitivas que menoscaben la eficiencia del mercado; la política de protección de los consumidores se ocupa directamente de proteger los derechos individuales, empoderar a los consumidores y evitar que sufran daños.

13. Más de 140 países, incluidos la mayoría de los países en desarrollo y algunos de los países menos adelantados, así como muchas organizaciones económicas regionales, han aprobado leyes y políticas de competencia a nivel nacional o regional y han establecido instituciones competentes encargadas de aplicar y hacer cumplir los regímenes nacionales o regionales¹¹. Esta proliferación se debe, al menos en parte, a la influencia del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas. Como la legislación sobre competencia se aplica a todas las actividades económicas y a todas las empresas que ejercen una actividad comercial, interactúa con instrumentos relevantes para el funcionamiento del mercado, como las leyes relativas a las subvenciones y la contratación pública.

14. La protección del consumidor también está muy extendida a escala internacional, como ilustra el Mapa Mundial de Protección del Consumidor de la UNCTAD¹², y tiene un ámbito de aplicación transversal similar pues interactúa con otros instrumentos legislativos. En consecuencia, en algunos países desarrollados, la legislación y la política de protección de los consumidores suelen estar fragmentadas, ya que varios marcos legislativos y reglamentarios sectoriales o temáticos abarcan la protección de los derechos de los consumidores, como ocurre en la Unión Europea con respecto a los servicios financieros, los servicios públicos, los derechos de los pasajeros, las comunicaciones electrónicas y los servicios de gas y electricidad¹³. Tras la crisis financiera mundial de 2008/09, se confiaron a los reguladores financieros responsabilidades en materia de protección de los consumidores de servicios financieros, de acuerdo con lo recomendado en los 12 Principios de Alto Nivel relativos a la Protección del Consumidor de Servicios Financieros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de los 20¹⁴. La fragmentación de las normas aplicables y de los organismos reguladores responsables de hacerlas cumplir, que puede resultar difícil de entender para las empresas y los consumidores, exige una estrecha coordinación entre los organismos públicos, en aras de la coherencia de las políticas.

15. Aunque las leyes de competencia y de protección del consumidor persiguen objetivos comunes, pueden surgir tensiones, sobre todo a corto plazo, porque los objetivos primarios, los elementos sustanciales y los instrumentos son diferentes¹⁵. Por ejemplo, inicialmente, la fijación de precios predatorios y la consiguiente reducción de los precios puede parecer ventajosa para los consumidores, pero, a la larga, puede ocasionar una reducción de la competencia, una monopolización y una subida de los precios. Del mismo modo, la

¹⁰ Armenia, Bhután, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Iraq, Italia, Mauricio, Paraguay, Perú, Polonia, Sri Lanka, Türkiye, Zimbabwe.

¹¹ UNCTAD, 2024a, *The UNCTAD Model Law on Competition After 30 Years: Some Reflections* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.24.II.D.4, Ginebra).

¹² De los 195 Estados miembros de la UNCTAD, 144 han designado un punto de contacto para la protección de los consumidores y 105 cuentan con leyes específicas de protección del consumidor. Véase <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

¹³ Véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en.

¹⁴ Véase https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html.

¹⁵ Véase <https://www.concurrences.com/en/dictionary/> para las definiciones de los términos pertinentes.

consolidación de las grandes empresas tecnológicas ofrece comodidad, servicios sin interrupciones y acceso gratuito a los consumidores, pero ese dominio del mercado puede restringir la competencia, limitar la innovación y suscitar inquietudes en relación con la privacidad de los datos y el control del mercado. Además, aunque las medidas correctivas de protección del consumidor, como la normalización de los términos contractuales, son una garantía de equidad y transparencia, pueden tener el efecto no deseado de restringir la competencia al limitar la diferenciación de servicios basada en factores cualitativos.

16. Más allá de estas tensiones inherentes, los marcos reguladores de las distintas jurisdicciones pueden no asignar responsabilidades diferenciadas a las autoridades de competencia y protección del consumidor, lo que puede crear lagunas o incoherencias en la aplicación de las políticas y el control del cumplimiento de la legislación. Esto puede crear ineficiencias en la regulación, sobre todo en sectores en los que ambas políticas se solapan, como ocurre con los sectores de servicios regulados, los mercados digitales y los bienes de consumo esenciales.

17. A pesar de estas dificultades, muchos países han adoptado medidas proactivas para maximizar las sinergias entre las políticas de competencia y las de protección del consumidor. Por ejemplo, en el Canadá se realizaron en 2022 unas consultas sobre el futuro de la política de competencia a las que contribuyó un organismo provincial de protección del consumidor, cuyas aportaciones influyeron en las posteriores modificaciones a la ley nacional de competencia¹⁶. En el Japón, el Consejo de Políticas de Protección del Consumidor, que elabora el plan nacional de política del consumidor, tiene entre sus integrantes al Presidente de la Comisión de Comercio Justo, y el Organismo de Asuntos del Consumidor participa como observador en los debates relacionados con la Ley de Promoción de la Competencia Respecto del Software Específico para Smartphones, garantizando que se tengan en cuenta las perspectivas de los consumidores en la elaboración de políticas relacionadas con la competencia¹⁷. En España, el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 incorpora consideraciones de competencia en el marco sancionador de las infracciones en materia de consumo, reconociendo que tales infracciones tienen consecuencias más amplias en el mercado¹⁸.

