

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/243

28 de julio de 2003

(03-4002)

**Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre
Comercio y Política de Competencia**

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LA OCDE

A continuación se reproduce el texto final de un documento recibido de la secretaría de la OCDE, que se distribuyó como documento de sala para la reunión del Grupo de Trabajo celebrada los días 26 y 27 de mayo de 2003, y que ahora está disponible como documento de trabajo con el consentimiento del Grupo (WT/WGTCP/M/22, párrafo 104).

Modalidades prácticas del examen por homólogos en un marco multilateral sobre competencia

RESUMEN

En el presente documento se analizan las opciones prácticas con respecto a la aplicación de un mecanismo de examen por homólogos en cualquier futuro acuerdo multilateral sobre comercio y competencia. Los mecanismos multilaterales de examen por homólogos tienen tres características comunes: requieren un comité de expertos, representan una forma colegiada de vigilancia del cumplimiento y los avances y suponen una investigación interactiva. Entre los objetivos de estos mecanismos se pueden incluir: el asesoramiento en materia de políticas, el fomento de la coordinación y cooperación a este respecto, la recopilación y divulgación de información y de modelos de prácticas óptimas y la prestación de asistencia técnica y ayuda.

Varios de los mecanismos multilaterales existentes y propuestos de examen por homólogos proporcionan orientación sobre los posibles enfoques con respecto a un mecanismo de examen de la política de competencia. En particular, el presente documento reconoce y considera los siguientes mecanismos pertinentes: el examen por homólogos de los Planes de Acción Individual en el Sistema del APEC, los exámenes de la OCDE de la reforma de las reglamentaciones nacionales (específicamente los exámenes de la política de competencia), el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC (MEPC), los estudios económicos del Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los Problemas del Desarrollo, el Mecanismo de Supervisión de Países del FMI (informes de conformidad con el Artículo IV), el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) del FMI y el Banco Mundial, el Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción y el mecanismo de examen de la política de competencia en el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas.

Para mayor conveniencia, y a fin de facilitar la comparación entre los diferentes mecanismos, en el presente documento se utilizan un marco genérico y una terminología específica para describirlos:

- participantes - en el examen por homólogos típicamente intervienen el miembro objeto de examen, el *grupo de homólogos*, los *examinadores* y la *secretaría*;
- proceso - el examen consiste normalmente en la evaluación de un miembro con arreglo a *criterios de examen específicos*, comienza con una *fase de investigación*, continúa con una *fase de examen* y termina con una *fase de difusión*, y
- productos - el examen normalmente incluye la elaboración de un *informe de investigación* y un *informe final*.

Un mecanismo de examen de la política de competencia tendría que definir determinadas cuestiones fundamentales, específicamente en relación con los siguientes aspectos:

- tamaño, alcance y ámbito - por ejemplo: ¿con qué frecuencia tendrían que llevarse a cabo los exámenes (anualmente)?; ¿debe un mecanismo de examen de la política de competencia concentrarse en miembros específicos (como los países en desarrollo Miembros)?; ¿cuáles deberían ser los criterios de examen (compatibilidad de la legislación nacional en materia de competencia, con los principios fundamentales de la OMC o con objetivos de política)?;
- definición de homólogo - por ejemplo: ¿quién debe integrar el grupo de homólogos (delegados nacionales o funcionarios de organismos nacionales encargados del comercio y la competencia)?; ¿se debe permitir la participación de organizaciones no gubernamentales?; ¿se deberían nombrar examinadores principales para que conduzcan el debate?;
- participación - ¿debería ser la participación en un mecanismo de examen de la política de competencia voluntaria u obligatoria?;
- costos y repercusiones en los recursos - ¿cuáles son los costos probables de un proceso de examen para la secretaría? (en los mecanismos que se analizan en el presente documento, los costos oscilan entre 3 meses/persona y 2,75 años/persona por informe final); ¿se tendría que dar asistencia técnica a los países en desarrollo?; y
- otras cuestiones - ¿qué funciones deberían desempeñar la secretaría y los miembros?; ¿se deberían someter los informes finales a un proceso de aprobación?; ¿se deberían publicar?; ¿cómo podría incrementarse el nivel de presión de los homólogos que conlleva un mecanismo de examen de la política de competencia?; ¿qué relación debe tener este mecanismo con el MEPC existente?

Los mecanismos existentes y propuestos de examen por homólogos mencionados anteriormente responden a estas cuestiones de maneras diferentes y revelan las ventajas y desventajas que con toda probabilidad presentarán esas respuestas en un contexto de comercio y competencia. En el cuadro que figura en la página 15 se resumen estos mecanismos, y se incluye la definición de homólogo, el carácter obligatorio o voluntario y un cálculo aproximado de los costos de secretaría.

INTRODUCCIÓN

1. El objetivo del presente documento es proporcionar un marco estructurado para el debate sobre la forma en que podría aplicarse el examen por homólogos en un sistema multilateral de competencia. El documento constituye la segunda fase de un programa de trabajo en marcha en el Grupo Conjunto de la OCDE sobre Comercio y Competencia (Grupo Conjunto) sobre el examen por homólogos, y responde a las solicitudes formuladas por los países miembros de la OCDE presentes en la reunión del Grupo Conjunto del 3 de junio de 2002 de que se examinara más a fondo:

- el tamaño, alcance y ámbito del proceso de examen por homólogos;
- las diversas definiciones posibles de "homólogo", y los problemas que ello plantea en razón de la heterogeneidad de los niveles de desarrollo de los países Miembros de la OMC y la naturaleza multidisciplinaria del comercio y la política de competencia;
- la comparación entre los procesos de examen por homólogos obligatorios y voluntarios, y
- los costos y repercusiones en los recursos (humanos, financieros y de tiempo) del examen por homólogos tanto para las secretarías como para las delegaciones, así como las diversas opciones para abordarlos.

Asimismo, en el presente documento se examinan una serie de cuestiones que demostraron ser importantes en el curso de las investigaciones sobre los aspectos mencionados.

2. Este documento se basa en un documento anterior de la OCDE titulado "Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context"¹, en que se estudiaban las ventajas de los exámenes por homólogos y sus posibles enfoques, concentrándose ante todo en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC (MEPC) y los exámenes de la OCDE de la reforma de las reglamentaciones nacionales.

3. En el presente documento se analizan las opciones prácticas con respecto a la aplicación de un mecanismo de examen por homólogos en un futuro marco multilateral sobre competencia. En la primera sección se proporcionan nociones generales acerca del examen por homólogos y se exponen sus características y objetivos típicos. En la segunda sección se establece un marco genérico para la descripción de las diferentes fases, órganos y productos del proceso de examen por homólogos. Este marco está destinado a facilitar la comparación entre diversos mecanismos. En la tercera sección, se analizan las cuestiones fundamentales que tendrían que resolverse en un mecanismo de examen de la política de competencia² y se consideran la manera en que los mecanismos actuales de examen por homólogos han respondido a esas cuestiones, y los costos y beneficios de diferentes respuestas en el contexto del comercio y la competencia. En la cuarta sección del documento se analizan en detalle una serie de mecanismos existentes (o propuestos) de examen por homólogos que se ocupan del comercio, la competencia o las políticas macroeconómicas y estructurales de los gobiernos nacionales.

¹ COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL.

² "Mecanismo de examen de la política de competencia" es sólo otra forma de referirse a un sistema de examen por homólogos en un marco multilateral sobre competencia y no implica ningún modelo en particular.

I. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DEL EXAMEN POR HOMÓLOGOS

4. El examen por homólogos se utiliza en una amplia variedad de ámbitos y asume una diversidad de formas.³ No obstante, todas las formas presentan tres características comunes. En primer lugar, requieren que un comité de expertos examine y evalúe las propuestas, proyectos, regímenes reglamentarios y otras iniciativas. En segundo lugar, representan una forma colegiada de vigilancia del cumplimiento y los avances que entraña una presión por parte de los homólogos y un examen a cargo del grupo en lugar de sanciones legales.⁴ En tercer lugar, implican un diálogo y una investigación interactiva.

5. Los objetivos del examen por homólogos difieren según los sistemas, pero pueden incluir:

- Asesoramiento en materia de políticas. Mediante el examen por homólogos se puede proporcionar asesoramiento y propuestas sobre los dilemas pertinentes en materia de políticas del país objeto de examen. Las reacciones del grupo que participa en el examen pueden ayudar a medir la eficacia o el grado de aceptación de una idea, opinión o punto de vista. El examen también contribuye a mejorar la formulación de las políticas a través de una mayor transparencia y del intercambio de información y experiencia.
- Coordinación y cooperación en materia de políticas. A pesar de que el examen por homólogos no puede obligar a los países a que cooperen, podría estimular la cooperación y la convergencia en materia de políticas si permite un análisis imparcial y confiable.
- Reunión y divulgación de información. El examen puede incluir la reunión de información sobre políticas, de modo que los participantes no necesiten mantener sus propias redes de recopilación de información. Si la información se hace pública, beneficiará asimismo a los mercados privados y al público en general.
- Asistencia técnica y ayuda. Mediante el examen por homólogos es posible transmitir conocimientos técnicos en materia de formulación de políticas que son escasos en algunos países. Por ejemplo, los funcionarios gubernamentales pueden recibir capacitación informalmente a través de su interacción con el personal de la secretaría durante el proceso de examen por homólogos.⁵ Si bien éste suele ser el caso de los países pequeños y pobres, también puede ocurrir con países medianos y grandes.
- Vigilancia del cumplimiento. Se puede utilizar el examen para detectar posibles violaciones de acuerdos y obligaciones internacionales.
- "Transmitir el mensaje". Esto es una extensión de la función de asesoramiento en materia de políticas. Al proporcionar a los países disposiciones de políticas relacionadas con determinados temas, el examen por homólogos ayuda a dar a

³ Por ejemplo, se utilizan sistemas de examen por homólogos en la medicina, las ciencias experimentales, las publicaciones académicas y los regímenes internacionales de seguridad nuclear.

⁴ Un sistema de examen por homólogos no excluye ni requiere un sistema de aplicación separado con sanciones legales (como existe, por ejemplo, en relación con el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales en la OMC).

⁵ Chayes, A. y A. Chayes (1995), *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press, Cambridge, MA, página 198.

conocer el consenso predominante y la práctica óptima a los gobiernos y a los responsables de formular las políticas en todo el mundo.⁶

6. En el contexto del comercio y la competencia, los modelos de examen por homólogos más pertinentes son los que requieren el examen internacional por homólogos de regímenes reglamentarios. En el presente documento se analizan el examen por homólogos de los Planes de Acción Individual (PAI) en el Sistema del APEC, los exámenes de la OCDE de la reforma de las reglamentaciones nacionales (específicamente los exámenes de la política de competencia), el MEPC de la OMC, los estudios económicos del Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los Problemas del Desarrollo de la OCDE, el Mecanismo de Supervisión de Países del FMI (informes de conformidad con el Artículo IV), el Programa de Evaluación del Sector Financiero del FMI y el Banco Mundial, el Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción y el mecanismo de examen de la política de competencia en el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas. Sin embargo, incluso dentro de este tipo de modelos que requieren el examen internacional por homólogos de regímenes reglamentarios existen diferencias significativas entre los programas de examen por homólogos, por ejemplo, en relación con: la frecuencia, el costo y el alcance integral del examen, los niveles de desarrollo económico y la política sustantiva de los países objeto de examen y el proceso de selección de homólogos.

II. MARCO GENÉRICO DEL EXAMEN POR HOMÓLOGOS

7. En esta sección se aplican términos genéricos a las diferentes fases, órganos y productos del proceso de examen por homólogos bajo los auspicios de una organización internacional, utilizando términos aceptados en los casos en que existen. Estos términos facilitan la descripción y la comparación de diferentes mecanismos de examen por homólogos en las próximas secciones del documento.

8. En todos los programas de examen por homólogos existe una *secretaría*. La secretaría es la oficina o grupo de personas responsable de la gestión de la organización internacional bajo cuyos auspicios se lleva a cabo el examen por homólogos. La función de la secretaría varía según el proceso de examen pero, como mínimo, consiste en organizar reuniones y brindar continuidad entre los exámenes. La secretaría también puede organizar misiones al país objeto de examen, elaborar documentos y efectuar análisis.

9. Los *miembros* son los países que pertenecen a la organización internacional. Los *criterios de examen* son los parámetros utilizados para evaluar el desempeño del miembro objeto de examen. Pueden incluir recomendaciones y directrices sobre políticas, indicadores y parámetros específicos, y normas jurídicas.

10. La primera fase posible de un mecanismo de examen por homólogos es la *fase de investigación*. Esta fase consiste en la recopilación de información destinada a elaborar un *informe de investigación*, que es un documento en que se sintetiza la información recogida en relación con los criterios de examen. El informe se utiliza como base para el debate y el examen en la fase siguiente.

⁶ Estos puntos se basan en: Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of FMI Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, página 17. Véase también: Grupo Conjunto sobre Comercio y Competencia, *Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context*, 6 de junio de 2002, COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL "Part I. Merits of Peer Review", párrafos 6 a 23.

11. En la *fase de examen*, un *grupo de homólogos*, que es un comité de expertos que representan a los miembros, evalúa al miembro objeto de examen según los criterios establecidos. Esta fase típicamente tiene lugar en una reunión plenaria del órgano de la organización internacional encargado del examen. Si existe un informe, se utiliza como base del debate. Asimismo, es posible que se designen *examinadores* para que conduzcan el examen, junto con la secretaría o en su lugar. La función de los examinadores también incluye el estudio del informe de investigación y, de ser necesario, el debate con el miembro objeto de examen y la secretaría. En algunos sistemas de examen por homólogos, los examinadores pueden visitar el país objeto de examen y ayudan a recopilar información durante la fase de investigación. Es típico que los miembros se turnen para designar examinadores. Los examinadores pueden actuar como representantes del miembro que los designa o a título personal, pero en cualquier caso tienen el deber de ser objetivos, imparciales y razonables.

12. En la *fase de difusión*, la secretaría y/o los examinadores redactan un *informe final* y la secretaría lo transmite a los miembros. Este informe se basa tanto en el informe de investigación como en el debate de la fase de examen. Se puede distribuir el informe final o un *informe final modificado* a otras partes interesadas que no son miembros.

