

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Sociales



Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de
competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a
2022

Trabajo de graduación presentado por

Ammy Margarita De León Paz

para optar al grado académico de Licenciada en Relaciones Internacionales

Guatemala,

2022

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Sociales



Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de
competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a
2022

Trabajo de graduación presentado por

Ammy Margarita De León Paz

para optar al grado académico de Licenciada en Relaciones Internacionales

Guatemala,

2022

Vo.Bo:



Lda. Diana Herrera López

Asesora



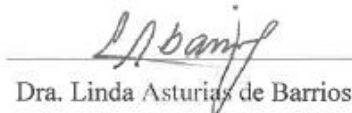
Lic. Ángel E. Ramírez De León

Asesor

Tribunal Examinador:



Lda. Diana Herrera López



Dra. Linda Asturias de Barrios



Lic. Ángel E. Ramírez De León

Fecha de aprobación del examen de graduación: Guatemala, 22 de agosto de 2022

Contenido

Lista de tablas	viii
Lista de ilustraciones	viii
Resumen	ix
I. Introducción	1
II. Justificación y objetivos	2
III. Marco teórico	3
3.1. Conceptualización de una ley de competencia	3
3.1.1. Ley de competencia	3
3.1.2. Orígenes de la ley de competencia	7
3.1.3. Visión general de las situaciones que atiende una ley de competencia	10
3.2. Ley de competencia y Relaciones internacionales	13
3.2.1. Ley de competencia y el Estado	13
3.2.2. Ley de competencia y el Sistema internacional	15
3.2.3. Ley de competencia y la Sociedad internacional	16
3.3. Negociación política	17
3.4. Procedimiento legislativo en Guatemala	20
IV. Antecedentes	24
4.1. Marco regulatorio de la competencia existente en Guatemala	24
4.2. Compromisos internacionales en materia de competencia adoptados por Guatemala	28
4.3. Iniciativas de ley de competencia	32

V. Metodología	34
5.1. Tipo de estudio y diseño	34
5.2. Revisión de fuentes especializadas	34
5.3. Entrevista a especialistas	35
5.3.1. Participantes	35
5.3.2. Instrumento	36
5.3.3. Procedimientos	37
VI. Resultados y análisis	40
6.1. Resultados	40
6.1.1. Intereses públicos y privados, nacionales e internacionales, en el proceso de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala	40
6.1.2. Los procesos de negociación política de las iniciativas de ley de competencia 5074 y 4426 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022	45
6.1.3. Los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA)	46
6.2. Análisis	47
VII. Conclusiones	57
7.1.1. Caracterización de intereses en los procesos de negociación de ley de competencia	57
7.1.2. Comparación de los procesos de negociación de la iniciativa 5074 y la iniciativa 4426	57

7.1.3. Contraste de los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del ADA-UECA.....	58
VIII. Bibliografía.....	59
IX. Anexos	67

Lista de tablas

Tabla 1. Acuerdos, convenios y tratados que Guatemala ha adoptado en materia de competencia	28
Tabla 2. Tipo de interés en la ley de competencia según el sector	43
Tabla 3. Grupo de actores que participaron de las audiencias públicas durante el estudio y análisis de la iniciativa 5074.....	52

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Procedimiento general para la creación de una ley en Guatemala.....	20
Ilustración 2. Procedimiento detallado para la creación de una ley en Guatemala.....	23
Ilustración 3. Elementos del proceso de negociación de la iniciativa de ley 4426	51
Ilustración 4. Elementos del proceso de negociación de la iniciativa de ley 5074	55

Resumen

La globalización ha supuesto nuevos retos para las economías mundiales y Guatemala se enfrenta al reto de aprobar una ley de competencia que se adapte a las necesidades del país y su estructura económica, a la vez que le permita cumplir con el compromiso adquirido en el marco del ADA UE-CA. No obstante, al momento no ha habido un interés legítimo favorable por desarrollar principios constitucionales con suficiente apoyo ni liderazgo político fuerte para aprobar dicha ley.

El objetivo general de este estudio fue analizar los procesos de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala y sus efectos en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea para Guatemala (ADA-UECA) durante el período de 2011 a 2022. Para ello, el sustento teórico se fundamenta principalmente en la relación del derecho de competencia con conceptos básicos de la teoría de las relaciones internacionales, y el proceso de negociación política.

La metodología empleada consistió en realizar una investigación cualitativa, con alcance descriptivo y longitudinal para analizar las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074, que son las únicas que cuentan con dictamen favorable del Congreso de la República. Para ello, el estudio se apoyó de la investigación de tipo documental y de campo para recopilar la información a analizar.

Como resultado de la metodología, se identificó que existe diversidad de intereses tanto públicos y privados, como nacionales e internacionales, que interfieren con el proceso de negociación de las iniciativas estudiadas. También, que el proceso de negociación política de estas iniciativas ha tenido una estrategia poco clara y no ha habido suficiente apoyo político para impulsar su aprobación. Y finalmente, que las consecuencias de no contar con una ley de competencia no son del todo previsible a corto plazo más si pueden ser probables a mediano o largo plazo.

Por lo tanto, como principal conclusión, se puede decir que el proceso de negociación de las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 tiene poca claridad de una estructura mínima y estratégica a seguir por parte de los actores involucrados. A pesar de que el ADA UE-CA ha impulsado la negociación de esta ley, a nivel nacional ningún actor ha tomado un rol permanente por impulsar su aprobación. La iniciativa 5074 es la que más ha avanzado y una de las razones principales es porque ha sido impulsada, en distintos momentos, por el bloque legislativo que coordina la mayoría parlamentaria en el Congreso.

Abstract

Globalization has brought new challenges to the world economies and Guatemala faces the challenge of passing a competition law that is adapted to the needs of the country and its economic structure, while allowing it to comply with the commitment acquired in the framework of the EU-Central America Association Agreement. However, so far there has not been a favorable legitimate interest in developing constitutional principles with sufficient support nor strong political leadership to pass such a law.

The general objective of this study was to analyze the negotiation processes of competition law proposals in Guatemala and their effects in the framework of the EU-Central America Association Agreement during the period from 2011 to 2022. For this purpose, the theoretical framework is based mainly on the relationship of competition law with basic concepts of the theory of international relations, and the political negotiation process.

The methodology used consisted in conducting a qualitative research, with a descriptive and longitudinal scope to analyze the competition law initiatives 4426 and 5074, which are the only ones that have a favorable opinion of the Congress of the Republic. According to this, the study relied on documentary and field research to gather the information to be analyzed.

As a result of the methodology, it was identified that there is a diversity of interests, both public and private, as well as national and international, that interfere with the negotiation process of the initiatives studied. Also, the political negotiation process of these initiatives has had an unclear strategy and there has not been enough political support to promote their approval. And finally, that the consequences of not having a competition law are not entirely foreseeable in the short term, but may be probable in the medium or long term.

Therefore, as a main conclusion, it can be said that the negotiation process of the competition law initiatives 4426 and 5074 has little clarity of a minimum and strategic structure to be followed by the actors involved. Despite the fact that the EU-Central America Association Agreement has promoted the negotiation of this law, at the national level no actor has taken a permanent role in promoting its approval. Initiative 5074 is the one that has advanced the most and one of the main reasons is because it has been promoted, at different times, by the legislative bloc that coordinates the parliamentary majority in Congress.

I. Introducción

El 1 de diciembre de 2013 entró en vigor el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea para Guatemala (ADA-UECA). Dicha asociación consiste en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Dentro del pilar comercial, uno de los compromisos adquiridos por ambas partes es contar con Leyes de Competencia y Autoridades de Competencia encargadas de aplicarla.

Costa Rica adoptó una ley de competencia en 1995, Panamá en 1996, El Salvador en 2004 y Honduras y Nicaragua en 2006. Por lo tanto, de la región Guatemala es el único país que no cumple con el compromiso adquirido en distintos acuerdos comerciales, siendo el ADA UE-CA el más reciente. Y esto a pesar de que se han presentado 4 iniciativas de ley de competencia y entidades internacionales han promovido la aprobación.

Con base en esto, la presente investigación tiene la finalidad de responder a la siguiente pregunta, ¿Cuáles han sido los procesos de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala y sus efectos en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA) para Guatemala durante el período de 2012 a 2022?

La metodología que se siguió corresponde a una investigación cualitativa. El diseño planteado tiene un alcance descriptivo de los procesos de negociación de las iniciativas de ley 4426 y la 5074, que son las iniciativas que cuentan con dictamen favorable; y longitudinal para observar la evolución del tema la cuestión a través del tiempo establecido. Asimismo, el estudio se apoyó de la investigación documental a través de bibliografía y hemerografía; e investigación de campo por medio de entrevistas realizadas a 15 actores del sector privado, público e internacional.

Como principal conclusión del proceso de negociación de las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 se puede destacar que no hay claridad de una estructura mínima y estrategia clara a seguir por parte de los actores involucrados. A pesar de que el ADA UE-CA ha impulsado la negociación de esta ley, a nivel nacional ningún actor ha tomado un rol permanente por impulsar su aprobación. La iniciativa 5074 es la que más ha avanzado y una de las razones principales es porque ha sido impulsada, en distintos momentos, por el bloque legislativo que coordina la mayoría parlamentaria en el Congreso de la República.

II. Justificación y objetivos

Guatemala es el único país de Centroamérica que no cuenta con una ley de competencia, pese a que desde 1990 es parte de diferentes acuerdos, convenios y tratados comerciales internacionales, bilaterales y multilaterales, que contienen disposiciones especiales en materia de competencia. En los último doce años se han diseñado cuatro proyectos de ley de competencia en Guatemala, pero ninguno ha sido aprobado por el Congreso de la República de Guatemala.

El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA) aprobado por el Congreso de Guatemala en 2013, dispone que el país que no cuente con una ley de competencia y autoridades de competencia encargadas de aplicarla deberá crearlos en un plazo de tres años, es decir, a más tardar en 2016. En consecuencia, Guatemala lleva seis años incumpliendo con el compromiso adquirido en el ADA-UECA, sin tomar en cuenta otros acuerdos comerciales.

Frente a los desafíos que suponen los mercados cada vez más globalizados y en bloques regionales, promover no solo la apertura comercial, sino una ley que sirva de marco para garantizar la competencia y eliminar las barreras que restringen el libre funcionamiento de los mercados de bienes y servicios se ha vuelto un tema de suma importancia para la operación comercial.

Por lo tanto, el objetivo general de este estudio es analizar los procesos de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala y sus efectos en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea para Guatemala (ADA-UECA) durante el período de 2011 a 2022. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Caracterizar los intereses públicos y privados tanto nacionales como internacionales en el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala.
- Comparar los procesos de negociación de la iniciativa 5074 y la iniciativa 4426 sobre una ley de competencia en Guatemala en el periodo de 2011 a 2022.
- Contrastar los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA) en países de Centroamérica.

Para alcanzar estos objetivos se utilizará un enfoque de investigación cualitativa, con diseño de alcance descriptivo apoyado de técnicas de investigación documental y de campo.

III. Marco teórico

3.1. Conceptualización de una ley de competencia

3.1.1. Ley de competencia

Antes de abordar la ley de competencia, hace falta definir lo que es competencia. La competencia es la condición que determina la libertad de acceso a los mercados de bienes y servicios de conformidad con las fuerzas de la oferta y la demanda (Ministerio de Economía, 2004). Es decir, surge de las interacciones en el mercado y de las rivalidades entre vendedores para atraer más ganancias y cantidad de clientes, buscando ofrecer productos o servicios de mayor calidad y a bajo precio.

La competencia, por otro lado, no debe confundirse con el concepto de competitividad. Esta última indica el potencial que tiene cada vendedor de competir en relación con el resto. En otras palabras, indica la creación de una jerarquía en la que se posicionan los distintos actores del mercado. También, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, se refiere al conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país (Cann, 2016). Por lo tanto, la diferencia es que la competencia no se trata de una comparación jerárquica en donde los distintos actores económicos compiten para posicionarse por encima de otros, sino más bien de las capacidades de competir de forma adecuada.

Para mejor comprensión del concepto de competencia vale la pena diferenciarla de la negociación aislada, que se refiere a la forma más simple de comercio (Scitovsky, 2013). La última ocurre cuando dos partes deben comerciar entre sí o no comerciar en absoluto, porque no hay terceras personas involucradas. El precio al que cierran el negocio es indeterminado, puede estar en cualquier rango de precios posibles y se obtiene mediante regateo. Puede variar según el tiempo y dependerá de la astucia, paciencia y las habilidades generales de negociación de las dos partes.

