

El Rol de la Cooperación Internacional en el Desarrollo de la Defensa de la Competencia en América Latina

The Role of International Cooperation in the Development of Competition Law in Latin America

— Julián Peña* —

Resumen

El propósito de este trabajo es ver el nivel de influencia que ha tenido la cooperación internacional en el desarrollo del derecho de la competencia en Latinoamérica, tanto en la introducción de nuevos regímenes legales como en su aplicación, considerando las diferencias económicas, políticas, sociales y geográficas que se encuentran entre los distintos países de la región.

El desarrollo de la cooperación internacional en América Latina ha reflejado cómo los diferentes actores han buscado soluciones particulares para cada región evitando el enfoque de “talla única” del pasado. La gran variedad de iniciativas muestra el creciente interés de las jurisdicciones latinoamericanas en la defensa del derecho de la competencia, aunque planteando ciertos retos para la región.

La cooperación internacional en América Latina, a través de la asistencia técnica y la cooperación bilateral entre agencias, ha jugado un papel clave en el desarrollo del derecho de defensa de la competencia. Sin esta cooperación, el proceso de aprendizaje de muchas agencias de competencia latinoamericanas habría sido mucho más lento y difícil.

Palabras clave

América Latina, Derecho de la Competencia, Cooperación Internacional, Asistencia Técnica.

Abstract

The purpose of this work is to see the level of influence that international cooperation has had on the development of competition law in Latin America, both in the introduction of new legal regimes and in their application, considering the economic, political, social and geographical differences that are found between the different countries of the region.

The development of international cooperation in Latin America has reflected how different actors have sought particular solutions for each region, avoiding the “one size fits all” approach of the past. The wide variety of initiatives shows the growing interest of Latin American jurisdictions in the defense of competition law, although posing certain challenges for the region.

International cooperation in Latin America, through technical assistance and bilateral cooperation between agencies, has played a key role in the development of antitrust law. Without this cooperation, the learning process of many Latin American competition agencies would have been much slower and more difficult.

Keywords

Latin America, Competition Law, International Cooperation, Technical Assistance.

* Socio en Allende & Brea y profesor en Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, C1006ACT, Argentina. Email: jpena@allende.com



1. Introducción

Antes de analizar la influencia de la cooperación internacional en el desarrollo del derecho de la competencia en América Latina, se debe aclarar algunas cuestiones semánticas. El ámbito de este trabajo abarca tres conceptos muy amplios que necesitan una aclaración previa en cuanto a su interpretación para evitar malentendidos.

En primer lugar, el concepto de cooperación internacional puede inducir a error a la hora de analizar el desarrollo del derecho de la competencia en América Latina, ya que en la mayoría de los casos sería más apropiado hablar de asistencia técnica. El concepto de cooperación implica, desde una perspectiva semántica, un esfuerzo conjunto o recíproco, mientras que la mayor parte de la región ha sido hasta ahora receptora de asistencia técnica, proporcionada ya sea por una organización internacional, un país extranjero o una institución civil. No obstante, algunos países de la región se han pasado al extremo dador de la ecuación de la asistencia técnica y/o han empezado a colaborar en casos concretos en esfuerzos conjuntos con responsables de la aplicación de la ley de otras jurisdicciones.

Un segundo concepto muy amplio que requiere una aclaración previa es a qué nos referimos cuando hablamos de derecho o política de la competencia. Aunque pueda parecer obvio que todo el mundo habla el mismo idioma cuando se habla de derecho de la competencia, en la práctica, encontramos interpretaciones muy diferentes en toda la región de lo que es o debería ser el derecho de la competencia. Esta amplia interpretación ha llevado a un punto en el que el derecho de la competencia, en algunos lugares, ha mutado en una herramienta multipropósito moderna y políticamente correcta para que los gobiernos sigan interviniendo en los mercados con fines distintos a los objetivos tradicionales del derecho de la competencia en los países desarrollados. El problema se agrava si nos referimos a la política de competencia, ya que *policy* se traduce al español utilizando la misma palabra que se utiliza para traducir *politics*: política. La existencia de una doble interpretación del concepto “política” ayuda a entender por qué algunos gobiernos a veces confunden lo que significa el derecho o política de la competencia y cómo debe aplicarse.

Por último, debemos entender de qué estamos hablando cuando nos referimos al concepto de América Latina. A través de este concepto tan amplio, incluimos a los países de habla hispana al sur de Río Grande y a Brasil, incluyendo así un vasto número

de países con realidades y dimensiones económicas, geográficas, sociales y políticas muy diversas. Incluye a países grandes como Brasil, México y Argentina y países más chicos como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Costa Rica, por nombrar sólo algunos. Incluso en las formas en que sus gobiernos actuales conciben el paradigma de la intervención estatal en los mercados, la región es tan amplia que dentro de ella se incluyen países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua; así como países mucho más orientados al libre mercado como Chile, Colombia y Perú, entre otros. Incluso en el desarrollo de sus regímenes de competencia, existe una distancia significativa entre las distintas jurisdicciones. América Latina tiene países con muchos años de aplicación de regímenes de competencia y un crecimiento continuo en el nivel de su desarrollo (como Brasil, Chile y México, por ejemplo) y otros países que están dando sus primeros pasos (como Ecuador, Paraguay y República Dominicana, entre otros).

Existen, sin embargo, patrones comunes que nos permiten hacer el análisis propuesto, aunque cada jurisdicción tenga sus propias características, ritmos e intensidad en cuanto a la aplicación del derecho de la competencia. La mayoría de los países ha experimentado el mismo camino de desarrollo y ha recibido cooperación internacional o asistencia técnica similar en algún momento.

El propósito de este trabajo es ver cuánta influencia ha tenido la cooperación internacional en el desarrollo del derecho de la competencia en la región latinoamericana, teniendo en cuenta la gran variedad de diferencias económicas, políticas, sociales y geográficas que se encuentran entre los distintos países latinoamericanos. Asimismo, se analizará la importancia de reconocer la existencia de dichas diferencias para hacer un uso más eficiente de los recursos existentes.

2. El contexto del desarrollo del Derecho de la Competencia en América Latina

En una entrevista en la Conferencia Anual de Derecho de la Competencia de la International Bar Association en 2012, William Kovacic señaló que en la asistencia técnica “se aprende rápidamente que el contexto importa mucho” (2013, p. 15): esto también es cierto para América Latina. El contexto del desarrollo del derecho de la competencia en América Latina ayuda a explicar cómo ha surgido el derecho de la competencia en la región y por qué se ha desarrollado de la manera en que lo

hizo en la mayoría de los países (Peña, 2006; Peña, 2012; Peña, 2023).

En primer lugar, y en gran contraste con los Estados Unidos, debido a siglos de colonialismo español y portugués (en el caso de Brasil), hay una ausencia casi total de cultura de la competencia en la región. En cambio, por toda América Latina, existe históricamente un sistema institucional antimerca- do en el que el gobierno es o ha sido omnipresente. Como señala Ignacio de León, “el mercantilismo colonial fue una respuesta natural a la creciente militarización impulsada por la colonización de las Indias y las enormes civilizaciones indígenas que necesitaban ser Cristianizadas. La proliferación de monopolios legales fue un resultado natural de este proceso” (2009, p. 11).

Aunque las ideas de libre mercado inspiraron la mayoría de las constituciones latinoamericanas del siglo XIX, desde los años veinte hasta los ochenta, la gran mayoría de los gobiernos de la región siguieron un paradigma de fuerte intervencionismo estatal en el mercado (Peña, 2006). Los dos pilares de las políticas de desarrollo en América Latina fueron (1) la protección de las industrias locales frente a la competencia extranjera y (2) la regulación de los mercados internos. Las principales políticas aplicadas en la región durante este periodo incluyeron: (1) controles de precios y de cambio, (2) grandes empresas estatales, (3) fuertes incentivos gubernamentales para promover la producción de ciertos bienes o regiones, (4) limitaciones a la inversión extranjera y (5) altas barreras comerciales para implementar mecanismos de sustitución de importaciones.

Desde finales de los años ochenta (al menos hasta finales de los noventa), los países latinoamericanos empezaron a implementar las políticas promerca- do incluidas en el Consenso de Washington. En particular, los diferentes países, a su propio ritmo y manera: a) desregularon sus economías, b) privatizaron las empresas estatales, c) eliminaron algunos subsidios gubernamentales, d) recibieron fuertes flujos de inversión extranjera, e) liberalizaron su comercio exterior y f) implementaron políticas de competencia. Este cambio de péndulo del paradigma económico de la noche a la mañana no fue el resultado de un drástico autoexamen y del reconocimiento del fracaso del paradigma anterior. Por el contrario, fue un conjunto de “recomendaciones” de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, que los distintos países debían seguir para conseguir alivio de la deuda.

El fracaso de las políticas del Consenso de Wash- ington a la hora de proporcionar un desarrollo sostenible con bienestar social en la región dio lugar a una vuelta al paradigma del mayor intervencionismo estatal. Desde el retorno de una mayor intervención estatal, no ha habido un paradigma común, sino muchos enfoques distintos.