18. Habida cuenta de los posibles conflictos entre las dos esferas de política y la diferencia de prioridades, especialmente si son gestionadas por autoridades distintas, es fundamental tener en cuenta ambas perspectivas al redactar la legislación y formular las políticas. Este enfoque puede contribuir a que los dos conjuntos de políticas aborden eficazmente los problemas más acuciantes del mercado. Debería haber un marco especialmente dedicado a la determinación de objetivos de política comunes, evaluando los riesgos del mercado tanto desde el punto de vista de la competencia como del bienestar de los consumidores, para permitir una asignación de recursos más coherente y eficiente. Esto podría ir seguido de un plan estructurado para fijar las prioridades en materia de aplicación de las políticas. Los sectores en los que, por el funcionamiento y la estructura del mercado, es fácil que los consumidores sean víctimas de abusos, como los servicios públicos, los servicios financieros y los bienes de consumo esenciales, podrían ser objeto de seguimiento y estudio conjuntos.

19. Además, las evaluaciones de impacto de las políticas de competencia en los mercados y las sociedades son fundamentales para asegurar que las políticas sigan siendo adecuadas a su finalidad y podrían servir para poner de relieve posibles sinergias entre las dos esferas. Por ejemplo, en el Perú, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual estimó que los consumidores habían pagado 305 millones de dólares de más durante un periodo de cartelización en el sector del papel higiénico y, tras la disolución del cártel, los hogares pudieron realizar ahorros considerables en productos de higiene esenciales¹⁹. Una evaluación de la medida en que las intervenciones relacionadas con la competencia reducen los precios, mejoran la calidad de los productos y amplían el acceso al mercado puede aportar pruebas tangibles de los beneficios. Estas evaluaciones pueden reforzar la complementariedad de las políticas de competencia y las de

¹⁶ Respuesta del Canadá al cuestionario.

¹⁷ Respuesta del Japón al cuestionario.

¹⁸ Respuesta de España al cuestionario.

¹⁹ Respuesta del Perú al cuestionario.

protección del consumidor y ayudar a los países a perfeccionar sus marcos reguladores y sus estrategias para lograr un mayor bienestar de los consumidores.

B. Diseño institucional

20. La arquitectura institucional de los organismos responsables de la competencia y la protección de los consumidores influye en la eficacia de las sinergias entre las dos esferas de política y esta arquitectura varía según las jurisdicciones²⁰. Algunos países tienen autoridades con un mandato dual que supervisan tanto la competencia como la protección del consumidor, como la Comisión de Defensa de la Competencia y del Consumidor de Australia; el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú, que también actúa como autoridad nacional de protección de los consumidores; y la Comisión de Competencia y Consumo de Singapur. Algunos países tienen autoridades separadas para gestionar las políticas de competencia y las de protección del consumidor, como el Consejo Administrativo de Defensa Económica y la Secretaría Nacional de Protección del Consumidor en el Brasil; la Comisión de la Competencia y el Ministerio de Asuntos del Consumidor, Alimentación y Distribución en la India; y la Comisión de Comercio Justo y el Organismo de Asuntos del Consumidor en el Japón. La elección de un modelo depende de una combinación de factores relacionados con el marco jurídico nacional, las condiciones económicas y las prioridades de política, de ahí que haya todo un espectro de enfoques en materia de regulación.

21. Además, los reguladores sectoriales participan cada vez más en la protección de los consumidores en algunas jurisdicciones, sobre todo en lo que respecta a los servicios públicos, las telecomunicaciones y los mercados financieros²¹. Esta tendencia pone de manifiesto la complejidad de los mercados, la importancia de una supervisión especializada y la necesidad de colaboración. Por ejemplo, los reguladores del agua y la energía garantizan las obligaciones del servicio público en materia de precios justos y accesibilidad de los proveedores públicos y privados, mientras que las autoridades de telecomunicaciones supervisan obligaciones similares en cuanto a la calidad del servicio y las estructuras de precios. Los reguladores financieros concilian la supervisión y la protección del consumidor financiero en los mercados bancario, de seguros y de valores, garantizando la transparencia y equidad de los productos financieros²².

22. La diversidad de los marcos institucionales nacionales para las políticas de competencia y de protección del consumidor y la necesidad de aumentar la colaboración entre estas autoridades y los reguladores sectoriales, así como otros organismos públicos activos en esferas adyacentes a nivel nacional, regional e internacional, hace resaltar la importancia de concertar acuerdos oficiales de cooperación y estudiar la posibilidad de acuerdos oficiosos. Estos son fundamentales para posibilitar intercambios y debates y allanar el camino para realizar consultas y actividades conjuntas.