Por el contrario, la negociación en condición de competencia se da cuando la parte con la que se quiere comerciar tiene oportunidades alternativas de intercambio. Indicando que las partes que ofrecen las oportunidades alternativas son los competidores. Por lo tanto, la competencia restringe el poder de negociación de un actor económico al hacer que la contraparte sea menos dependiente e interesada en llegar a un acuerdo si este no le conviene (Scitovsky, 2013).

Los efectos de la competencia fueron reconocidos por economistas de finales del siglo XVIII y principios del XIX, quienes consideraban a la competencia como una “mano invisible” que limitaba el poder económico del individuo y ponía orden a los asuntos económicos sin la regulación del Estado u otra autoridad (Scitovsky, 2013). Se creía que la competencia provocaba un orden natural, sin embargo, más adelante se reconoció que debían cumplirse ciertas condiciones para la existencia de la competencia.

De esta forma, la mayoría de los Estados del mundo se rigen por la competencia para promover una economía más eficiente e impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, en algunos mercados, como el de gas, agua y electricidad, la competencia no es un estado natural puesto que requieren de

infraestructuras estables para garantizar su acceso (Joekes y Evans, 2008). Otros mercados, por el contrario, promueven la competencia para garantizar un comportamiento justo entre empresas, evitar prácticas de corrupción en la fijación de precios y contrataciones, y crear oportunidades para las pequeñas y medianas empresas.

De acuerdo con la teoría económica neoclásica, los bienes y servicios se producen de la manera más eficiente en circunstancias de "competencia perfecta" (Dabbah, 2003). En condiciones de competencia perfecta, los recursos económicos se distribuyen entre los distintos bienes y servicios de tal manera que no es posible mejorar la situación de nadie sin empeorar la de otro (Wish y Bailey, 2012). Esto quiere decir que los bienes y servicios se reparten entre los consumidores en función del precio que están dispuestos a pagar.

Según estas condiciones, cuando la competencia es perfecta, una reducción de la producción individual no puede afectar al precio de mercado y, por ende, no hay razón para limitarla. Por lo tanto, se dice que esto consigue la eficacia de la asignación, ya que los consumidores pueden obtener las cantidades de bienes o servicios que necesitan al precio deseado. Aparte de la asignación, muchos economistas consideran que los bienes y servicios se pueden producir al menor coste posible porque se produce la eficiencia productiva¹.

Asimismo, muchos economistas consideran que otro potencial beneficio de las condiciones de una competencia perfecta es que los productores estén más dispuestos a innovar y desarrollar nuevas tecnologías para mejorar su negocio y atraer clientes (Wish & Bailey, 2012). Según el destacado economista austriaco, Joseph Schumpeter, la motivación para innovar es la perspectiva de obtener beneficios que tienen los monopolios² y que, aunque los monopolistas existentes obtengan dichos beneficios a corto plazo, a su debido tiempo, un competidor puede ser capaz de entrar en ese mercado con una tecnología superior y reemplazar a la empresa titular. (Wish & Bailey, 2012).

La teoría de la competencia perfecta brevemente esbozada es eso mismo, sólo una teoría. Ya que en la práctica es poco probable que las condiciones necesarias para la competencia perfecta se den de forma natural y recurrente. La competencia perfecta requiere que en un mercado específico exista un número infinito de compradores y vendedores, produciendo productos idénticos; que los consumidores conozcan la información completa sobre las condiciones del mercado; que no existan barreras de entrada que dañinas a la competencia ni barreras de salidas que dificulten a las empresas retirarse de algún sector por deseo propio; que todos los empresarios sean racionales y siempre busquen maximizar los beneficios; entre otras condiciones (Wish & Bailey, 2012).

¹ Se produce cuando los actores económicos utilizan sus recursos de manera eficiente, produciendo el máximo de capacidad con el mínimo de recursos; se logra cuando un productor no puede vender por encima del coste ni por debajo de este.

² Un monopolio se define en términos generales como la única parte oferente de un bien o servicio. Es decir, que se hace cargo, domina y controla todo un mercado en específico. Para ello, los actores involucrados distorsionan el sistema a manera de que esté fuera de su función normal y, como un cuerpo que reacciona ante un cáncer, comience a redirigir todos sus recursos para alimentar a la única entidad monopólica (Hartmann, 2020). Debido al enriquecimiento que genera el monopolio para ciertas personas, es que representa una de las razones por la que muchos de los políticos parecen trabajar en contra de los intereses del bien común y en favor de las grandes empresas y los millonarios.

Por lo tanto, conocer esta teoría nos sirve para entender que la competencia no es un objetivo final en sí mismo, sino un instrumento para mejorar el bienestar de las personas y garantizar el buen funcionamiento de los mercados.

Habiendo definido lo que es competencia, se entiende entonces que esta es un proceso en el que los compradores y vendedores buscan maximizar su beneficio, mientras que la ley o política de competencia garantiza el funcionamiento de dicho proceso y un “juego limpio” entre competidores a través de un sistema legal. Por lo tanto, las políticas de competencia son el conjunto de medidas gubernamentales que tienen un efecto directo en el comportamiento de las empresas y su estructura industrial (UNCTAD, 2000).

La ley permite, promueve y da forma a la competencia; puede hacer que los mercados funcionen de forma más eficaz y aumenten su valor, pero también puede perjudicar su eficiencia (Gerber, 2010). Dicha ley, también conocida como “ley antimonopolio”, tiene por objeto proteger el proceso de competencia de aquellas actividades que pueden perjudicar su funcionamiento y reducir sus beneficios. Puede contribuir a la eficacia de los mercados aumentando los incentivos para competir y eliminar los obstáculos a la innovación y expansión. En particular, puede promover la competencia como un valor e influir en la distribución de los beneficios económicos fomentando o limitando ciertas formas de competencia.

De esta manera, la ley cumple con dos funciones básicas (Gerber, 2010). Primero, proporcionar derechos y obligaciones para que los mercados funcionen eficazmente. Por ejemplo, derechos de propiedad y obligaciones de un contrato. Esto permite que los participantes del mercado conozcan los riesgos y las oportunidades e inicie la competencia.

Segundo, proporcionar normas de conducta para los mercados (Gerber, 2010). Estas normas presuponen las demandas de una comunidad sobre las conductas que afectan a sus miembros. Es decir, que la ley identifica y hace cumplir las normas de conducta de los participantes en el mercado y representa los valores e intereses de grupos específicos. Esta función es de suma importancia pues crea y mantiene el apoyo político a la competencia. En base a ambas funciones, la ley tiene la oportunidad de generar incentivos y estabilidad necesaria para el desarrollo económico y el potencial de la competencia.

En el contexto nacional, el derecho y el mercado tienen una relación directa. Los agentes del mercado suelen conocer, hasta cierto punto, las normas jurídicas acordes a su actividad económica y las consecuencias de infringirlas (Gerber, 2010). Por otro lado, en los mercados globales la relación entre mercado y derecho es diferente. Estos mercados, a diferencia de los locales, no están rodeados de instituciones políticas, leyes y concepciones culturales de lo que es una conducta económica permisible. Las leyes que se aplican no son en sí mismas globales, sino que son las leyes de los Estados individuales las que rigen los mercados globales.

En los Estados Unidos (EE. UU.), por ejemplo, predomina la idea de que el objetivo de la ley antimonopolio es mejorar la eficiencia económica y maximizar el bienestar de los consumidores (Dabbah, 2003). Algunos defienden que otro objetivo es proteger a las pequeñas y medianas empresas e impedir la creación de monopolios. A diferencia, en Europa del Este, América del Sur y otras partes del mundo, la ley de competencia es considerada un medio para transitar de la monopolización a la desmonopolización y del control y la planificación estatal a la liberalización y la privatización (Dabbah, 2003).

Por lo tanto, se puede recalcar que esta ley no está diseñada para operar en un contexto global, sino que se desarrolla para su uso en los mercados nacionales pues refleja las necesidades, intereses y valores de los Estados en que operan. Cabe mencionar que la influencia de las normas de conducta de un Estado en la competencia mundial depende de la influencia política y económica que este tenga, lo cual indica que existe disparidad en la capacidad de los Estados para influir en la conducta de los mercados globales (Dabbah, 2003).

Prueba de lo anterior es claramente EE. UU., que por su posición como potencia mundial, sus autoridades de defensa de la competencia no han tenido inconvenientes en aplicar sus leyes antimonopolio contra las empresas extranjeras y en ocasiones han exigido, por ejemplo, la entrega de documentos comerciales situados en el extranjero; los tribunales incluso han dictado órdenes definitivas exigiendo a las empresas extranjeras que cambien sus prácticas comerciales o reestructuren su industria (Wish y Bailey, 2012).

Un ejemplo en concreto de una acción extraterritorial de los EE. UU. se produjo por la fusión extranjera realizada por Institut Mérieux, momento en que la Comisión Federal de Comercio estadounidense tomó medidas con respecto a la adquisición que hizo esta empresa francesa de Connaught BioSciences, una empresa canadiense, debido a los perjuicios percibidos para la competencia en los EE. UU., específicamente para el mercado de las vacunas antirrábicas (Wish & Bailey, 2012).

Cabe mencionar que las leyes de competencia se encuentran en todos los continentes y en todo tipo de economías: grandes, pequeñas, avanzadas, en desarrollo, industriales, comerciales, agrícolas, liberales y postcomunistas (Wish y Bailey, 2012). En 1970 solo 12 países contaban con una ley de competencia y apenas 7 con una autoridad que velara por la aplicación de la ley. Actualmente más de 183 países tienen una ley de competencia y alrededor de 129 cuenta con una autoridad a cargo, incluyendo a la República Popular de China³ (Escolán y Schatan, 2017; OECD, 2022).

Las autoridades de competencia más jóvenes se encuentran en Asia-Pacífico, con una edad media de aproximadamente 21 años. Las autoridades más antiguas se encuentran en América, con una edad media superior a los 37 años y en Europa, con una edad media cercana a los 37 años. En otros también hay una mezcla de edades de las autoridades de competencia, con una media de más de 29 años (OECD, 2022).

Los objetivos específicos, los métodos de ejecución, el apoyo político y cultural respecto a las leyes de competencia varían, sin embargo, la esencia de combatir las restricciones a la competencia se replica. Además de su crecimiento geográfico, el derecho a la competencia se aplica a muchas actividades económicas que incluso eran consideradas monopolios naturales o del dominio del Estado: las telecomunicaciones, la energía, el transporte, y radiodifusión por mencionar algunos ejemplos.

Lo anterior es gracias a la profunda globalización del siglo XXI, ya que a medida que los mercados globales crecen en escala, ha existido más apertura a la competencia de los mercados resultante de la reducción de barreras comerciales, la liberalización e integración de algunas regiones. No obstante, este

³ La Ley Antimonopolios de la República Popular China (Ley de Competencia) fue adoptada por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (APN) el 30 de agosto de 2007 y entró en vigor el 1 de agosto de 2008. Se aplica en todo el territorio de la RPC, a excepción de las dos Regiones Administrativas Especiales que son Hong Kong y Macao (Norton Rose Fulbright, 2021).

mismo crecimiento también aumenta los peligros derivados de las conductas anticompetitivas por lo que el resguardo de la competencia debe ser un asunto de especial atención en las economías locales.

3.1.2. Orígenes de la ley de competencia

Para explicar el origen de la ley y políticas de competencia algunos autores se remontan a la Edad Media, periodo en el que los gremios y corporaciones perdieron exclusividad y privilegios en el comercio y producción de determinados bienes (Joeke y Evans, 2008). Edgar Coke, por ejemplo, afirmó que hay evidencias de que los monopolios estaban prohibidos desde el derecho romano, luego de forma implícita en la Carta Magna y ciertas leyes del Rey Eduardo III de Inglaterra (Miranda y Gutiérrez, 2007). Sin embargo, las primeras apariciones de lo que actualmente se conoce como ley de competencia iniciaron en Norteamérica a finales del siglo XIX. En EE. UU. fue principalmente como una reacción a la formación de *trusts*⁴ (las compañías de ferrocarriles y petroleras son los ejemplos más conocidos) (Motta, 2018).

Frente a estas actividades que perjudican la eficiencia de una economía de mercado, se formó la primera ley de competencia en Canadá con la Canadian Anti-Combines Act de 1889 y la segunda en Estados Unidos con la Sherman Antitrust Act de 1890. Estas leyes surgieron en respuesta a una revuelta de la población pobre del área rural y urbana contra el poder de los monopolios industriales que en su momento controlaban el comercio abusando de su poder e influencia. Desde entonces, se dio inicio a más de un siglo de jurisprudencia sobre los monopolios, las concentraciones empresariales, las prácticas restrictivas, los carteles⁵ y, en general, todas las acciones relacionadas con la competencia (Miranda y Gutiérrez, 2007).