En diciembre de 1994, con el inicio de la crisis mexicana, se produjo un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas en la región. En 1998, el desencanto con las políticas del Consenso de Washington comenzó a materializarse. Posteriormente, la situación económica regional empezó a deteriorarse, al igual que el apoyo político al proceso de reformas estructurales. Desde entonces, Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina, Bolivia y Uruguay —entre otros— han elegido como presidentes a los candidatos que tenían, al menos en su discurso político, una posición contraria al Consenso de Washington.

En lugar de existir un nuevo consenso, existe un acuerdo sobre el fracaso de las políticas del Consenso de Washington para resolver los problemas históricos de desarrollo de la región. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos estaría de acuerdo en que un modelo de orientación fiscal sin equidad ni conciencia social no puede ser un camino legítimo hacia la integración de la región en un mundo globalizado.

Sin embargo, en la actualidad existen al menos tantos caminos alternativos como países en la región. El papel de la intervención estatal en el mercado es una cuestión crucial que se ha interpretado de forma diferente en la región. Una respuesta común a la crisis del Consenso de Washington en la región se caracteriza por una mayor presencia del Estado en el mercado. La diferencia es, sin embargo, el grado de este retorno al intervencionismo estatal.

La larga tradición de dirigismo gubernamental ha dado lugar a un fuerte corporativismo institucional. Según De León, “el corporativismo latinoamericano sigue un formato de organización impuesto ‘desde arriba’ por los gobiernos, y se institucionalizó antes de la consolidación del capitalismo industrial o de cualquier movimiento social autónomo” (2009, p. 586). La fuerza de este corporativismo se refleja en las diversas exenciones a la aplicación de las leyes de defensa de la competencia introducidas en las diferentes legislaciones de América Latina. Estas exenciones que, como señala De León, en algunos países cubren más del sesenta por ciento del PBI y evidencian “que las disposi-



ciones de defensa de la competencia en América Latina están profundamente influenciadas por el corporativismo institucional y la fragmentación de los derechos de propiedad que han influido durante mucho tiempo en la formulación de políticas en la región” (2009, p. 50). Algunos ejemplos de exenciones son los sindicatos (República Dominicana), los productores agrícolas (Venezuela) o los servicios públicos (Costa Rica y Colombia).

Históricamente, los países latinoamericanos han utilizado políticas proteccionistas. Los regímenes de sustitución de importaciones impuestos en toda la región son sólo uno de los muchos mecanismos utilizados por los gobiernos latinoamericanos a lo largo del tiempo para proteger a las industrias locales de la competencia extranjera. El cambio de péndulo hacia la liberalización del comercio en la década de 1990 provocó un grave perjuicio a las industrias locales que de la noche a la mañana se enfrentaron a la competencia sin un periodo de transición suficiente. Los países latinoamericanos lanzaron nuevos acuerdos comerciales regionales (Mercosur) o revisaron los existentes (Comunidad Andina) en la década de 1990. Además, se iniciaron negociaciones para acuerdos de libre comercio más amplios (Área de Libre Comercio de las Américas [“ALCA”], UE-Mercosur) y se aceptaron los acuerdos de la Ronda Uruguay firmados en Marrakech que son la base de la Organización Mundial del Comercio.

Estos acontecimientos provocaron una fuerte reacción por parte de los empresarios locales, que exigieron a los gobiernos la creación de medidas proteccionistas para favorecer a las industrias nacionales. En consecuencia, durante la primera década del nuevo siglo los acuerdos comerciales regionales sufrieron graves reveses, se congelaron los proyectos más amplios de libre comercio y se promulgaron numerosas barreras comerciales. Estos acontecimientos redujeron considerablemente la entrada potencial de empresas extranjeras.

Sin embargo, el nuevo giro hacia el proteccionismo no ha sido el mismo en toda la región, pues país latinoamericano ha adoptado una actitud diferente hacia el paradigma post Consenso de Washington, desde meras declaraciones hasta fuertes medidas proteccionistas. El grado de proteccionismo también ha variado en intensidad a lo largo del tiempo, teniendo un gran impacto en la adopción de estas medidas la crisis financiera internacional de 2008.

Durante muchas décadas, los empresarios se vieron obligados a negociar o solicitarles permiso a los fun-

cionarios públicos para fijar los precios o subirlos: esta práctica obligaba a los competidores a reunirse entre ellos para negociar una estrategia común.

Algunas industrias estaban reguladas y contaban con organismos gubernamentales especiales que fijaban los precios y las cantidades (por ejemplo, la carne, el azúcar y los cereales). En otras industrias, para luchar contra la inflación, los gobiernos concertaban acuerdos de precios con los empresarios y trataban estos acuerdos como necesarios y beneficiosos para los consumidores. Aunque estos acuerdos eran difíciles de aplicar, formaron a generaciones de empresarios en la práctica de concertar precios con sus competidores con el consentimiento del gobierno.

La combinación de desregulación y de aplicación de leyes de competencia en los años 90 creó dificultades para las empresas locales, ya que no estaban preparadas para un cambio tan brusco en las prácticas de fijación de precios. En décadas anteriores, a los empresarios les resultaba más rentable dedicar más tiempo y recursos a presionar a los funcionarios del gobierno para obtener precios y medidas proteccionistas que invertir en mejorar su competitividad. Irónicamente, se han dado casos en distintos países en los que los organismos de defensa de la competencia han abierto investigaciones sobre acuerdos de precios o cuotas con consentimiento de un gobierno anterior (por ejemplo, Brasil y Argentina), aunque no se conocen casos en los que se hayan impuesto multas por tales prácticas.

Durante décadas, los mercados latinoamericanos estuvieron protegidos de la competencia extranjera e incluso en muchos mercados no había competencia de precios. En consecuencia, las empresas latinoamericanas carecían de incentivos para la innovación, lo cual se reflejaba en bajos niveles de inversión, de investigación y desarrollo. Esta situación se vio agravada por una protección insuficiente de los derechos de propiedad intelectual y en políticas gubernamentales ineficaces y a veces inexistentes para promover la inversión. Además, las restricciones a la transferencia de tecnología y a la importación de bienes de capital y nuevas tecnologías, junto con un acceso limitado a los mercados financieros, crearon una situación que desalentaba la innovación.

La presencia del Estado en el mercado en América Latina ha sido muy fuerte desde la época colonial. La manifestación de esta presencia han sido los controles de precios, las empresas estatales (sobre todo en servicios públicos), los subsidios gubernamentales

mentales para promover la producción de determinados bienes o regiones, y las barreras comerciales, entre otros medios de intervención. Los gobiernos también implementaron leyes de inversión extranjera para restringir la entrada de nuevos competidores (Naím, 1999). La consecuencia de las políticas implementadas durante varias décadas resultó en el desarrollo de industrias obsoletas y gobiernos altamente endeudados que acabaron en lo que se denominó la “década perdida de los años ochenta”.

La existencia de valores sociales distintos ha tenido una influencia significativa en el éxito de la adopción de políticas de competencia en América Latina. Dado que la legislación de defensa de la competencia se desarrolló originalmente en los Estados Unidos, el sistema de valores en el que la legislación existe ha afectado a su aplicación. Dadas las raíces protestantes de los valores estadounidenses, la competencia es un medio natural para alcanzar el éxito solicitado por las creencias de predeterminación del calvinismo.

Por el contrario, los países latinoamericanos han heredado los valores católicos traídos por sus conquistadores españoles y portugueses. En base a ese sistema de valores, el éxito individual queda relegado a la justicia social y a la priorización de la familia y la amistad. Además, el éxito individual no es necesariamente percibido por la sociedad como algo positivo y generalmente provoca desconfianza en cuanto a los medios utilizados para alcanzar dicho éxito.

Las diferencias en los sistemas de valores ayudan a explicar las dificultades enfrentadas a la hora de introducir programas de clemencia. En las sociedades latinoamericanas, el “soplón” es visto como el peor de los parias sociales. Este sistema de valores se observa incluso desde edades tempranas: por ejemplo, en los colegios se condena al “soplón” que denuncia a un compañero ante el profesor por hacer trampa, mientras que el tramposo no recibe ningún castigo social por parte de sus compañeros.

Los participantes del mercado en América Latina se comportan de manera diferente que en los países desarrollados. La existencia de una fuerte competencia por parte de los mercados informales y la existencia de inestabilidad económica o inflación tienen una influencia relevante en la forma en que se comportan los participantes en el mercado, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. La dificultad de acceso al sistema financiero, los hábitos de consumo locales y la insuficiencia de infraestructuras de transporte

también influyen en el comportamiento del mercado. Los supermercados son un ejemplo de cómo un mismo mercado de producto debe analizarse de forma diferente por las autoridades de defensa de la competencia en los países desarrollados y en los de los países en desarrollo. Los hábitos de consumo, las distancias, la infraestructura de transporte y los competidores son sustancialmente diferentes en Estados Unidos, Europa y América Latina. Por lo tanto, basar un análisis de mercado en la jurisprudencia de otras jurisdicciones podría llevar a conclusiones que incluso podrían ser negativas para los consumidores. Asimismo, el nivel de sustituibilidad en la determinación del mercado relevante debe reflejar también las peculiaridades de los hábitos locales. Con menos recursos económicos, los consumidores latinoamericanos pueden estar más abiertos a adoptar un producto alternativo más fácilmente que lo que podría hacer un consumidor de un país desarrollado. La adopción de definiciones extranjeras de mercado relevante también puede llevar a conclusiones inadecuadas.