III. CUESTIONES FUNDAMENTALES

13. En esta sección se estudian las cuestiones fundamentales que deben resolverse en un mecanismo de examen de la política de competencia y se examina la manera en que se han abordado en otros modelos, al igual que los costos y beneficios de las diferentes respuestas en el contexto del comercio y la competencia. Específicamente, en esta sección se analizan las cuestiones que se identificaron en el párrafo 1.

A. TAMAÑO, ALCANCE Y ÁMBITO

1. Frecuencia de los exámenes

¿Con qué frecuencia deberían llevarse a cabo los exámenes?

14. Los ciclos de exámenes de los miembros en los mecanismos de examen por homólogos estudiados van de una vez por año (el Mecanismo de Supervisión de Países del FMI) a cada seis años (en el caso de determinados países en el marco del MEPC de la OMC). Los exámenes frecuentes en el marco de un mecanismo de examen de la política de competencia tendrían la ventaja de ayudar a mantener la política de competencia como una cuestión prioritaria en el programa nacional de reglamentación y fomentar las mejoras constantes. La desventaja radicaría en los costos y una posible participación reducida en los exámenes por homólogos si el grupo llega a tener demasiado trabajo. Como se analiza más adelante, el costo de un examen riguroso es tan alto que es probable que se lleven a cabo pocos exámenes por año, con lo cual incluso un ciclo de seis años parece optimista.

2. Trato o concentración equitativa

¿Deberían recibir todos los miembros el mismo trato o debería un mecanismo de examen de la política de competencia concentrarse en ciertos miembros en particular?

15. Los mecanismos de examen de la política de competencia podrían examinar a todos los miembros en la misma medida y con la misma frecuencia o concentrarse en determinados miembros. Por ejemplo, el Mecanismo de Supervisión de Países del FMI examina a cada miembro todos los años, mientras que la frecuencia de los exámenes en el marco del MEPC de la OMC depende de la participación del miembro en el comercio mundial y de su grado de desarrollo. El argumento a favor del trato equitativo de todos los miembros es que reconoce su igualdad soberana. El argumento a favor de concentrarse en determinados miembros es que reconoce que es probable que las prácticas

anticompetitivas de algunos miembros tengan mayores repercusiones en el comercio internacional y que algunos miembros tengan menos experiencia en la formulación y aplicación de políticas de competencia. Dados los recursos limitados, se podría aducir que un mecanismo de examen de la política de competencia debería concentrarse en los miembros comprendidos en ambas categorías o en una de ellas.

3. Criterios para el examen

¿Cuáles deberían ser los criterios para un mecanismo de examen de la política de competencia?

16. Se podrían incluir varios criterios diferentes (y a veces superpuestos):

- Cuestiones de fondo - el contenido de la legislación en materia de competencia. Según este criterio, se podría especificar si el país ha adoptado elementos básicos de la legislación en materia de competencia, tales como disposiciones para supervisar los acuerdos horizontales y verticales y controlar el abuso de dominio y las fusiones.
- Aspectos institucionales - estructuras y prácticas de la aplicación de las leyes. Esto podría incluir el examen de la independencia de las autoridades; las facultades, procesos y actividades para hacer cumplir las leyes; los tribunales y los recursos humanos y financieros.
- Compatibilidad de la legislación nacional en materia de competencia con los principios fundamentales de la OMC. Estos principios incluirían probablemente la transparencia, la imparcialidad en los procedimientos y la no discriminación (trato nacional y de nación más favorecida).⁷
- Exclusiones de la legislación en materia de competencia - La inclusión como criterio de las exclusiones incrementaría la transparencia, facilitaría el examen del impacto sobre el comercio internacional y fomentaría la limitación adecuada del enfoque y la reducción de la incidencia.⁸
- Acuerdos de cooperación entre la autoridad nacional encargada de la competencia y sus homólogos extranjeros. Esto incluiría el examen de la cooperación mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, y también de la cooperación en casos determinados. Se podrían examinar los procesos de notificación y consulta y la aplicación de los principios de cortesía. También se consideraría la manera en que se tratan los exámenes de las fusiones que abarcan más de una jurisdicción.
- Prácticas comerciales anticompetitivas que reducen el bienestar del consumidor y el acceso a los mercados.⁹

⁷ Para un debate general de las cuestiones véase: OCDE (2002), "Core Principles in a Trade and Competition Context", COM/DAFFE/TD(2000)49/REV1 (7 de agosto de 2002).

⁸ Bercero, I. y Amarasinha, S. (2001), "Moving the Trade and Competition Debate Forward", *Journal of International Economic Law*, página 493.

⁹ Holmes, P. (2002), "Trade Competition and the WTO", en B. Hoekman, A. Mattoo y P. English (compiladores), *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, Banco Mundial, Washington, DC, página 450.

- Promoción de la reforma en pro de la competitividad. Esto comprende actividades que no son de aplicación de la ley que realiza la autoridad encargada de la competencia para promover los objetivos en materia de competencia, como discursos, educación del público y testimonios ante comités legislativos.¹⁰ Estas actividades pueden ser importantes para reducir las actividades gubernamentales anticompetitivas. Si se incluyen como criterio de examen pueden ser una herramienta de aprendizaje útil para las autoridades responsables de la competencia en lo relativo a las formas más efectivas de promoción.¹¹
- Compatibilidad y coherencia de las medidas en favor de la competencia con los objetivos de política de los miembros. Este es un criterio neutral que permite a los miembros elegir sus propias estrategias de competencia.
- Para los países en desarrollo, necesidades y prioridades de asistencia técnica y coordinación de la asistencia en favor de la competencia con la cooperación para el desarrollo de los donantes y las organizaciones internacionales. Esto podría alentar y mejorar las iniciativas a este respecto. Por ejemplo, el informe de investigación elaborado durante el Examen de las Políticas Comerciales de la OMC para un PMA incluye una sección acerca de las necesidades y prioridades de asistencia técnica identificadas en cooperación con el miembro objeto del examen.

17. Al aplicar los criterios de examen sería importante reconocer la realidad económica y las capacidades institucionales de los Miembros.¹² Por ejemplo, algunos de estos criterios podrían no ser apropiados en los casos en que un país acaba de adoptar una legislación sobre competencia.

18. Asimismo, sería útil situar los retos de la política nacional de competencia en su contexto internacional. Esto podría hacerse de la siguiente manera:

- comparando la posición del miembro con las prácticas óptimas en materia de política de competencia y
- analizando las experiencias de otros miembros que enfrentan problemas similares relacionados con la política de competencia.¹³

¹⁰ Anderson, R. y Holmes, P. (2002) "Competition Policy and the Future of the Multilateral Trading System", *Journal of International Economic Law*, página 541.

¹¹ *Ibíd.*, página 545.

¹² Véase, por ejemplo, el punto ii) del párrafo A) del Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio: "En la medida pertinente, la evaluación efectuada con arreglo al mecanismo de examen se realiza en el contexto de las necesidades, políticas y objetivos más amplios en materia económica y de desarrollo del Miembro de que se trate, así como de su entorno externo. Sin embargo, la función de ese mecanismo es examinar la repercusión de las políticas y prácticas comerciales de los Miembros en el sistema multilateral de comercio."

¹³ En el contexto de los informes de conformidad con el Artículo IV del FMI, se consideró importante proporcionar las repercusiones internacionales de las políticas: Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of FMI Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, página 14.

4. Examen de las recomendaciones previas

¿Deberían examinarse las recomendaciones de informes previos?

19. Cuando se llega a la segunda ronda de exámenes parecería útil hacer referencia a las recomendaciones de informes anteriores y evaluar su aplicación. Este proceso de seguimiento es bastante común en los sistemas de examen por homólogos y aumenta la presión que ejercen los homólogos sobre los miembros, que saben que las cuestiones pendientes se identificarán en el informe siguiente y constituirán la base para medir su progreso.

5. Información confidencial

¿Cómo debería tratarse la información confidencial?

20. Las autoridades encargadas de la competencia trabajan evidentemente con una gran cantidad de información confidencial delicada. Parecería importante proteger esta información durante la fase de investigación y declarar que ningún mecanismo de examen de la política de competencia requerirá la divulgación de la información confidencial o de otro tipo cuya divulgación esté prohibida por la legislación nacional.

B. DEFINICIÓN DE HOMÓLOGO

1. El grupo de homólogos

¿Quién debería integrar el grupo de homólogos?

21. El grupo podría incluir representantes de uno o algunos de los siguientes grupos, o de todos ellos:

- Delegados nacionales: Los delegados diplomáticos generales de los miembros ante la organización internacional pertinente. Su presencia podría ser útil para expresar las posiciones oficiales de los miembros, incluidas las opiniones de las autoridades responsables de la competencia y el comercio. No obstante, es poco probable que estos delegados sean expertos en política de competencia.
- Funcionarios de las autoridades nacionales encargadas de la competencia: Una definición de examen por homólogos invariablemente requeriría su participación, ya que provienen de la misma "ocupación, profesión o industria". Estos funcionarios estarían bien informados respecto de las cuestiones relativas a la competencia y comprenderían este lenguaje. La participación de las autoridades nacionales encargadas de la competencia podría ayudar a disipar los temores de que los funcionarios comerciales interfieran en el campo de la competencia.
- Funcionarios de las autoridades nacionales encargadas del comercio: Estos funcionarios podrían ayudar a identificar conductas anticompetitivas que limiten la apertura de los mercados nacionales a la libre competencia o, en términos más generales, ocasionen distorsiones del comercio. Asimismo, podrían colaborar en la evaluación de la compatibilidad de la legislación nacional en materia de competencia con los principios fundamentales de la OMC.
- Sociedad civil. También se podría permitir que participen en la fase de examen de un mecanismo de examen de la política de competencia los grupos de consumidores, académicos y otros segmentos pertinentes de la sociedad civil. Sin embargo, ninguno

de los mecanismos de examen por homólogos que se analizan en el presente documento lo permite y la OMC sólo ha permitido tradicionalmente la participación limitada de carácter no gubernamental en relación con propuestas amistosas.

22. En el caso de un mecanismo de examen de la política de competencia dentro de una organización comercial, ¿debería el grupo estar compuesto por funcionarios encargados de la competencia, funcionarios comerciales, o ambos? Los funcionarios encargados de la competencia sin duda querrían ofrecer su experiencia en un proceso de examen por homólogos en el marco de un mecanismo de examen de la política de competencia que se concentre en el régimen de competencia, con inclusión de las instituciones de competencia del país objeto de examen. Al mismo tiempo, es probable que los exámenes con arreglo a esos mecanismos examinen la interacción entre la legislación y la política nacionales en materia de competencia con la legislación y la política comerciales, para lo cual se necesitaría la intervención de funcionarios comerciales. Un acuerdo conjunto garantizaría que los exámenes abarcasen ambas perspectivas, por ejemplo, al abordar a la vez consideraciones de eficiencia y de acceso a los mercados. Los expertos en comercio y competencia podrían ofrecer conocimientos complementarios y opiniones divergentes en la fase de examen. Es posible que la decisión definitiva sobre esta cuestión exija una elección entre el alcance y la economía. Sería conveniente recomendar (en lugar de disponer) que asistieran determinados funcionarios o representantes, dado que de lo contrario los miembros, en particular los países en desarrollo miembros, podrían no contar con los recursos para asistir.

¿Se debería permitir que las organizaciones no gubernamentales (ONG) presenten documentos y ponencias ante el grupo de homólogos y formulen preguntas en la fase de examen?

23. Uno de los argumentos a favor de permitir que las ONG presenten documentos ante el grupo de homólogos es que ello ayudaría a crear y mantener una cultura de la competencia. No obstante, la intervención de las ONG en la fase de examen plantea el riesgo de reducir la efectividad del proceso al inhibir el debate abierto y franco. Por otro lado, durante la fase de investigación, las ONG pueden cumplir una función esencial al informar al redactor del informe sobre los problemas del país objeto de examen y aportar una perspectiva que probablemente el investigador no encuentre en sus entrevistas con la autoridad nacional responsable de la competencia u otros organismos gubernamentales. Es posible que también presenten documentación escrita, quizás a riesgo de agobiar a los miembros con documentos. Se podría permitir la aceptación de los documentos a criterio del grupo de homólogos, de la misma manera en que los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación tienen facultades discrecionales limitadas para aceptar informes de *amicus curiae* en el marco del proceso de solución de diferencias de la OMC.¹⁴

2. Examinadores

¿Deberían designarse examinadores principales en el grupo de homólogos? De ser así, ¿en qué se basaría la elección?

24. En la mayoría de los mecanismos de examen por homólogos que se analizan en el presente documento intervienen examinadores principales (por ejemplo, en el Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción, los estudios económicos del Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los Problemas del Desarrollo (Comité EDR) de la OCDE, los Exámenes de la Política de Competencia de la OCDE y el MEPC de la OMC). Una de las posibles desventajas

¹⁴ Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón, documento WT/DS58/AB/R de la OMC (12 de octubre de 1998); informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto, documento WT/DS135/AB/R de la OMC (12 de marzo de 2001).

de designar examinadores principales es que podría disuadir a otros miembros de participar plenamente en la fase de examen.

25. No obstante, a continuación se indican algunos mecanismos de examen por homólogos en los que la participación de examinadores principales no ha impedido la participación activa de otros miembros. De hecho, al permitir que los miembros formulen preguntas adicionales tras la evaluación realizada por los examinadores principales se asegura un examen minucioso, una comprensión más amplia y la espontaneidad del examen y el interés de todos los miembros. Además, los examinadores principales pueden trabajar conjuntamente para garantizar que se aborden los temas más importantes en forma ordenada; sin este proceso, todo el examen estaría librado al azar.

26. Si se designan examinadores principales, se podrían imponer ciertas condiciones en cuanto a su capacitación y conocimientos. Por ejemplo, se podría designar un examinador principal con experiencia en materia de comercio y otro con experiencia en materia de competencia. Podría ser útil seleccionar examinadores principales entre los miembros con experiencia razonable en sistemas de competencia. A medida que más miembros perfeccionaran sus leyes y adquirieran experiencia, se podría ampliar el grupo de miembros del cual se seleccionan examinadores principales.

27. Los examinadores principales podrían ser seleccionados por: a) el miembro objeto de examen, b) la secretaría, a partir de una lista de posibles examinadores propuestos por los miembros o c) la secretaría por sí sola. Las alternativas a) y c) tendrían la ventaja de ser sencillas, pero la alternativa a) podría disminuir la independencia del examinador. La alternativa b) podría aumentar la confianza de los miembros en los examinadores principales y las alternativas a) y b) podrían fomentar la diversidad en cuanto a la identidad de los examinadores.

C. PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA U OBLIGATORIA

¿Debería ser la participación en un mecanismo de examen de la política de competencia voluntaria u obligatoria?

28. Un argumento en favor de la participación obligatoria es que ello garantizaría que todos los miembros participaran en el proceso. La participación obligatoria también indicaría la importancia que asignan los miembros a las cuestiones de comercio y competencia.

29. Un argumento en favor de la participación voluntaria es que el examen por homólogos se basa en la confianza recíproca entre los miembros y la confianza común en el proceso. Si están presentes estos elementos, es probable que las partes se ofrezcan voluntariamente para participar en el examen por homólogos; en el caso contrario, no tendría sentido forzar el proceso. Esto se debe a que es importante que el miembro objeto de examen coopere y proporcione información durante el proceso de examen, incluso en relación con las debilidades o dificultades. Por ejemplo, en los exámenes que realiza el Comité de Competencia de la OCDE, los países se han referido abiertamente a cuestiones complicadas y han solicitado asesoramiento.

D. COSTOS Y REPERCUSIONES EN LOS RECURSOS

1. Costos probables

¿Cuáles son los costos probables de un proceso de examen por homólogos para la secretaría?

30. Los costos y las necesidades de recursos aumentan a medida que crecen el tamaño, el alcance y el ámbito del proceso de examen por homólogos en todas las fases. La cantidad de miembros que participan en los mecanismos de examen va de 21 (exámenes de los Planes de Acción Individual del APEC) y 184 (Mecanismo de Supervisión de Países del FMI). La frecuencia de los exámenes va

de una vez por año (Mecanismo de Supervisión de Países del FMI) y a no especificada (exámenes de los Planes de Acción Individual del APEC). Por lo tanto, el promedio de horas/persona de secretaría para elaborar un informe final varía considerablemente. Los exámenes de competencia de la OCDE se preparan utilizando tres meses de tiempo de funcionarios de categoría superior, en tanto que el tiempo de funcionarios de categoría superior que requieren otros mecanismos oscila entre seis meses (Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción) y 2,75 años (exámenes del Comité EDR de la OCDE). El costo de un informe final en algunos de estos mecanismos de examen por homólogos es considerable y posiblemente sea demasiado alto para un mecanismo que pretenda evaluar varios países por año. Al mismo tiempo, podría ser útil considerar que estos costos constituyen una inversión en el progreso económico. Un informe final sólido y constructivo contribuiría a fortalecer la autoridad nacional y a reforzar sus actividades de promoción y aplicación, y ello podría generar logros económicos significativos para el miembro objeto de examen.

2. Asistencia técnica

¿Se debería dar asistencia técnica a los países en desarrollo para la fase de investigación?

31. Aunque la secretaría lleve a cabo gran parte de las tareas que se requieren para el examen, el miembro objeto de examen incurrirá en costos financieros y de otra índole. Un examen riguroso exige mucho del miembro que se evalúa, en términos de tiempo para responder a los pedidos de información y para organizar y recibir la visita del grupo examinador. Por lo tanto, sería recomendable que se proporcionara asistencia técnica para los exámenes en el caso de los países en desarrollo, en particular los PMA.¹⁵

E. OTRAS CUESTIONES

1. Funciones y obligaciones de la secretaría y de los miembros

¿Qué funciones deberían cumplir el miembro objeto de examen y la secretaría durante la fase de investigación?

32. Los sistemas de examen por homólogos pueden asignar diferentes tareas al miembro objeto de examen y a la secretaría. Existen por lo menos tres alternativas posibles:

- a) el miembro objeto de examen lleva a cabo su propia investigación y presenta su informe al grupo de homólogos en la fase de examen, sin la intervención de la secretaría;
- b) la secretaría realiza una investigación y prepara un informe de investigación y el miembro objeto de examen se limita a responder a los pedidos de información de la secretaría (como ocurre, por ejemplo, en el marco del MEPC de la OMC, del Mecanismo de Supervisión de Países del FMI y de los actuales exámenes de la política de competencia de la OCDE). El grado de participación de la secretaría dependerá, por ejemplo, de si realiza o no visitas sobre el terreno y del grupo con quien consulta (funcionarios públicos, grupos de interés, la sociedad civil, círculos académicos), o

¹⁵ Por ejemplo, en 2000, la República Federal de Alemania facilitó 1 millón de marcos alemanes en un período de cuatro años para efectuar exámenes de la política comercial de la OMC de países en desarrollo y mejorar el Mecanismo de examen para adaptarlo mejor a las necesidades de dichos países.

- c) el miembro objeto de examen y la secretaría llevan a cabo investigaciones y elaboran informes de investigación por separado, y esos informes se envían al grupo de homólogos por separado o como documento consolidado preparado por la secretaría.

33. La primera alternativa garantizaría que el miembro objeto de examen aceptara el informe de investigación y reduciría al mínimo los costos de esta fase para la secretaría. No obstante, y como consecuencia de esto, los informes podrían no seguir una estructura uniforme y ser menos críticos que si hubieran sido elaborados por la secretaría. Los miembros tendrían claramente un incentivo para no ser muy pesimistas o críticos al evaluarse a sí mismos, tanto por razones políticas como económicas.¹⁶ Además, en algunos casos, los miembros podrían no ser conscientes de los problemas de sus propios sistemas, o capaces de reconocerlos. La experiencia del Comité de Competencia de la OCDE confirma esto. Antes de que comenzara la actual ronda de exámenes por homólogos, los países presentaban sus propios informes, que eran la única base para el examen. Estos informes siempre eran menos informativos y críticos que los que actualmente prepara la secretaría.

34. La segunda alternativa tendría la ventaja de mantener la continuidad dentro de un mecanismo de examen de la política de competencia y de aumentar la coherencia y la comparabilidad de los distintos informes (es decir, los informes sobre diversos países o sobre el mismo país en épocas distintas). Como se observó antes, la experiencia de la OCDE con sus exámenes de la política de competencia demuestra ambas ventajas en la práctica. La secretaría, por ser imparcial, estaría en mejores condiciones para elaborar informes "objetivos". Los países en desarrollo podrían asimismo respaldar la intervención de la secretaría en razón de sus recursos limitados y del apoyo que podría brindar la secretaría para la creación de capacidad y la asistencia técnica. Por ejemplo, cuando se evalúa un PMA en el marco del MEPC de la OMC, la Secretaría de la OMC organiza un seminario de tres o cuatro días destinado a los funcionarios de ese país sobre la OMC, la práctica del examen de las políticas comerciales y el papel del comercio en la política gubernamental. Sin embargo, esta alternativa ocasionaría costos más elevados para la secretaría y el miembro objeto de examen podría considerar que no controla el proceso.

35. La tercera alternativa fomentaría la aceptación del informe de investigación por el miembro objeto de examen y reduciría al mínimo los errores y las omisiones. No obstante, podría suponer una duplicación poco eficiente del trabajo y causar demoras en el proceso.

36. Se podrían modificar ligeramente estas alternativas mediante la inclusión de un período de consultas sobre un proyecto de informe de investigación (que incluiría consultas con el miembro objeto de examen, la secretaría y quizás otras partes interesadas) antes de la finalización del informe y el paso a la fase de examen. Por ejemplo, para la práctica del MEPC, la Secretaría de la OMC presenta su proyecto de informe de manera escalonada al miembro objeto de examen, a efectos de que éste verifique los elementos fácticos. En los exámenes de la política de competencia de la OCDE, se presenta un proyecto al país objeto de examen para que verifique la información antes de distribuirlo en el Comité de Competencia. Este proceso sirve para puntualizar errores, pero puede prolongar el proceso de examen. Otra posibilidad es que la investigación de la secretaría incluya una misión al país objeto de examen (como ocurre en el marco de los exámenes actuales de la política de competencia de la OCDE y en la Fase 2 del Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción), o que la investigación se lleve a cabo en su totalidad desde las oficinas de la secretaría, basándose en cuestionarios (como en la Fase 1 del Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción).

¹⁶ Fondo Monetario Internacional (1999), External Evaluation of FMI Surveillance: Report by a Group of Independent Experts, FMI, Washington, DC, página 18.

¿Cuáles deberían ser las obligaciones de los miembros objeto de examen en un mecanismo de examen de la política de competencia?

37. Los miembros objeto de examen en un mecanismo de examen de la política de competencia deben cooperar con la secretaría, por ejemplo, poniendo a su disposición documentos e información, respondiendo a las preguntas y pedidos de autoevaluación, facilitando los contactos y recibiendo visitas sobre el terreno. Esto requeriría tiempo y esfuerzo por parte de los funcionarios de los miembros. La cuestión de incluir la obligación de poner el "máximo empeño" (o algo similar) en la cooperación con la secretaría plantea problemas similares a los que se discutieron antes en relación con la participación voluntaria u obligatoria en un mecanismo de examen de la política de competencia.¹⁷

2. Difusión

¿Deberían los informes finales estar sujetos a un proceso de aprobación? De ser así, ¿a qué tipo de proceso?

38. Esto dependería en gran medida de las sensibilidades políticas y de la confianza de los miembros en el proceso hasta ese punto. La ventaja del proceso de aprobación consiste en que los miembros conservarían todo el control del producto principal del mecanismo de examen. La desventaja es que se agregaría otra fase al proceso y podría ocurrir que no siempre se elaboren informes finales, o que los informes se atenúen mucho, con lo que se reducirían la amplitud y la utilidad del mecanismo. Si los miembros no tuvieran confianza en el proceso, sería preferible hacer frente a sus preocupaciones en lugar de limitarse a adoptar un proceso de aprobación.

39. La aprobación de un informe final podría hacerse por consenso de todos los miembros o por mayoría, explicando quizás las diferencias de opinión entre los miembros. También podría ser automática si no hubiera consenso en contra. Si no se utiliza ningún proceso de aprobación, el informe del examen por homólogos pasaría a ser responsabilidad de la secretaría. Los informes finales en los procesos de examen por homólogos de la OCDE están a veces, aunque no siempre, sujetos a aprobación. Los exámenes que realiza el Comité EDR de los países miembros de la OCDE son siempre formalmente aprobados por el grupo de homólogos. Los exámenes de los países que no son miembros de la OCDE se publican bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE, al igual que los exámenes de la política de competencia.

¿De qué manera deberían darse a conocer los informes finales? ¿Deberían publicarse?

40. En el marco de algunos mecanismos de examen por homólogos, tras el informe final se emite un comunicado de prensa de la secretaría en el que se resumen los principales elementos del informe para los medios de comunicación. La secretaría puede también organizar eventos o seminarios para la prensa para dar a conocer las conclusiones del informe. La publicación de los exámenes del Comité EDR de la OCDE y los exámenes de la reforma de las reglamentaciones típicamente va acompañada de una conferencia de prensa, que suele tener lugar en el país objeto de examen. Se pueden utilizar otros métodos: en el caso del Convenio contra la corrupción, los informes de aplicación de cada país se publican en el sitio de Internet de la OCDE. La combinación de dos niveles de transparencia -con los países homólogos y con la opinión pública- contribuye a aumentar la efectividad del examen por homólogos y la presión ejercida por los homólogos. La divulgación de los informes podría ayudar a los países a emprender reformas que de otro modo serían bloqueadas por los grupos de interés.

¹⁷ Ver párrafo 28 y siguientes.

¿Cómo debería aumentarse el nivel de presión que ejercen los homólogos?

41. La efectividad del examen por homólogos se basa en la influencia y la persuasión. Evidentemente, una conclusión negativa respecto de un miembro sólo se traduciría en reformas si el gobierno pertinente estuviera de acuerdo con la conclusión o se preocupara por las repercusiones de hacer caso omiso de ella. Una forma de aumentar el nivel de presión de los homólogos sería dar a conocer los informes finales, como se analizó en los párrafos anteriores.

42. Otra técnica para incrementar la presión de los homólogos sobre los miembros consistiría en que la secretaría publicase evaluaciones cuantitativas de desempeño de acuerdo con los criterios de examen. Esto podría incluir una clasificación de los miembros según su desempeño. Por ejemplo, en el cuadro de indicadores del mercado interior de la Comisión Europea se clasifica a los Estados miembros de la UE de acuerdo con su desempeño en la creación de un mercado interno. Esto fomenta la competitividad entre los miembros para mejorar su política de competencia. Esta cuestión es distinta de la que consiste en determinar si mediante un mecanismo de examen de la política de competencia se debería tratar de medir el efecto cuantitativo de las medidas restrictivas. No obstante, las evaluaciones y clasificaciones cuantitativas podrían simplificar excesivamente los problemas y crear distinciones falsas entre los miembros.

43. El proceso de examen por homólogos debe ser minucioso y creíble para crear presión por parte de los homólogos. Por ejemplo, una de las impresiones que producen algunos mecanismos de examen por homólogos de la OCDE es que el informe final ejerce una presión mucho menor que la que se ejerce durante las fases de investigación y examen.¹⁸ Por otro lado, los exámenes del Comité EDR de la OCDE y los exámenes de la OCDE en el ámbito de la competencia probablemente son los que más influyen sobre la publicación final. De hecho, el efecto potencial de estos exámenes en la opinión pública se refleja en la sensibilidad de los gobiernos respecto del tema y el momento de divulgación de tales exámenes.

3. Relación con el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

¿Qué relación debería tener un mecanismo de examen de la política de competencia con el MEPC de la OMC? Específicamente, ¿debería un mecanismo de examen de la política de competencia estar integrado en el MEPC, existir como un mecanismo separado o existir temporalmente como mecanismo separado?

44. Hay varios argumentos en contra de la integración de un mecanismo de examen de la política de competencia en el MEPC. Por ejemplo, su separación permitiría que se utilizaran diferentes procesos y métodos, teniendo en cuenta las necesidades diferentes de los dos temas. Además, la diversidad en los enfoques de los exámenes de las políticas en la OMC podría fomentar la innovación. Es posible también que si se amplía el alcance de la cobertura se reste efectividad a la vigilancia en su totalidad.¹⁹ Por último, el MEPC tiene una serie de limitaciones que afectarían a un mecanismo de examen de la política de competencia de estar este último integrado en el primero. Por ejemplo, se podría argumentar que los períodos prolongados entre los exámenes de algunos miembros en el marco del MEPC son poco recomendables o que la División de Examen de las Políticas Comerciales no cuenta con los recursos suficientes para ampliar su alcance.