De acuerdo con la teoría convencional, la ley Sherman surgió para contrarrestar las prácticas económicas de empresas independientes en Estados Unidos entre el periodo de la Guerra Civil (1861-1865) y 1890, que permitían a los empresarios fijar precios, dividir los mercados a su conveniencia y crear monopolios (Miranda y Gutiérrez, 2007). Sin embargo, es importante mencionar que existen otras posturas como las del académico Thomas J. DiLorenzo, que defienden que no hay evidencia de que las empresas grandes del siglo XIX en Estados Unidos realizaran prácticas anticompetitivas. Es más, según DiLorenzo,

⁴ El trust (custodia o fideicomiso en español) es un contrato privado de origen anglosajón, por el cual se da una fragmentación de las facultades inherentes al derecho de propiedad entre dos personas (trustee y beneficiario), quedando obligada una de ellas (el trustee) a ejercer sus facultades en exclusivo beneficio de la otra (el beneficiario) (Santesteban, 2008). Los trust originalmente fueron una estrategia mediante la cual varias empresas dedicadas a la misma línea general de negocios podían unirse para beneficio mutuo, con el propósito de eliminar la competencia destructiva, controlar la producción de mercancía y regular el precio, conservando su existencia individual independiente sin hacer una fusión.

⁵ Los carteles son un acuerdo entre competidores de restringir la competencia. Para lograrlo un cártel eleva el precio por encima del nivel competitivo y reduce la producción (Wardhaugh, 2013). Los consumidores, que incluyen empresas y gobiernos, eligen no pagar el precio más alto por parte o la totalidad del producto cartelizado que desean, renunciando así al producto, o pagan el precio del cartel y, por lo tanto, sin saberlo, transfieren riqueza a los operadores del cartel. En Europa los carteles fueron un medio común, legal y en ocasiones fomentado para facilitar el desarrollo industrial y nacional (Wardhaugh, 2013). Sin embargo, a finales del siglo XX, esto cambió y las autoridades empezaron a sancionar la actividad con multas. En Estados Unidos, en cambio, siempre fueron vistos como una forma de explotación anticompetitiva que resultaba perjudicando a los consumidores. Por lo que la práctica fue condenada por el sentimiento público y tiempo después por la ley.

la ley de competencia estadounidense surgió gracias a grupos que buscaban protegerse de las compañías que crecían apresuradamente y ofrecían precios más accesibles.

De igual manera, para algunos economistas de la Escuela Austriaca, la Ley Sherman no promovía la libre la competencia, sino que, al contrario, fue un mecanismo proteccionista que promovieron algunos sectores empresariales para resguardarse de empresas capaces de competir y ser una amenaza a lo que habían construido (Miranda y Gutiérrez, 2007). También, de acuerdo con los profesores William Kovacic y Carl Shapiro, la ley Sherman fue demasiado genérica ya que prohibía y castigaba “todo contrato, combinación o conspiración que restrinja el comercio, comercio entre varios Estados o con naciones extranjeras”. Lo cual según los profesores tuvo dos efectos. Primero, que los jueces federales tuvieran mayor poder al establecer en qué casos había un proceso comercial legal y en cuáles no. Y segundo, la vinculación entre el derecho y la economía (Miranda y Gutiérrez, 2007).

El profesor Jonathan Baker añade que una tercera consecuencia de la redacción genérica de la Ley Sherman fue que no suponía una guía clara tanto para las empresas dispuestas a respetarla como para los jueces que tienen como deber interpretarla y aplicarla. Por lo tanto, desde finales del siglo XIX se generó un debate en torno al funcionamiento de la ley de competencia. El desacuerdo, aunque expresado de diversas maneras, se refiere a dos cuestiones: (1) los objetivos o valores que la ley puede implementar de manera legítima y rentable; y (2) la validez de la visión de la ley de la realidad económica (Miranda y Gutiérrez, 2007).

Existe evidencia de que durante la primera década de vida de la ley Sherman, su aplicación no fue contundente (Motta, 2018). Incluso se cree que el número de fusiones aumentó debido a esta ley, puesto que después de 1897 comenzó el movimiento de fusiones más grande en la historia estadounidense. No obstante, en 1897, tras la decisión de la Suprema Corte respecto a un *trust* de 18 compañías de ferrocarriles, que fijaba las tarifas de transporte de mercancías (Trans-Missouri Freight Association), estableció formalmente que los acuerdos de precios eran ilegales. Esta postura fue reafirmada después contra dos de las trusts más importantes, la Standard Oil Company y American Tabacco.

El caso de Standard Oil sigue siendo uno de los más famosos de la historia. El trust, creado por John Rockefeller, había participado en una serie de prácticas de monopolización tales como recortes de precios predatorios y adquisiciones de empresas de menor importancia (Motta, 2018). Por su parte American Tabacco se unió a cinco fabricantes de tabaco creando una fusión en American Tabacco Company y compraron a competidores menores, esto les permitió controlar las acciones de otras empresas e iniciar una guerra de precios para aumentar su poder de mercado y expulsar o reducir la competencia (Motta, 2018).

Puesto a las falencias de la Ley Sherman, entre ellas que no se ocupaba de las fusiones, en 1914 se introdujo la Ley Clayton con el fin de ampliar la legislación de competencia y evitar las fusiones que atentaban contra la competencia. Esta Ley prohibió explícitamente otras prácticas, como la discriminación en precios y el que empresas competidoras tuvieran consejeros comunes. Otra fue la posibilidad de recibir una indemnización de daños triples con la cual se pueden hacer demandas contra monopolios y transferencias de dinero de los demandados a las víctimas de conductas comerciales anticompetitivas (Motta, 2018).

Por lo tanto, para algunos la norma era una herramienta útil para combatir las conductas anticompetitivas, y para otros no tan útil para frenar la cartelización y un obstáculo para la eficiencia que suponen las nuevas industrias y comercios. A pesar de esto, la proliferación de la ley de competencia moderna tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, en gran parte porque hubo una escalada de prácticas anticompetitivas derivadas de la guerra (Joeques y Evans, 2008). Tal fue el caso de Alemania donde para 1923 por su economía de guerra había 1,500 carteles (Motta, 2018). Otro caso fue Japón, sin embargo, habiendo finalizado los conflictos y debido a la hiperinflación, estos países deshicieron los carteles y formularon leyes de competencia.

El inicio de la ley de competencia en Europa fue gracias a una serie de medidas a favor de la competencia adoptadas por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo en el Tratado de París de 1951 dando lugar a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Tratado que prohíbe los obstáculos al comercio y prácticas discriminatorias entre otras prácticas capaces de incidir negativamente en la competencia (Motta, 2018).

Ahora bien, fue hasta la firma del Tratado de Roma de 1957, por medio del cual se creó la Comunidad Económica Europea, que la ley de competencia moderna se afianzó en el continente europeo (Miranda y Gutiérrez, 2007). A diferencia de la Ley Sherman, en Europa además de salvaguardar la competencia, la ley pretendía profundizar la integración económica de la región y cubrir las problemáticas del Mercado Común Europeo. Si bien antes muchos países contaban con algún tipo de reglamentación para regular sus mercados, estos solían estar sesgados a favor de las empresas y gremios más grandes y poderosos, sin darle importancia a los consumidores ni a los actores pequeños.

Por lo tanto, la primera oleada en Europa se produjo en la década de 1950, tras la Segunda Guerra Mundial, con 10 jurisdicciones que adoptaron su primera ley de competencia y 6 jurisdicciones que establecieron su autoridad de competencia (OECD, 2022). La segunda ola se produjo en la década de 1990, tras la disolución de la Unión Soviética, con 25 jurisdicciones que adoptaron su primera ley de competencia y 29 jurisdicciones que establecieron su autoridad de competencia en Europa.

En las últimas décadas, dada la expansión significativa de la globalización, la ley de competencia ha sido adoptada por un mayor número de regiones y países del mundo. Esto debido a que la globalización involucra las tendencias de suprimir las barreras al libre comercio, permitir el aumento de intercambio y comercio transfronterizo, dar importancia al capital privado, incremento de la inversión extranjera directa proveniente de corporaciones multinacionales y, como se ha mencionada antes, la desregularización o liberalización de sectores que antes estaban bajo el control estatal (Stiglitz, 2002; Joeques y Evans, 2008).

Otro fenómeno que ha impulsado la ley de competencia en el siglo XXI son los dos cambios que está teniendo el poder que, según Joseph S. Nye, son la transición del poder entre estados y la difusión del poder de los estados hacia actores no estado (Nye, 2011). El mismo autor indica que el problema de los Estados en el presente siglo es que cada vez existen más y más cosas que se encuentran fuera de su control. Esta concepción es importante pues en un mundo más globalizado y con más actores involucrados, la competencia se vuelve cada vez más imprescindible.

Nye ejemplifica la distribución del poder del siglo XXI con un juego de ajedrez de tres dimensiones. En la cima del tablero, se encuentra el poder militar que es unipolar y EE. UU. quien ostenta el puesto. En

la mitad, el poder económico ha sido multipolar por más de una década, siendo EE. UU., Europa, Japón y China los principales jugadores, y otros ganando importancia como Brasil, Rusia, India y Sudáfrica. En el tablero inferior están las relaciones transnacionales que incluye actores no estado como empresas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), movimientos sociales, terroristas, carteles, entre otros, y donde el poder se encuentra difundido (Nye, 2011).

De esta manera, la ley de competencia, teniendo el papel de velar por reducir los males del mercado, fue tomando relevancia debido a que los países temían perder los beneficios obtenidos de la liberalización y más recientemente por la cantidad de actores que se involucran e influyen en el mercado (Joeques y Evans, 2008).

Por lo tanto, la ley busca principalmente lidiar con los abusos en el mercado, como pueden ser carteles y monopolios, y asegurar que no ocurran abusos en el futuro. Para ello, es necesario la abogacía de la competencia y la coordinación con dependencias de gobierno (Joeques y Evans, 2008).

3.1.3. Visión general de las situaciones que atiende una ley de competencia

No existe una ley “universal” de competencia establecida como punto de referencia para la promulgación y aplicación de esta, ya que se trata en gran medida de una cuestión subjetiva y depende de una serie de factores según el país en el que se intente aplicar. Por lo que difieren en alcance y cobertura, sin embargo, en este apartado se mencionan algunas situaciones generales que comúnmente aborda una ley de competencia.

3.1.3.1. Control de fusiones

La fusión es la unión de dos o más empresas en una ya existente o en una nueva. Es un método por el cual las firmas aumentan su tamaño y entienden sus actividades económicas. Entre los motivos para crear una fusión se encuentra: aumentar la eficiencia económica, adquirir poder de mercado, diversificar, extenderse a diferentes mercados geográficos, buscar sinergias financieras, etc. (UNCTAD, 2004).

El control de fusiones, por lo tanto, se refiere al estudio de empresas que desean fusionarse para formar una única empresa. En los países en desarrollo, las fusiones, si no se controlan adecuadamente, pueden producir estructuras de mercado que son anticompetitivas en el sentido de que facilitan que un grupo de empresas concentren un mercado, o permiten que la entidad fusionada actúe más como un monopolio (Joeques y Evans, 2008). De esta forma, la regulación para el control de fusiones está orientada a asegurar que las fusiones no lleven a demasiada concentración de mercado que pueda resultar en abuso de poder.

Sin embargo, existe la creencia en algunos países, particularmente aquellos con mercados y economías más pequeñas, de que el control de fusiones no es necesario porque impide la reestructuración de empresas que intentan crecer para competir en los mercados mundiales, y que tener un “campeón nacional” incluso abusando de una posición de monopolio en el mercado interno le permite ser competitivo en los mercados externos (UNCTAD, 2004). Por lo tanto, las disposiciones de control de fusiones tienen un impacto crucial en la estructura del mercado y el desarrollo empresarial en los países en desarrollo.

Belice es un ejemplo en este sentido. Siendo un país con una población reducida, que según el Banco Mundial en 2020 tenía alrededor de 397,621 habitantes, y tiene una extensión territorial de 22,966 km² los servicios de transporte son muy importantes. Hasta 2003, la principal ruta de autobuses que atravesaba el país era atendida por siete empresas diferentes. Una de estas, llamada Z-Line competía por medio de precios predatorios y otras estrategias, hasta que resultó comprando cinco de las compañías restantes. Novel, el único competidor sobreviviente, compró Z-Line, monopolizó la ruta y duplicó el precio de los pasajes. De haber contado con una regulación que controlara las fusiones, se pudo haber evitado la monopolización de un servicio público esencial (UNCTAD, 2004).