3. Las Etapas del Desarrollo del Derecho de Defensa de la Competencia en América Latina y el Papel de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional, a través de la asistencia técnica, fue fundamental en la creación de los regímenes de competencia en la región y lo ha sido desde el principio debido a la falta de experiencia cuando se implementaron las primeras leyes de defensa de la competencia. Como dijo De León:

Donantes internacionales como USAID, GTZ, Cooperación Española y otros han contribuido generosamente al desarrollo de políticas de defensa de la competencia en la región. Por supuesto, su generosidad no está exenta de astucia. Los inversores extranjeros han presionado para que se creen normas comerciales similares a las que tienen en su país, y la defensa de la competencia no es una excepción (2009, p. 81).

Del mismo modo, desde la Comisión Europea estaban intentando difundir el evangelio según Bruselas en la región. En consecuencia, como describe De León, “la diversidad y ambigüedad de las fuentes que influyen en la aplicación de la política de competencia en América Latina ha creado confusión sobre los principios que deben adoptarse y cómo debe aplicarse” (2009, p. 241).

El papel de la asistencia técnica es más importante en la creación de nuevos regímenes de derecho de



la competencia y en la implementación de dicho sistema. Sin embargo, una vez que un régimen comienza a consolidarse, adapta sus leyes a las necesidades locales y también comienza a integrar el marco cooperativo internacional, trabajando con otras jurisdicciones a través de acuerdos de cooperación. La mayoría de las jurisdicciones de América Latina ha recibido, o recibe actualmente, asistencia técnica en el proceso de creación e implementación de sus regímenes de competencia. Algunas naciones han sido capaces de adoptar sus leyes de competencia a sus necesidades locales. La experiencia de la región en materia de cooperación internacional (entendida como un esfuerzo conjunto entre pares) exitosa y efectiva con otros organismos de la región es aún muy limitada.

Hasta ahora ha habido tres etapas en el desarrollo del derecho de la competencia en América Latina¹:

1. Una etapa preliminar, en la que unos pocos países de la región contaban con una legislación básica y vaga con una aplicación deficiente (Argentina en 1923, 1946 y 1980; Brasil en 1962; Chile en 1959 y 1973; Colombia en 1959; y México en 1934).
2. Una segunda etapa, en la que la mayoría de los países latinoamericanos modernizaron la legislación existente (Argentina en 1999, Brasil en 1991 y 1994, Chile en 1999, Colombia en 1992 y México en 1992) o introdujeron otras con la orientación de organizaciones internacionales (Comunidad Andina en 1991 y 2005; Bolivia en 2008; Costa Rica en 1994 y 2012; República Dominicana en 2008; Ecuador en 2011; El Salvador en 2005; Honduras en 2006; Mercosur en 1996; Nicaragua en 2006; Panamá en 1996 y 2007; Paraguay en 2013; Perú en 1991; Uruguay en 2000, 2007 y 2021; y Venezuela en 1991).
3. Una etapa de consolidación de los regímenes existentes (Argentina en 2018; Chile en 2004, 2009 y 2016; Colombia en 2009 y 2022; México en 2006, 2011 y 2014; Perú en 2008, 2019 y 2021; y Brasil en 2011), con la introducción de modificaciones sustanciales en sus legislaciones basadas en su propia experiencia y en las ideas tomadas de las mejores prácticas acordadas en los foros internacionales, con importantes debates y un fuerte apoyo político de sus gobiernos.

Las nuevas leyes de competencia y la forma en que se promulgaron demuestran un nivel de madurez y consolidación de los regímenes de competencia en ciertas partes de la región que es probable que sea seguido en un futuro próximo por los demás países latinoamericanos, aunque cada uno a su propio ritmo y de su propia manera. Algunos países, por ejemplo, son relativamente nuevos en tener leyes de defensa de la competencia (por ejemplo, Ecuador en 2011 y Paraguay en 2013), mientras que otros todavía están debatiendo si tener este tipo de leyes (por ejemplo, Guatemala). Muchos de los países latinoamericanos habían realizado previamente algunas enmiendas a sus leyes en diferentes niveles (procedimental, sustancial y/o institucional); sin embargo, las últimas series de leyes de defensa de la competencia evidencian un cambio tanto en la forma en que la sociedad percibe las leyes de competencia como en su conciencia de la importancia de los cambios que se han introducido, elevando así el nivel del debate y la relevancia de las nuevas leyes promulgadas.

Las primeras leyes de defensa de la competencia latinoamericanas fueron promulgadas en un contexto de fuerte intervencionismo y proteccionismo estatal, en su mayoría represivas, vagas y con objetivos altamente punitivos: sólo algunos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) contaban con este tipo de leyes, aunque se habían adoptado en un marco temporal muy amplio (de 1923 a 1980). Con el tiempo hubo una evolución en el alcance de las leyes, mostrando una modernización de los conceptos y un enfoque menos represivo (por ejemplo, Chile en 1973 y Argentina en 1980).

No se conoce que los distintos países con leyes de defensa de la competencia promulgadas en esta primera etapa hayan recibido asistencia técnica del exterior, ya sea a través de organismos internacionales, agencias gubernamentales de otras jurisdicciones o instituciones.

Estas primeras leyes fueron todas desfavorables a su aplicación debido a los contextos políticos y económicos en los que se promulgaron. Además, algunas de ellas fueron promulgadas con debates muy escasos (por ejemplo, Argentina en 1923 y 1946) o sin debate alguno, ya que fueron promulgadas por gobiernos de facto (por ejemplo, Chile en 1973 y Argentina en 1980).

1 Ver Julián Peña, *The Consolidation of Competition Law in Latin America*, 11 *Comp. Pol. Int'l. Antitrust Chron.*, 1, 1 (2011).

Como resultado del enfoque represivo hacia los monopolios, la vaguedad de los conceptos y la falta de una cultura de la competencia y de apoyo político, la mayoría de estas leyes experimentó una aplicación muy limitada: quizás la ley chilena de 1973 sea la única excepción a esta regla.

El comienzo de una segunda etapa de desarrollo es contemporáneo a la implementación de las políticas del Consenso de Washington en toda la región. Estas políticas, que reflejaban las recomendaciones realizadas por organismos internacionales con sede en Washington a los países latinoamericanos altamente endeudados con el fin de obtener alivio financiero, representaron un cambio pendular en el paradigma de la intervención del Estado en los mercados, pasando del intervencionismo tradicional a un Estado casi ausente en los mercados.

En este contexto, se produjo una proliferación de leyes de defensa de la competencia en la región, donde muchos países latinoamericanos modernizaron las leyes existentes o promulgaron nuevas. Las nuevas leyes, en lugar de limitarse a combatir los monopolios, se centraron en apoyar un sistema más ampliamente orientado al mercado. Como resultado, la mayoría de las leyes promulgadas en este periodo adoptaron como objetivos principales tanto la eficiencia económica como la protección del consumidor.

Sin embargo, esta segunda etapa ha continuado más allá de la década del Consenso de Washington, ya que diferentes países latinoamericanos han promulgado reformas o introducido nuevas leyes mucho después de que estas políticas perdieran el apoyo político de sus sociedades y gobiernos.

Esta segunda etapa de desarrollo del derecho de la competencia en la región puede caracterizarse por estar fuertemente motivada por organismos de cooperación internacional como el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (“UNCTAD”), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“OCDE”), la Organización de Estados Americanos (“OEA”), y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como por algunos organismos como la Comisión Federal de Comercio, el Departamento de Justicia de los EE. UU, la Comisión Europea y el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia de España, —entre otros— que desempeñaron papeles cruciales en la elaboración e implementación de las leyes de defensa de la competencia promulgadas en la región durante este periodo.

Una tercera etapa en el desarrollo del derecho de la competencia en América Latina puede caracterizarse por la consolidación de los distintos regímenes basada no tanto en la asistencia técnica de los organismos internacionales sino en las propias experiencias de las distintas agencias. Si bien en la primera década del nuevo siglo las políticas del consenso de Washington perdieron apoyo político en toda la región, los distintos gobiernos comenzaron a revisar sus leyes de defensa de la competencia vigentes y a enviar nuevos proyectos a sus respectivos congresos: tal fue el caso, por ejemplo, de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú.

