

La política de competencia en América Latina¹

Juan Antonio Rivière Martí²

Sumário: 1. La gran década económica. 2. Apoyo internacional. 3. Tradición y modernidad en las reglas de competencia. 4. Um concepto amplio de competencia. 5. Autoridades de competencia modernas. 6. La cultura de la competencia. 7. La globalización de las operaciones. 8. Proyección internacional de la Unión Europea. 9. Acuerdos marco de cooperación. 10. Las orientaciones para la cooperación de 1996-2000. 11. Gran dinamismo comercial. 12. Factor de fomento de la integración económica. 13. Áreas de cooperación.

1. La gran década económica

América del Sur y Centroamérica son de una gran actualidad desde el punto de vista de la política de competencia. Desde principios de los años noventa se asiste en esa parte del mundo a un afianzamiento de los regímenes democráticos y a unas políticas económicas que incluyen la apertura de los mercados al comercio internacional. La conjunción de estos factores ha llevado aparejado un crecimiento económico notable en ésta área de más de 460 millones de habitantes.

Las políticas económicas desarrolladas, en diversos grados según el país, han sido políticas de ajuste económico, saneamiento financiero, estricto control de sus divisas, desarme arancelario, favorecimiento de las inversiones extranjeras, privatizaciones de las empresas públicas, y desarrollo de la integración económica regional. Después de unas décadas de intervencionismo estatal en la economía con los defectos del dirigismo y de las estructuras monopolísticas, se ha descubierto de nuevo el dinamismo de la economía de libre mercado y se ha perseguido la competitividad de las empresas. Persisten grandes retos de

1 O título original "La política de competencia en América Latina: una nueva área de interés para la Unión Europea" foi alterado para adequação à linha editorial da RDE.

2 Juan Antonio Rivière Martí é Conselheiro da Direção Geral de Concorrência — DG-IV, da União Européia.

creación de empleo y de reducción de la pobreza que también deben ser tenidos en cuenta.

2. Apoyo internacional

Esta evolución económica y política ha favorecido la creación y la puesta al día de las legislaciones de competencia existentes en la región, realizándose modificaciones y mejorándose los medios para su aplicación. Este proceso ha recibido sustento a nivel internacional. Por un lado, mediante iniciativas propias de la región como la creación del Mercosur, el relanzamiento de la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, el Área de Librecomercio de las Américas, la Organización de los Estados Americanos y el Nafta. Por otro lado, entre las instituciones que han apoyado ésta evolución mediante iniciativas diversas de asesoramiento y conferencias figuran el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

3. Tradición y modernidad en las reglas de competencia

En el cuadro n/1 adjunto, se recoge la lista de las legislaciones de competencia vigentes. En la actualidad tienen reglamentación de competencia los países siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia, Venezuela, México, Costa Rica, Panamá y Jamaica. Además existen normas regionales de competencia para el Mercosur y el Pacto Andino. Los países que actualmente tienen en proyecto su legislación son Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, y la República Dominicana. La tradición legislativa antimonopolista es antigua en el Brasil, donde se remonta al siglo pasado, y bastante larga en otros de los países de la región: en la Argentina se remonta a 1919, en México a 1934, en Colombia a 1959 y en Chile a 1973. El ordenamiento jurídico de los países latinoamericanos ha estado en gran parte inspirado, desde el logro de su independencia, en el modelo jurídico latino europeo. En cuanto a las reglas de competencia, la prohibición de las prácticas concertadas o acuerdos restrictivos entre competidores, el abuso de posición dominante y el control de las operaciones de concentración se encuentran reglamentados, en gran medida, por las legislaciones latinoamericanas. Si bien se puede decir que ha existido en parte inspiración de las reglas de competencia de las Comunidades Europeas en la redacción de las reglamentaciones, también es verdad que, hoy en día, dichos conceptos jurídicos tienen un reconocimiento universal como guardianes de la organización de la economía de mercado.

4. Un concepto amplio de competencia

Aunque las características económicas propias difieren de un país a otro, las políticas de ajuste económico desarrolladas han requerido medidas de organización en muchas áreas próximas a la legislación en materia de competencia. Entre éstas destacan los derechos de los consumidores, normalizaciones técnicas, reglas sobre inversiones, Derecho Mercantil con especial mención del registro de patentes y marcas, defensa comercial, privatizaciones y sectores de servicios regulados. Las reglas de competencia se integran en este conjunto de mejoras de la organización económica. Hay quienes consideran aquéllas esenciales; en el fondo, sin embargo, mal podrían aplicarse si la organización de la economía no ofreciese un mínimo de garantías de funcionamiento estable.