3.1.3.2. Prácticas comerciales restrictivas

Las prácticas comerciales restrictivas son todas aquellas que pueden limitar o impedir la libre competencia en los mercados y los precios equitativos (UNCTAD, 2004). La mayoría de los países en desarrollo con políticas de competencia han promulgado leyes que identifican una serie de restricciones horizontales y verticales permisibles y no permisibles y ejercicios de poder de mercado por parte de empresas en una posición dominante. Estas prácticas comerciales restrictivas pueden, si no se toman en cuenta, no sólo perjudicar a las economías nacionales y sus consumidores, sino también a las empresas que buscan desarrollarse u obtener acceso a los mercados internacionales.

Como se mencionó anteriormente, la rivalidad entre empresas se puede dar de forma justa a través de la lucha por una mayor eficiencia e innovación o mediante la producción de bienes o servicios de mayor calidad para asegurar una mayor porción de clientes. No obstante, una empresa también puede competir deslealmente a través de precios predatorios, que implican la reducción de los precios por debajo del coste, acuerdos exclusivos o formar carteles con sus competidores para dominar el mercado. Estos tipos de prácticas comerciales restrictivas se consideran desleales y anticompetitivas porque distorsionan la competencia en el mercado para maximizar las ganancias.

Las restricciones entre empresas son fundamentalmente de dos tipos: horizontales o verticales. Las de tipo vertical hacen referencia a las restricciones que aparecen por acuerdos que se dan entre empresas que están en distinto escalón de la cadena de producción y/o distribución. Por ejemplo, un acuerdo entre un fabricante de componentes y el fabricante de productos que incorpora los componentes (UNCTAD, 2020).

Los acuerdos verticales no suelen suponer una amenaza para la competencia pues a menudo pueden ser beneficiosos desde la perspectiva de la eficiencia. Sin embargo, en el capítulo VI de la Ley Tipo de Defensa de la Competencia elaborada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se indican algunos tipos de acuerdos verticales que pueden ser contrarios a la competencia. Entre los acuerdos verticales que suelen plantear problemas de competencia cabe mencionar los de fijación de precios de reventa, exclusividad, imposición de restricciones a los distribuidores y exclusividad territorial.

Para ampliar el tema en cuestión, existen dos tipos de restricciones verticales que son intramarca e intermarcas (UNCTAD, 2004). Las restricciones intramarca son acuerdos que imponen algún tipo de limitación a la distribución de los productos de un fabricante, por medio de una fijación de precios de reventa mínimos o máximos o una restricción territorial, por ejemplo. Y las restricciones intermarcas, por

otro lado, son acuerdos que imponen limitaciones o afectan a la distribución de los productos de una empresa rival, por ejemplo, acuerdos de exclusividad o vinculación.

Por otra parte, las restricciones horizontales son las que se presentan entre empresas que están en el mismo nivel de la cadena productiva (UNCTAD, 2004). Por lo general, se trata de acuerdos de comercialización conjunta, compras conjuntas e intercambio de información. Dichos acuerdos pueden ser beneficios y tener efectos favorables a la competencia. Sin embargo, lamentablemente existen otros acuerdos horizontales que tienen por finalidad hacer subir los precios y limitar la producción. Un ejemplo de acuerdo horizontal contrario a la competencia son los cárteles, que como ya fue mencionado, involucra a empresas que acuerdan entre ellas restringir la producción, dividir los mercados y fijar precios. Por esta razón en muchos países que cuentan con un régimen jurídico de derecho de la competencia los prohíben sin más, por constituir violaciones a la legislación y limitar la libre competencia.

Cabe indicar que, tanto las restricciones verticales como horizontales, están sujetas al criterio de la razonabilidad, ya que los efectos generales sobre la competencia varían en cada caso, dependiendo del carácter de los acuerdos y de las circunstancias del mercado (UNCTAD, 2004). Además, es de reconocer que debe haber cierta libertad para que los competidores decidan colaborar o cooperar en alianzas estratégicas, y que esa colaboración puede no solo ser inofensiva, sino incluso favorable a la competencia. Por lo que las autoridades pertinentes deben hacer estas preguntas: ¿Se trata de un acuerdo restrictivo de la competencia? ¿Implica el acuerdo ventajas que compensen la restricción? Y hacer un balance entre las respuestas.

3.1.3.3. Abuso de posición dominante

Es importante recordar que muchas de las grandes empresas o multinacionales que operaban en los países en desarrollo antes de la aplicación de reformas de mercado o leyes de competencia, abusaron de su poder y emplearon prácticas anticompetitivas en detrimento de las pequeñas empresas y los consumidores.

En términos generales, el abuso de posición dominante se refiere a la capacidad de una empresa o un conglomerado de empresas para mantener de forma rentable los precios por encima de los niveles competitivos durante un período de tiempo significativo sin la presencia de un rival (Joekes y Evans, 2008).

La ley de competencia no se ocupa del hecho de que una empresa sea dominante, sino del abuso que esa posición dominante puede generar. Puesto que una empresa que disfruta de una posición dominante puede utilizar su poder de mercado para afectar negativamente a la competencia; eliminar la competencia en un mercado en el que participa la empresa; impedir la aparición de nuevos competidores o restringir la competencia en un mercado mediante la introducción de barreras de entrada; afectar los términos y condiciones de suministro en un mercado; y desalentar o repeler la innovación en el mercado relevante (UNCTAD, 2004).

Por lo tanto, las leyes de competencia han intentado abordar el problema del abuso de una posición dominante al prohibir que las empresas obtengan o intenten obtener deliberadamente un monopolio por cualquier medio que no sea mediante un producto o servicio superior, o accidente histórico. En ese sentido las reglas de la competencia se han ocupado de prohibir conductas abusivas o excluyentes. Como resultado,

las empresas monopólicas han tenido que tratar con productos de la competencia y con competidores en el mercado.

3.2. Ley de competencia y Relaciones internacionales

Con el propósito de analizar cómo la ley de competencia se relaciona con cada uno de los niveles de las relaciones internacionales, el presente capítulo presenta un marco basado en conceptos básicos de la teoría de las relaciones internacionales: el Estado, el sistema internacional y la sociedad internacional. Esto permitirá apreciar de forma clara las características internacionales del tema en cuestión.

3.2.1. Ley de competencia y el Estado

El Estado es un concepto fundamental en las relaciones internacionales. Para el estudio de las Relaciones Internacionales es útil fragmentar cada una de las partes del sistema internacional e iniciar con el Estado-Nación puesto que los vínculos políticos, económicos y sociales se realizan a través del interés de cada Estado (Vázquez Godina y González Cruz, 2015).

De acuerdo con el texto Introducción al Estudio del Derecho de García Máynez, el Estado es “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder” (Maynez, 2002).

Las teorías de relaciones internacionales, como el marxismo-leninismo, intentaron disminuir la importancia del Estado y elevar a los actores no estado a posiciones primarias (Fidler, 1992). Sin embargo, pese a los cambios en el sistema internacional y el surgimiento de nuevos actores no estatales tales como bloques económicos, alianzas y organizaciones, los estados-nación siguen siendo el actor más importante de la sociedad internacional, pues es a través de estos se realizan las actividades internacionales; la firma de tratados comerciales, convenios internacionales, relaciones intergubernamentales, guerras, tratados de paz, etc.

Por lo tanto, se puede pensar en el Estado como la parte medular en donde se concentra el desarrollo de las relaciones internacionales (Vázquez Godina & González Cruz, 2015). No obstante, la importancia del Estado en las relaciones internacionales no significa que los actores no estatales desempeñen papeles insignificantes. Al considerar los aspectos del derecho de competencia es inevitable reconocer que las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales e individuos influyen de distintas maneras en la competencia de cada país.

Si un Estado adopta un sistema de derecho de competencia, dicho sistema puede calificarse como interés nacional (Fidler, 1992). Al ser un interés nacional significa que el Estado defiende que la competencia y su regulación sean valores importantes para una política por razones nacionales e internacionales. Y esto debido a que el derecho de competencia se ha convertido en un elemento importante del capitalismo en muchas sociedades democráticas y sirve como interés nacional de varias maneras.

Primero, refleja muchos de los principios y creencias básicas de un Estado (Fidler, 1992). Aunque los principios clave del derecho de competencia son similares en todo el mundo, estos solo constituyen un esqueleto y un ideal teórico (Ezrachi, 2006). La identidad, aplicación, complejidad y funcionalidad de la ley difieren y se revelan cuando se insertan en un entorno nacional.

Esta consideración es afirmada por la Comisión Europea que defiende que "...la política de competencia no puede perseguirse de forma aislada, como un fin en sí mismo, sin referencia al contexto jurídico, económico, político y social" (Comission of the European Communités, 1993). El régimen de competencia de la Unión Europea, por ejemplo, persigue una multitud de objetivos diferentes, como la promoción de la eficiencia y el bienestar de los consumidores, la protección de la estructura del mercado y la libertad económica, y la integración del mercado (Ezrachi, 2006).

Cabe mencionar que, como se expuso en el capítulo anterior, la historia regional afectó la evolución del derecho de competencia europeo. Sus fundamentos filosóficos fueron influenciados en gran parte por la escuela alemana, que refleja los valores humanistas que protegen la libertad individual frente al poder gubernamental y privado (Ezrachi, 2006). Dicha filosofía y el entorno político en Europa llevaron a la región a considerar el derecho de la competencia como una herramienta que no solo protege los intereses de los competidores y consumidores sino también la estructura del mercado.

De esta manera otras jurisdicciones también toman en cuenta una serie de consideraciones al momento de diseñar y adoptar una ley de competencia. Por ejemplo, en EE. UU. la ley antimonopolio en su versión inicial se ocupó de los *trusts* y monopolios que surgieron de la industrialización posterior a la Guerra Civil (Ezrachi, 2006). Desde entonces ha evolucionado y ahora refleja consideraciones más modernas de los objetivos y metas del antimonopolio.

Más allá de la Unión Europea y EE. UU, en China la ley antimonopolio fomenta el bienestar y la eficiencia de los consumidores, así como el interés público y el desarrollo de una economía de mercado socialista (Ezrachi, 2006). En Japón, la ley de competencia promueve "la competencia justa y libre, para estimular la iniciativa creativa de los empresarios, fomentar las actividades empresariales, aumentar el nivel de empleo y la renta nacional real..." (Ezrachi, 2006). En Corea del Sur, la ley de competencia tiene la finalidad de fomentar las actividades empresariales creativas, la protección de los consumidores y la promoción del desarrollo equilibrado de la economía nacional (Ezrachi, 2006).

Segundo, el derecho de la competencia afecta directamente a cuestiones relacionadas con el bienestar y el poder económico de un Estado, pertinentes del interés nacional (Fidler, 1992). En ese sentido, las autoridades estadounidenses, británicas y europeas han mostrado en distintos momentos su preocupación por la forma en que el derecho de la competencia afecta al poder económico y a la competitividad de sus respectivos agentes económicos. Por lo tanto, parte de la motivación de algunas de las decisiones de la Comisión Europea a principios de la década de 1980, sobre los acuerdos de empresas conjuntas, está relacionada con el temor de que la industria europea se queda rezagada con respecto a los competidores estadounidenses y japoneses (Fidler, 1992).

Tercero, el derecho de la competencia converge con otros intereses nacionales (Fidler, 1992). Como por ejemplo la seguridad nacional. La preocupación por la seguridad nacional en el derecho de la competencia se da en dos contextos: en las situaciones puramente nacionales y en las que involucra

elementos extranjeros. Un ejemplo que podemos observar sobre el contexto nacional es en EE. UU. con el intento de la Corporación Lockheed Martin de adquirir Aerojet Rocketdyne Holding Inc., el último proveedor independiente del país de insumos clave de propulsión de misiles (Federal Trade Commission, 2022). Ante esto, la Comisión Federal de Comercio presentó una demanda para detener la fusión, argumentando que sería una transacción vertical anticompetitiva y el resultado traería elevados precios en los componentes de misiles y menor calidad e innovación para los programas de seguridad nacional.

Por otro lado, hay situaciones en que las empresas extranjeras pretenden afectar o controlar intereses económicos nacionales para su beneficio. Ejemplo de ello es la orden que dio en 2019 la Casa Blanca de restringir el acceso de la empresa china Huawei a la tecnología estadounidense, alegando de posibles preocupaciones de espionaje y para resguardar la propiedad intelectual (Yuan, 2019). Esta postura intentó aislar a Huawei del resto del mundo, pero también ha hecho que las empresas chinas desarrollen sus propios chips y otras capacidades en materia de tecnología para seguir siendo competitivos.

Las distintas manifestaciones de la ley de competencia en relación con el interés nacional demuestran que puede ser de mucha importancia para los Estados que la adoptan. De igual manera, la falta de adopción de la ley de competencia por parte de un Estado representa intereses nacionales definidos y puede tener efectos en cuanto a su posicionamiento e imagen.