Las leyes promulgadas en esta etapa cuentan con el apoyo explícito de los gobiernos en los más altos niveles políticos y con una gran repercusión política. La sociedad civil también ha estado muy presente durante el proceso con aportes de los medios de comunicación, las organizaciones profesionales (mención especial al IBRAC de Brasil, una institución pionera en este campo en América Latina) y el mundo académico, que han contribuido tanto al resultado final como a conocer el alcance de las nuevas leyes.

Aunque las nuevas leyes se vieron influenciadas por ejemplos extranjeros, también fueron el resultado de aprender de la experiencia de otros organismos y no de trasplantar leyes del extranjero. Este es el resultado de un proceso de madurez que ha tenido lugar durante años en los que los nuevos foros internacionales han desempeñado un papel crucial. De acuerdo con la Comisión Federal de Competencia Económica de México:

La cooperación internacional ha sido muy útil para la Comisión, especialmente en lo que se refiere a homologar criterios analíticos (por ejemplo, la definición de mercado relevante), entender las fases del procedimiento de investigación en otras jurisdicciones y coordinar los plazos de análisis de los casos, en lo posible. También ha sido útil para anticipar la posibilidad de que una decisión de la Comisión repercuta en otras jurisdicciones. (2013, p. 2)

4. El Estado Actual de la Cooperación Internacional en América Latina

A. Foros Regionales

Además de la existencia de instituciones internacionales como la Red Internacional de Competencia, la OCDE (donde Chile, México, Colombia y Costa Rica son miembros, los cuales, junto a Brasil



como miembro asociado y Argentina y Perú como asistentes, también participan en el Comité de Competencia de la OCDE), y la UNCTAD, donde participan de una u otra forma diferentes países latinoamericanos, existe una serie de foros regionales que se centran más específicamente en la agenda de las agencias de competencia latinoamericanas.

En las últimas décadas, ha habido distintas iniciativas para fomentar la cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia latinoamericanas. Algunas de ellas han sido promovidas desde fuera de la región, como el “Foro Iberoamericano de la Competencia”, lanzado en España en 2002, el “Foro Latinoamericano de Competencia” creado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE en 2002, el Programa COMPAL de la UNCTAD de 2003 y, más recientemente, el Centro Regional de Competencia para América Latina de la OCDE, establecido por el Indecopi en 2019.

También ha habido otras iniciativas lanzadas únicamente por agencias de defensa de la competencia latinoamericanas, tales como la “Alianza Interamericana de Competencia” y el “Centro Regional de Competencia para América Latina” creados en 2011, el “Foro Sudamericano de Competencia” promovido por Perú en 2013² la “Alianza Estratégica Latinoamericana de Competencia” de 2018³, entre otras.

Todas estas iniciativas han ayudado en gran medida a los diferentes organismos a intercambiar experiencias sobre una amplia variedad de temas relacionados con la defensa de la competencia, así como a fortalecer la relación entre las autoridades de defensa de la competencia latinoamericanas.

A.1. Foros Regionales promovidos por organizaciones internacionales

- *Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia*

El Foro Latinoamericano de Competencia (desde 2015 rebautizado como Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia, “FLACC”) fue una iniciativa conjunta de la OCDE y el BID lanzada

en 2003 “para fomentar la eficacia de la legislación y la política de competencia en América Latina y el Caribe” y con el paso de los años se convirtió en un medio concreto “para promover el diálogo, la creación de consenso y el establecimiento de redes entre los responsables de la formulación de políticas y los encargados de su aplicación” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], s.f.). Las principales actividades del FLACC han sido sus reuniones anuales y las Revisiones por Pares.

Las reuniones anuales se celebraron por primera vez en París en 2003. Desde entonces, se han celebrado anualmente en diferentes países de la región y han contado con un buen nivel de asistencia de representantes de agencias de defensa de la competencia y de organizaciones internacionales⁴. Desde 2018, las reuniones se han abierto parcialmente a representantes de los sectores privados y académicos. Los temas tratados en las reuniones abarcan una amplia variedad de asuntos y en la mayoría de las reuniones el orden del día incluía una Revisión por Par en profundidad de un país latinoamericano. Como afirmó Daniel Sokol:

Estas reuniones fomentan la difusión de normas a las agencias latinoamericanas, y también proporcionan una oportunidad de aprendizaje a través de debates tanto con agencias de situación similar como con agencias del mundo desarrollado que tienen experiencia en la aplicación de las normas. El foro anual también brinda a las agencias la oportunidad de aprender sobre las estructuras institucionales de las demás y sus preocupaciones político-económicas más generales. (2009, p. 18)

El Foro, como dice Ignacio de León, “promueve el diálogo, la creación de consenso y el establecimiento de redes entre los responsables de la política de la defensa de la competencia y los encargados de la aplicación de la ley, así como la identificación y difusión de las mejores prácticas en materia de derecho y política de competencia” (2009, p. 87).

Se han realizado Revisiones por Pares sobre Chile (2003), Perú (2004 y 2018), Brasil (2005 y 2010),

2 OCDE, Latin American Competition Forum, Contribution from Peru to Session 2, DAF/COMP/LACF(2013)20, August 19, 2013, p. 3.

3 Ver <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/02/Joint-Press-Release-Competition-Agencies-from-Argentina-Brazil-Chile-Mexico-and-Peru.pdf>

4 A estas reuniones han asistido representantes de Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Italia, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Comunidad Andina, CARICOM, CEPAL, UNCTAD, el Banco Mundial y la OMC.

Argentina (2006), El Salvador (2008), Colombia (2009), Panamá (2010), Honduras (2011), Costa Rica (2014), El Salvador (2019), Ecuador (2020) y República Dominicana (2023); y actualizaciones y seguimientos de algunas de estas revisiones en 2007 (también se actualizó la revisión realizada por el Comité de Competencia de la OCDE sobre México en 1998 y 2004) y 2012. Estas Revisiones por Pares incluyen un informe muy detallado realizado por un experto en defensa de la competencia que incluye un conjunto de recomendaciones sobre diferentes aspectos de la ley y la política de competencia. En un reciente seguimiento de las nueve Revisiones por Pares, una encuesta anotó lo siguiente sobre diferentes recomendaciones hechas a Chile, Argentina, Honduras, Panamá y México: “en todos estos casos, la autoridad en cuestión ha tomado medidas para implementar y poner en práctica dichas recomendaciones” (OCDE-IBD, 2012, p. 16).

Otras actividades de la OCDE en la región incluyen el Proyecto para Reducir la Colusión en las Licitaciones en América Latina (con proyectos en Brasil y Chile) y un informe sobre las normas y prácticas de contratación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 2012.

Desde 2009, el organismo anfitrión de las reuniones de la FLAC organiza también sus eventos del Día Nacional de la Competencia.

• UNCTAD – COMPAL

El programa de Competencia y Protección al Consumidor para América Latina (“COMPAL”) es un programa de asistencia técnica sobre políticas de competencia y protección al consumidor para América Latina liderado por la UNCTAD y apoyado por SECO (Suiza). El programa COMPAL ha asistido a Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay en el fortalecimiento de sus capacidades e instituciones en las áreas de leyes y políticas de competencia y protección al consumidor: es decir, los únicos países latinoamericanos con leyes de competencia que no están incluidos en el programa son Brasil, Chile y México.

A través de este programa, la UNCTAD está asistiendo a diferentes países latinoamericanos en relación con a) la promoción de experiencias entre

países, b) la preparación de estudios sectoriales, c) la preparación de recomendaciones de políticas y d) actividades de capacitación.

La Fase I del programa COMPAL se inició en 2003 y consistió en la evaluación de las necesidades y prioridades de los países de la región en las áreas de competencia y protección al consumidor. Para evitar la duplicación de esfuerzos internacionales, esta fase también comprendió una revisión del estado de la asistencia técnica en la región. La Fase II, iniciada en 2005 y renovada en 2009, consistió en la implementación de los objetivos y actividades en estas áreas.

El programa COMPAL tiene un componente regional que incluye el intercambio de experiencias y cooperación, “incorporando los tres pilares del enfoque de la UNCTAD, siendo estos las actividades, el contenido analítico del desarrollo de capacidades y la asistencia técnica y la construcción de consensos”⁵.

Las diferentes actividades organizadas por COMPAL en materia de derecho y política de la competencia se refieren a a) programas de fomento de la competencia, b) preparación de estudios sectoriales utilizados como referencia para el diseño de políticas públicas, c) apoyo a la elaboración de leyes de defensa de la competencia, d) capacitación de jueces, e) capacitación de funcionarios en análisis de casos, f) asesoría en el establecimiento y fortalecimiento de autoridades de defensa de la competencia y g) implementación de las recomendaciones de las Revisiones por Pares.

En el marco de una reunión regional de COMPAL realizada en junio de 2013, Indecopi propuso a las demás agencias de defensa de la competencia de diferentes países sudamericanos crear una red de agencias sudamericanas con el fin de fortalecer la cooperación para combatir las conductas anticompetitivas, especialmente los carteles transnacionales⁶.