5. Autoridades de competencia modernas

Todas las legislaciones mencionadas instauran un ente, cuya denominación varía (Autoridad, Comisión, Consejo, Fiscalía o Superintendencia) y al que otorgan la responsabilidad de aplicar las disposiciones de competencia. La legislación de algunos países ha separado la instrucción del expediente de la decisión final, que compete a un tribunal creado al efecto. El cuadro n/2 recoge la lista de autoridades de competencia nacionales. Algunas de éstas tienen capacidad interpretativa y pueden emitir también resoluciones o dictámenes que facilitan la aplicación de las normas de la competencia. En algunos países el ámbito de aplicación de la parte dispositiva de dichas normas es reducido. Las disposiciones administrativas relativas a los poderes de la autoridad de competencia y las disposiciones procesales suelen ser más extensas. Algunas legislaciones nacionales dan fe del objetivo de reducir formalismos y trámites burocráticos.

6. La cultura de la competencia

Por lo general las autoridades de competencia en América Latina tienen que hacer frente al desafío de aplicar la legislación de competencia, con medios administrativos y financieros limitados. Por añadidura, la economía consta de sectores con un alto grado de concentración y habituados al intervencionismo estatal o a la concertación empresarial. De ahí que se requiera un esfuerzo para crear la "cultura" de la competencia. El fomento de la competencia empieza en la propia Administración del Estado, mediante la formación de sus funcionarios, y la adecuación de los planes de estudios académicos de las universidades. A fin de concienciar a la sociedad es preciso explicar a las empresas y a los profesionales liberales el objetivo de la economía de libre mercado y la utilidad de legislar en defensa de la competencia. Resulta sin duda más arduo aplicar

las reglas de defensa de la competencia en América Latina que en economías de alto grado de desarrollo industrial como las existentes en la Unión Europea.

7. La globalización de las operaciones

Por otro lado, las autoridades de competencia latinoamericanas, aun sin disponer de una larga experiencia doctrinal y jurisprudencial, tienen que enfrentarse con la necesidad de un desarrollo legislativo propio y con problemas de competencia semejantes a los planteados en Europa o Estados Unidos. Por ejemplo, en los sectores de las telecomunicaciones, de la televisión digital, de las tarjetas de crédito, de bienes de consumo producidos por multinacionales, de la distribución en el sector del automóvil, etc., los desafíos a la libre competencia se han globalizado. Existe pues un fuerte interés tanto por conocer la doctrina aplicada en otros países como por cooperar en la instrucción y resolución de asuntos de actualidad.

8. Proyección internacional de la Unión Europea

De forma similar, en la Unión Europea la política de competencia ha ido asimismo cobrando una mayor proyección internacional. La necesidad de una cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea se acrecienta. La intensidad de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea ha llevado a la conclusión de un acuerdo de cooperación mutua en materia de competencia, que se verá completado en breve por un acuerdo de comitología. El desarrollo de la economía de mercado en los países de la Europa central y oriental (PECO), unido a su posible adhesión a la Unión Europea, han permitido a ésta exportar su modelo de libre competencia. Del mismo modo el objetivo de convertir en socios a los países mediterráneos mediante la firma de acuerdos de libre comercio ha proyectado el interés por la asunción de reglas de competencia en estos países terceros. Todas estas iniciativas en favor de los PECO, las antiguas repúblicas soviéticas y los países del entorno mediterráneo están apoyadas por programas de cooperación técnica tales como Phare, Tacis o Meda, todos ellos dotados de vastos recursos financieros. Además la presencia de la Unión Europea en los foros internacionales tales como la OMC le ha permitido lanzar iniciativas multilaterales.

9. Acuerdos marco de cooperación

La Unión Europea ha creado una red de acuerdos marco de cooperación con los países de América Latina. Cabe destacar el Acuerdo marco interregional de cooperación con el Mercosur, de 15 de diciembre de 1995 (DOCE 1996 nº L 69), que en una segunda fase prevé la posibilidad de crear una área de libre

comercio. La idea de apoyar el proceso de integración económica del Mercosur es de gran importancia.

Existen acuerdos marco de cooperación específicos con la Argentina, firmado el 2 de abril de 1990 (DOCE 1990 n° L 295, p. 66), con el Brasil, firmado el 29 de junio de 1995 (DOCE 1995 n° L 262, p. 53) y con Chile firmado el 21 de junio de 1996 (DOCE 1996 n° L 209, p.1). En la actualidad se está negociando un acuerdo con México que tiene como objetivo constituir una área de libre comercio. Las relaciones comerciales de la Unión Europea se han desarrollado también mediante otros dos Acuerdos marco de cooperación: uno, firmado el 26 de junio de 1992, con el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, el llamado Pacto Andino (DOCE 1993 n° C 25, p. 32), el otro, concluido el 22 de febrero de 1993, con las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, el llamado Istmo Centroamericano (DOCE 1993 n° C 77, p. 30). La referencia a la importancia de las reglas de competencia se considera incluida en el concepto de normas y disciplinas comerciales.