¹⁸ Seminario del Centro de Desarrollo de la OCDE (2002), "Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions: Discussion led by Mr. Niels Thygesen", OCDE, París, 4 de junio de 2002, página 12.

¹⁹ Esta preocupación se ha planteado en relación con los exámenes de conformidad con el Artículo IV del FMI, que han ampliado su alcance hasta abarcar cuestiones estructurales de naturaleza no financiera: Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, página 13.

45. La política de competencia afecta el comercio y, por consiguiente, en la medida en que un mecanismo de examen de la política de competencia se concentre en los efectos que tienen las políticas de competencia de los miembros sobre el comercio, ese mecanismo podría integrarse en el marco del MEPC. Esto daría lugar a un sistema de examen coherente y unificado, incrementaría la visibilidad de los vínculos entre las políticas comerciales y de competencia de los miembros y facilitaría el debate de estas políticas en conjunto. También permitiría aplicar un enfoque interdisciplinario, tomando como base la experiencia y los conocimientos de los expertos en comercio y competencia. Desde una perspectiva práctica, un sistema unificado podría asimismo evitar la duplicación de esfuerzos y limitar las demandas de recursos de los miembros. Esto podría revestir particular importancia para algunos países en desarrollo a los que ya les resulta difícil asistir a las reuniones del MEPC. Para integrar un mecanismo de examen de la política de competencia en el MEPC no sería necesario introducir el primero dentro del segundo. En los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC se incluyen ya cuestiones de competencia relacionadas con el comercio. Se podría reformar el marco del MEPC, tanto para dar cabida al mecanismo de examen de la política de competencia como para mejorar el mecanismo en general. No obstante, esa reforma exigiría que se asignaran recursos adicionales a la División de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC.

46. Otra opción sería crear un mecanismo de examen de la política de competencia separado, que en última instancia se integraría en el MEPC. Esta opción sería adecuada si los miembros consideraran que los dos mecanismos tienen necesidades diferentes a corto plazo pero similares a largo plazo. Por ejemplo, dado que algunos países aún están estableciendo sus regímenes de competencia y adquiriendo experiencia, al principio sería importante que se realizaran exámenes de la política de competencia con más frecuencia que los de las políticas comerciales.

Nombre	Miembros	Frecuencia de los exámenes	Grupo de homólogos	Criterios de examen	Participación	Costo de secretaría (horas)	Fortalezas	Debilidades
Exámenes de los Planes de Acción Individual del APEC	21	Flexible, a la fecha sólo dos exámenes de países se llevaron a cabo	Los miembros de la reunión de funcionarios superiores del APEC	Integridad, amplitud y claridad del PAI y su eficacia respecto del Programa de Acción de Osaka	Voluntaria	N.D.	Interviene el sector empresarial; registra la liberalización y las reformas; inhibe el retroceso en las políticas	Los PAI podrían ser más amplios, más transparentes y más fáciles de utilizar
Exámenes de la OCDE de la política de competencia	30	Flexible, aproximadamente dos a cuatro exámenes de países por año	El Comité de Competencia y un grupo multidisciplinario <i>ad hoc</i> de expertos	Autoridad/efectividad de la(s) institución(ones) de competencia, incluida la suficiencia de la legislación básica, las estructuras y prácticas de aplicación, los recursos humanos y financieros, las exclusiones legislativas y reglamentarias y las funciones de promoción. Véase OCDE (1997)	Voluntaria	Tres meses de funcionarios de nivel superior	Uso de alternativas y recomendaciones de política; participación activa de países no examinados; conocimientos de especialistas	No existe ningún examen para controlar si las recomendaciones se llevan a la práctica
OMC - Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales	144	Los 4 miembros con la mayor participación en el comercio mundial cada dos años; los 16 miembros que les siguen en magnitud de participación cada cuatro años; los demás miembros cada seis años	Reunión del Consejo General de la OMC como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales	Políticas y prácticas comerciales de los miembros y su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio	Obligatoria	1,87 años/persona (1,25 años corresponden a economistas)	Proporciona asistencia técnica y creación de capacidad a los países en desarrollo; utiliza una estructura estándar para los informes; elabora informes detallados y analíticos	Recursos de secretaría limitados; participación limitada de otros miembros en las reuniones; falta de recomendaciones o elementos preceptivos
Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) del FMI y el Banco Mundial	184	Flexible, aproximadamente de dos a cuatro exámenes de países por año	N.D.	Conformidad con normas y códigos internacionales pertinentes del sector financiero	Voluntaria	Siete semanas/persona (para la evaluación de normas y códigos solamente)	La utilización de expertos externos es eficiente y aumenta la legitimidad	La supervisión puede no ser pareja entre los miembros
Mecanismo de Supervisión de Países del FMI	184	Generalmente, anual	El Directorio, de 24 miembros, del FMI	Políticas macroeconómicas y del sector financiero y cuestiones de política estructural y gobernanza cuando corresponda	Obligatoria	2,25 años/persona	Proporciona análisis de alta calidad de la situación económica de un gran número de miembros con políticas y niveles de desarrollo diferentes	El Directorio carece de recursos para ocuparse de manera adecuada de todos los informes; interacción limitada; no siempre se logra evitar que los miembros sigan políticas insostenibles
Programa de Vigilancia del Convenio de la OCDE contra la corrupción - Fase 2	35	Varía	Grupo de Trabajo sobre la Corrupción	Estructuras establecidas para hacer cumplir las leyes y reglas de aplicación del Convenio y uso en la práctica	Obligatoria	Cuatro a ocho meses/persona	Aumenta la presión sobre los países para que apliquen el Convenio; se considera justo y exhaustivo	Los terceros, como Transparency International, no tienen una función formal en el proceso

Nombre	Miembros	Frecuencia de los exámenes	Grupo de homólogos	Criterios de examen	Participación	Costo de secretaría (horas)	Fortalezas	Debilidades
Estudios Económicos del Comité EDR de la OCDE	30	Cada miembro cada 12 a 18 meses	Los delegados permanentes de los países miembros de la OCDE	Cuestiones macroeconómicas y estructurales como la manera en que funcionan los mercados financieros, laborales y de productos, así como el papel y las funciones del sector público	Obligatoria	2,75 años/persona (1,75 años corresponden a economistas)	Bien visto por los países miembros de la OCDE por la profundidad y rigor de los análisis y el examen periódico de las recomendaciones anteriores; complementa los informes de conformidad con el Artículo IV del FMI	Difícil garantizar que todos los miembros del Comité tengan los conocimientos y el tiempo suficiente para prepararse para los exámenes; algunos países pequeños prácticamente no están representados
ALCA - Mecanismo de Examen de la Política	34	Aún en negociación						

IV. MECANISMOS DE EXAMEN POR HOMÓLOGOS UTILIZADOS ACTUALMENTE

47. En esta sección se analizan algunos mecanismos de examen por homólogos de acuerdo con el marco genérico desarrollado en la segunda sección. Se examinan la definición de homólogos y el tamaño, alcance y ámbito de cada mecanismo. También se examinan los puntos fuertes y débiles de cada mecanismo, se señalan las diferencias entre los miembros en cuanto a desarrollo económico y políticas aplicadas, y se calcula el costo de las fases de investigación y de examen. En el cuadro de mecanismos de examen por homólogos que figura en la página 15 se resumen estos detalles.

48. Lamentablemente, no hay suficientes datos sobre los costos de la fase de investigación de los mecanismos de examen por homólogos. Además, estos costos pueden variar considerablemente entre los exámenes según la dificultad de obtener información en cada caso. Sin embargo, se incluye en esta sección un costo estimado basado en una estimación del promedio de horas de secretaría necesarias por examen. Los costos para el miembro objeto de examen durante la fase de investigación también pueden ser significativos. El análisis de esos costos está fuera del alcance de este documento, pero se puede obtener una idea de los costos pertinentes a partir del alcance de los diferentes mecanismos de examen y de la división del trabajo entre la secretaría y el miembro objeto de examen. Los costos de la fase de examen son comparativamente menores, pero también se incluye un cálculo de la duración de la reunión del grupo de homólogos en los casos en que está disponible.

A. EXÁMENES DE LOS PLANES DE ACCIÓN INDIVIDUAL DEL APEC

1. Descripción del proceso

49. El APEC está integrado actualmente por 21 miembros de la región de Asia y el Pacífico. En 1996 se introdujeron Planes de Acción Individual (PAI) para demostrar el compromiso de los miembros del APEC con los objetivos de Bogor de 1994 de lograr la liberalización y la apertura del comercio en las economías industrializadas para 2010 y en las economías en desarrollo para 2020. Los PAI son informes anuales de cada miembro del APEC donde se indican las medidas adoptadas por ese miembro para liberalizar y facilitar el comercio y la inversión.²⁰ Las medidas adoptadas se categorizan de acuerdo con las 14 esferas incluidas en el Programa de Acción de Osaka del APEC.²¹ Esas esferas son: aranceles, medidas no arancelarias, servicios, inversión, normas y conformidad, procedimientos aduaneros, derechos de propiedad intelectual, política de competencia, contratación pública, desreglamentación, solución de controversias, movilidad de los empresarios y empleados, aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay (con inclusión de las normas de origen) y reunión y análisis de información. Los PAI se publican en Internet.²²

50. Los exámenes por homólogos basados en los PAI son voluntarios y no vinculantes. Los criterios utilizados son: la integridad, la amplitud y la claridad del PAI, y su eficacia con respecto al programa de Acción de Osaka. El APEC estableció un mecanismo de examen por homólogos en 1998. Sin embargo, no todos los miembros del APEC se sometieron al examen. En la 11ª Reunión Ministerial celebrada en Auckland en 1999, los Ministros del APEC señalaron el valor del proceso de examen por homólogos del PAI e indicaron que el APEC debería procurar elevar el perfil y aumentar el rigor del proceso. Como parte del programa de trabajo para 2000, los Ministros pidieron a los funcionarios que consideraran la posibilidad de realizar exámenes por homólogos periódicos de los miembros. En 2001, en la 13ª reunión Ministerial del APEC, celebrada en Shanghai, se adoptó una

²⁰ http://www.apec-iap.org/help/UserGuide/understanding_IAPs.htm#_ftn1.

²¹ <http://www.apecsec.org.sg/virtualib/history/osaka/agenda.html>.

²² <http://www.apec-iap.org/>.

propuesta del Japón de aumentar la objetividad y la transparencia del proceso de examen por homólogos de los PAI. Entre los cambios se incluía la designación de un equipo de examen de los PAI, el nombramiento de un experto para hacer una investigación y análisis en el país y preparar un informe analítico, y la publicación de informes sobre los exámenes por homólogos en el sitio Web de la secretaría del APEC.

51. La fase de investigación del proceso revisado comienza cuando todos los miembros examinan el PAI del miembro objeto de examen y formulan observaciones y preguntas a la secretaría del APEC. Se forma un Equipo de Examen compuesto por un Moderador y un Ponente (ambos funcionarios de dos miembros distintos del APEC), un experto independiente (seleccionado por la secretaría del APEC de una lista de expertos)²³ y un miembro de la secretaría del APEC. Los nombres de los miembros propuestos para el Equipo de Examen se presentan a la Reunión de Funcionarios Superiores del APEC para su aprobación. El Equipo de Examen prepara un cuestionario basado en las observaciones y preguntas presentadas por los miembros del APEC, el Consejo Consultivo Empresarial del APEC (CCEA) y otros foros del APEC. El Equipo de Examen envía el cuestionario al miembro objeto de examen para obtener sus respuestas. Los organismos pertinentes del miembro responden por escrito y el miembro envía una respuesta consolidada del cuestionario al Equipo de Examen aproximadamente un mes más tarde.

52. Los miembros del Equipo de Examen (por lo general, el experto independiente y el miembro de la secretaría del APEC) visitan posteriormente el país objeto de examen. El Equipo de Examen organiza reuniones con los organismos clave que colaboran con el PAI para reunir más información y analizar las cuestiones pendientes. El experto independiente elabora un proyecto de informe de investigación (denominado informe del estudio del PAI) sobre el PAI del miembro objeto de examen e indica los progresos alcanzados hacia la consecución de los objetivos de Bogor. La secretaría del APEC envía el proyecto de informe de investigación al miembro objeto de examen, el Moderador y el Ponente y les solicita que formulen sus observaciones dentro del plazo de una semana. El Equipo de Examen finaliza luego el informe de investigación.

53. La fase de examen (denominada reunión de examen por homólogos del PAI) se celebra durante una Reunión de Funcionarios Superiores. Por lo general, los funcionarios superiores son funcionarios de alto nivel de la cartera de comercio o relaciones exteriores. El Moderador preside la reunión de examen por homólogos del PAI y el experto independiente, el miembro objeto de examen y el Ponente hacen presentaciones formales. El Equipo de Examen, otros países miembros del APEC y el CCEA pueden formular preguntas sobre el PAI. El miembro objeto de examen responde a las preguntas y se le alienta a pedir la ayuda de expertos de los organismos pertinentes. El miembro objeto de examen puede tomar nota de las preguntas y presentar respuestas escritas en una fecha posterior. La reunión de examen por homólogos del PAI dura aproximadamente tres horas. Las observaciones formuladas durante esa reunión se hacen constar en un documento denominado Resumen de la reunión de examen por homólogos.

54. En la fase de difusión, el informe de la reunión de examen por homólogos del PAI se publica en Internet. Este informe incluye: el resumen de la reunión de examen por homólogos; el informe del estudio del PAI; las observaciones del Ponente (las observaciones y preguntas formuladas por los miembros del APEC después de examinar el PAI del miembro objeto de examen); la presentación del miembro objeto de examen; las preguntas y respuestas, y las preguntas escritas recibidas en la reunión.

²³ El país objeto de examen tiene la oportunidad de excluir a ciertos expertos de la lista de expertos de la que elige la secretaría del APEC.

55. El Japón y México fueron los primeros miembros del APEC en someterse al proceso de examen por homólogos revisado, y sus reuniones de examen por homólogos del PAI se celebraron en Acapulco (México) el 18 de agosto de 2002. La secretaría del APEC ha publicado informes de estos exámenes en su sitio Web.²⁴ Tailandia, el Canadá y Australia ofrecieron someterse al proceso revisado de examen por homólogos en la primera Reunión de Funcionarios Superiores celebrada en Tailandia en febrero de 2003, y varios países, entre ellos Corea; Nueva Zelanda; y Hong Kong, China, ofrecieron someterse al proceso en agosto de 2003.