En 2015, se puso en marcha la Fase III del COMPAL, centrada en la consolidación de las capacidades adquiridas y la profundización de la cooperación regional, y en la asistencia y el cumplimiento de la normativa de competencia y protección del consumidor por parte del sector privado.

5 What is COMPAL—COMPAL II 1, available at http://www.programacompal.org/e_COMPAL_II.html.

6 Delgado, E. (2013) Peru proposes cooperation against cartels, *Global Competition Review*. 203 (2013).



Fuera del programa COMPAL, la UNCTAD también ha realizado las Revisiones por Pares Voluntarias de Legislación y Política de Competencia de Costa Rica (2008), Nicaragua (2013), Uruguay (2017), Argentina (2017) y Paraguay (2023).

- *Foro Iberoamericano de Competencia*

En 2002, las agencias de defensa de la competencia de Argentina, Brasil, Chile, Perú, España y Portugal lanzaron el Foro Iberoamericano de Competencia con el fin de “promover el debate y la reflexión sobre temas de competencia a nivel regional”⁷ entre las agencias de competencia iberoamericanas. Este Foro organiza reuniones anuales con las agencias de defensa de la competencia y un curso anual de competencia que se celebra en Madrid. La Escuela Iberoamericana de Competencia está organizada tanto por la autoridad española de competencia como por el BID con el objetivo de formar al personal de las agencias iberoamericanas.⁸ Como reconoce Maher Dabbah, “también se ha logrado un trabajo notable” (2010, p. 407) con esta escuela.

En su reunión de 2007 en Puebla, México, las autoridades del Foro Iberoamericano de Competencia lanzaron la Red Iberoamericana de Competencia (“RIAC”) con la idea de concentrar y promover la información sobre casos de competencia en la región e intercambiar información y experiencia entre las agencias participantes, ayudando a fomentar su desarrollo de capacidades mediante la creación de una red de conocimiento sobre derecho de defensa de la competencia y cuestiones económicas.⁹

- *Centro Regional de Competencia para América Latina (CRC, ahora GrACA)*

El Centro Regional de Competencia para América Latina (“CRCAL”) fue lanzado en la IX Foro Latinoamericano de Competencia celebrado en Bogotá, Colombia, en septiembre de 2011, lo cual fue una iniciativa de la autoridad de defensa de la competencia de México con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. Los miembros originales de la CRCAL fueron las autoridades de defensa de la competencia de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. Brasil, Ecuador, Panamá y la Comisión Federal de Comercio se incorporaron

posteriormente a CRCAL; mientras que Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela no llegaron a ser miembros.

El objetivo de la CRCAL era “asistir a las autoridades de competencia en el desarrollo de sus capacidades y en la aplicación de sus leyes y políticas de defensa de la competencia”¹⁰.

Las diferentes actividades que la CRCAL ha realizado desde su reciente creación incluyen la organización de un seminario junto a las reuniones anuales de LARF, seminarios dedicados a formar a jueces de la región en derecho y economía de defensa de la competencia y la preparación de una serie de directrices y estudios sectoriales. La CRCAL también ha trabajado en la creación de una base de datos regional que contenga resoluciones de las autoridades nacionales de defensa de la competencia (Ortiz, 2012). La CRCAL funcionó hasta el 2014.

En 2023 el CRCAL fue relanzado con un cambio de nombre, llamándose ahora Grupo de Agencias de Competencia de América (GrACA), incluyendo ahora también a las agencias de Estados Unidos y Canadá y han organizado eventos virtuales para las agencias y grupos de trabajo (por el momento se han formado uno de mercados digitales y otro sobre cárteles), que se reúnen en forma mensual.

- *Centro Regional de Competencia para América Latina*

En noviembre de 2019, la OCDE y el Indecopi lanzaron el Centro Regional de Competencia (CRC) en Lima. El objetivo del CRC es el siguiente:

Proporcionar actividades de desarrollo de capacidades y asesoramiento sobre políticas, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y las mejores prácticas internacionales, a través de talleres, seminarios y cursos de capacitación sobre derecho y política de defensa de la competencia para funcionarios de agencias de defensa de la competencia, gobiernos, reguladores y jueces. También trabaja para conectar diferentes agencias y jurisdicciones de defensa de la competencia, promoviendo la cooperación regional y mejorando su comprensión de la importancia de desarrollar una política de competencia sólida. (2022, p. 3)

7 International Competition System, 1, http://www.concorrenca.pt/vEN/Sistemas_da_Concorrenca/International_Competition_System/Ibero-American_Competition_Network/Pages/Ibero-American_Competition_Network.aspx.

8 Escuela Iberoamericana de Competencia (26 – 30 de marzo de 2012), X Edición. Recuperado el 27 de octubre de 2023 de <https://events.iadb.org/calendar/event/15886?lang=es>.

9 RIAC, <http://www.redeiac.org/quemsomos.asp>.

10 CRCAL Mission Vision (2013), <http://www.crcal.org/inicio/mision-vision>.

Actualmente, hay aproximadamente 25 jurisdicciones de América Latina y el Caribe que se benefician del CRC¹¹. El CRC ha centrado sus actividades en la organización de talleres para representantes de los distintos organismos de la región y en la publicación de un boletín semestral con el fin de poner al día a los países beneficiarios tanto en el desarrollo del derecho de defensa de la competencia en la región, así como de las noticias sobre las actividades recientes de la OCDE en la región.

En septiembre 2023, la OCDE y el Indecopi han renovado el acuerdo de mantener el CRC por otros cinco años.

A.2. Foros Regionales promovidos por Agencias latinoamericanas

- *Alianza Interamericana de Defensa de la Competencia*

La Alianza Interamericana es una iniciativa lanzada en 2011 por la Comisión Federal de Competencia de México. La alianza es una red de organismos de competencia de las Américas dedicada a facilitar el debate de asuntos relacionados con la defensa de la competencia en la región y fomentar la cooperación entre sus miembros¹².

Los miembros de la alianza se reúnen mensualmente mediante conferencias telefónicas en las que los organismos debaten un tema preestablecido que es presentado por un representante de uno de los organismos miembros. Los temas abarcan una amplia gama de asuntos, desde cuestiones generales hasta problemas sectoriales específicos.

La primera de estas reuniones tuvo lugar en febrero de 2011 y en ella participaron representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En diversas ocasiones también han participado representantes de la Comisión Federal de Comercio o del Departamento de Justicia de Estados Unidos. En la actualidad se arman eventos virtuales entre agencias sobre distintas experiencias que han tenido en casos concretos.

- *Foro Sudamericano de organismos de competencia*

En una reunión de la OCDE celebrada en Lima en

2013, la autoridad de defensa de la competencia peruana solicitó la creación de un Foro Sudamericano de Agencias de Competencia (OCDE, 2013, p. 6).

Los objetivos propuestos por Perú para el Foro fueron: a) realizar al menos una reunión anual de trabajo, crear una Plataforma Virtual donde se emitan fallos y sanciones de prácticas anticompetitivas con impacto transfronterizo; b) elaborar un “Acuerdo Marco de Cooperación para la Investigación de Prácticas Anticompetitivas con Impacto Transfronterizo” para el intercambio de información y un “Acuerdo de Manejo de Información”; c) realizar investigaciones y acciones conjuntas; y d) facilitar el intercambio de funcionarios entre las agencias.

La invitación para crear el Foro fue enviada a las agencias de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Esta iniciativa no ha sido implementada.

- *Declaración de Lima*

En septiembre de 2013, las agencias de competencia de Chile, Colombia y Perú firmaron la Declaración de Lima¹³ donde acordaron crear un espacio para intercambiar entre estas agencias experiencias y capacitación; analizar temas tanto jurídicos como económicos de interés común y trabajar conjuntamente en mejorar el nivel de integración entre las agencias.

Esta iniciativa se puso en marcha con el apoyo de la UNCTAD, que aceptó facilitar las reuniones y se ofreció a compartir su base de datos de jurisprudencia en materia de defensa de la competencia.

De acuerdo con la Declaración, todas las demás agencias latinoamericanas están invitadas a adherirse siempre y cuando exista una aprobación unánime previa por parte de los miembros existentes. No hay registros de cuándo se ha interrumpido esta iniciativa.

- *Alianza Estratégica Latinoamericana en materia de Libre Competencia*

En el Spring Meeting de la Antitrust Law Section de la American Bar Association celebrada en Washington en marzo de 2017, los jefes de los organismos de defensa de la competencia de Argentina, Brasil, Chile y México anunciaron el lanzamiento

11 Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, así como la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

12 CRCAL, Who are we? (2013), <http://www.crcal.org/alianza-interamericana/quienes-somos>.

13 Declaración de Lima (2013), http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/dec_lima_2013.pdf.



de la Alianza Estratégica Latinoamericana en materia de Libre Competencia. Más tarde ese año, durante las reuniones bianuales de competencia de la OCDE celebradas en diciembre de 2018 en París, los jefes de los organismos de defensa de la competencia de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú anunciaron que siguieron discutiendo formas de fomentar la cooperación y las oportunidades de capacitación (Casa Rosada, Presidencia, 2018). No hay registros de la implementación de esta iniciativa.