C. Control del cumplimiento de la legislación y otras iniciativas

23. El control del cumplimiento de la legislación sobre competencia y protección del consumidor está al servicio del bienestar de los consumidores; ahora bien, la promoción de las sinergias entre esas dos esferas de política plantea dificultades debido a factores como la fragmentación de los mecanismos de aplicación y el hecho de que las autoridades responsables de cada esfera de políticas tengan prioridades distintas y objetivos intrínsecamente diferentes.

²⁰ Véase https://www.oecd.org/en/publications/the-interface-between-competition-and-consumer-policies_94cefc3f-en.html.

²¹ Véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en.

²² Véase https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html.

24. En particular, mientras el control del cumplimiento de la legislación de competencia tiende a estar centralizado en un organismo simple o dual, en lo relativo a la atención y la protección debidas a todos los consumidores, la legislación de protección del consumidor es fragmentaria con respecto a algunas cuestiones (concretamente, los sectores de servicios regulados), así como desde el punto de vista geográfico. En algunos casos se confían a organismos locales, regionales o nacionales ámbitos concretos del control del cumplimiento de la legislación de protección de los consumidores. Según el Mapa Mundial de Protección del Consumidor de la UNCTAD, 99 de los 111 países cuentan con un organismo principal de protección de los consumidores y 66 realizan investigaciones y análisis sobre cuestiones de protección de los consumidores. Por lo tanto, la colaboración y coordinación continuas son cruciales en lo que respecta a la aplicación de la legislación de protección del consumidor.

25. La insuficiencia de la comunicación y la colaboración entre las autoridades de competencia y las de protección del consumidor parece dificultar la generación de sinergias. Si la actuación de los organismos encargados de controlar el cumplimiento de la legislación no tiene en cuenta las implicaciones más amplias para la competencia en el mercado y el bienestar de los consumidores, esto puede dar lugar a respuestas reguladoras contradictorias o incompletas. Las diferencias entre las prioridades en materia del control del cumplimiento de la legislación y las estructuras institucionales pueden agravar este problema, afectando al éxito de las intervenciones. Para subsanar esta deficiencia, es fundamental compartir información e inteligencia, realizar investigaciones conjuntas y, cuando proceda, coordinar las estrategias destinadas a hacer cumplir la legislación.

26. Las autoridades con mandato dual, que se ocupan tanto de la competencia como de la protección del consumidor, suelen estar mejor posicionadas para aplicar estrategias integrales de aplicación. Aprovechando sus conocimientos especializados en ambos campos, dichas autoridades pueden coordinar su labor con mayor eficacia. Ahora bien, las autoridades con mandato dual también se enfrentan a problemas de asignación de recursos²³. Para un organismo cuyas responsabilidades abarcan dos esferas amplias de política, resulta complejo conciliar las prioridades en materia de control del cumplimiento de la legislación y existe el riesgo de que una esfera de política se vea favorecida en menoscabo de la otra. Para funcionar con eficacia, es esencial que esas autoridades velen por una distribución equitativa de los recursos y sigan una estrategia clara para establecer prioridades. El establecimiento de mecanismos oficiales de cooperación entre las distintas autoridades puede facilitar la coordinación de la labor de control del cumplimiento de la legislación, siempre que se vele por que las intervenciones de regulación traten de manera integral tanto las distorsiones del mercado como los perjuicios a los consumidores.

27. Las limitaciones en materia de recursos y capacidad siguen siendo un reto importante, sobre todo en las economías en desarrollo. Muchas autoridades carecen de conocimientos técnicos especializados y/o herramientas de investigación para llevar a cabo investigaciones y supervisar el mercado o para evaluar la interacción entre el derecho y las políticas de competencia y de protección del consumidor. Algunos Estados²⁴ han indicado que disponen de recursos financieros limitados. Para subsanar esas insuficiencias se requiere una asistencia continua en forma de actividades de fomento de la capacidad, programas de formación e iniciativas de colaboración interinstitucional dentro de las jurisdicciones y entre ellas.

28. A pesar de estas dificultades, algunos Estados miembros han adoptado medidas proactivas para maximizar las sinergias entre la competencia y la protección del consumidor en la labor de control del cumplimiento de la legislación. Las autoridades con mandato dual, en particular, demuestran las ventajas de un enfoque integrado. Por ejemplo, en Italia, la Autoridad Garante de la Competencia y el Mercado, encargada de velar por el cumplimiento de la legislación sobre competencia y protección del consumidor, determinó que las empresas energéticas habían abusado de posiciones dominantes en el mercado minorista al utilizar los datos de los consumidores recogidos mediante acuerdos de confidencialidad para formular ofertas comerciales excluyentes, limitando así la competencia. Además, durante la pandemia, la Autoridad ejerció facultades de protección de los consumidores para poner coto al aumento de los precios de los productos sanitarios, reconociendo que las disposiciones de la ley de

²³ Respuestas de Italia y Polonia al cuestionario.

²⁴ Bhután, Perú, Sri Lanka, Zimbabwe,

competencia sobre precios excesivos eran insuficientes, puesto que muchos de los proveedores infractores no estaba en posición dominante, por lo que no entraban en el ámbito de aplicación de dichas disposiciones, y no habría sido posible realizar investigaciones tradicionales en un tiempo razonable. En lugar de ello, la Autoridad abrió investigaciones de protección del consumidor sobre prácticas comerciales agresivas que se aprovechaban de circunstancias excepcionales.