56. La secretaría del APEC está finalizando las directrices para el proceso de examen por homólogos del PAI, y se espera que concluya esa tarea en octubre de 2002. En razón de que el proceso revisado se usó por primera vez para los exámenes de México y el Japón, tal vez sea necesario efectuar algunas revisiones. Por ejemplo, el informe final correspondiente al Japón incluía sugerencias para simplificar los PAI.²⁵

2. Análisis del proceso

57. Las ventajas de los exámenes por homólogos de los PAI del APEC son las siguientes: son totalmente voluntarios; involucran al sector empresarial mediante el CCEA; registran la liberalización y las reformas realizadas por los miembros del APEC desde el decenio de 1980 y alientan la continuación del proceso; inhiben el retroceso en las políticas; y proporcionan un punto de convergencia para alentar la reforma dentro de los organismos nacionales. Sin embargo, algunos miembros del APEC y el CCEA han sugerido que los PAI deben ser más amplios, más transparentes y más fáciles de utilizar. Una nota de antecedentes del Departamento de Asuntos Exteriores de Australia de 1999 sobre los exámenes de los PAI sugería que la manera en que se presentan los PAI tiende a disminuir la facilidad de utilización.²⁶ Debido a que los PAI se centran en la liberalización del comercio y la inversión, hay posibilidades de superposición entre el proceso de examen por homólogos del PAI y otros procesos, como el MEPC de la OMC.

B. EXÁMENES DE LA OCDE DE LA REFORMA DE LAS REGLAMENTACIONES NACIONALES - EXÁMENES DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

1. Descripción del proceso

58. En 1998, la OCDE comenzó a realizar exámenes de las políticas nacionales de competencia como parte de un proyecto más amplio sobre la reforma reglamentaria. La participación en los exámenes de la reforma reglamentaria es totalmente voluntaria. A la fecha de redacción de este informe, se han completado los exámenes de 16 países miembros de la OCDE y hay dos más en marcha.²⁷ Todos los exámenes tienen el mismo formato y se basan en los informes de antecedentes preparados por expertos de cinco direcciones distintas de la OCDE. En un capítulo se evalúan el contexto macroeconómico de la reforma reglamentaria, las ventajas y los problemas de la reglamentación en el futuro. En tres capítulos temáticos se examina la calidad de las instituciones de reglamentación y los procesos gubernamentales, la política de competencia y su aplicación y el

²⁴ <http://www.apecsec.org.sg> (véase news and events, media announcements, "APEC Strengthens Peer Review Process").

²⁵ Informe del estudio del PAI - Japón 2001, página 16.

²⁶ http://www.dfat.gov.au/apec/meetings/apec1999/1999_reviews.html.

²⁷ El Canadá, Corea, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, el Japón, México, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, la República Checa y Turquía. En este momento se están efectuando los exámenes de la política de competencia de Finlandia y Noruega.

aumento de la apertura de los mercados gracias a la reforma de la reglamentación. Cada examen contiene también capítulos sobre sectores determinados, como la electricidad y las telecomunicaciones. El análisis siguiente se centra en el proceso de examen realizado para el capítulo sobre política de competencia y aplicación (que se describe aquí como examen de la política de competencia).

59. La fase de investigación del examen de la política de competencia se inicia con el envío por la secretaría de un cuestionario detallado al país objeto de examen. El marco básico para el examen y el cuestionario se establecieron en el informe de la OCDE sobre la reforma reglamentaria de 1997. El experto de la secretaría que redactará el capítulo visita luego el país objeto de examen para reunirse con las autoridades encargadas de la competencia, otros funcionarios públicos, sindicatos, empresas, académicos y grupos de interés. En general, estas visitas duran una semana. El experto prepara a continuación un proyecto de "Informe sobre la función de la política de competencia en la reforma de la reglamentación", que incluye: i) los fundamentos históricos de la política de competencia; ii) cuestiones de fondo, como el contenido de legislación en materia de competencia; iii) aspectos institucionales, como las estructuras y prácticas de aplicación de las leyes; iv) los límites de la política de competencia, por ejemplo las exenciones y los regímenes reglamentarios particulares; v) el fomento de la competencia con miras a la reforma de la reglamentación, y vi) conclusiones y opciones en materia de políticas. El proyecto de informe se envía entonces al país objeto de examen para la verificación de los hechos. Se pide al país objeto de examen que verifique el cuerpo del informe; más tarde se suministran proyectos de recomendaciones sobre las políticas. El proyecto de informe cumple dos funciones: es el informe de investigación sobre el que se basa el examen por homólogos y constituye la versión revisada que se publica, junto con otros capítulos, en un examen general del país.

60. En la fase de examen, el Comité de Competencia de la OCDE examina el proyecto de informe y hace una investigación de los funcionarios del organismo encargado de la competencia del miembro objeto de examen. El grupo de homólogos está formado por funcionarios superiores de las autoridades nacionales encargadas de la competencia. El examen en sí lleva dos o tres horas, en que los elementos más importantes son una sesión de preguntas y respuestas coordinada por dos examinadores principales, seguida de preguntas adicionales de los demás miembros del Comité. Cada período de preguntas dura aproximadamente una hora. Este período de preguntas está insertado entre una serie de declaraciones iniciales y finales en que participan el país objeto de examen, el redactor del informe y el Presidente del Comité. Si se proporciona información adicional durante el examen o se considera necesario introducir cambios en las recomendaciones, se prepara después del examen un informe revisado.

61. El examen del Comité de Competencia constituye la parte principal del proceso de examen, pero hay posteriormente otras etapas. En particular, la secretaría integra una versión abreviada del informe revisado como un capítulo del informe general sobre el país, que es examinado por otro grupo de delegados de la OCDE. Ese examen posterior reviste menos importancia para el presente documento que el examen inicial más profundo realizado por el Comité de Competencia; el examen posterior se completa en unas dos horas y el tiempo de los examinadores se distribuye en seis capítulos.

62. En la fase de difusión, se publica el examen final del país, con el capítulo completo sobre política de competencia anexo como "informe de antecedentes". Este informe general se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. El país objeto de examen no tiene derecho de veto sobre su contenido. Habitualmente se da a conocer el informe en el país objeto de examen en una conferencia de prensa.

2. Análisis del proceso

63. Los países miembros de la OCDE valoran en particular la sección sobre opciones en materia de políticas y recomendaciones de los exámenes de la política de competencia. En esta sección se proponen opciones para el futuro tras una evaluación franca y crítica de los puntos fuertes y débiles de las políticas de competencia del país y un análisis de los beneficios y costos potenciales de la reforma de la reglamentación de la política de competencia.

64. Los países miembros de la OCDE que no son objeto de examen suelen estar muy interesados y participar plenamente en el proceso de examen de la política de competencia, en particular a través del Comité de Competencia. Esto puede deberse a que los exámenes sólo representan una parte del orden del día del Comité de Competencia, de manera que los miembros del Comité están acostumbrados a reunirse para trabajar juntos y se conocen bien: "la frecuencia de los contactos personales permite igualmente que se creen lazos de confianza e identificación entre los homólogos de los órganos nacionales de reglamentación". Esta puede ser una característica importante de los procesos de examen por homólogos en general, que deben basarse en el diálogo franco.

65. Una debilidad de los exámenes de la política de competencia es que no se examinan las recomendaciones anteriores y su aplicación por los países. Esto limita las posibilidades de mejorar el proceso y también reduce la presión que pueden ejercer los homólogos mediante el proceso. Sin embargo, los exámenes formales de las recomendaciones anteriores requerirían más tiempo y recursos financieros.

3. Costos y dotación de personal

66. La preparación de un examen de la política de competencia en general insume tres meses de trabajo de funcionarios de nivel superior. Esto incluye la investigación, la constatación de los hechos, la redacción, la reunión de examen y la preparación del informe final. Una sola persona, y no un equipo de investigadores, se encarga de preparar el informe, y esta práctica ha dado buenos resultados. Ahora bien, para ser eficaz, el redactor debe tener una experiencia práctica considerable en un organismo encargado de la competencia. Esto le da autoridad al informe y fomenta su aceptación por parte del país objeto de examen.

C. MECANISMO DE EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE LA OMC

1. Descripción del proceso

67. La OMC examina periódicamente la política comercial de sus miembros a través del MEPC, establecido en forma provisional en 1989 y confirmado más tarde en el Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech.²⁸ En el inciso i) del párrafo A se establece que el objetivo del MEPC es "coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas, y a los compromisos" contraídos en el marco de los Acuerdos de la OMC "mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas".

68. La División de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC realiza en forma rotativa exámenes específicos para cada Miembro, con más frecuencia para los países con mayor "participación en el comercio mundial".²⁹ La División examina la política comercial de los cuatro

²⁸ Para obtener más información sobre los orígenes históricos del MEPC, véase: Kessing, D. (1988), *Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization*, páginas 4 y 5.

²⁹ Para las ventajas de utilizar la "participación en el comercio mundial" véase: Mavroidis, P. (1992), "Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism", *Michigan Journal of*

miembros con mayor participación en el comercio mundial (en la actualidad, los Estados Unidos, el Canadá, el Japón y la Unión Europea, contando a los países de la Unión Europea como uno solo) cada dos años. Somete a examen a los 16 miembros que les siguen en magnitud de su participación en el comercio mundial cada cuatro años, y a los demás miembros, cada seis años, aunque se puede fijar un período más prolongado para los PMA. A fines de 2001, el MEPC había realizado un total de 150 exámenes de las políticas comerciales de 84 de los 128 miembros (contando a la Unión Europea como uno solo). Correspondía a los miembros sometidos a examen alrededor del 83 por ciento del comercio mundial en 2000.³⁰

69. En la fase de investigación se elaboran dos informes de investigación. El Miembro objeto de examen proporciona el primero, en el que describe sus políticas y prácticas comerciales (denominado informe del gobierno). La División de Examen de las Políticas Comerciales prepara el segundo informe, generalmente más sustancial, sobre la base de su propia información y de la información proporcionada por el Miembro objeto de examen en respuesta a un cuestionario de la Secretaría (el informe de la Secretaría). Parte de la información de la Secretaría se obtiene de una visita al país objeto de examen para mantener consultas con los funcionarios del gobierno, las empresas privadas y las instituciones de investigación. Algunas veces la Secretaría ha intentado trabajar principalmente sobre la base de las publicaciones, los informes oficiales e Internet, lo que permite reducir en uno o dos meses el tiempo consagrado a la preparación de un examen, pero impone a la Secretaría una pesada carga de investigación y es eficaz solamente si las publicaciones son válidas. La Secretaría presenta periódicamente su proyecto de informe al Miembro objeto de examen para que lo verifique y aporte datos fácticos. La Secretaría revisa su informe en consecuencia y le da forma definitiva bajo su responsabilidad. Sin embargo, con el fin de preservar la independencia de la evaluación, las observaciones resumidas no se someten al mismo proceso de verificación.

70. Los informes de la Secretaría se componen por lo general de un "Resumen de observaciones" y cuatro capítulos. El primer capítulo abarca las principales características de la economía, los últimos acontecimientos económicos, las pautas del comercio de mercancías y servicios, la evolución de las inversiones extranjeras, y los aspectos del régimen de cambio relacionados con el comercio. El segundo capítulo abarca los aspectos institucionales de la adopción de políticas de comercio e inversiones, en especial la participación en acuerdos multilaterales y regionales, así como los mecanismos de solución de diferencias y de consulta relacionados con el comercio. El tercer capítulo se ocupa de las medidas que afectan directamente a las importaciones, las exportaciones y la producción, mientras que en el capítulo cuarto se examinan las medidas por sectores (agropecuario/forestal/pesquero, minero, industrial y de servicios). Este formato normalizado garantiza la coherencia del trato y los representantes aprecian el hecho de poder encontrar los temas buscados en los mismos sitios de los informes.³¹ Si bien las cuestiones relativas a la competencia no constituyen formalmente parte del mandato del MEPC, la Secretaría y los países objeto de examen eligen cada vez más informar sobre estas cuestiones en la medida en que se relacionan con el comercio de mercancías y servicios y la reforma de la reglamentación. En consecuencia, el Presidente del Consejo General de la OMC reunido como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) declaró que las cuestiones de competencia vinculadas al comercio eran uno de los "temas ... comunes" destacados durante el curso de los exámenes efectuados en 2001.³²

International Law, volumen 13, Ann Arbor, página 379. Petros C. Mavroidis, "Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism" (1992) 13 *Michigan Journal of International Law* 374, 379.

³⁰ Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, *informe del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales para 2001*, párrafo 4 del documento WT/TPR/101 de la OMC (18 de septiembre de 2001).

³¹ Laird (1999), página 751.

³² WT/TPR/101, párrafo 12.

71. En la fase de examen, el OEPC (abierto a todos los Miembros) analiza el informe de la Secretaría y el informe del gobierno. La reunión comienza con una declaración introductoria del Miembro objeto de examen, seguida de las observaciones de dos examinadores (denominados ponentes) elegidos entre los Miembros de la OMC para estimular el debate. Los ponentes hablan a título personal. Por lo general, facilitan antes de la reunión un resumen de las principales cuestiones que se proponen plantear. Esto ofrece a "los países Miembros más pequeños una oportunidad única de interrogar directamente al país objeto de examen acerca de las políticas y prácticas que los perjudican".³³ También se permite a los demás participantes de la reunión formular preguntas. Al concluir la reunión, el Presidente presenta sus observaciones finales.

72. En la fase de difusión se publican los siguientes documentos, que están también disponibles en el sitio Web de la OMC: los dos informes, las actas de la reunión del OEPC, un primer comunicado de prensa basado en el informe de la Secretaría, que incluye un resumen del informe de la Secretaría y partes del informe del gobierno, y un segundo comunicado de prensa que contiene las conclusiones del Presidente del OEPC.

2. Análisis del proceso

73. La Secretaría de la OMC estima que los costos de secretaría para el informe tipo ascienden a 1,87 años/persona, de los que 1,25 años corresponden a economistas.