B. Acuerdos Regionales

B.1. Acuerdos comerciales

Diversos acuerdos comerciales en América Latina, ya sean regionales o bilaterales, introdujeron normas especiales de competencia. Sin embargo, como abordaremos en la siguiente sección, la implementación de esos acuerdos firmados aún no ha mostrado avances en la práctica¹⁴.

a. Mercosur (Protocolo de Fortaleza)

En diciembre de 1996, los miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) firmaron el Protocolo de Fortaleza de Defensa de la Competencia para ser aplicado a conductas anticompetitivas que afecten el comercio entre sus miembros y que tengan un efecto local en uno de ellos. El Protocolo establecía un proceso intergubernamental de toma de decisiones que permitía al gobierno de la parte infractora bloquear el proceso en cualquier momento con sólo no dar su apoyo (Peña, 2001).

El Protocolo fue ratificado por los congresos de Brasil y Paraguay, pero nunca fue aprobado por Argentina ni Uruguay. Además, de los cuatro países originales, sólo Argentina y Brasil tenían regímenes de defensa de la competencia, ya que no fue hasta 2007 que Uruguay tuvo su propia ley y hasta mediados de 2013 que Paraguay promulgó su ley de defensa de la competencia. Sin embargo, en el momento en que Paraguay estableció su régimen de derecho de la competencia, fue suspendido de su condición de miembro del Mercosur. Venezuela se unió al Mercosur en 2006.

Aunque el Protocolo de Fortaleza nunca fue ratificado, el grupo de trabajo del Mercosur para asuntos de competencia (CT N° 5) siguió reuniéndose al menos dos veces al año. En 2002, el Mercosur

adoptó el Acuerdo sobre la Implementación del Protocolo de Fortaleza. En 2004, a través de la Decisión C.M.C. N° 4/2004, el Mercosur aprobó el Consenso sobre la cooperación entre las agencias de competencia. En 2006, aprobó la Decisión CMC 15/2006 que establece un sistema de intercambio de información y consulta en materia de control de concentraciones. En 2010, el Mercosur aprobó la Decisión CMC N° 43/2010 un Acuerdo para la Defensa de la Competencia en el Mercosur que sustituyó al Protocolo de Fortaleza. Este acuerdo fue ratificado hasta ahora por Argentina (2011), Uruguay (2014), Brasil (2016) y Paraguay (2023).

Los objetivos del Acuerdo son a) promover la coordinación y cooperación entre las agencias de defensa de la competencia, b) la asistencia mutua entre las autoridades cuando sea necesario, c) la identificación de intereses comunes en la política de defensa de la competencia y d) eliminar las prácticas anticompetitivas a través de la aplicación de las leyes nacionales (Umaña, 2020, p. 8). En otras palabras, como dijo Umaña, “este diseño institucional apunta más a la cooperación y no a la aplicación de prácticas anticompetitivas regionales o al control regional de fusiones” (2020, p. 9).

En abril de 2023, el CT N° 5 se reunió por primera vez desde 2018 y los representantes discutieron formas de aumentar la cooperación, especialmente en relación con los mercados digitales, aunque no se han adoptado medidas específicas.

b. Comunidad Andina

En marzo de 2005, la Comunidad Andina, integrada entonces por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, promulgó su Decisión 608/2005 por la que se creaba el “Sistema de Protección y Promoción de la Libre Competencia en el Mercado Común Andino”, que sustituía a la Decisión 285/1991, que a su vez sustituía a la Decisión 230/1987.

Esta legislación sólo es aplicable a casos transfronterizos anticompetitivos que afecten a los países de la Comunidad Andina y sería aplicada por el Comité Andino de Competencia, una entidad supranacional.

Los miembros de la Comunidad Andina, de forma similar al caso del Mercosur, tienen niveles muy diferentes de desarrollo de la legislación de defen-

¹⁴ Ver Verónica Silva, *Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC)*, 49 CEPAL 1 (2005); OCDE, *Latin American Competition Forum, Background Note by the IADB Secretariat*, DAF/COMP/LACF(2013)5, August 28, 2013.

sa de la competencia. De hecho, Colombia tiene un régimen desde 1959, mientras que Ecuador no promulgó su ley hasta 2012. Aún menos clara, Bolivia promulgó una ley en 2008 que podría o no proteger a la competencia.

Ninguna de las normas de competencia de la Comunidad Andina se había aplicado en la práctica hasta que en 2015 hubo un caso en el que la Comunidad Andina consideró que la Decisión 608 no era aplicable (Umaña, 2020, p. 11). Sin embargo, en 2018 se produjo un gran revuelo cuando la Comunidad Andina decidió investigar un supuesto cártel de pañuelos y papel higiénico después de que la autoridad de defensa de competencia colombiana sancionara un cártel en el mercado de pañales para bebés tras una solicitud de clemencia. También en 2018, la Comunidad Andina tuvo que decidir sobre una sanción impuesta por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural de Bolivia a la empresa cervecera nacional boliviana en una aplicabilidad directa de la Ley de la Comunidad Andina (Umaña, 2020, pp. 10 - 11). Ambos casos aún no han sido resueltos.

c. Sistema de la Integración Centroamericana (“SICA”)

En 2006, los viceministros de Integración Económica de Centroamérica crearon el Grupo de Trabajo Centroamericano sobre Política de Competencia para diseñar una política regional de competencia con el fin de asegurar una mayor transparencia y acceso a los agentes económicos que participan en las diferentes actividades de intercambio comercial inter y extrarregional. Este grupo, posteriormente denominado Red Centroamericana de Competencia (“RCC”), ha recibido asistencia técnica de la UNCTAD, la Comisión Federal de Comercio (con financiación de USAID), la CEPAL, la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde 2007, la RCC organiza reuniones anuales del Foro Centroamericano de Competencia, que reúne a los organismos de defensa de la competencia de diferentes países, y su última reunión tuvo lugar en 2020. Autoridades de defensa de la competencia de El Salvador (Superintendencia de Competencia), Costa Rica (“COPROCOM” o Comisión para Promover la Competencia), Hon-

duras (“CDPC” o Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia), Nicaragua (Pro-Competencia, Instituto Nacional de Promoción de la Competencia), Panamá (“ACODECO” o Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia), y República Dominicana (Pro-Competencia, Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) han participado en estas cumbres, mientras que la UNCTAD también ha participado en estos eventos.

En la reunión de 2013, las autoridades debatieron la idea de contar con una autoridad regional de régimen de competencia, un compromiso acordado por los países centroamericanos en el Acuerdo de Asociación. Esto también recibió el respaldo firmado de Centroamérica y la Unión Europea, con el apoyo del BID. Esta iniciativa no se ha materializado. Según Odio-Rohrmoser, la cooperación internacional entre las agencias de competencia a través de esta plataforma ha avanzado muy poco (2022, p. 164)¹⁵.

B.2. Acuerdos bilaterales de cooperación

En la última década se han desarrollado un número creciente de acuerdos bilaterales de cooperación entre diferentes países latinoamericanos, además de la existencia de capítulos específicos relacionados con la competencia en los acuerdos comerciales bilaterales o regionales.

Argentina y Brasil fueron de los primeros países en firmar acuerdos bilaterales de cooperación en 2003. Aunque la cooperación formal ha sido muy limitada, existe alguna comunicación esporádica e informal en relación con asuntos específicos, ya sea a través del sistema postal o por teléfono (OCDE-Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006, p. 37; Botta, 2011, pp. 297 – 314). En junio de 2011, la CNDC solicitó cierta información a sus contrapartes brasileñas utilizando el mecanismo establecido en el acuerdo de cooperación bilateral y estos respondieron en agosto del mismo año, aunque no se ha informado sobre el contenido de la solicitud¹⁶. Argentina también ha firmado acuerdos de cooperación con Ecuador (2012), México (2015), Perú (2017), Paraguay (2022), Chile (2023) y República Dominicana (2023)¹⁷.

15 Ver OCDE, International Enforcement Cooperation, París, 2013, *Secretariat Report on the OECD/ICN Survey on International Enforcement Cooperation*, p. 90.

16 Ver Comisión Nacional de Defensa de la Competencia <http://www.cndc.gov.ar>.

17 CNDC (2023), <https://www.argentina.gob.ar/defensadelacompetencia/convenios-0>



Posteriormente, Brasil firmó acuerdos con las autoridades de defensa de la competencia de Chile (2008), Perú (2012), Ecuador (2013), Colombia (2014) y Costa Rica (2018)¹⁸. Chile también ha firmado acuerdos de cooperación con México (2004), Costa Rica (2003), El Salvador (2009), Perú (2010), Ecuador (2012), Honduras (2019), y Paraguay (2021)¹⁹. Costa Rica también ha firmado acuerdos con Honduras (2009), El Salvador (2007), Nicaragua (2010) y Panamá (2008), México (2020), Colombia (2021), y Paraguay (2021)²⁰.