29. Los organismos reguladores de la competencia con un mandato simple también pueden generar mayores sinergias si aplican un enfoque estratégico al control del cumplimiento de la legislación. Una estrategia eficaz consiste en dar prioridad a los sectores con importantes repercusiones para los consumidores, por ejemplo, los mercados alimentario, energético y digital, en los que a menudo se solapan las consideraciones de competencia y las de protección del consumidor. Por ejemplo, el Brasil se ha ocupado activamente de los problemas de competencia con consecuencias directas para los consumidores, realizando, por ejemplo, investigaciones sobre las prácticas de autopreferencia de una aplicación de reparto de comida y sobre los acuerdos de exclusividad de una aplicación que ofrecía acceso a diferentes gimnasios y clubes deportivos, lo que ha servido para ilustrar cómo las medidas destinadas a hacer cumplir las normas de competencia pueden preservar la posibilidad de elección de los consumidores y evitar distorsiones del mercado²⁵.

30. Otra medida que pueden adoptar los organismos reguladores de la competencia consiste en integrar explícitamente las consideraciones de protección del consumidor en la evaluación de casos. Eso significa que el análisis de los efectos de una conducta anticompetitiva no se circunscribe a la estructura del mercado y abarca también cuestiones como la fijación de precios de ruina, las cláusulas contractuales abusivas y las prácticas comerciales engañosas. Al incorporar consideraciones relativas a los perjuicios para el consumidor en el análisis de la competencia, las autoridades pueden adoptar estrategias de aplicación más holísticas que estén en consonancia con objetivos más amplios en materia de bienestar del consumidor. Además, las medidas correctivas en materia de competencia deben formularse de forma que también tengan en cuenta directamente los intereses de los consumidores, en lugar de centrarse únicamente en restablecer la competencia. Por ejemplo, en Mauricio, las autoridades intervinieron en el mercado de la televisión de pago en relación con políticas anticompetitivas de renovación automática que restringían la capacidad de los consumidores para cambiar de servicio; a raíz de la investigación de las autoridades, la empresa modificó su política comercial, ofreciendo a los consumidores mayor flexibilidad contractual y mayores posibilidades de elección²⁶.

31. Las consultas públicas y la participación de los consumidores en los procesos de control del cumplimiento de la legislación pueden reforzar aún más las sinergias. Por ejemplo, en Zimbabwe, una investigación sobre las prácticas restrictivas de las compañías de seguro médico reveló que eliminaban de sus registros a determinados proveedores de servicios de atención de la salud, con lo cual se obligaba a los consumidores que querían ser atendidos por esos proveedores a pagar de su bolsillo y se los orientaba, en contra de sus preferencias, hacia los proveedores preferidos por las aseguradoras. Como constataron que esa situación perjudicaba directamente a los consumidores, las autoridades invitaron al público a presentar comunicaciones, lo que permitió que las personas afectadas compartieran su experiencia; el resultado de la intervención de las autoridades fue que los proveedores dados de baja de los registros fueron readmitidos, devolviendo a los consumidores la posibilidad de elegir a los proveedores de atención sanitaria de su preferencia y obtener el reembolso de los gastos efectuados anteriormente²⁷.

32. Estos casos son un ejemplo de la forma en que la participación del público puede contribuir a hacer cumplir la legislación, especialmente si se consulta directamente a los representantes de los consumidores para formular medidas que permitan reparar eficazmente los perjuicios sufridos por estos.

²⁵ Respuesta del Brasil al cuestionario.

²⁶ Respuesta de Mauricio al cuestionario. Véase <https://competitioncommission.mu/wp-content/uploads/2024/11/ENQ318-MR-281124.pdf>.

²⁷ Respuesta de Zimbabwe al cuestionario.

33. Es esencial establecer mecanismos de cooperación institucional para mejorar la colaboración en jurisdicciones en las que las funciones de competencia y protección del consumidor se gestionan por separado. Los memorandos de entendimiento pueden facilitar la puesta en común de información y permitir que las autoridades intercambien inteligencia de mercados, datos sobre reclamaciones de los consumidores e información actualizada sobre las investigaciones. Las consultas periódicas pueden servir de apoyo a las investigaciones conjuntas, la coordinación de la toma de decisiones y, en la medida de lo posible, la coordinación de los enfoques adoptados para hacer cumplir la legislación, lo cual permite la obtención de resultados coherentes. Una mayor colaboración también permite que los organismos de protección de los consumidores ayuden a las autoridades de la competencia a identificar los sectores en los que el funcionamiento del mercado puede suscitar inquietud entre los consumidores debido a prácticas anticompetitivas, lo cual contribuye a orientar y focalizar las intervenciones correspondientes.