3.2.2. Ley de competencia y el Sistema internacional

El sistema internacional es un sistema de Estados que se conforma cuando dos o más Estados tienen suficiente contacto e impacto en las decisiones de los demás para que se comporten, en cierta medida, como partes de un todo (Fidler, 1992). Estas interacciones se producen en un sistema anárquico caracterizado por la ausencia de una autoridad suprema. Los Estados se distinguen por ser centralizados y jerárquicos, mientras que el sistema internacional se caracteriza por ser descentralizado y anárquico (Sodupe, 2002). Como resultado, según la teoría realista, los países dependen de sí mismos para manejar sus propios intereses a través del balance de poder y la disuasión (Karns y Mingst, 2004).

El comercio y los intercambios económicos constituyen uno de los aspectos más importantes del sistema internacional (Fidler, 1992). La teoría de las Relaciones Internacionales se ha centrado en el significado y los efectos de la interacción económica dentro del sistema internacional y sobre él. Para entender la relación que existe entre el sistema internacional y la ley de competencia, sirve conocer cuáles son las principales tradiciones de pensamiento sobre la interacción económica internacional.

La tradición de pensamiento realista destaca que la interacción económica entre los Estados es parte del modelo de política de poder que caracteriza las relaciones internacionales (Fidler, 1992). Ya que a cada Estado le concierne adquirir más poder respecto de otros, la competencia entre Estados es intensa y hay poco espacio para la cooperación (Karns & Mingst, 2004). Uno de los realistas más reconocidos, Jean-Jaques Rousseau, sostenía que el intercambio y el comercio entre los Estados fomentan y crean conflicto y violencia en el sistema internacional. La interacción, por lo tanto, se asemeja a una lucha por la ventaja, la posición y el poder.

En contraste, la tradición de pensamiento liberal sostiene que el contacto económico entre los Estados fomenta la interdependencia política, económica y moral que sirve como fuerza moderadora entre

los Estados (Fidler, 1992). El comercio y el intercambio económico fortalecen el sistema internacional creando lazos entre los actores de los Estados. Adam Smith y Jeremy Bentham defendían que el libre comercio crearía interdependencias que elevarían el coste de la guerra y recompensarían la cooperación y la competencia justa con paz, prosperidad y justicia (Karns & Mingst, 2004). De igual manera el pensador clásico Immanuel Kant sostenía que la interdependencia económica obliga poco a poco a los Estados a buscar la paz para alcanzar sus intereses.

Una tercera gran tradición de pensamiento es el marxismo. Este sostiene que los modelos de comercio y de intercambio reflejan la explotación que promueven los Estados capitalistas y el privilegio de ciertos Estados, organizaciones, grupos e individuos (Karns & Mingst, 2004). Por tal razón, defiende que las fuerzas capitalistas crean injusticia, haciendo que los países en vías de desarrollo sean dependientes de la influencia de los países desarrollados. La solución que presenta este pensamiento es cambiar radicalmente las pautas y supuestos sobre el intercambio y comercio creados por el capitalismo (Fidler, 1992).

Habiendo visto las tres tradiciones de pensamiento es evidente que la naturaleza del sistema internacional influye en la forma en que los Estados ven el derecho de la competencia. Los aspectos de comportamiento económico que revelan las tradiciones de pensamiento indican que el derecho de la competencia y el sistema internacional se relacionan de forma compleja.

3.2.3. Ley de competencia y la Sociedad internacional

El último elemento del marco desarrollado se refiere al vínculo entre la ley de competencia y la sociedad internacional. Una sociedad internacional es la que existe cuando un grupo de Estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que adoptan un conjunto de normas comunes en sus relaciones y comparten el funcionamiento de instituciones comunes (Fidler, 1992). Cabe mencionar que mientras una sociedad internacional presupone la existencia de un sistema internacional, un sistema internacional puede funcionar sin una sociedad internacional.

Las posturas heterogéneas con respecto al capitalismo, la competencia y su regulación en el sistema internacional sugieren que el derecho de la competencia no representa un interés, valor o institución común de la sociedad internacional en general (Fidler, 1992). Es más, representa un interés común de una sociedad internacional específica compuesta principalmente por las democracias capitalistas desarrolladas.

Aunque la sociedad internacional democrática intenta incluir el derecho de la competencia como parte del tejido social, el patrón no es claro (Fidler, 1992). En primer lugar, el derecho de la competencia puede actuar como un mecanismo de división o como un valor compartido. La relación entre el derecho de la competencia y cuestiones de poder y competitividad nacional crea tensiones en los valores compartidos de la competencia. Por lo tanto, el interés común por la competencia depende en gran medida de la reciprocidad de los Estados en el sistema internacional.

En segundo lugar, resulta difícil detectar un gran acuerdo entre los Estados liberales sobre lo que supone debe abordar el derecho de la competencia. Y, en tercer lugar, a pesar de que los países democráticos han suscrito acuerdos bilaterales para resolver problemas de derecho de la competencia y han coordinado

el intercambio de información y servicios de conciliación, parece haber poco consenso sobre el papel adecuado del derecho de la competencia en una sociedad internacional liberal (Fidler, 1992).

Lo anterior indica que el hecho de que muchas democracias liberales cuenten con sistemas de derecho de la competencia esto no se traduce automáticamente en relaciones internacionales libres de problemas relacionados con la competencia y su regulación (Fidler, 1992).

Por último, aunque los Estados liberales constituyen una comunidad internacional única, no hay que olvidar su susceptibilidad a las presiones de la política internacional (Fidler, 1992). Como expuso Rousseau, el sistema internacional obliga a un Estado democrático a compararse con otros Estados para conocerse a sí mismo (Hoffmann, 1963). De esta manera, la sociedad internacional puede incentivar o desincentivar a ciertos Estados a alinear sus intereses hacia la adopción de una ley de competencia.

3.3. Negociación política

La teoría de la negociación apenas ha alcanzado el estatus de una teoría de rango medio con hipótesis probadas empíricamente (Pfetsch, 2007). Así pues, lo expuesto en este apartado es un conjunto de hipótesis que puede revelar elementos de una teoría general de la negociación. Por lo tanto, no existe una única teoría de la negociación, sino más bien varias teorías que abordan el proceso de negociación desde diferentes ángulos y con diferentes preguntas en mente.

La negociación puede definirse como un proceso mediante el cual dos o más actores interactúan con el fin de lograr una posición aceptable respecto a sus divergencias (Faure & Diaz, 1992). Esta definición consta de cuatro elementos. Primero, la negociación es un proceso, es decir, una interacción que se desarrolla en el tiempo. Segundo, por lo menos dos partes participan en un proceso de negociación. Tercero, el tema en cuestión debe ser controversial entre las partes y sus intereses deben estar contrapuestos. Cuarto, los negociadores buscan soluciones aceptables para sus intereses.

El principio del consenso guía el proceso de negociación y cuanto mayor sea el nivel de entendimiento básico, mayor será la posibilidad de llegar a un acuerdo (Pfetsch, 2007). Desde la ciencia política, los modelos de negociación permiten describir, interpretar y analizar diversos procesos de negociación: política, social, diplomática o comercial, con el propósito de establecer las diferentes percepciones y el poder relativo de los actores, tanto nacionales como internacionales, que intervienen en un proceso de negociación (Hernández, 2008).

Hay dos características que distinguen las negociaciones políticas de las no políticas: por un lado, el aspecto del discurso público, que incluye una amplia gama de intereses, y por otro el aspecto del poder (Pfetsch, 2007). Por lo tanto, el poder está presente en todas las negociaciones políticas y este determina la relación entre las partes negociadoras, que puede ser simétrica o asimétrica.

La evolución de los valores, el fortalecimiento de la integración internacional y los cuestionamientos a los modelos tradicionales de autoridad, otorgan a la negociación un papel fundamental

en la sociedad (Faure & Diaz, 1992). La negociación, siendo una actividad social, cumple con funciones variadas, entre ellas: el intercambio que comprende el conjunto de actividades económicas existentes; la resolución de conflictos donde existe un estado de tensión en distintas esferas debido a intereses contrapuestos; la toma conjunta de decisiones de manera interactiva y concertada; y la regulación de sistemas complejos por necesidades de cambio y estabilidad (Faure & Diaz, 1992).

De acuerdo con Guy Olivier Faure, si bien la negociación puede ser objeto de estudios de distintas índoles, es importante considerar los cinco elementos fundamentales de la negociación:

- Actores:

Estos son los protagonistas de la interacción; pueden ser individuos, grupos, empresas, organizaciones o Estados (Faure & Diaz, 1992). Es importante distinguir cuando las negociaciones tienen lugar entre personas que negocian en privado sobre un bien comercial (por ejemplo, la cantidad, la calidad, las condiciones o el precio de un producto) y la forma en que negocia un organismo político (por ejemplo, sobre la afectación de un territorio o la aprobación de una ley) (Pfetsch, 2007). En el primer caso, los negociadores son personas individuales comprometidas únicamente con sus intereses y capacidades personales. En el segundo, los negociadores están vinculados a instrucciones explícitas o implícitas. Un político suele tener en cuenta a su clientela (su circunscripción, partido político, gobierno, etc.) y debe mostrar consideración por los intereses que representa.

- Estructura:

Puede entenderse como el sistema de las fuerzas que influyen en el curso de la negociación (Faure & Diaz, 1992). Entre los elementos de dicho sistema se puede considerar el número de partes presentes, el poder que cada parte tiene, observadores, el número de puntos negociables, entre otros.

- Estrategias:

Corresponde a la orientación dada por el negociador a sus acciones con el fin de alcanzar los objetivos planteados (Faure & Diaz, 1992). Las estrategias pueden ser de tipo cooperativa, competitiva o punitiva.

Se puede distinguir entre la negociación “dura” o distributiva y la negociación “blanda” o de integración (Pfetsch, 2007). La característica primordial del modo distributivo es que la negociación es muy competitiva, de manera que, si una de las partes gana, la otra pierde. A diferencia, el modo integrativo busca que todas las partes puedan salir satisfechas del proceso, dando lugar a la cooperación entre las partes. Su objetivo es una distribución óptima de los recursos.

- Proceso:

Se refiere a la dinámica de la acción *per se* y no a los actores. La eficiencia de los procesos de negociación se basa en el conocimiento, la aplicación de los conceptos, los principios generales de las buenas negociaciones y en las habilidades particulares de los actores involucrados en la negociación para lograr un acuerdo satisfactorio (Hernández, 2008). El proceso de negociación puede considerarse en

términos de fases previas, principales y posteriores a la negociación. Claramente estas clasificaciones son de carácter teórico pues en la práctica rara vez es posible una distinción clara (Pfetsch, 2007).

En la fase de prenegociación, se plantean tres cuestiones centrales: en primer lugar, las partes deben decidir si van a negociar o no; en segundo lugar, se deben plantear cuestiones técnicas y organizativas; y en tercer lugar, se deben seleccionar las cuestiones de fondo de la negociación. En esta fase es importante averiguar si existe la voluntad de negociar. Una vez tomada la decisión de negociar, se deben plantear cuestiones técnicas y organizativas; lugar de reunión, fecha de inicio, orden del día, admisión del público y prensa, un mediador, entre otros.

En la fase principal cobran importancia los instrumentos de negociación. Aquí entra la diplomacia bilateral o multilateral, el uso de la información o propaganda, selección de medios económicos, el uso de contactos, pactos o alianzas, la inclusión de organizaciones regionales o mundiales y recursos internos. En esta fase, la identificación de los intereses e intenciones, tanto los tangibles como los más sutiles que pueden verse afectados, es de suma importancia.

Esta fase de la negociación termina con resultados concretos. En el caso de conflictos políticos, las negociaciones pueden ser formales o no estar escritas en ningún documento. El resultado puede adoptar diferentes formas, como la no decisión, la decisión parcial, la resolución radical, la decisión ambigua, la decisión mayoritaria, el compromiso o la pretensión de compromiso, la decisión estable o inestable, las decisiones sujetas a cambios o las decisiones que preservan el statu quo.

Por último, la fase de post negociación se refiere a la ejecución del acuerdo y afecta a la durabilidad del resultado. Hay casos en que las negociaciones pueden terminar de forma inconclusa y no conducir a un acuerdo. Esto se puede deber a que las asimetrías de poder no permiten llegar a un acuerdo; el resultado carece de apoyo de las partes nacionales o la población; la definición de las partes es poco clara; las negociaciones son de naturaleza altamente ideológica, entre otras.