Dentro de la región, México es el país que más acuerdos de cooperación ha firmado, pues ha firmado acuerdos con Argentina (2015), Brasil (2021), CARICOM (2020), Chile (2004), Colombia (2021), República Dominicana (2016), Ecuador (2022), El Salvador (2016), Honduras (2016), Nicaragua (2015), Panamá (2016), Paraguay (2021) y Perú (2017)²¹. México también mantiene marcos de cooperación en sus Tratados de Libre Comercio firmados con Chile (1999) y Uruguay (2004). Un ejemplo de colaboración entre varias agencias lo constituyen las agencias de Colombia, Chile y México: estas analizaron la adquisición del negocio de fórmulas infantiles de Pfizer por parte de Nestlé, que resultó en la desinversión de dicho negocio en estos tres países (OCDE, 2013, p. 32).

En junio de 2013, Perú también firmó acuerdos de cooperación con República Dominicana (2013)²² y Paraguay (2021), mientras que Ecuador hizo lo propio con Uruguay (2013) y Colombia (2020).

La mayoría de estos acuerdos bilaterales incluye disposiciones de asistencia técnica, así como disposiciones sobre cooperación e intercambio de información para la aplicación de la ley.

Aunque se han firmado muchos acuerdos bilaterales de cooperación entre los diferentes organismos de defensa de la competencia de toda la región, la utilización real de estos acuerdos sigue siendo baja. Si bien se ha producido cierta cooperación informal, los casos son inusuales y no necesariamente se produjeron entre organismos con acuerdos de cooperación formales, sino más bien entre funcio-

narios con buenos vínculos personales e informales (OCDE, 2011, p. 37).

5. Los desafíos de la cooperación internacional en materia de competencia en América Latina

Los principales desafíos que enfrenta la cooperación internacional en América Latina son:

- a) *La aplicación de los acuerdos de cooperación existentes.* Como se ha comentado anteriormente, han proliferado los acuerdos bilaterales o regionales de cooperación firmados entre las agencias de defensa de la competencia de diferentes países latinoamericanos. Sin embargo, el reto es hacer cumplir realmente esos acuerdos. Una primera prueba real de esos acuerdos de cooperación entre agencias en América Latina tuvo lugar en 2012 con el análisis del caso de la fusión Lan-Tam (ahora Latam). En ese caso, tanto las autoridades chilenas como las brasileñas llegaron a decisiones diferentes a pesar de que sus decisiones afectaban a los dos países implicados. Algo similar ocurrió cuando Chile aprobó la fusión Walmart-Cornershop en enero de 2019, pero luego fue prohibida por México en 2019.
- b) *Que más países latinoamericanos pasen de receptores a dadores de cooperación técnica.* Dadas las variaciones en los marcos políticos, sociales, económicos y culturales de los diferentes países latinoamericanos, la experiencia ya adquirida por aquellos países con aplicación de legislación de defensa de la competencia más avanzada podría ser de gran ayuda para aquellas jurisdicciones que se encuentran en una etapa menos desarrollada. Brasil, por ejemplo, se ha mostrado activo como proveedor de asistencia técnica en la región creando un programa de prácticas para funcionarios de países latinoamericanos, en el cual los profesionales pasan un mes en la agencia de defensa de la competencia brasileña. Este proyecto fue financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) (OCDE – BID, 2010, pp. 50 - 51).

18 CADE (2023), <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/internacional/cooperacao-bilateral>

19 FNE (2023), <https://www.fne.gob.cl/advocacy/acuerdos-nacionales-de-cooperacion/acuerdos-de-cooperacion/>

20 COPROCOM (2023), https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/convenios_acuerdos.html

21 CFC (2023), <https://www.cofece.mx/publicaciones/marco-juridico-y-normativo/#normateca-4>

22 Ver Guerrero, T. (2013). Perú dará asistencia técnica para aplicar ley de defensa de la competencia. Acento. Recuperado el 27 de octubre de 2023 en: <https://acento.com.do/sociales/peru-dara-asistencia-tecnica-para-aplicar-ley-de-defensa-de-la-competencia-94299.html>

- c) *Evitar el solapamiento de las iniciativas existentes.* La proliferación de iniciativas regionales en la región en las últimas décadas se enfrentó al riesgo de solapamiento de esfuerzos entre ellas. Las autoridades de defensa de la competencia y las organizaciones internacionales que apoyan las diferentes iniciativas deben tratar de evitar la duplicación de esfuerzos para maximizar el uso de recursos limitados. El alcance de los campos en los que la cooperación puede ayudar a fomentar el desarrollo de la ley y la política de defensa de la competencia en la región es tan amplio que debería haber espacio para la coexistencia de diferentes iniciativas, pero la superposición de esfuerzos reduciría la eficiencia del uso de esos recursos. La región se beneficia de tener iniciativas complementarias en vez de solapadas.
- d) *Evitar limitar la cooperación al plano informal.* Si bien la proliferación de los diferentes foros de encuentro entre las autoridades latinoamericanas ha contribuido a aumentar el conocimiento y la experiencia en todas partes, para que esto sea sostenible en el tiempo y se consolide la comunicación institucional es necesario ir más allá de la confianza personal entre los ejecutores y construir una relación sólida entre las autoridades. Una relación de confianza entre los líderes de las agencias es crucial para el desarrollo de la cooperación. Las buenas relaciones entre las autoridades son cruciales, pero tienen una limitación temporal. Un vínculo más institucional permite que los niveles de cooperación perduren en el tiempo.
- e) *Superar las limitaciones presupuestarias y geográficas.* Debido a las grandes distancias entre las naciones y a los presupuestos limitados, la mayoría de las agencias no pueden asistir a los diferentes foros existentes si no cuentan con financiación ajena. Iniciativas como la Alianza Latinoamericana y sus conferencias telefónicas mensuales, el curso online impartido por la agencia española de defensa de la competencia o los debates en los que muchos ejecutores latinoamericanos interactuaron con profesionales y académicos de la región en ForoCompetencia ayudan a superar las limitaciones presupuestarias y geográficas existentes y a ampliar el alcance de la asistencia a los funcionarios más jóvenes. La pandemia COVID-19 ha desempeñado un papel crucial en el aumento de la comunicación virtual que permite a muchos más organismos de defensa de la competencia beneficiarse de un mayor acceso a iniciativas de cooperación y/o asistencia técnica. Los talleres organizados por el CCR son un buen ejemplo de cómo los organismos de defensa de la competencia de toda la región pueden beneficiarse de estas iniciativas de una manera mucho más accesible.
- f) *Definir qué se entiende por información confidencial.* Las diferentes definiciones de lo que significa “información confidencial” son un gran desafío a superar para tener una cooperación más efectiva entre las agencias de defensa de la competencia en América Latina. Esto ha creado limitaciones significativas con respecto al tipo de información que puede ser compartida (por ejemplo, información generada por la agencia de competencia). Esto puede resultar en un círculo vicioso, ya que al no existir una definición común de este concepto, una agencia no puede saber lo que otra agencia de la región está investigando en el mismo caso (OCDE, 2013, pp. 4 – 6). Existen límites legales al reconocimiento de pruebas recogidas en el extranjero (OCDE, 2013, pp. 4 – 6), principalmente por la inexistencia de acuerdos internacionales debidamente aprobados por los congresos locales. Esto ha resultado ser un límite para la cooperación bilateral, aunque en la última década se ha producido un aumento de los niveles de cooperación entre las agencias latinoamericanas, especialmente entre las agencias de competencia de Brasil, Chile y México.
- g) *Evitar copiar modelos “de talla única” sin contemplar la realidad local.* El problema de crear mecanismos o instituciones basados en experiencias extranjeras se ve, quizás, más claramente en el caso de los acuerdos comerciales. Tanto en el caso del Mercosur como en el de la Comunidad Andina, la idea de crear una institución especial que aplicara la ley de defensa de la competencia a nivel regional estaba más allá del nivel de madurez de los procesos de integración y del desarrollo del derecho de defensa de la competencia en los diferentes países miembros. Como resultado, los acuerdos firmados nunca se han aplicado. Un informe de 2013 de la UNCTAD reconoció que una lección aprendida del caso de la Comunidad Andina era la importancia de la cronología, ya que “la adopción en 2005 de la ley regional ha pasado claramente por alto etapas necesarias (promoción, confidencialidad y fortalecimiento de confianza entre



las autoridades nacionales de competencia)” (OCDE, 2013, p. 7). Como concluyen Álvarez y Horna, la asistencia técnica “implica un enfoque ascendente y progresivo. Los países que deseen adoptar y aplicar un LPC (Ley y Política de Competencia) deben establecer sus necesidades y prioridades, mientras en simultáneo abordan las complejidades de cuándo y cómo requerirán AT” (2008, p. 92).