34. Por ejemplo, en el Brasil, el Consejo Administrativo de Defensa Económica y la Secretaría Nacional del Consumidor tienen un marco de cooperación institucional, oficializado mediante un memorando de entendimiento firmado en 2012 y renovado en 2023²⁸. De esta colaboración han surgido medidas coercitivas coordinadas y objetivos compartidos en materia de regulación, por ejemplo la respuesta institucional conjunta en 2021 a una actualización de la política de privacidad por parte de una aplicación de mensajería, que dio lugar a un esfuerzo transversal histórico en el que participaron el Consejo Administrativo de Defensa Económica, la Secretaría Nacional del Consumidor, la Autoridad Nacional de Protección de Datos y el Ministerio Público, entidades que formularon una recomendación conjunta que subrayaba la necesidad de adoptar enfoques integrados respecto de la protección de los datos, los derechos de los consumidores y la competencia en la economía digital²⁹. Otro caso digno de mención fue una intervención conjunta contra prácticas anticompetitivas en el sector de atención de la salud, como las restricciones del uso de tarjetas de descuento médico³⁰. Esas iniciativas son el fruto de una adhesión cada vez mayor a la “transversalidad” de la regulación, en virtud de la cual los mandatos se cumplen en colaboración para garantizar mercados justos, proteger a los consumidores y reforzar la seguridad jurídica en sectores complejos y cambiantes.

35. En Chile, desde 2006, la Fiscalía Nacional Económica y el Servicio Nacional del Consumidor trabajan en colaboración, con arreglo a un convenio marco, para proteger la libre competencia y los derechos de los consumidores³¹. Esta colaboración ha dado lugar a intervenciones conjuntas en casos de gran repercusión, como, en 2009, durante un caso de fijación de precios de productos farmacéuticos, en el que el Servicio Nacional del Consumidor apoyó públicamente la investigación de la Fiscalía Nacional Económica y evaluó medidas complementarias destinadas a proteger a los consumidores³². En 2010, el Servicio Nacional del Consumidor presentó pruebas a la Fiscalía Nacional Económica del fuerte aumento de las tarifas de los autobuses interurbanos en temporada alta, con lo que contribuyó a las investigaciones sobre posibles prácticas anticompetitivas³³. Las dos instituciones también trabajaron juntas para poner fin a las prácticas monopolísticas en los servicios de telecomunicaciones en edificios residenciales, ocasión en que el Servicio Nacional del Consumidor respaldó las propuestas de la Fiscalía Nacional Económica al Tribunal de Libre Competencia, destinadas a garantizar un acceso equitativo al mercado³⁴.

²⁸ Véase https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/acordocooperacao08012007403_2012_02.pdf y <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%C3%Aancia%20e%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/2024/Senac-MJ.pdf>.

²⁹ Véase <https://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-cade-anpd-e-senac-recomendam-que-whatsapp-adie-entrada-em-vigor-da-nova-politica-de-privacidade>.

³⁰ Véase <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-multa-entidades-medicas-por-tentarem-impedir-uso-de-cartoes-de-descontos-em-consultas>.

³¹ Véase https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2006_coop_sernac.pdf.

³² Véase <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-1090.html>.

³³ Véase <https://www.eldinamo.cl/negocios/2010/12/29/sernac-acude-fne-tras-detectar-alzas-de-casi-200-en-pasajes-de-buses/>.

³⁴ Véase <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-3314.html?quickaccess=1>.

Estos ejemplos ilustran las sinergias entre la Fiscalía Nacional Económica y el Servicio Nacional del Consumidor en la promoción de un entorno de mercado competitivo, transparente y favorable para los consumidores en Chile.

36. Además de colaborar para hacer cumplir la legislación, las autoridades de competencia y las de protección de los consumidores tienen otras oportunidades de entablar interacciones constructivas, por ejemplo en el marco de estudios de mercado conjuntos y la formulación de orientaciones no vinculantes³⁵. Los estudios de mercado realizados en forma colaborativa por las autoridades ofrecen un panorama completo de la dinámica del mercado, lo cual permite la detección temprana de posibles prácticas anticompetitivas y desleales y evitar que se conviertan en casos a gran escala. Además, los instrumentos no vinculantes, como las directrices, las recomendaciones, las advertencias y los dictámenes, pueden servir preventivamente para salvar las distancias entre las autoridades.

37. Otra posibilidad de colaboración es la organización conjunta de campañas de promoción e iniciativas de sensibilización de las empresas y los consumidores. Es frecuente que los consumidores no entiendan o subestimen los beneficios a largo plazo de la competencia y la influencia de esta en la vida cotidiana. Sin la concienciación del público, la integración de las políticas de competencia y las de protección de los consumidores resulta más difícil, pues el apoyo de los consumidores y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas son determinantes para la eficacia de la labor destinada a hacer cumplir la legislación. Para subsanar las lagunas de conocimientos de la ciudadanía, las autoridades de competencia y protección del consumidor podrían emprender actividades de divulgación, utilizando un lenguaje accesible y ejemplos del mundo real que ilustren la importancia de la competencia en el bienestar de los consumidores. Por ejemplo, en Polonia, la Oficina de la Competencia y la Protección del Consumidor, que tiene un mandato dual, realiza campañas educativas a través de los medios sociales y publica orientaciones para los consumidores³⁶. Esas iniciativas ayudan a los consumidores a reconocer las prácticas comerciales que pueden ser desleales, aumentan la transparencia del mercado y refuerzan la aplicación de la legislación.