74. Desde 2000, en los exámenes del MEPC de los PMA se ha prestado una atención sistemática a sus necesidades de asistencia técnica. Por ejemplo, el proceso de examen de un PMA comprende desde entonces un seminario de tres o cuatro días sobre la OMC destinado a los representantes gubernamentales en el cual se trata, en particular, del MEPC y del papel del comercio en la política económica.³⁴ El informe de la Secretaría sobre un PMA incluye asimismo un capítulo sobre las necesidades prioritarias de asistencia técnica, determinadas en colaboración con el miembro objeto de examen, a efectos de introducir este aspecto en el proceso del Marco Integrado de la OMC. Por último, la parte correspondiente al seminario y el capítulo de asistencia técnica del informe de la Secretaría suponen desde entonces una colaboración estrecha con la División de Cooperación Técnica de la OMC. Las inquietudes planteadas en lo que respecta al costo en tiempo y recursos que significa para los países en desarrollo y menos adelantados Miembros someterse a los exámenes han comenzado a encontrar respuesta, aunque en forma *ad hoc*, en primer lugar mediante la financiación por los países desarrollados de la asistencia técnica para los exámenes³⁵; y en segundo lugar, gracias al apoyo que presta la Secretaría de la OMC.³⁶ Sin embargo, la falta de recomendaciones y elementos preceptivos del informe del MEPC reduce su función en materia de asistencia técnica.

³³ Kessing, D. (1988), *Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization*, página 11.

³⁴ Esos seminarios se han celebrado en 2001 en el contexto del examen de Uganda y en 2002 en el marco de los exámenes de Haití, Malawi y Mauritania.

³⁵ Por ejemplo, en 2000 la República Federal de Alemania estableció un fondo fiduciario por el que se facilitó 1 millón de marcos alemanes, por un período de cuatro años, para efectuar exámenes de países en desarrollo y mejorar el Mecanismo de examen a efectos de que se adaptase mejor a las necesidades de dichos países. Ese fondo ha financiado hasta ahora los informes de Madagascar y Uganda y ha asumido los gastos relacionados con la preparación del examen de Mozambique. Véase el documento WT/TPR/101, párrafo 5.

³⁶ Dicha asistencia de la Secretaría se ha prestado previa demanda, pero hasta ahora no se ha utilizado mucho, quizás simplemente debido a que los países desconocen que está disponible.

75. Tras las críticas que recibieron los primeros informes de la Secretaría por no ser suficientemente analíticos, en los cinco últimos años se encuentra en ellos más análisis y reflexión crítica. Así, un comentarista, que ha efectuado un análisis completo del mecanismo, observa que los informes han dejado de ser "catálogos muy descriptivos de las medidas proteccionistas de los países para convertirse en estudios más detallados, críticos y analíticos de las políticas y las prácticas comerciales".³⁷ Por lo general, esto se considera como uno de los principales avances del MEPC, junto con el hecho frecuentemente destacado de que la minuciosidad es una de las características distintivas de los informes de la Secretaría.³⁸

76. Un antiguo funcionario de la Secretaría de la OMC ha sugerido que la dificultad "más grave" que enfrenta la Secretaría es simplemente el hecho de tener que ejecutar el actual programa de exámenes con el nivel existente de recursos de la Secretaría, a pesar del aumento del número de Miembros de la Organización y de la carga de trabajo para cada examen.³⁹ Sin embargo, el nivel actual de utilización de los recursos para el MEPC estaría planteando problemas a algunos Miembros de la OMC. Según ciertos observadores, "da la impresión de que éstos serían reacios a todo aumento importante de personal".⁴⁰

77. Otra dificultad que enfrenta el MEPC consiste en alentar la asistencia y la participación de los miembros que no son objeto de examen. Por ejemplo, en su informe presentado a la Reunión Ministerial de Singapur de diciembre de 1996, el OEPC señaló que el nivel de representación y participación de otros miembros del OEPC no siempre había igualado el del país objeto de examen.⁴¹ Esto continúa siendo motivo de preocupación, y en la evaluación de la OMC de 1999 se llegó a la conclusión de que "se deberían adoptar medidas para que las reuniones de los exámenes fueran más interactivas y suscitara una participación mayor de los Miembros".⁴² Por lo general, el nivel de asistencia a las reuniones tiende a guardar relación con el número de interlocutores que mantienen estrechos lazos comerciales con el país objeto de examen. En consecuencia, en el examen de los miembros en desarrollo y de los más pequeños, el nivel de asistencia tiende a ser más bajo, lo que menoscaba los beneficios que podrían obtener esos miembros del examen por homólogos.

78. Por último, algunos han observado una cierta "resistencia" al proceso de examen por parte de los Miembros objeto de examen.⁴³ Esto se ve reflejado en la prudencia y a veces el retraso en la entrega de los documentos por parte de las autoridades de los miembros. Se observa que la Secretaría está cada vez más expuesta a preguntas como "¿por qué necesitan esa información?" o "¿qué tiene esto que ver con la OMC?".⁴⁴ La causa parcial de esta resistencia puede radicar en el creciente carácter analítico y detallado de los informes de la Secretaría, aunque, como se mencionó anteriormente, esto también es una ventaja del MEPC.

³⁷ Keesing (1998).

³⁸ Laird (1999), página 762.

³⁹ *Ibíd.*, página 761.

⁴⁰ *Ibíd.*, página 762.

⁴¹ WT/TPR/27.

⁴² WT/MIN(99)/2, página 4.

⁴³ Laird (1999), páginas 761 y 762.

⁴⁴ *Ibíd.*, página 752.

D. ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL COMITÉ EDR DE LA OCDE

1. Descripción del proceso

79. El Comité EDR de la OCDE lleva a cabo un Estudio económico (Estudio) de cada uno de los 30 países miembros de la OCDE con una frecuencia de entre 12 y 18 meses. Los Estudios abarcan cuestiones macroeconómicas y estructurales, tales como la manera en que funcionan los mercados financieros, laborales y de productos y el papel y las funciones del sector público. Cada Estudio tiene tres objetivos principales:

- promover una mejor comprensión de la situación del país y sus problemas fundamentales;
- enriquecer el debate sobre las políticas, tanto en la esfera nacional como en la internacional, y
- formular recomendaciones con respecto a las políticas a fin de mejorar el desempeño del país.⁴⁵

80. En la fase de investigación, la secretaría de la OCDE prepara un cuestionario escrito que se envía a los funcionarios superiores, expertos y agentes económicos clave del miembro objeto de examen. Se solicita a quienes reciben el cuestionario que envíen las respuestas por escrito y el material de antecedentes lo antes posible a la secretaría de la OCDE. A continuación, la secretaría visita el país objeto de examen. Durante esta visita, la secretaría mantiene conversaciones con todos los que recibieron el cuestionario, y elabora a continuación un proyecto de informe de investigación (proyecto de Estudio), que se envía a todos los miembros del Comité EDR tres semanas antes de la reunión de examen.

81. El proyecto de Estudio pretende estar "orientado al futuro" y concentrarse en lo que pueden hacer las autoridades para mejorar el desempeño económico. Se procura formular recomendaciones precisas, constructivas y claras en materia de políticas y abordar todos los problemas fundamentales a ese respecto. También se evalúan las recomendaciones formuladas por el Comité EDR en años anteriores (en especial las relacionadas con cuestiones estructurales) y se esbozan las medidas adoptadas en consecuencia por el miembro objeto de examen.

82. El proyecto de Estudio tipo comprende los siguientes elementos:

- 1) evaluación y recomendaciones;
- 2) tendencias y perspectivas recientes y prescripciones de políticas macroeconómicas;
- 3) panorama de la evolución de las políticas estructurales, principales obstáculos y prioridades, y aplicación de las reformas estructurales, y
- 4) un capítulo en el que se profundiza sobre cuestiones estructurales.

El miembro objeto de examen elige el tema del capítulo mencionado en el punto 4 de una lista limitada de tres o cuatro temas que la secretaría de la OCDE, basándose en investigaciones acabadas, considera importantes. Después de examinar un tema estructural en un número suficiente de Estudios -generalmente alrededor de 10-, la secretaría sintetiza las experiencias de los miembros con respecto a

⁴⁵ OCDE (2002), Economic and Development Review Committee: Agreed Principles and Practices, OCDE, París (ECO/EDR/DIV(2002)5), párrafo 3.4.

ese tema y expone las lecciones aprendidas para su aplicación en las políticas futuras en un informe separado.⁴⁶ En algunos casos, se utiliza una estructura de examen algo distinta en razón de las características del miembro objeto de examen. No obstante, el Comité EDR adopta en los análisis económicos un enfoque coherente para todos los Estudios, compatible con la labor pertinente que realizan otros órganos de la OCDE.

83. El Comité EDR designa examinadores para cada Estudio sobre la base de los siguientes principios:

- no debe haber ninguna relación recíproca entre los examinadores y los miembros objeto de examen;
- dos países del G7 no deben examinar al mismo miembro (los miembros del G7 son examinados por un país del G7 y uno que no es miembro del G7), y
- para los exámenes de un miembro del G7, y en la medida de lo posible también en otros casos, un examinador debería ser de un país de la UE y el otro no.

Por lo general, a lo largo del tiempo los examinadores llevan a cabo varios exámenes de un miembro determinado, lo que les permite familiarizarse con la situación económica del país y sus principales problemas en materia de políticas.⁴⁷

84. La secretaría de la OCDE, la Presidencia del Comité EDR y los examinadores elaboran una "Nota con preguntas para el debate" (Nota), en que se puntualizan los temas fundamentales alrededor de los que se organiza la consideración de cada proyecto de Estudio. La nota abarca generalmente preguntas sobre políticas agrupadas bajo dos, tres o cuatro títulos principales y no tiene más de dos páginas. Está estrechamente relacionada con la sección de "Evaluación y recomendaciones" del proyecto de Estudio.⁴⁸ Los proyectos de Estudio y la Nota se ponen a disposición del miembro objeto de examen al mismo tiempo que todos los demás miembros.

85. Los objetivos de la fase de examen son:

- evaluar la situación y las políticas económicas, junto con los principales objetivos y los medios para alcanzarlos, del miembro objeto de examen;
- formular recomendaciones sobre las políticas pertinentes y examinar las recomendaciones formuladas en Estudios anteriores;
- proporcionar orientación a la secretaría de la OCDE para que revise las conclusiones del proyecto de Estudio del grupo de homólogos, e
- identificar las recomendaciones pertinentes para otros miembros u órganos de la OCDE.

⁴⁶ OCDE (2002), *OECD Annual Report*, OCDE, París, página 17.

⁴⁷ OCDE (2002), Economic and Development Review Committee: Agreed Principles and Practices, OCDE, París (ECO/EDR/DIV(2002)5), párrafo 1.9.

⁴⁸ *Ibíd.*, párrafos 3.22 a 3.25.

86. El grupo de homólogos en la fase de examen se compone de los examinadores y el Comité EDR, que incluye representantes de las delegaciones permanentes de todos los países miembros de la OCDE. Por lo general, los representantes de las delegaciones son consejeros económicos o financieros y que cuentan a veces con la asistencia de expertos de esos países. El miembro objeto de examen trae muchas veces una delegación bastante grande (de hasta nueve delegados) para responder a las preguntas del grupo de homólogos. Los examinadores formulan sus preguntas sobre la base de la Nota, que centra el examen en los principales problemas relativos a las políticas. El examen del grupo de homólogos se realiza en un día, en dos reuniones de aproximadamente tres horas cada una. Tras una declaración inicial del miembro objeto de examen de no más de 20 minutos, se divide el examen en cuestiones de política macroeconómica, supervisión estructural y profundización del tema estructural. Al final del debate, la secretaría de la OCDE tiene la oportunidad de responder a los puntos planteados durante el debate y de proponer cambios en la sección de "Evaluación y recomendaciones" del proyecto de Estudio sobre la base del debate. Por último, la Presidencia del Comité EDR hace una presentación oral de las conclusiones sobre las principales cuestiones relativas a las políticas y los cambios más importantes introducidos en el proyecto de Estudio.

87. En la fase de difusión, el miembro objeto de examen y la secretaría de la OCDE se reúnen para acordar los cambios introducidos a fin de responder al debate en la fase de examen. Esta reunión suele tener lugar el día siguiente al examen del grupo de homólogos. Una vez que el miembro objeto de examen acepta los cambios, la secretaría de la OCDE remite todas las partes del Estudio que han sido revisadas de manera sustantiva al Comité EDR para que éste las apruebe. Se pueden introducir cambios adicionales en el proyecto de Estudio si los miembros del Comité EDR consideran que el documento no refleja sus debates.

88. El informe final (que es el Estudio en su forma aprobada por el Comité EDR) se publica en inglés y francés. La secretaría de la OCDE y el miembro objeto de examen deciden la fecha de publicación.

2. Análisis del proceso

89. La Dependencia de Estudios Nacionales del Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE lleva a cabo aproximadamente 20 exámenes de miembros por año. Cuenta con cinco divisiones de estudios de los países miembros, cada una de las cuales está integrada por un jefe de división, dos secretarios, dos asistentes de estadísticas y seis economistas. Cada división realiza aproximadamente cuatro exámenes por año. Por consiguiente, una guía muy aproximada de los costos de secretaría de la OCDE es 2,75 años/persona (de los cuales 1,75 corresponde a economistas) por cada Estudio. No obstante, los economistas y otros funcionarios contribuyen a realizar otras actividades, además de su tarea principal de elaborar Estudios, por lo que es probable que los recursos que se utilizan por Estudio estén alrededor de 2 años/persona. Aunque normalmente se hace un examen de cada miembro cada año o cada 18 meses, eso se puede modificar para tener en cuenta circunstancias especiales, como un ciclo electoral o el surgimiento de problemas graves.

90. Al igual que ocurre con otros mecanismos de examen por homólogos, el impacto directo a largo plazo de los Estudios del Comité EDR de la OCDE en los países y los programas es difícil de medir. No obstante, los medios de comunicación y los gobiernos de los países objeto de examen suelen prestar atención a los Estudios del Comité EDR. Es difícil garantizar que todos los miembros del Comité EDR tengan conocimientos y tiempo suficientes para prepararse para los exámenes. Algunos países importantes están menos interesados en el proceso que otros, y algunos países pequeños apenas están representados, salvo por su participación en sus propios exámenes. Se invita a un número de observadores intergubernamentales, como el FMI, la OMC y el Banco Mundial a participar en la fase de examen. Sin embargo, la participación y las consultas con la sociedad civil son relativamente escasas y se limitan a conversaciones durante la visita sobre el terreno.