- Resultado:

Muestra los consensos alcanzados. Algunos resultados pueden no tener un vínculo con el objetivo inicial de la negociación, pero haberse generado en el proceso de discusión. Cabe mencionar que los resultados pueden repercutir sobre intereses externos a la negociación: regulación de la organización, estructuración del mercado, sistema de relaciones internacionales, etc. (Faure & Diaz, 1992)

La investigación empírica demuestra que las cuestiones de valor relacionadas con los componentes de la identidad nacional (fronteras, territorio, población, gobierno) son más difíciles de tratar que las cuestiones económicas. Las cuestiones relativas a los recursos, como el petróleo, el agua o los minerales, pueden dividirse y diferenciarse en función de su calidad y cantidad, precio y plazo de entrega, etc. Mientras que los asuntos políticos pueden alcanzarse a través de una multitud de técnicas de negociación, como la reagrupación de cuestiones y el establecimiento de nuevos vínculos entre objetivos que antes no estaban relacionados. Los conflictos políticos tienden, por tanto, a conducir a acuerdos parciales, y los que se centran en los bienes económicos tienden a conducir a resultados más amplios y duraderos.

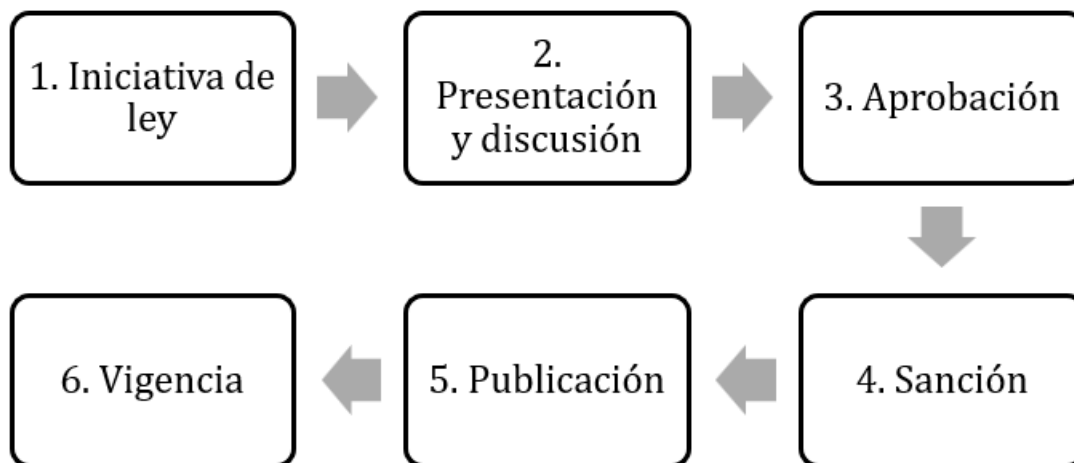
La creciente interdependencia entre las naciones y entre los grupos sociales ha transformado la negociación sobre cuestiones políticas o económicas en un proceso complejo, con varios niveles y con

múltiples actores. Es por esto que la diplomacia bilateral o multilateral no deja de ser importante, pero si complementada por modelos de negociación colectiva como la diplomacia de conferencias practicada en las Conferencias Mundiales de la ONU o en el marco de organizaciones internacionales o regionales como el SICA, SIECA, UE, etc.

3.4. Procedimiento legislativo en Guatemala

El proceso de formación de una ley es probablemente la función más distintiva del Organismo Legislativo. Dicho proceso es una potestad que ejerce únicamente el Congreso de la República y que lo establece la Constitución Política de la República. Este proceso se puede visualizar de forma general de la siguiente manera:

Ilustración 1. Procedimiento general para la creación de una ley en Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento necesario para la creación de una ley en Guatemala inicia con la presentación de la iniciativa de ley hasta su publicación para que posteriormente entre en vigencia. La base legal del procedimiento legislativo se encuentra en los artículos del 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y del 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

- Iniciativa de ley

Para la formación de las leyes es necesario, primero, presentar una iniciativa por medio de la cual se somete a consideración del Congreso de la República la temática en cuestión. Dicha iniciativa puede ser elaborada por los diputados del Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Los pasos para presentar una iniciativa de ley se encuentran en el artículo 176 de la Constitución e involucra los siguientes pasos:

1. Presentación de la iniciativa de ley

- a. Redactada en forma de decreto, separando la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo completa exposición de motivos, estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.
- b. Entregada por escrito y en formato digital.
- c. Se presenta a la Dirección Legislativa.

- Presentación y discusión

La Dirección Legislativa da un número correlativo para identificar la iniciativa y da lectura ante el Pleno Legislativo. Luego la Dirección Legislativa asigna el estudio y análisis de la iniciativa a una Comisión de Trabajo. En este proceso, los integrantes de las comisiones, al momento de estudiar una iniciativa, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente, en cuyo caso tendrán que conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley. Luego la Comisión da su dictamen que puede ser favorable o desfavorable.

Finalizado el estudio en la Comisión, la iniciativa deja de conocerse por este nombre y pasa a ser un proyecto de ley. El proyecto entonces se entrega a la Dirección Legislativa junto con el dictamen, en papel y formato digital, para su registro y difusión.

Posterior a dar a conocer el proyecto de ley, el Pleno del Congreso lo pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se haya discutido suficientemente en la tercera sesión. Durante el primer y segundo debate, se discute en términos generales la importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. En el tercer debate se da la votación para decidir si se conoce artículo por artículo. El voto favorable al proyecto obliga a que se continúe con la discusión de la ley por artículos y el voto en contra desecha el proyecto de ley.

- Aprobación

Una vez aprobado el proyecto de ley en el tercer debate, se procede a la discusión por artículos. Durante esta discusión los Diputados pueden hacer enmiendas, pero que no sean de fondo, es decir de gramática o redacción. Dichas enmiendas deberán ser presentadas por escrito y la Secretaría las presenta y da seguimiento.

Al aprobarse la discusión por artículos, sigue la discusión y aprobación de la ley en su redacción final, la cual se puede hacer en la misma sesión o a más tardar en las próximas tres sesiones. En este punto las objeciones y observaciones que se presenten deben dirigirse únicamente a la redacción y no pueden modificar el sentido de lo aprobado por el Pleno del Congreso. Pasada la discusión se vota sobre la redacción final para que quede aprobado el texto.

Posterior a la aprobación final del texto, se revisa en la Comisión de Estilo que está integrada por la Junta Directiva y se le asigna un número de Decreto, el cual consta de un correlativo seguido de un guion y el año en el que haya sido aprobado. Dicho Decreto debe estar firmado por el presidente y dos secretarios.

Seguidamente la Presidencia del Congreso entregará copia a todos los diputados del decreto aprobado y si no recibiere observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo enviará al Ejecutivo.

- Sanción, publicación y vigencia

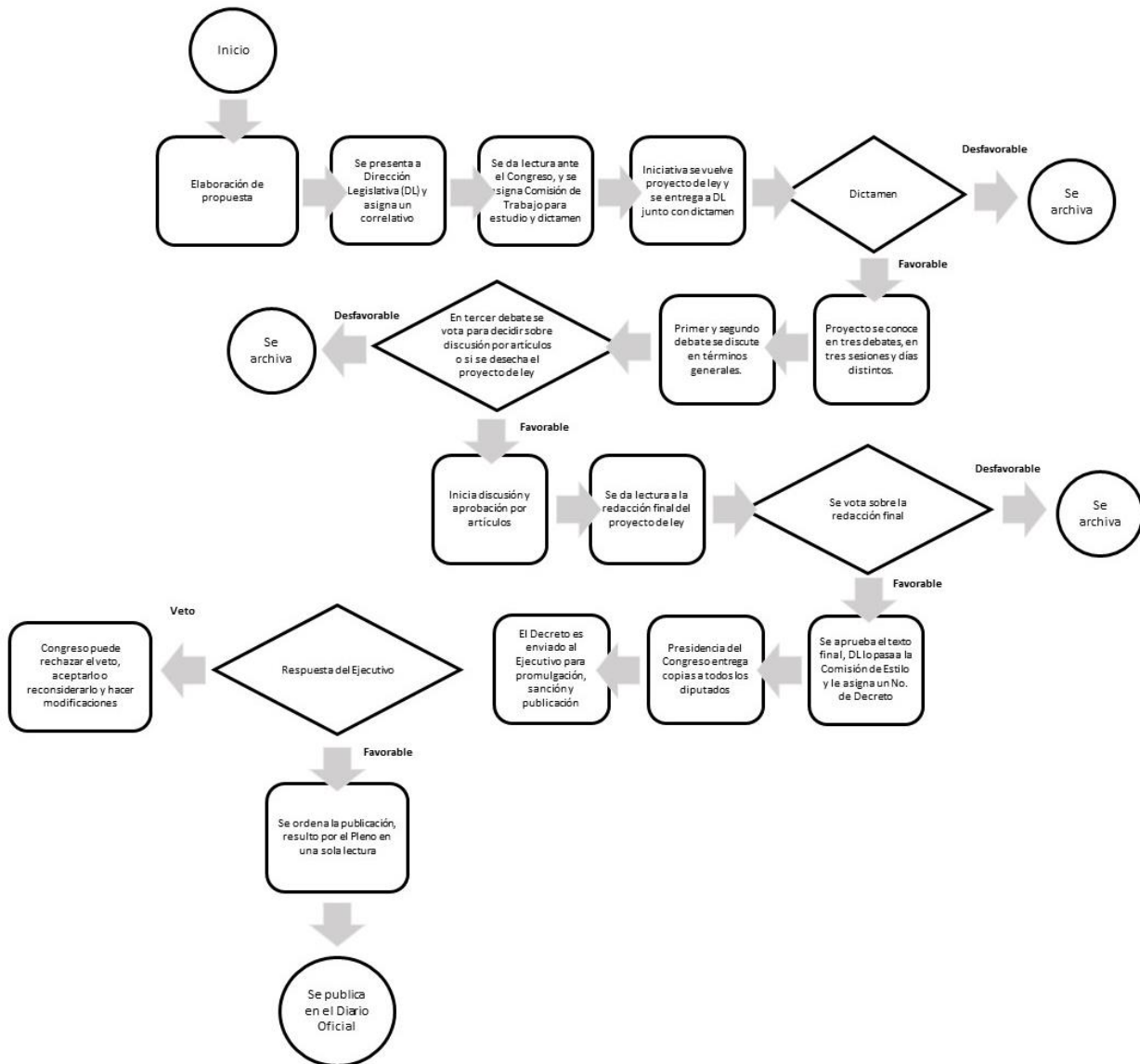
La Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, enviará el texto al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. Si el Ejecutivo por alguna razón no está de acuerdo con el contenido del Decreto que recibe este puede hacer uso del veto enviándolo a la Junta Directiva y dentro de un plazo de 30 días podrá considerarlo o rechazarlo. En este caso, el Congreso puede rechazar el veto del presidente, aceptarlo o reconsiderar el decreto vetado. Si se rechaza el veto por la dos o terceras partes del total de sus miembros, El presidente deberá sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. En caso de que el presidente no haga esta acción, la Junta Directiva del Congreso puede ordenar su publicación en un plazo de no más de 3 días.

Por otro lado, si el Congreso acepta el veto, se procede a archivar el decreto y no puede ser publicado. Y, si el Congreso reconsidera el decreto vetado, este puede hacer modificaciones a este y ser considerado como un nuevo proyecto de ley con lo cual se da inicio al proceso de nuevo.

En caso contrario, de no haber sanciones después de los 15 días de que el Ejecutivo recibiera el Decreto, el Congreso ordenará su publicación en el Diario Oficial en un plazo que no exceda de tres días para que surta efectos de ley.

Conociendo ya los pasos con más detalle, el proceso de formulación de una ley se puede visualizar resumidamente de la siguiente manera:

Ilustración 2. Procedimiento detallado para la creación de una ley en Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

IV. Antecedentes

Guatemala es el único país de Latinoamérica con sistema económico de mercado⁶ que no cuenta con una ley de competencia. En Centroamérica, Costa Rica fue el primer país en adoptar una ley de competencia en 1995, seguido en 1996 por Panamá, 2004 por El Salvador y en 2006 por Honduras y Nicaragua. Todos los países centroamericanos, con excepción de Guatemala, cuentan ya con una política de competencia que sirve de marco general conceptual y guía para procurar la competencia en los distintos sectores económicos.

En Guatemala, desde el año 2000 hasta la fecha se han conocido cinco iniciativas de ley en la Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República orientadas a defender la competencia, sin embargo, ninguna ha sido aprobada. Además, cuenta con, al menos, dos propuestas de política de competencia que fueron elaboradas por COMPAL⁷ en 2013 y la Propuesta de Política Nacional de Competencia de la República de Guatemala, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2015.