38. Por último, las iniciativas de intercambio de personal pueden reforzar la colaboración y fomentar la capacidad de reconocer las cuestiones y los sectores de coincidencia de intereses y responsabilidades, lo cual permite que las intervenciones de los reguladores sean más eficaces. Estos intercambios también pueden contribuir a subsanar las brechas institucionales, fomentando la cooperación a largo plazo y garantizando la coherencia de los enfoques de aplicación.

D. Mercados digitales

39. La rápida digitalización de los mercados en todo el mundo ha intensificado la necesidad de una mayor integración entre las políticas de competencia y las de protección del consumidor. Las plataformas digitales operan en ecosistemas multilaterales en rápida evolución, en los que la fijación algorítmica de precios, los modelos de negocio basados en los datos y los efectos de red crean retos únicos en su género en materia de regulación. Las plataformas digitales influyen simultáneamente en la dinámica de la competencia y en el bienestar de los consumidores, por lo que cada vez resulta menos eficaz abordar los problemas que plantean únicamente mediante políticas de defensa de la competencia o mediante políticas de protección de los consumidores³⁷.

40. En muchas de las respuestas al cuestionario de la UNCTAD se describen las medidas adoptadas en respuesta a infracciones de la legislación sobre competencia y protección del

³⁵ TD/B/C.I/CLP/L.11. Véase <https://unctad.org/es/meeting/grupo-intergubernamental-de-expertos-en-derecho-y-politica-de-la-competencia-18o-periodo-de> y <https://unctad.org/publication/model-law-competition>.

³⁶ Respuesta de Polonia al cuestionario.

³⁷ TD/B/C.I/CLP/57; UNCTAD, 2021, *Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra). UNCTAD, 2024b, *Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.24.II.D.5, Ginebra).

consumidor en los mercados digitales. Por ejemplo, el Canadá ha adoptado medidas no vinculantes de tipo preventivo para comprender las consecuencias de la inteligencia artificial y los mercados basados en los datos para la competencia; en un documento analítico publicado por el Gobierno se estudian las cuestiones planteadas por la fijación algorítmica de precios y la posible colusión, destacando la importancia de la confianza del consumidor para fomentar mercados digitales competitivos y justos. Ese planteamiento del Canadá subraya la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en las aplicaciones de inteligencia artificial, para lograr que las plataformas digitales funcionen de un modo que beneficie tanto a la competencia como a los consumidores³⁸. En Türkiye, las investigaciones del organismo regulador de la competencia sobre las plataformas digitales ponen de manifiesto preocupaciones similares; por ejemplo, los siguientes casos demuestran la creciente importancia de salvaguardar la posibilidad de elección de los consumidores en los mercados digitales: el abuso de posición dominante por una importante plataforma digital en el mercado de servicios de búsqueda general, con el fin de favorecer sus propios servicios de búsqueda local y de comparación de precios de alojamiento, que planteaba problemas considerables en materia de competencia y bienestar de los consumidores; y una plataforma de compras en línea, que según se determinó, había manipulado el algoritmo para proporcionar una ventaja desleal a sus propias actividades de venta al por menor y obstaculizar a los competidores, lo que dio lugar a una intervención³⁹.

41. Sin embargo, sigue habiendo divergencias significativas entre las jurisdicciones en lo que respecta a la capacidad de hacer cumplir la legislación sobre competencia y protección de los consumidores en relación con las plataformas digitales. En algunas de las respuestas al cuestionario de la UNCTAD se señala la falta de experiencia en materia de aplicación de la ley a las plataformas digitales, debido a lagunas normativas, limitaciones institucionales e insuficiencias de recursos que restan eficacia a las intervenciones. Puede ocurrir que organismos pequeños y menos experimentados no tengan los medios suficientes para hacer frente a prácticas comerciales anticompetitivas y desleales en esos mercados o prefieran ocuparse prioritariamente de las conductas colusorias y las prácticas engañosas y equívocas en otros sectores de importancia crítica.

42. Así pues, los mercados digitales constituyen una esfera importantísima en la que es necesario que las autoridades de competencia y protección del consumidor refuercen las sinergias tanto a nivel de políticas como de la labor de control del cumplimiento, a través de la cooperación bilateral, regional e internacional⁴⁰. La naturaleza de las plataformas digitales, basadas en datos y algoritmos, y las prácticas como la autopreferencia y la fijación de precios abusivos a menudo coinciden con problemas relativos a la protección de los consumidores, como la publicidad engañosa, las cláusulas contractuales abusivas y las violaciones de la normativa de protección de datos. Además, en estos mercados resulta complejo hacer cumplir la legislación, lo cual hace que sea necesario mejorar la cooperación internacional entre los organismos reguladores. Es preciso seguir fomentando la cooperación en materia de regulación y el intercambio de conocimientos, así como la realización de investigaciones conjuntas, para lograr que las plataformas digitales sigan siendo abiertas, justas y seguras, tanto para las empresas como para los consumidores.