91. Los países miembros de la OCDE tienen una opinión favorable de los Estudios del Comité EDR debido a la profundidad y el rigor de los análisis y al examen periódico de las recomendaciones anteriores. En particular, los capítulos en que se profundiza sobre cuestiones estructurales sobre la base de la labor de la Dependencia de Estudios de Política de la OCDE han mejorado el análisis técnico y la comprensión de las cuestiones de política estructural por parte de los países miembros de la OCDE. Los Estudios del Comité EDR, que tienen un alcance amplio pero se han centrado cada vez más en cuestiones estructurales, complementan los informes de conformidad con el Artículo IV del FMI, que tienden a centrarse en las cuestiones macroeconómicas y del sector financiero.

E. MECANISMO DE SUPERVISIÓN DE PAÍSES DEL FMI (INFORMES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO IV)⁴⁹

1. Descripción del proceso

92. El Fondo Monetario Internacional (FMI) vigila continuamente las políticas económicas y financieras de sus 184 miembros. Parte de este proceso de vigilancia se lleva a cabo de conformidad con el Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI (consultas en virtud del Artículo IV). El objetivo principal de las consultas previstas en el Artículo IV es prevenir las crisis financieras. Con este fin, el FMI efectúa consultas con cada uno de sus miembros, normalmente todos los años.⁵⁰ El criterio consiste en determinar si las políticas y los acontecimientos económicos de un miembro son coherentes con el crecimiento sostenible y la estabilidad interna y externa que ha alcanzado. Las consultas previstas en el Artículo IV se concentran en: las políticas cambiaria, monetaria y fiscal del miembro; la evolución de su balanza de pagos y su deuda externa; la influencia de sus políticas sobre las cuentas externas; los acontecimientos internacionales y regionales, y la identificación de posibles vulnerabilidades. Las consultas tratan así fundamentalmente de las políticas macroeconómicas y financieras, aunque cubren también cuestiones relacionadas con las políticas estructurales y la gobernanza en la medida en que guardan relación con la estabilidad macroeconómica. Otra parte integrante de las consultas en virtud del Artículo IV consiste en vigilar la conformidad de los miembros con las normas y códigos internacionales, como los relacionados con la transparencia de los bancos centrales y las instituciones financieras. Los miembros pueden complementar las consultas con un diálogo más intenso con el personal del FMI. Además, la supervisión del FMI de sus miembros abarca la supervisión regional y multilateral y un Programa de Evaluación del Sector Financiero (véase la sección siguiente).

93. Una consulta tipo en virtud del Artículo IV comienza (en la fase de investigación) cuando el departamento regional pertinente redacta un "documento de misión". En él se describe la situación económica del país objeto de examen y se expone la opinión del personal sobre las políticas vigentes y los cambios deseables. Este documento sirve como programa para la misión que visitará el país y para las cuestiones principales que deberán examinarse en el informe de investigación.⁵¹ A continuación, un equipo del FMI visita el país. El equipo reúne información económica y financiera y examina los acontecimientos recientes en materia de políticas monetarias y fiscales del miembro con las autoridades nacionales. Prepara seguidamente un informe final en que se sintetizan los debates con las autoridades nacionales. El miembro conserva la facultad de decidir si publica o no este informe. De regreso en la sede, el equipo prepara el informe de investigación, que se titula

⁴⁹ Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2001* (FMI, Washington D.C., 2001), 7.

⁵⁰ En 2001, de los 184 países se examinaron 130.

⁵¹ Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, páginas 24 y 25.

Memorándum del personal. En este informe se describe la situación económica del miembro, se reseñan las conversaciones mantenidas con las autoridades nacionales y se evalúan las políticas del miembro.

94. En la fase de examen, el grupo de homólogos está constituido por los 24 miembros del Directorio Ejecutivo (órgano permanente del FMI encargado de la adopción de decisiones). El Directorio Ejecutivo examina el informe del personal con el Director Ejecutivo pertinente que representa al miembro objeto de examen. El Director Gerente o Presidente en funciones elabora un informe en el que se sintetiza este examen.

95. En la fase de difusión, el Director Ejecutivo que representa al miembro objeto de examen decide publicar o no los memorandos del personal y el informe final, llamado Nota de información al público (que contiene material de antecedentes y una versión del resumen). La mayoría de los países acepta que se divulguen ambos documentos, que se publican en ese caso en el sitio Web del FMI.⁵²

2. Análisis del proceso

96. El Directorio Ejecutivo examina una gran cantidad de memorandos del personal (130 en 2001)⁵³ como parte de su abultado programa general (que, además de los memorandos del personal, incluye aprobaciones de acuerdos del FMI, cuestiones de supervisión multilateral y de política y asuntos administrativos y de otra índole).⁵⁴ Por consiguiente, el Directorio dispone de tiempo y recursos limitados para ocuparse de los informes del personal. Suele dedicar entre 1,5 y 2 horas a cada memorando. Según un informe externo en que se evalúa la supervisión del FMI, en la fase de examen no suele haber interacción entre los Directores Ejecutivos, que deben probablemente basarse en observaciones previas de los miembros que representan.⁵⁵ Esto puede reflejar, en parte, una decisión de transacción fundamental entre la profundidad de la fase de examen y el número de exámenes que se llevan a cabo.

97. Los miembros del FMI consideran que los funcionarios del FMI que visitan un país tienen una comprensión clara y amplia de los principales problemas económicos que enfrenta ese país. No obstante, algunos miembros piensan que el análisis del FMI no es suficientemente flexible ni aprecia en su totalidad el entorno político en el que se toman las decisiones.⁵⁶

98. Las consultas en virtud del Artículo IV ejemplifican un sistema de examen por homólogos en que se examinan miembros que tienen políticas y niveles de desarrollo muy diferentes. En el caso de los países en desarrollo, las consultas previstas en el Artículo IV han cumplido una función importante al contribuir a la capacitación de funcionarios financieros mediante la interacción informal entre los funcionarios del FMI y del gobierno y mediante becas y puestos de trabajo en el FMI.⁵⁷ Incluso en los países desarrollados, las consultas en virtud del Artículo IV cumplen una función

⁵² "Public Information Notice Index", http://www.imf.org/cgi-shl/create_x.pl?pn.

⁵³ Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2001* (FMI, Washington D.C., 2001), página 7.

⁵⁴ *Ibíd.*, página 81.

⁵⁵ Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, página 34.

⁵⁶ *Ibíd.*, página 35.

⁵⁷ Chayes, A. y A. Chayes (1995), *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press, Cambridge, MA, página 198.

importante en la capacitación, educación y estímulo de la administración pública y en la mejora de su capacidad de entender los procesos que influyen en su economía.⁵⁸

99. El costo estimado de la supervisión en el ejercicio económico de 2001 equivalió al 25,5 por ciento del presupuesto administrativo del FMI, de aproximadamente 638 millones de dólares.⁵⁹ Los equipos del FMI que realizan visitas a los países objeto de examen suelen estar formados por entre cuatro y seis economistas. Para cada informe final, dedican normalmente dos meses a los preparativos de la misión, alrededor de dos semanas a la misión y dos meses al trabajo posterior. La misión es encabezada por miembros de nivel medio a superior del departamento regional.⁶⁰ Por consiguiente, 2,25 años/persona por informe final da una idea muy aproximada de los costos.

F. PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO (PESF) DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL

1. Descripción del proceso

100. El Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) fue establecido por el FMI y el Banco Mundial en mayo de 1999. Tiene como objetivo ayudar a los países miembros a fortalecer sus sistemas financieros, incluidas las instituciones financieras (por ejemplo, los bancos, los fondos mutuales y las compañías de seguros), los mercados financieros (por ejemplo, los mercados cambiarios, monetarios y de valores), el sistema de pagos y el marco jurídico que rige las instituciones y los mercados financieros. El PESF hace hincapié en la prevención y mitigación de las crisis en lugar de su solución. Específicamente, el Programa pretende:

- determinar las fortalezas y vulnerabilidades del sistema financiero de un país;
- determinar la forma en que se manejan las causas fundamentales de riesgo;
- identificar las necesidades en materia de desarrollo y asistencia técnica del sector, y
- ayudar a dar prioridad a las respuestas basadas en políticas.

101. La participación en el PESF es voluntaria y la frecuencia de los exámenes es flexible. Entre mayo de 1999 y junio de 2002, un total de 55 miembros recibieron misiones en el marco del Programa. Desde el 1º de julio de 2001 al 30 de junio de 2002, 21 países participaron del Programa. Se prevé que participen 24 países entre el 1º de julio de 2002 y el 30 de junio de 2003, y que éste será el número anual aproximado de exámenes que se realizarán en el futuro. Los criterios de examen son el grado de conformidad con las normas y códigos internacionales que guardan relación con el sector financiero, como los Principios Básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz y el Código de Buena Conducta sobre la transparencia en las políticas monetaria y financiera.

102. En la fase de investigación, el jefe y el jefe adjunto del equipo preparan ante todo el mandato del PESF. En él se establecen el alcance y los plazos de la labor y se asignan prioridades a las cuestiones que se han de abordar. Se establece asimismo un calendario para la finalización de los informes y se hacen constar las responsabilidades específicas de los miembros de la misión. El jefe y el jefe adjunto del equipo eligen los miembros del grupo, que se selecciona del personal del FMI y del Banco Mundial y entre los cuales pueden haber también expertos externos de instituciones oficiales

⁵⁸ Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of FMI Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, página 35.

⁵⁹ Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2001* (FMI, Washington D.C., 2001), 89.

⁶⁰ Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of FMI Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC, página 25.

colaboradoras.⁶¹ Estas instituciones son bancos centrales y otras organizaciones de supervisión financiera que prestan asistencia en la ejecución del Programa. Hay dos maneras de seleccionar a los expertos. La primera consiste en solicitar a órganos de normalización, como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros y la Organización Internacional de Comisiones de Valores que proporcionen los nombres de expertos calificados de esas instituciones. La segunda consiste en dirigir la solicitud directamente a la institución oficial cooperadora. Los expertos se seleccionan de conformidad con criterios como la diversidad, frecuencia de empleo, ámbito de competencia, capacidad demostrada por el experto en misiones anteriores y aptitudes lingüísticas.

103. A continuación, el equipo del PESF puede remitir a los organismos pertinentes (como comisiones bancarias, ministerios de finanzas y bancos nacionales) cuestionarios, modelos para evaluar el cumplimiento de las normas y códigos internacionales y otros materiales apropiados. Se envía luego una misión preliminar al país objeto de examen para ultimar el mandato, iniciar el proceso de recopilación de información y evaluar el cumplimiento de algunas normas del sector financiero. Una delegación completa del FMI (y, en el caso de los países en desarrollo, del Banco Mundial) y los expertos externos visitan a continuación el país objeto de examen durante aproximadamente dos semanas. El equipo del Programa mantiene conversaciones con organismos pertinentes (como comisiones bancarias, ministerios de finanzas y bancos nacionales) y representantes del sector privado.

104. El equipo presenta sus conclusiones preliminares a los organismos pertinentes del miembro como memorándum confidencial, que se completa durante la misión principal y se examina con los organismos antes de la partida del equipo. De regreso en las oficinas centrales, se distribuye el memorándum al personal correspondiente del FMI y el Banco Mundial.

105. Los jefes del equipo incorporan los comentarios útiles del miembro objeto de examen o del personal del Banco Mundial o del FMI en el proyecto de informe del PESF, que se divide en varias partes:

- *Informe principal* - comprende una evaluación general que abarca las vulnerabilidades a corto plazo, los riesgos a mediano plazo y las necesidades en materia de reformas. Contiene una lista de medidas de política recomendadas, ordenada por prioridades, y puede incluir una síntesis de las evaluaciones de cumplimiento de las normas pertinentes del sector financiero. Este informe se envía a los funcionarios superiores del miembro objeto de examen.
- *Diversas cuestiones relativas al sector financiero* - comprende el material de antecedentes recopilado o analizado por la misión. Esta parte sólo se envía al miembro objeto de examen si es pertinente y útil.
- *Evaluación de la observancia de las normas y códigos internacionales* - comprende una evaluación detallada de las normas del sector financiero.

106. El equipo del PESF considera el proyecto de informe con el ministerio de finanzas y el banco central del miembro objeto de examen y los demás órganos gubernamentales que soliciten dichas autoridades. Estas conversaciones se llevan a cabo en el contexto de las consultas previstas en el Artículo IV. A continuación se prepara un informe final. Normalmente, el informe final se envía al miembro objeto de examen unos meses después de concluida la misión principal. El informe principal no se hace público ni se distribuye a otros organismos multilaterales u oficiales ajenos al

⁶¹ Las instituciones oficiales cooperadoras están enumeradas en *Financial Sector Assessment Program - A Review - Lessons from the Pilot and Issues Going Forward* (FMI SM/00/263 y Banco Mundial R200-216).

país en cuestión. Por lo general, la misión del Programa tiene lugar alrededor de tres meses antes de la misión en virtud del Artículo IV, a fin de permitir que el proyecto de informe del PESF esté disponible para el debate en el curso de la misión prevista en el Artículo IV.

107. Los informes finales del PESF no se distribuyen a los Directorios del FMI ni del Banco Mundial. Se preparan y se examinan en cambio resúmenes que se concentran en las conclusiones del equipo del Programa (los informes sobre la evaluación de la estabilidad del sistema financiero y los informes sobre la evaluación del sector financiero) en las reuniones de los Directorios.

2. Análisis del proceso

108. El carácter conjunto del PESF y la inclusión de expertos externos garantizan la coherencia del asesoramiento del FMI y el Banco Mundial en materia de políticas, economizan recursos escasos en términos de expertos y aumentan la legitimidad del Programa. En una reunión de divulgación que se llevó a cabo en octubre de 2000, los miembros informaron que el PESF los ayudaba a detectar las áreas que era preciso fortalecer, los guiaba en la adopción y secuenciación de las reformas necesarias, estimulaba a sus funcionarios a concentrarse en cuestiones importantes relacionadas con el sistema financiero y permitía que muchos sectores de sus gobiernos participaran en los debates.

109. No obstante, el carácter voluntario del PESF implica que la supervisión del sector financiero puede ser despareja entre los miembros.⁶² Asimismo, al igual que muchos otros programas de examen por homólogos, el PESF exige una utilización intensiva de recursos y la programación de las misiones se ve complicada por la necesidad de coordinación entre múltiples organismos nacionales y el Banco Mundial y el FMI. Es importante que los exámenes del PESF no se concentren sólo en evaluaciones del cumplimiento de las normas ya que, según las misiones, estas evaluaciones no son muy útiles por sí solas para determinar los riesgos, vulnerabilidades o debilidades a corto plazo en materia de desarrollo. Las evaluaciones también exigen una utilización muy intensiva de recursos por parte de las misiones del FMI y el Banco Mundial y los organismos miembros.