- h) *Converger en los objetivos a perseguir.* El debate abierto en los últimos años en Estados Unidos por el movimiento neobrandeisiano respecto de cuáles deben ser los objetivos de la defensa de la competencia ha comenzado lentamente a tener impacto en ciertas jurisdicciones latinoamericanas. Esto también ha generado una mayor divergencia en la interpretación de cuáles deben ser los objetivos del control de concentraciones. En un Desayuno Virtual de ForoCompetencia de 2023, el jefe del organismo de defensa de competencia de México y el exjefe de la Fiscalía Nacional Económica chilena coincidieron en la necesidad de tener una mayor convergencia en la cooperación internacional. En particular, Riesco dijo que la gran convergencia debe centrarse en los objetivos de las autoridades a la hora de analizar los casos de fusiones (Centro Competencia, Universidad Adolfo Ibáñez, 2023).

Según una encuesta del Foro Latinoamericano de la OCDE y el BID, “sin un compromiso político real a nivel gubernamental para abordar los límites que afectan a la cooperación entre las agencias de defensa de la competencia, las mejoras sólo pueden ser marginales” (2012, p. 3). Además, considero que las principales restricciones y limitaciones son las siguientes:

- (i) limitaciones en el intercambio de información confidencial; (ii) limitaciones debidas a diferencias en los marcos jurídicos: aplicación penal frente a aplicación civil; (iii) impedimentos institucionales y de investigación: restricciones de recursos y dificultades prácticas; (iv) restricciones jurisdiccionales: diferencias en los estándares legales; y (v) falta de confianza en los sistemas jurídicos (OCDE, 2012, p. 3).

Al analizar la cooperación entre las agencias de defensa de la competencia latinoamericanas, Pérez Motta y Diego-Fernández concluyen que, aunque La cooperación multinacional, regional y bilateral tienen algunas complementariedades, las últimas dos son las herramientas más inmediatamente relevantes que tienen las agencias y en las que los resul-

tados son más fácilmente visibles. La cooperación técnica a través del desarrollo de capacidades es útil para las agencias más pequeñas, pero sólo proporciona un alivio a corto plazo (2022, p. 88).

6. Conclusiones

Hay algunas lecciones que aprender de la experiencia de las últimas décadas de la cooperación internacional a las agencias de defensa de la competencia latinoamericanas. Una de esas lecciones es sin duda, la necesidad de entender el contexto en el que se presta la asistencia técnica. Si no se tiene en cuenta el contexto, lo más probable es que el resultado de cualquier intento de cooperación fracase. La región latinoamericana presenta una vastísima diversidad de diferencias económicas, políticas, sociales y geográficas; y el nivel de desarrollo de los regímenes de competencia también presenta un amplio espectro de variedad. El desarrollo de la cooperación internacional en América Latina ha reflejado cómo los diferentes actores han entendido esta necesidad de buscar soluciones para cada jurisdicción o región evitando el enfoque de “talla única” del pasado. La madurez de los regímenes de competencia de ciertas jurisdicciones latinoamericanas también ha ayudado a los regímenes más nuevos al compartir sus experiencias sobre los retos autóctonos a los que se enfrenta la aplicación de la defensa de la competencia en la región.

La gran variedad de iniciativas internacionales, regionales y bilaterales que han surgido en la última década y el creciente número de iniciativas reflejan el creciente interés de las diferentes jurisdicciones latinoamericanas en el desarrollo del derecho de la competencia. Sin embargo, también plantea ciertos retos como, por ejemplo, evitar solapamientos. La cooperación internacional (principalmente a través de la asistencia técnica) en América Latina ha jugado un papel clave en el desarrollo del derecho de la competencia en la región. Sin esta cooperación, el proceso de aprendizaje de muchas agencias de defensa de la competencia latinoamericanas habría sido mucho más lento y difícil.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, A. M. y Horna, P. (2008) Implementing Competition Law and Policy in Latin America: The Role of Technical Assistance. *Chicago – Kent Law Review*, 83(1), 91-128.
- Botta, M. (2011) Merger Control Regimes in Emerging Economies. *A Case Study on Brazil and Argentina*. Kluwer Law International.

- Casa Rosada, Presidencia (3 de diciembre de 2018). *La Argentina firmó una declaración con países de la región que destaca los beneficios de la libre competencia*. Recuperado el 27 de octubre de 2023 de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/44327-la-argentina-firmo-una-declaracion-con-paises-de-la-region-que-destaca-los-beneficios-de-la-libre-competencia>
- Centro de Competencia Chile, Universidad Adolfo Ibáñez. (7 de junio de 2023). *Recambio institucional en América Latina*. Recuperado el 27 de octubre de 2023 de <https://centrocompetencia.com/forocompetencia-recambio-institucional-america-latina/>
- Centro Regional de Competencia para América Latina (2022). *Annual Report of Activities*. <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-rcc-lima-annual-report-2022-en.pdf>
- Dabbah, M. (2010), *International and Comparative Competition Law*. Cambridge University Press.
- De León, I. (2009). *An Institutional Assessment of Antitrust Policy: The Latin American Experience*. Kluwer Law International.
- Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia. (s.f.) *About the Latin American and Caribbean Competition Forum*. (s.f.). Recuperado de <http://www.oecd.org/competition/latin-america/aboutthelatinamericancompetitionforum.htm>.
- Naím, M. (1999). Does Latin America Need Competition Policy to Compete? en M. Naím y J. Tulchin (Eds.) *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America* (15 – 32). Lynne Rienner Publishers.
- OCDE (2011), *Competition Law and Policy in Chile: Accession Review*. <https://www.oecd.org/daf/47950954.pdf>.
- OCDE (2012), *Limitations and constraints to international cooperation, Issues Paper by the Secretariat*, DAF/COMP/WP3(2012)8. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2012\)8/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2012)8/En/pdf)
- OCDE (2013), *Latin American Competition Forum, Contribution from UNCTAD to Session 2*, DAF/COMP/LACF(2013)22. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2013\)22/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2013)22/En/pdf)
- OCDE (2013), *Latin American Competition Forum, Background Note by the IADB Secretariat*, DAF/COMP/LACF(2013)5. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2013\)5/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2013)5/En/pdf)
- OCDE (2013). *Latin American Competition Forum, Contribution from Peru to Session 2*, DAF/COMP/LACF(2013)20. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2013\)20/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2013)20/En/pdf)
- OCDE (2013), *Latin American Competition Forum, Contribution from Mexico to Session 2*, DAF/COMP/LACF(2013)25. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2013\)25/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2013)25/En/pdf)
- OCDE-BID (2006). *Competition Law and Policy in Argentina. A Peer Review*. <https://www.oecd.org/daf/competition/Argentina-Competition-LawPolicy.pdf>
- OCDE-BID (2010), *Competition Law and Policy in Brazil. A Peer Review*. <https://www.oecd.org/daf/competition/45154362.pdf>
- OCDE-BID (2013), *Seguimiento a los nueve exámenes inter-pares de la política y del derecho de competencia de América Latina*. <http://www.oecd.org/competition/follow-up-of-nine-latin-american-competition-reviews-2012.htm>.
- Odio-Rohrmoser, E. (2022). Competition Law in Central America and the Years to Come en J. Peña y Calliari, Mar (Eds.), *Competition Law in Latin America. A Practical Guide* (2 ed.) Kluwer Law International.
- Ortiz, A. (17 de mayo de 2013). *Regional Competition Center for Latin America Presents: Regional Database Containing Rulings from National Competition Authorities*. Competition Policy International. Recuperado el 26 de octubre de 2023 de https://www.pymnts.com/cpi_posts/the-regional-competition-center-for-latin-america-presents-regional-database-containing-rulings-from-national-competition-authorities/
- Peña, F. (2001). *Una política de competencia económica en el Mercosur*. Boletín Latinoamericano de Competencia. <http://www.felixpena.com>.



- ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2000-09
- Peña, J. (2006). Competition Policies in Latin America, Post-Washington Consensus en P. Mardsen (Ed.), *Handbook of Research in Trans-Atlantic Antitrust*. Edward Elgar Publishing.
- Peña, J. (2012). The Limits of Competition Law in Latin America en I. Lianos y D. Sokol (Eds.) *The Global Limits of Competition Law* (pp. 236 – 252). Stanford Law Books.
- Peña, J. (2023). Cultural challenges to Competition Law in Latin America, *Journal of Antitrust Enforcement*, Oxford University Press.
- Pérez Motta, E. y Diego-Fernández, M. (2022). Cooperation between competition agencies en J. Peña, Julián y M. Calliari (Eds.), *Competition Law in Latin America. A practical guide* (2 ed.). Wolters Kluwer.
- Reynolds, M. (2013). An interview with William Kovacic, Former Chair of the U.S. Federal Trade Commission, *Competition Law International*, 9(11), 11 – 30.
- Sokol, D.D. (2009) The development of human capital in Latin American competition policy en E. Fox y D.D. Sokol (Eds.), *Competition Law and Policy in Latin America*. Hart Publishing.
- Umaña, M. (2018). *Regional competition arrangements: The case of Latin America and the Caribbean*. OECD, DAF/COMP/GF(2018)6. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2018\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2018)6/en/pdf)