El artículo 5-3° del Acuerdo marco interregional entre la Unión Europea y el Mercosur prevé lo siguiente: "La cooperación cubrirá principalmente los temas siguientes: a) las disciplinas comerciales, las relativas a las prácticas restrictivas de competencia (...)", a lo que el artículo 11-2° añade: "La cooperación estará dirigida en particular a:...c) identificar y eliminar los obstáculos a la cooperación industrial entre las Partes mediante medidas que favorezcan el respeto de las leyes de la competencia y su alineamiento a las necesidades del mercado (...)".

10. Las orientaciones para la cooperación de 1996-2000

La cooperación financiera y técnica con América Latina ha alcanzado en 1995 un volumen de 205 millones de ECU, invertidos en proyectos de desarrollo orientados a resolver problemas macroeconómicos y sectoriales. La cooperación económica ha ascendido a 56 millones de ECU, destinados a mejora del contexto económico, favorecimiento de la integración sectorial y a favorecer la expansión de la economía. Para otros ámbitos de cooperación se dispuso de 80 millones de ECU. La ayuda total concedida ascendió a 520 millones de ECU. A finales de 1995 la Comisión recibió el apoyo del Consejo de Ministros en sus orientaciones 1996-2000 para que la cooperación se hiciera extensiva al apoyo de las instituciones, la lucha contra la pobreza, las reformas económicas, la mejora de la competitividad, la formación y la integración regional abierta. Últimamente el Informe Bertens del Parlamento Europeo ha considerado importante una nueva propuesta y el diseño de un programa de acción global a la altura de los cambios realizados.

11. Gran dinamismo comercial

El dinamismo de America Latina no sólo ha sido percibido por el Parlamento Europeo. Algunos Estados miembros desarrollan actividades a través de sus agencias de cooperación, como es el caso de Alemania y España. Los líderes europeos han subrayado con frecuencia la importancia de las relaciones con aquella zona, siendo el más reciente ejemplo el del Presidente de la República Francesa. Hace tiempo que las empresas europeas son conscientes del incremento de las relaciones comerciales. Los flujos de comercio exterior se sitúan en 1995 en torno a los 40.000 millones de US\$. Las tres cuartas partes de las inversiones europeas se centran, dada su extensión geográfica y grado de desarrollo, en Brasil, México, Argentina y Chile. Sin embargo, el interés europeo incluye también a los demás países latinoamericanos. Hay un elemento del comercio exterior que es revelador de esta dinámica comercial: entre 1993 y 1995, America Latina ha contribuido en aproximadamente un 10,4% al incremento total del comercio exterior de la Unión Europea. Esta cifra es más del doble de la parte del comercio exterior total comunitario que corresponde al comercio con America Latina.

12. Factor de fomento de la integración económica

La aplicación de las reglas de competencia en America Latina es un elemento importante del desarrollo económico y de la integración regional de aquellos mercados. Allí donde existe seguridad jurídica y certeza de su aplicación, los riesgos de conflictos comerciales y políticas de defensa comercial se reducen considerablemente. Desde la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea (DG IV) se ha seguido de cerca este interesante proceso durante el año 1996. También se ha confeccionado un compendio de legislaciones de competencia de America Latina y un repertorio de sus autoridades nacionales respectivas a fin de fomentar su conocimiento³. También se ha realizado un inventario para evaluar las posibilidades de colaboración técnica tanto con países individuales como con asociaciones o grupos de países (Mercosur, Grupo Andino, Istmo Centroamericano).

13. Áreas de cooperación

En la actualidad se están estudiando las posibilidades y modalidades de cooperación entre las autoridades de competencia de la Unión Europea y de

³ Dicho compendio se hará llegar a quienes lo soliciten (indicando su nombre y apellidos, empresa o institución, función en ésta, dirección, teléfono/fax y, en su caso, señas de correo electrónico) a la dirección indicada al final de este artículo.

America Latina. Las opciones a considerar se encuadran en tres grandes ámbitos:

1.- Formación: En este apartado cabría incluir periodos de intercambio o pasantía de funcionarios en las respectivas autoridades de competencia, conferencias, seminarios y cursos de formación universitaria. Esta experiencia debería favorecer los conocimientos prácticos de la aplicación de reglas y la doctrina de competencia.