110. No ha sido posible obtener información sobre las necesidades de recursos para el PESF pero, dado que el Programa sólo constituye un componente limitado del examen por homólogos, esta información no es pertinente. El tiempo destinado a evaluar e informar sobre el cumplimiento de las normas y códigos del sector financiero oscila entre tres y ocho semanas por evaluación, con un tiempo de examen de aproximadamente una semana por evaluación.

G. PROGRAMA DE VIGILANCIA DEL CONVENIO DE LA OCDE CONTRA LA CORRUPCIÓN⁶³

1. Descripción del proceso

111. El Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (Convenio contra la corrupción) exige que las partes del Convenio castiguen a quien soborne a un agente público extranjero. A este respecto, utiliza un criterio de equivalencia funcional, y reconoce que una parte "podrá utilizar diversos enfoques para cumplir sus obligaciones".⁶⁴ Si bien esto da flexibilidad a las partes para aplicar el Convenio, también

⁶² Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2001* (FMI, Washington D.C., 2002), 9.

⁶³ El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa aplica un proceso similar de examen por homólogos.

⁶⁴ Comentarios al Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Adoptados por la Conferencia negociadora el 21 de noviembre de 1997.

dificulta la supervisión de la aplicación y la observancia.⁶⁵ El artículo 12 del Convenio exige que las partes establezcan "un programa de seguimiento sistemático para supervisar y promover la plena aplicación del presente Convenio". El Grupo de Trabajo de la OCDE sobre corrupción en las transacciones comerciales internacionales (Grupo de Trabajo sobre Corrupción) se compromete según este artículo a aplicar el programa de supervisión, que ha dividido en dos fases. La fase 1 tiene por fin determinar si se han promulgado leyes destinadas a aplicar el Convenio, y la fase 2 tiene por fin determinar la cuestión más difícil de la efectividad de las estructuras destinadas a hacer cumplir esas leyes.

Fase 1 (1999-2003)

112. En la fase de investigación, las partes en el Convenio contra la corrupción completan un cuestionario detallado sobre el cumplimiento del Convenio. Una vez completos, la secretaría de la OCDE distribuye los cuestionarios a todos los participantes del Grupo de Trabajo sobre Corrupción y, de ser necesario, solicita a las partes que proporcionen más información. Prepara luego un informe de investigación de 20 páginas (que se denomina *informe preliminar*) y lo presenta a dos examinadores principales, elegidos entre los expertos que aportan las partes en el Convenio. Es recomendable que uno de los examinadores conozca el sistema jurídico del país objeto de examen y hable su idioma. Los examinadores principales pueden introducir revisiones sustanciales en el informe preliminar. Después de completado este informe, el país objeto de examen tiene la oportunidad de examinarlo y hacer observaciones al respecto.⁶⁶

113. En la fase de examen, el grupo de homólogos (el Grupo de Trabajo sobre Corrupción) sostiene un debate plenario sobre el informe preliminar. El objetivo de la reunión es aclarar las dudas y formular conclusiones y recomendaciones. Se invita al país objeto de examen a plantear su enfoque. El país puede traer un grupo de expertos a la reunión para ayudarle a responder a las preguntas. Los examinadores principales cumplen una función fundamental en la reunión al hacer observaciones preliminares y sugerir cuáles son las cuestiones principales. Al final de la reunión, el Grupo de Trabajo sobre Corrupción adopta por consenso una evaluación escrita del país objeto de examen (*evaluación del país*). El país objeto de examen no puede impedir la decisión de adoptar la evaluación del país, pero sí tiene derecho a que se reflejen sus observaciones en ese documento.

114. La etapa de difusión consiste en la publicación de las evaluaciones y (tras la aprobación del Consejo de la OCDE a nivel Ministerial) los informes finales sobre el cumplimiento de todas las partes. Estos informes contienen evaluaciones actualizadas de los países y también catalogan las dificultades que enfrentan las partes del Convenio y sus soluciones.

Fase 2 (2001-05)

115. El formato de la fase 2 es muy similar al de la fase 1, por lo que sólo se analizan las diferencias.

116. En la fase 2, se incluyen preguntas complementarias en el cuestionario de la fase de examen. En ellas se vuelven a considerar cuestiones que se identifican en la fase 1, por ejemplo, evaluando la interpretación de las cortes de las disposiciones que definen un "agente público extranjero" y la "corrupción mediante intermediarios" a fin de garantizar que la legislación sea apropiada. La fase 2

⁶⁵ Tronnes, R. (2000), "Ensuring Uniformity in the Implementation of the 1997 OCDE Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", *George Washington International Law Review*, volumen 33, Washington, DC, página 118.

⁶⁶ FMI, Departamento de Elaboración y Examen de Políticas (2001), *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, FMI, Washington, DC, párrafo 17.

incluye asimismo otro paso en la fase de examen, después de que se entrega el cuestionario: una visita de la secretaría de la OCDE y los examinadores principales al país objeto de examen de tres o cuatro días para obtener información sobre la aplicación y el enjuiciamiento y mantener conversaciones con una amplia variedad de autoridades responsables de aplicar la ley. La secretaría de la OCDE y los examinadores principales se entrevistan también con representantes clave del sector privado y la sociedad civil.

117. El Grupo de Trabajo sobre Corrupción debe presentar todos los años al Consejo de la OCDE a nivel ministerial un informe en el que se sinteticen las evaluaciones adoptadas en la fase 2. Estos informes finales de la fase 2 se hacen públicos.

2. Análisis del proceso

Fase 1

118. Los exámenes de la fase 1 tienen una duración aproximada de tres o cuatro semanas de trabajo de dos funcionarios de la secretaría de la OCDE. Esto incluye el envío del cuestionario, la recepción de respuestas y el análisis y la redacción.

119. Una ventaja del proceso de la fase 1 es que proporciona ejemplos concretos para que las partes que avanzan más lentamente elaboren su propia legislación y aumenta la presión sobre los países para que apliquen el Convenio contra la corrupción. El proceso de la fase 1 se percibe como justo (porque permite que las partes participen en su propio examen y en los exámenes de otros países) y exhaustivo (gracias al cuestionario y la evaluación mutua).⁶⁷ Aunque el concepto de equivalencia funcional parecería complica la tarea del Grupo de Trabajo sobre Corrupción, permite que los países adopten una variedad de enfoques que se ajustan a sus tradiciones judiciales en lugar de importar un modelo que podría ser difícil de llevar a la práctica. La fase 1 sirve de contrapeso a esta diversidad garantizando que todos los signatarios del Convenio cumplan con sus objetivos.

120. Una posible debilidad de la fase 1 es que los terceros, como Transparency International, no tienen una función formal en el proceso. Dado que se considera que la confidencialidad facilita el libre intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, no se invita a los grupos de la sociedad civil a participar en la reunión del examen por homólogos, y todo el material que se elabora durante el proceso de examen es confidencial.⁶⁸ Por otro lado, la sociedad civil, los sindicatos y las asociaciones empresariales participan informalmente en el mecanismo de supervisión. El Grupo de Trabajo sobre Corrupción invita periódicamente a representantes del sector privado y de la sociedad civil a intercambiar opiniones sobre las estructuras de aplicación establecidas por los gobiernos. Además, los miembros de la sociedad civil pueden presentar documentos ante el Grupo de Trabajo sobre Corrupción y, si se reciben antes de la reunión de la fase de examen, ellos se distribuyen como documentos para la información del Grupo de Trabajo sobre Corrupción.

Fase 2

121. El tiempo de secretaría de la OCDE que requieren los exámenes de la fase 2 varía considerablemente según el país. Para un país grande, un examen entraña aproximadamente cuatro meses de trabajo de dos funcionarios, en tanto que para un país más pequeño sólo se requiere un solo

⁶⁷ Tronnes, R. (2000), "Ensuring Uniformity in the Implementation of the 1997 OCDE Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", *George Washington International Law Review*, volumen 33, Washington, DC, página 122.

⁶⁸ *Ibíd.*, páginas 123 y 124.

funcionario. (No obstante, dado que la fase 2 comenzó hace poco, es difícil proporcionar una estimación promedio.)

122. Los puntos fuertes y débiles de la fase 2 son esencialmente los mismos en la fase 1. En relación con la sociedad civil, el procedimiento de evaluación de la fase 2 dispone que "[s]ólo los participantes plenos [pueden] ... tomar parte en la aprobación del informe, incluida la evaluación del cumplimiento de las obligaciones emanadas del Convenio por el país objeto de examen". Asimismo, determina que "la sociedad civil no participa en la práctica formal de evaluación" pero "se le debe dar la oportunidad de expresarse y de que se reflejen sus opiniones". Al igual que en la fase 1, la sociedad civil no participa en la reunión del examen por homólogos pero, a diferencia de lo que ocurre en la fase 1, recibe invitación formal para participar en las visitas al país. La sociedad civil ha hecho contribuciones valiosas en el marco de la fase 2, en particular poniendo de relieve cuestiones como la existencia de empleados que denuncian prácticas corruptas, la protección de testigos, la necesidad de sensibilizar a las empresas, etc.

123. Dados los recursos limitados de los miembros y la secretaría de la OCDE, es probable que el aumento del número de países objeto de examen lleve a una disminución proporcional de la profundidad del análisis de cada examen.⁶⁹

H. ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS - MECANISMO DE EXAMEN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA⁷⁰

1. Descripción del proceso

124. En la actualidad, 34 países del continente americano se encuentran en proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya fecha límite para la conclusión de las negociaciones es enero de 2005. El borrador de texto del Acuerdo del ALCA, con fecha 3 de julio de 2001⁷¹, contiene un capítulo sobre política de competencia y una disposición que establece un mecanismo de examen de la política de competencia. Actualmente se prevé que el mecanismo de examen de la política de competencia del ALCA sea un proceso no vinculante para el examen por homólogos de las leyes, políticas y actividades de cumplimiento relacionados con la competencia de los países del ALCA. Combinaría aspectos del MEPC de la OMC y los aspectos de competencia de los Exámenes de la OCDE de la reforma de las reglamentaciones nacionales. En un informe del Gobierno del Canadá se afirmó que se considera que un mecanismo de examen de la política de competencia del ALCA sería menos perturbador como mecanismo de aplicación que, por ejemplo, la posibilidad de que los gobiernos extranjeros objeten las decisiones de una autoridad nacional encargada de la competencia.⁷²

⁶⁹ Informe del Comité de Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales de la OCDE: Implementation of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation (No confidencial, 7 de mayo de 2002) 11.

⁷⁰ <http://www.ftaa-alca.org/>.

⁷¹ FTAA.TNC/w/133/Rev.1.

⁷² First Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *The Free Trade Area of the Americas: Towards a Hemispheric Agreement in The Canadian Interest* (October 1999) Capítulo 15, <http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/36/2/fait/studies/reports/faitrp01/30-ch15-e.htm>.

125. El borrador del artículo 3.7 del Acuerdo del ALCA establece:

[3.7 Mecanismo de Examen de Políticas de Competencia

3.7.1 Las Partes reconocen el valor que tiene la transparencia de las políticas gubernamentales de competencia.

3.7.2 El Mecanismo de Examen de Políticas de Competencia incluirá el examen periódico de las leyes, políticas y actividades de cumplimiento de la competencia [y políticas y prácticas regulatorias] de las Partes [, y las actividades de monopolios [legales] [oficiales] y empresas del Estado]. Las recomendaciones o resultados del referido examen tendrán carácter no vinculante.

3.7.3 [El Comité] establecerá un plan básico para la realización de los exámenes y la frecuencia de los mismos. Dichos exámenes se basarán en un informe pormenorizado suministrado por la Parte examinada.

3.7.4 Los exámenes estarán sometidos a medidas de seguridad pertinentes para la protección de la información confidencial de las investigaciones y empresas.

3.7.5 [Nada en el capítulo sobre política de competencia requerirá la entrega de información por una Parte o de su autoridad en materia de competencia en contra de sus leyes, incluyendo aquellas relacionadas con la revelación de información, confidencialidad o secreto empresarial.]]⁷³

126. Actualmente, ésta es la única información relacionada con este borrador de artículo que está disponible al público.

⁷³ Los corchetes indican que existen diferentes puntos de vista sobre el texto comprendido entre ellos.

BIBLIOGRAFÍA

Chayes, A., y A. Chayes (1995), *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Conthe, M., y Ingves, S. (2001), "Financial Sector Assessment Program - A Commentary", *American Banker*, 9 de marzo de 2001, New York, <http://www.imf.org/external/np/vc/2001/030901.htm>.

Downs, G. (1988), "Enforcement and the Evolution of Co-operation", *Michigan Journal of International Law*, volumen 19, página 319.

Downs, G. (1996), "Is the Good News about Compliance Good News about Co-operation?", *International Organization*, volumen 50, página 379.

Fondo Monetario Internacional (1999), *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*, FMI, Washington, DC.

Harper, R. (1998), *Inside the IMF: An Ethnography of Documents, Technology, and Organizational Action*, Academic Press, San Diego.

Mavroidis, P. (1992), "Surveillance Schemes: The GATT's New Trade Policy Review Mechanism", *Michigan Journal of International Law*, volumen 13, Ann Arbor, página 374.

OCDE (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform, Vol. II, Thematic Studies*, OCDE, París.

OCDE (2002), "Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions: Discussion led by Mr. Niels Thygesen", OCDE, París, 4 de junio de 2002, <http://www.OECD.org/pdf/M00031000/M00031293.pdf>.

OCDE (2002), *Economic and Development Review Committee: Agreed Principles and Practices*, OCDE, París (ECO/EDR/DIV(2002)5).

OCDE (2002), *OECD Annual Report*, OCDE, París.

OCDE (2002), *Peer Review: A Tool for Co-operation and Change*, OCDE, París (SG/LEG(2002)1).

OCDE (2002), *Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context*, OCDE, París (COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL).

Szasz, P. (ed) (1999), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Nueva York.

Tronnes, R. (2000), "Ensuring Uniformity in the Implementation of the 1997 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", *George Washington International Law Review*, volumen 33, Washington, DC, página 97.