43. Un avance importante que permitiría hacer cumplir la legislación con mayor eficacia sería la creación de equipos de tareas interinstitucionales encargados de supervisar los casos relativos a plataformas digitales que afectan tanto a la competencia como a la protección de los consumidores⁴¹. Estos equipos podrían estar integrados por representantes de las autoridades de competencia, los organismos de protección de los consumidores y otros organismos reguladores conexos, y se ocuparían de cuestiones transversales como la portabilidad de datos, la transparencia de los algoritmos y la rendición de cuentas de las

³⁸ Respuesta del Canadá al cuestionario.

³⁹ Respuesta de Türkiye al cuestionario. Véase <https://www.rekabet.gov.tr/en/Guncel/investigation-on-google-reklamcilik-ve-p-adb5fd5447b9ef1193d90050568585c9> y <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/dsm-grup-danismanlik-iletisim-ve-satis-t-b3da5d0675adef1193d70050568585c9>.

⁴⁰ UNCTAD, 2021.

⁴¹ En sus respuestas al cuestionario el Brasil y la Federación de Rusia señalaron la importancia de los equipos de tareas interinstitucionales.

plataformas. Un marco de ese tipo centralizaría los conocimientos y los recursos, lo cual facilitaría una regulación coherente y proactiva, pues permitiría analizar exhaustivamente todos los problemas emergentes.

44. Los mercados digitales exigen un enfoque más integrado en materia de regulación, que combine las leyes y las políticas de competencia y protección del consumidor para preservar y promover la competencia leal y, al mismo tiempo, evitar las prácticas abusivas, engañosas y fraudulentas. A medida que las plataformas digitales siguen reconfigurando los mercados mundiales, los reguladores deben adaptar las estrategias de control del cumplimiento, colaborar a escala nacional y regional y fomentar las asociaciones internacionales, para crear una economía digital justa, transparente y competitiva que beneficie tanto a las empresas como a los consumidores.

IV. El papel de la UNCTAD en el fomento de las sinergias

45. Las organizaciones internacionales desempeñan un papel esencial en el fomento de la cooperación mundial en materia de competencia y protección de los consumidores mediante la elaboración de marcos, mejores prácticas y mecanismos destinados a mejorar la coordinación internacional, especialmente cuando tienen mandatos mundiales en ambas esferas y un gran número de miembros.

46. La UNCTAD, como centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de competencia y protección del consumidor, facilita las interacciones entre las autoridades encargadas de la defensa de la competencia y la protección del consumidor a través de la 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, que constituye una plataforma única en su género para el diálogo, la armonización de políticas y el intercambio de mejores prácticas, y permite reforzar la cooperación regional e internacional y fomentar la eficacia de la labor destinada a hacer cumplir la legislación en todas las jurisdicciones.

47. Las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica de la UNCTAD en los países en desarrollo abarcan las dos esferas de políticas y contribuyen a racionalizarlas, mejorar la coordinación institucional y hacer frente a los retos nuevos, como los que plantean los mercados digitales. En el período comprendido entre 2015 y 2018, la UNCTAD, en el marco del Programa de Competencia y Protección del Consumidor en América Latina, organizó varios talleres regionales, destinados a fomentar la capacidad de las autoridades de competencia y protección del consumidor, y enfocados en identificar desafíos comunes, fomentar sinergias y promover la colaboración regional. Las autoridades de toda la región siguen organizando talleres y conferencias en colaboración con la UNCTAD⁴².

48. Además, cabe mencionar una serie de seminarios web, destinados a promover la adopción y la aplicación efectiva de marcos de competencia y protección del consumidor y la cooperación, y aprovechar las sinergias entre ambas esferas, organizados en el marco de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica de la UNCTAD en los países de habla portuguesa de África y en Timor-Leste⁴³.

49. Más recientemente, en Albania, en cooperación con la Autoridad de la Competencia y la Comisión de Protección del Consumidor, la UNCTAD organizó un foro internacional sobre la interfaz entre la competencia y la protección del consumidor, en particular en los mercados digitales, tras el cual las dos autoridades firmaron un memorando de entendimiento,

⁴² Al término del programa, los países beneficiarios eran la Argentina, Bolivia, 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.

⁴³ Véase <https://unctad.org/project/technical-assistance-and-capacity-building-competition-and-consumer-protection-african> y <https://unctad.org/meeting/webinar-competition-and-consumer-protection-policies-portuguese-speaking-countries>.

en el que se destacaba su voluntad de realizar estudios de mercado conjuntos y cooperar en relación con las reclamaciones de los consumidores⁴⁴.

50. Al ayudar a las autoridades a identificar sinergias y mejorar la colaboración y la coordinación, la UNCTAD contribuye a una gobernanza de los mercados más coherente y eficaz.