A continuación, se presenta el marco regulatorio que existe desde décadas atrás que tiene disposiciones relacionadas a la competencia. Además, también se exponen los compromisos internacionales que Guatemala ha adoptado en relación con el tema en cuestión y finalmente se presenta el proceso legislativo de la iniciativa de ley 5074 que busca aprobar la Ley de Competencia en Guatemala.

4.1. Marco regulatorio de la competencia existente en Guatemala

A pesar de que la legislación guatemalteca contiene desde hace varias décadas un marco regulador para las interacciones económicas y comerciales que procuren la competencia, algunas leyes se consideran desactualizadas, ineficientes y que no abordan las problemáticas necesarias. Por lo tanto, en este apartado se hará una recopilación del marco regulatorio guatemalteco en materia de promoción de la competencia. Para efecto de mejor comprensión, a continuación, se clasifica por instrumentos y algunos sectores.

- Constitución Política de la República de Guatemala:

Este es el principal instrumento jurídico en el que se menciona la protección a la libre competencia. Los asuntos de índole económica y social se encuentran en la sección décima titulada “Régimen Económico y Social”. Dicha sección inicia con el artículo 118 y expresa que el régimen se basa en los principios de justicia social, dice así:

⁶ La economía de mercado es aquella en la que la cantidad y precios de bienes o servicios que son sujetos de transacción se fijan libremente en el mercado por la ley de oferta y demanda (Dirección de Promoción de Competencia, 2006).

⁷ COMPAL es un programa de la UNCTAD que proporciona capacitación y fortalecimiento institucional en materia de competencia y protección del consumidor a 17 países de América Latina.

“Artículo 118.- Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se fundamenta en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.”

A diferencia de la justicia, que busca el equilibrio entre el bien común y el bien personal, la justicia social promueve el reparto equitativo de los bienes y servicios para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Para ello, el Estado tiene la capacidad de orientar la economía nacional e intervenir en los procesos necesarios para cumplir con dicho principio.

Asimismo, el artículo 119 aborda las funciones fundamentales del Estado, entre las que se encuentran:

- Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;
- Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad;
- La defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos;

Con respecto al segundo punto, el Estado de Guatemala debe impedir el funcionamiento de prácticas excesivas como pueden ser acuerdos restrictivos, carteles y abusos de posición dominante. Lo cual va relacionado con el artículo 130 el cual establece de forma clara la prohibición de monopolios, pues dice así:

“Artículo 130.- Prohibición de monopolios. Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores.”

Los artículos previamente mencionados presentan un punto de partida no solo para prohibir las actividades que contienden contra el bienestar del mercado, tal como un monopolio, sino también para que el Estado intervenga en caso de ser necesario y tome medidas para garantizar sus funciones constitucionales, siendo una Ley de Competencia una posible forma de lograrlo.

- Código de comercio

El Decreto Número 2-70 es el instrumento más reciente de conformidad con los principios del Derecho Mercantil que rige las actividades comerciales nacionales e internacionales de Guatemala. Este contiene dos regulaciones relacionadas con la competencia, el primero es el artículo 256 que se refiere a la fusión de sociedad, y dice:

“Artículo 256. - Formas de Fusión. La fusión de varias sociedades puede llevarse a cabo en cualquiera de estas formas: 1º. Por la creación de una nueva sociedad y la disolución de todas las anteriores que se integren en la nueva. 2º. Por la absorción de una o varias sociedades por otra, lo que produce la disolución de aquéllas. En todo caso, la nueva sociedad o aquella que ha absorbido a las otras, adquiere los derechos y obligaciones de las sociedades disueltas.”

De acuerdo con lo presentado en el capítulo anterior, este artículo da la posibilidad de que como resultado de una fusión se cree un ente con gran poder de mercado y posición dominante, que atente con la libre competencia.

Y el segundo, se encuentra en el capítulo IV, título II, De la Protección a la Libre Competencia, artículos 361 al 367, asociados a prácticas ilegales. Por presentar algunos:

Artículo 361.- “Prohibición de Monopolios. Todas las empresas, tienen la obligación de contratar con cualquiera que solicite los productos o servicios que prestan, observando igualdad de trato entre las diversas categorías de consumidores.”

Artículo 362.- “Competencia desleal. Todo acto o hecho contrario a la buena fe comercial o al normal y honrado desenvolvimiento de las actividades mercantiles, se considerará de competencia desleal y, por lo tanto, injusto y prohibido.”

- Código penal

En el Título X, De los delitos contra la economía nacional, el comercial, la industria y el régimen tributario, se encuentra el capítulo I, De los delitos contra la economía nacional y el ambiente. Este capítulo aborda los delitos derivados de los monopolios y sus variantes, especulación, propagación culposa, explotación ilegal de recursos naturales, entre otros.

El capítulo II, De la quiebra e insolvencia punibles, trata la quiebra fraudulenta, quiebra culpable, complicidad, alzamiento de bienes y quiebra de sociedad irregularmente constituida. El capítulo III, De los delitos contra la industria y el comercio, es de suma importancia, pues se encuentra el artículo que hace mención de la competencia desleal:

Artículo 358.- Competencia desleal. Quien, mediante maquinaciones fraudulentas, sospechas malévolas o cualquier medio de propaganda desleal, tratare de desviar en beneficio propio o de un tercero. La clientela de un establecimiento industrial o comercial será sancionada con multa de doscientos a dos mil quetzales si el hecho no constituyere otro delito más grave.

Y finalmente, el capítulo IV, De los delitos contra el régimen tributario, hace mención a la defraudación tributaria y sus casos especiales y la resistencia a la acción fiscalizadora de la Administración Tributaria.

- Ley de hidrocarburos

Este sector está regulado por dos leyes: la ley de hidrocarburos y la ley de comercialización de hidrocarburos. La primera hace referencia a las regulaciones de exploración y producción. La segunda, por otro lado, regula las actividades de importación, refinación, suministro, transporte y venta.

La primera de las leyes mencionadas otorga al Ministerio de Energía y Minas (MEM) la facultad de fijar los precios de hidrocarburos, determinados con base a los precios del mercado internacional tomando en cuenta la tarifa de transporte, almacenamiento, trasiego y otros factores determinados. Entre otras actividades, el Ministerio es el ente encargado de vigilar y exigir que los contratistas exploten racionalmente los yacimientos comerciales con la diligencia debida, autorizar los volúmenes de hidrocarburos y la cantidad que se va a destinar a combustión.

Con respecto a la segunda ley mencionada, de acuerdo con lo establecido en su artículo 1, esta ley tiene por objeto propiciar un mercado de libre competencia en materia de petróleo y productos petroleros, que brinde beneficios a los consumidores y la economía nacional; agilizar los procedimientos relativos a las autorizaciones y funcionamiento de las diversas actividades que conllevan la refinación, transformación y la comercialización de petróleo y productos petroleros; velar por el cumplimiento de normas que fomenten y aseguren la comercialización, evitando las conductas contrarias a la libre y justa competencia; velar por el cumplimiento de normas que protejan la integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente; y establecer parámetros para garantizar la calidad, así como el despacho de la cantidad exacta del petróleo y productos petroleros.

Sin embargo, las disposiciones más relevantes en relación con la competencia de este sector se encuentran en el Título III, Capítulo I, que tipifican ciertas prácticas restrictivas:

Artículo 35. “Cuota Discriminatoria. Se incurre en práctica de cuota discriminatoria, cuando el importador, refinador y transformador limite o racione la cantidad de productos petroleros a cualquier comprador.”

Artículo 36. “Coacción de precio. Se incurre en práctica de coacción de precio, cuando personas individuales, entidades, asociaciones, o gremiales de individuos que efectúan actividades de refinación, transformación y de la cadena de comercialización de petróleo y productos petroleros, presionen u obliguen a sus asociados, agremiados o compradores, a fijar o mantener un precio de venta de productos petroleros.”

Artículo 37. “Concertación de precio. Se incurre en práctica de concertación de precio, cuando dos o más personas que posean licencia para efectuar actividades de refinación, transformación y de la cadena de comercialización de petróleo y productos petroleros, acuerdan precios de venta de sus productos y servicios.”

Artículo 38. “Rebaja discriminatoria. Se incurre en práctica de rebaja discriminatoria, cuando el importador, almacenador, refinador o transformador, en igualdad de suministro, cantidad, calidad y condiciones de negociación de compra, ofrezca a un comprador rebajas, subsidios o concesiones de tipo económico.”

En esta ley también se pueden encontrar las obligaciones de quienes quieran instalar y operar refinerías de petróleo y plantas de transformación de petróleo, como vender sus productos a toda persona individual o jurídica, que cuente con una licencia para transportar, almacenar, operar estaciones de servicio, exportar y para consumo propio.

- Ley general de telecomunicaciones

Esta ley constituye el marco legal para desarrollar actividades de telecomunicaciones y regular el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, con la finalidad de apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, fomentar la

competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones.

Con base en lo anterior, cuenta con ciertos principios de competencia, como la libertad de contratación y acceso a infraestructura:

El artículo 22: “Libertad de competencia. Las condiciones contractuales, así como los precios, para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones, serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal, excepto por lo que se relaciona con el acceso a recursos esenciales lo cual queda sujeto a lo prescrito en la presente ley.

El Artículo 26 “Interconexión. La interconexión de redes comerciales de telecomunicaciones será libremente negociada entre las partes, salvo lo indicado en el artículo 27. Ningún operador podrá interconectar equipos que ocasionen daño a equipos en uso.”

Cabe mencionar que esta ley crea la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), que es la encargada de administrar y supervisar el espectro radioeléctrico, administrar el Registro de Telecomunicaciones, arbitrar controversias entre los operadores, administrar el Plan Nacional de Numeración y aplicar las sanciones cuando corresponda.

4.2. Compromisos internacionales en materia de competencia adoptados por Guatemala

Como parte del proceso de liberalización económica y apertura comercial en la década de 1990, Guatemala ha firmado una serie de acuerdos, convenios y tratados comerciales internacionales tanto bilaterales como bilaterales, que contienen elementos y principios en materia de competencia. Dichos instrumentos y disposiciones sobre competencia se pueden ver resumidos en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Acuerdos, convenios y tratados que Guatemala ha adoptado en materia de competencia

Acuerdo	Año	Países partes		Disposiciones sobre Competencia	No. Decreto de Aprobación y Fecha
Protocolo de Guatemala	1993	Centroamérica		Artículos 23, 25 y 28	07-1996 del 27 de febrero de 1996
TLC ⁸	1998	Centroamérica	Rep. Dominicana	Capítulo XV	26-2000 del 26 de abril de 2000

⁸ Tratado de Libre Comercio (TLC).

Acuerdo	Año	Países partes		Disposiciones sobre Competencia	No. Decreto de Aprobación y Fecha
TLC	1999	Centroamérica	Chile	Quinta Parte Capítulo 15	37-2009 del 27 de octubre de 2009
TLC	2002	Centroamérica	Panamá	Quinta Parte Capítulo 15	11-2009 del 10 de marzo de 2009
TLC	2004	Centroamérica y Rep. Dominicana	EE. UU.	Capítulo 10 Artículo 10.9 (3) (b) (ii)	31-2005 del 10 de marzo de 2005
AAP ⁹	2006	Guatemala	Belice	Artículo 39	31-2009 del 22 de septiembre de 2009
Convenio Marco	2007	Centroamérica		Capítulo XI Artículo 21	34-2010 del 09 de septiembre de 2010
TLC	2007	Guatemala, El Salvador y Honduras	Colombia	Artículo 16.10	10-2009 del 10 de marzo de 2009
Acuerdo de Asociación	2010	Centroamérica	Unión Europea	Título VII	02-2013 del 13 de junio de 2013

⁹ Acuerdo de Alcance Parcial (AAP).

Acuerdo	Año	Países partes		Disposiciones sobre Competencia	No. Decreto de Aprobación y Fecha
TLC	2011	Centroamérica	México	Capítulo XIII Artículo 13.5	04-2013 del 13 de junio de 2013
TLC	2011	Guatemala	Perú	Capítulo II	05-2013 del 04 de julio de 2013

Fuente: Elaboración propia.

De los anteriores, se puede decir que más que contener disposiciones con compromisos vinculantes sobre competencia, muchos contienen disposiciones pragmáticas que indican que las partes contratantes:

- Se esforzará por promover condiciones de libre competencia dentro del Área de Libre Comercio.
- Adoptarán disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre competencia en los países de la región o área de libre comercio.
- Aplicarán las disposiciones sobre la defensa a la competencia de cada Parte, así como los mismos que sobre las normas de la competencia se establezcan a través de convenios internacionales.

Sin embargo, algunos contienen disposiciones más concretas sobre competencia como los siguientes:

- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana que en el artículo 15.1 (2) establece:

“Las Partes se esforzará por establecer mecanismos que faciliten y promuevan el desarrollo de la política de competencia y garanticen la aplicación de normas sobre libre competencia entre y dentro de las Partes, a fin de evitar efectos negativos de las prácticas comerciales anticompetitivas en el área de libre comercio.”