2.- Lazos Institucionales: Se trataría de estrechar la cooperación entre autoridades de competencia para favorecer un intercambio de informaciones sobre la gestión y la mejora procedimental de sus actividades.

3.- Fomento de la integración económica: Ello requeriría un mayor arraigamiento de la cultura de competencia, incluyendo tanto a las empresas como a los profesionales, y el simultáneo desarrollo del ordenamiento jurídico propio.

Se trata de objetivos ambiciosos a examinar tanto por parte de las instituciones comunitarias como por las autoridades nacionales de competencia de los Estados miembros y de America Latina, respectivamente. En función de la evolución de las relaciones se decidirán las medidas específicas para poner en práctica esta cooperación. Últimamente una misión de prospectiva ha sido enviada a los países integrantes del Mercosur para evaluar las posibilidades de asistencia técnica por parte de la Unión Europea. Una nueva área de cooperación con America Latina está naciendo - compete a cada uno asumir sus responsabilidades para lograr llevar las relaciones en materia de política de competencia a una nueva dimensión.

Cuadro 1

| PAÍS/GRUPO | LISTA DE LEGISLACIONES DE COMPETENCIA |
|------------|---|
| ARGENTINA | Ley n/ 22.262 de Defensa de la Competencia, de 01.08.1980. |
| BRASIL | Lei n/ 8884, de 11.06.1994, alterada pela Lei n/ 9069 de 29.06.1995, Prevenção e repressão as infrações contra ordem econômica Lei n/ 9021, de 30.03.95, Autarquia do CADE Resolução n/ 5, de 28.08.96 do CADE. Disciplina as formalidades e os procedimentos, no CADE, relativos aos atos de que trata o art. 54 da Lei n/ 8884. Resolução n/ 6, de 2.10.96 do CADE |
| COLOMBIA | Ley 155 de 24.12.1959, prácticas comerciales restrictivas. Decreto n/ 1302 de 01.06.1964, Decreto n/ 2153 de 30.12.1992, reestructura la Superintendencia |
| COSTA RICA | Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20.12.1994. |
| CHILE | Decreto Ley n/ 211, de 1973. Defensa de la libre competencia; previene y sanciona las prácticas monopólicas, modificada por el Decreto Ley n/ 2760 de 03.07.1979. |
| JAMAICA | The Fair Competition Act. 9th March, 1993 |

| PAÍS/GRUPO | LISTA DE LEGISLACIONES DE COMPETENCIA |
|-------------------|---|
| PACTO ANDINO | Decisión 285 de 21.03.1991. Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia. |
| MERCOSUR | Decisión n/ 21/94-CMC Defensa de la Competencia. Pautas Generales de Armonización. Decisión n/ 18/96 Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur 17.12.1996 |
| MÉXICO | Ley Federal de Competencia Económica, de 24.12.1992. Reglamento interior de la Comisión Federal de Competencia, de 12.10.1993. |
| PANAMÁ | Ley n/ 29 de 1 de febrero de 1996, por la cual se dictan normas sobre la Defensa de la Competencia y se adoptan otras medidas. |
| PERÚ | Decreto n/ 701 de 05.11.1991. Prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia. Decreto Ley n/ 25868 de 06.11.1992, de organización del Indecopi. Decreto Legislativo n/ 807, de 16.04.96, Facultades, normas y organización del Indecopi |
| VENEZUELA | Ley de 13.12.1991, promover y proteger el ejercicio de la libre competencia. Reglamento n/ 1, de 21.01.93; Reglamento n/ 2, de 21.05.96 Instructivo n/ 1, de 12.07.93; Instructivo n/ 2, de 23.05.94 |

Cuadro 2

| PAÍS | LISTA DE AUTORIDADES DE COMPETENCIA |
|-------------|--|
| ARGENTINA | Comisión Nacional de Defensa de la Competencia Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos |
| BRASIL | Conselho Administrativo de Defesa Econômica CADE, Secretaria de Direito Econômico. Ministério da Justiça Secretaria de Acompanhamento Econômico, Ministério da Fazenda |
| COLOMBIA | Superintendencia Delegada para la Promoción de la Competencia Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio de Industria y Comercio. |
| COSTA RICA | Comisión para la Promoción de la Competencia. Unidad Técnica de Apoyo, Ministerio de Economía, Industria y Comercio |
| CHILE | Fiscalía Nacional Económica |
| JAMAICA | Fair Trading Commission |
| MÉXICO | Comisión Federal de Competencia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial - SECOFI |
| PANAMÁ | Ministerio de Comercio e Industrias |
| PERÚ | Comisión de Libre Competencia del Indecopi Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de Propiedad Intelectual Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual |
| VENEZUELA | Superintendencia Pro-Competencia |