V. Temas de reflexión

51. Las delegaciones que participen en la Novena 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 podrían considerar las recomendaciones siguientes, sobre la forma de mejorar la colaboración entre las autoridades de la competencia y las de protección del consumidor:

a) Reforzar la coordinación jurídica e institucional para eliminar solapamientos y lagunas en materia de regulación. Las autoridades responsables de la competencia y la protección del consumidor deben revisar los marcos jurídicos e institucionales para identificar esferas de interés común, solapamientos, lagunas y oportunidades para estrechar la colaboración. Las evaluaciones periódicas de los efectos de la legislación sobre competencia en el bienestar de los consumidores y la manera en que la legislación de protección del consumidor afecta a la competencia pueden contribuir a lograr que las políticas en esas dos esferas sean complementarias y no contradictorias. Incorporar a las autoridades de defensa de la competencia en los debates sobre políticas de protección del consumidor y viceversa permitiría aplicar un enfoque más coherente a la regulación del mercado, con vistas a lograr una mayor protección de los consumidores;

b) Proponer mecanismos de cooperación oficiales u oficiosos, como memorandos de entendimiento. Para facilitar la coordinación entre las autoridades de defensa de la competencia y las de protección del consumidor, la UNCTAD recomienda la firma de memorandos de entendimiento que posibiliten la colaboración en la supervisión del mercado, el intercambio de información, las actuaciones conjuntas cuando sea posible y cualquier iniciativa pertinente de promoción y sensibilización. Las reuniones periódicas entre las autoridades pueden fomentar un entorno de cooperación que les permita responder adecuadamente a los nuevos retos;

c) Realizar estudios de mercado conjuntos que integren consideraciones relativas a la competencia y la protección del consumidor. Los estudios de mercado y las perspectivas conductuales son herramientas poderosas para identificar los problemas de competencia y protección del consumidor y priorizar las medidas. La UNCTAD alienta a las autoridades de defensa de la competencia y protección del consumidor a colaborar en estudios de mercado y estudiar el ámbito de la investigación conductual⁴⁵ para compartir conocimientos e inteligencia, lo que permitirá realizar evaluaciones más completas de las condiciones del mercado y del comportamiento de los consumidores. Este enfoque contribuye a que las medidas de aplicación y la ejecución de las políticas favorezcan tanto la eficiencia del mercado como el bienestar de los consumidores;

d) Potenciar las campañas de promoción y sensibilización dirigidas a las empresas y los consumidores, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Las empresas, en particular las pequeñas, no suelen estar familiarizadas con los derechos de los consumidores, y los consumidores no siempre son conscientes de cómo puede beneficiarlos la competencia ni comprenden los fundamentos de la legislación y la política de competencia. La UNCTAD recomienda organizar actos conjuntos, ofrecer actividades de divulgación para las asociaciones empresariales y de consumidores, y adoptar estrategias de comunicación adaptadas, a fin de familiarizar a los consumidores y las microempresas y

⁴⁴ Véase <https://unctad.org/meeting/international-forum-interface-between-competition-and-consumer-protection-policies>.

⁴⁵ Véase <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/consumer-behavioural-insights.html> y https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

pequeñas y medianas empresas con conceptos económicos complejos. Además, la UNCTAD alienta a las autoridades a colaborar con las organizaciones de consumidores y otros representantes de la sociedad civil, en particular durante las consultas públicas, para que los consumidores y las empresas más pequeñas puedan contribuir activamente a las iniciativas en curso en materia de competencia y protección del consumidor, incluidas las relativas a medidas correctivas relativas a fusiones e instrumentos jurídicos no vinculantes;

e) Reforzar la cooperación intersectorial para hacer frente a los retos de los mercados digitales. Los mercados digitales presentan retos normativos únicos en su género que exigen una colaboración entre múltiples ámbitos de regulación. La UNCTAD recomienda estrechar la coordinación entre las autoridades de defensa de la competencia, los organismos de protección de los consumidores y otros reguladores pertinentes, como los de protección de datos, servicios financieros, tecnologías de la información y las comunicaciones y telecomunicaciones. Muchas prácticas, como la fijación algorítmica de precios, la autopreferencia y el dominio del mercado basado en los datos, están interconectadas con la protección del consumidor y la protección de los datos. Al mejorar la cooperación multisectorial, las investigaciones conjuntas y las respuestas de política coordinadas, las autoridades pueden contribuir a que los mercados digitales sigan siendo competitivos, justos y transparentes tanto para las empresas como para los consumidores.

52. Las delegaciones que participen en la Novena 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 tal vez deseen analizar posibles temas relativos al derecho y la política de la competencia y la protección del consumidor en los que la UNCTAD podría centrarse en los próximos cinco años, y tal vez deseen tener en cuenta las siguientes cuestiones al determinar los temas que hayan de abordarse:

a) ¿Qué medidas de política pueden adoptarse para reforzar la interacción entre las políticas de competencia y las de protección del consumidor?

b) ¿Cómo pueden los marcos nacionales, regionales e internacionales integrar mejor las políticas de competencia y las de protección del consumidor para lograr que los mercados sean dinámicos, innovadores y más justos?

c) ¿Cómo puede la UNCTAD ayudar a los Estados miembros, en particular los países en desarrollo, a mejorar la colaboración entre las autoridades de defensa de la competencia y las de protección del consumidor?