- El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América que en el artículo 13.4 (2) establece:

“(a) Cada Parte mantendrá medidas adecuadas con el objeto de prevenir que proveedores quienes, por sí mismos o en conjunto, sean un proveedor importante en su territorio, empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas. (b) Las prácticas anticompetitivas referidas en el subpárrafo incluyen en particular: (i) realizar subsidios-cruzados anticompetitivos; (ii) utilizar información obtenida de los competidores con resultados anticompetitivos; y (iii) no poner a disposición, en forma oportuna, de los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, información técnica sobre las instalaciones esenciales y la información comercialmente relevante que éstos necesiten para suministrar servicios públicos de telecomunicaciones.”

- El Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica, que por medio del artículo 13.5 establecen: *“Las Partes introducirán o mantendrán medidas apropiadas con el fin de impedir que aquellos proveedores autorizados a prestar servicios de telecomunicaciones disponibles al público que, de forma individual o en conjunto, sean un proveedor importante, empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas. Estas prácticas anticompetitivas podrían incluir, en particular: (a) realizar subsidios cruzados anticompetitivos; (b) utilizar información obtenida de competidores con resultados anticompetitivos; y (c) no poner oportunamente a disposición de otros proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, la información técnica sobre instalaciones esenciales y la información comercialmente relevante que les sea necesaria para suministrar estos servicios.”*

- El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, es el principal instrumento internacional por medio del cual Guatemala se compromete a adoptar una ley de competencia y designar una autoridad encargada de competencia. Esto se establece en el artículo 279:

“(1) Las Partes adoptarán o mantendrán en vigor leyes de competencia completas para abordar eficazmente las prácticas anticompetitivas referidas en el artículo 278, apartado 2, letras a) a c). Las Partes establecerán o mantendrán autoridades de competencia designadas y adecuadamente equipadas para la implementación transparente y efectiva de las leyes de competencia.

(2) Si, a la entrada en vigor del presente Acuerdo, cualquiera de las Partes aún no ha adoptado leyes de competencia de conformidad con el artículo 277, apartado 1, letras a) o b), o no ha designado una autoridad de competencia de conformidad con el artículo 277, apartado 2, letras a) o b), deberá hacerlo en un periodo de siete años. Cuando haya finalizado dicho periodo de transición, los términos «leyes de competencia» y «autoridad de competencia» contemplados en el presente título se entenderán únicamente como los definidos en el artículo 277, apartado 1, letras a), y b), y apartado 2, letras a) y b).

(3) Si, en el momento de la entrada en vigor del presente Acuerdo, una República de la Parte CA aún no ha adoptado leyes de competencia de conformidad con el artículo 277, apartado 1, letra c), ni ha designado una autoridad de competencia de conformidad con el artículo 277, apartado 2, letra c), deberá hacerlo dentro de un periodo de tres años.”

- El Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y Perú por medio del cual también Guatemala se compromete a adoptar una ley de competencia. Esto se encuentra en el artículo 11.2:

“(1) Cada Parte adoptará o mantendrá legislación nacional en materia de competencia que aborde de manera completa y efectiva las prácticas anticompetitivas, a fin de promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor.

(2) Cada Parte establecerá o mantendrá una autoridad responsable de la aplicación de su respectiva legislación de competencia.

(3) Cada Parte mantendrá su autonomía para desarrollar y aplicar su respectiva legislación de competencia.

(4) Cada Parte asegurará que sus respectivas autoridades nacionales de competencia actúen de conformidad con los principios de transparencia, no discriminación y debido proceso, en la aplicación de sus respectivas legislaciones de competencia.”

De los anteriores, cabe destacar el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. A través de este no solo se trata de que Guatemala tenga un compromiso de adoptar una ley de competencia

y designe una autoridad de competencia, sino que también la ley que adopte aborde las prácticas anticompetitivas mencionadas en el artículo 278:

“(a) Los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas entre empresas, que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o distorsionar la competencia tal como se especifica en sus respectivas leyes de competencia; b) cualquier abuso, por una o más empresas, de una posición dominante o poder sustancial en el mercado o participación notable de mercado, tal como se especifica en sus respectivas leyes de competencia; y c) las concentraciones entre empresas que obstaculicen de forma significativa la competencia efectiva, tal como se especifica en sus respectivas leyes de competencia”.

Ante esto, cabe mencionar que, en caso de incumplimiento por parte de Guatemala del compromiso en materia de competencia, la Unión Europea puede adoptar las medidas que considere apropiadas por tal incumplimiento. Y esto es de prestar especial importancia puesto que, a partir de la vigencia del acuerdo, los Estados Parte se han visto beneficiados del ingreso libre de aranceles para sus productos. En ese sentido, Guatemala, aunque no cuenta con una ley de competencia, también se beneficia de la concesión de libres aranceles y en reciprocidad ha otorgado a la Unión Europea la misma ventaja.

4.3. Iniciativas de ley de competencia

En las últimas dos décadas se han presentado cuatro distintas iniciativas de ley para aprobar la ley de competencia en Guatemala, sin embargo, estas no han trascendido en el Congreso de la República. Estas se propusieron en 2004, 2011, 2012 y 2016 respectivamente, pero ninguna ha sido aprobada por falta de consenso y voluntad política.

- 1) La iniciativa de ley 3003 fue presentada en 2004 por el diputado Mariano Rayo Muñoz. Con el objetivo específico de garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público.

Recordando el esquema del proceso de aprobación de una legislación en el país, esta iniciativa avanzó poco pues se quedó en la Comisión de Trabajo y quedó pendiente de recibir el dictamen favorable o desfavorable.

- 2) La iniciativa 4426 fue presentada en 2011 por Oliverio García Rodas y fue trasladada a la Comisión de Economía y Comercio Exterior para su estudio y dictamen correspondiente. Dicha iniciativa reconoce que, ante la apertura comercial, la globalización de las economías y el compromiso adquirido por el Estado de Guatemala en el marco del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, Guatemala debe contar un instrumento jurídico acorde a la realidad económica y que respalde sus relaciones comerciales internacionales.

Esta iniciativa avanzó un poco más que la anterior pues sí recibió dictamen favorable. No obstante, por fuerzas mayores la discusión en primer debate quedó interrumpida indefinidamente.

- 3) La iniciativa 4454 fue presentada en 2012 al Congreso de la República por Hugo Fernando García Gudiel, ex representante del Partido Patriota. Esta iniciativa reconoce que la economía

guatemalteca necesita contar con políticas e instrumentos legales que sirvan de base para el desarrollo eficiente de la economía y que beneficie a los consumidores. Cabe mencionar que esta propuesta muestra avances con respecto a la primera ley, pues detalla más las actividades de defensa a regular: acuerdos entre competidores, acuerdos entre no competidores, abuso de posición dominante y control previo de concentraciones.

Esta iniciativa tuvo un retroceso respecto a la anterior, no obtuvo dictamen sino que el último registro indica que después de presentada a la Dirección Legislativa y contar con un correlativo, únicamente se le dio lectura ante el Congreso.

- 4) La última fue la iniciativa 5074, presentada en 2016 por representantes del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): Carlos Barreda, Arístides Crespo Villegas, Carlos Alberto Taracena, Álvaro Velásquez y José Inés Castillo. Ellos la enviaron a la Dirección Legislativa el 1 de mayo del mismo año y posteriormente fue enviada a la Comisión de Trabajo para su estudio. Esta propuesta responde a la necesidad de cubrir un vacío legal que presenta el país en materia económica y con ello darle cumplimiento al artículo 130 de la CPRG.

Esta iniciativa es la que presenta mejores resultados respecto a las tres anteriores, aunque ha avanzado y retrocedido en el proceso para su aprobación. Cuanta con dictamen favorable y en un principio fue conocida en tercer debate, pero debido a la gran cantidad de enmiendas que se presentaron fue necesario emitir nuevo dictamen. Posteriormente fue leída en primer debate y el último acontecimiento fue que se aprobó una moción privilegiada para regresarla a la Comisión de Trabajo para un nuevo estudio y dictamen.

V. Metodología

En este estudio se empleó el marco metodológico detallado a continuación, que sirvió como guía para alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos expresos anteriormente en el planteamiento del problema.

5.1. Tipo de estudio y diseño

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo para analizar los procesos de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala y sus efectos en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea para Guatemala (ADA-UECA) durante el período de 2011 a 2022.

El diseño de la investigación tuvo un alcance descriptivo de las iniciativas de ley que buscan aprobar una ley de competencia en Guatemala, y longitudinal para observar la evolución del tema en cuestión a través del periodo establecido. Además, el estudio se apoyó de la investigación de tipo documental y de campo para recopilar la información a analizar.

Cabe mencionar que, pese a que existen cuatro iniciativas de ley relacionadas al derecho de competencia en el país, para este estudio se analizaron únicamente las iniciativas de ley 4426 y la 5074 porque solo estas cuentan con dictamen favorable dado por el Congreso de la República de Guatemala.

5.2. Revisión de fuentes especializadas

La revisión documental del marco teórico estuvo orientada a encontrar literatura sobre la conceptualización de las leyes de competencia, la vinculación entre la ley de competencia y conceptos básicos de la teoría de relaciones internacionales, y el proceso de negociación política. Para ello se consultaron principalmente ensayos y libros digitales especializados en los temas.

Seguidamente, para el capítulo de antecedentes, primero se buscó el marco regulatorio de la competencia en Guatemala, siendo el principal la Constitución Política de la República. Segundo, se buscaron distintos acuerdos comerciales que Guatemala ha suscrito y que representan compromisos internacionales en materia de competencia tales como el ADA-UECA. Y tercero, se consultaron todas las iniciativas de ley de competencia que se han conocido en el Congreso.

Finalmente, como complemento de la teoría y el trabajo de campo, se realizó una breve revisión hemerográfica empleando los principales medios de comunicación digitales más accesibles, el Periódico y Plaza Pública, en los cuales se buscaron noticias y artículos de opinión para tener una mejor comprensión de la línea del tiempo del proceso negociación de las iniciativas 4426 y 5074.

5.3. Entrevista a especialistas

5.3.1. Participantes

Para la investigación del objeto de estudio se realizó una muestra no aleatoria e intencionada, compuesta por 15 personas. El criterio principal empleado para seleccionar a la muestra fue que los participantes fueran representantes de instituciones públicas, privadas o académicas que hayan tenido incidencia en los procesos de negociación de las iniciativas de ley de competencia mencionadas. El segundo criterio fue la accesibilidad para contactar a los participantes. Es preciso mencionar que el sexo de los participantes no fue un criterio considerado.

En la Tabla 2 se muestra la distribución de los profesionales que fueron entrevistados:

Tabla 2. Distribución de participantes entrevistados según tipo de institución y sexo

Tipo de institución	Institución	Hombres	Mujeres
Organismo internacional	Guatemala ante la Organización Mundial del Comercio (OMC)		1
Centro de investigación	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	1	
Organismo internacional	Unión Europea en Guatemala	1	
Centro de investigación	Instituto para la Competitividad Económica (ICE)	1	
Organismo internacional	Dirección General de Promoción de Exportaciones de la Cancillería de Chile en Guatemala (ProChile)	1	
Sector privado	Firma de abogados Integrum	1	
Medio de comunicación	Columnista de opinión en El Periódico	1	
Centro de investigación	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)	1	
Centro de investigación	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)	1	

Tipo de institución	Institución	Hombres	Mujeres
Sector público	Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República de Guatemala	1	
Sector privado	Asociación de exportadores de Guatemala (AGEXPORT)		1
Sector privado	Cámara Guatemalteca de Alimentos y Bebidas (CGAB)	1	
Sector privado	Cámara de Comercio de Guatemala (CCG)	1	
Sector privado	Consultor individual	1	
Total		13	2

Fuente: Elaboración propia.

El perfil de los participantes demuestra que hubo una mayoría de hombres, siendo 13 en total mientras que de mujeres solamente 2. Por otro lado, cabe mencionar que se escogieron estas instituciones principalmente para tener una representación variada de actores públicos, privados, internacionales y académicos, que pudieran brindar información desde sus diferentes ámbitos y experiencia en el tema en asunto.

5.3.2. Instrumento

Para la investigación de campo la técnica de recolección de datos que se utilizó fue la entrevista semiestructurada apoyada de una guía de preguntas abiertas (ver Anexo 1). La guía constó de 12 preguntas que darían respuesta a los objetivos específicos. Para el registro de las respuestas a las preguntas se tomaron notas a mano y se utilizó la grabadora de audio en un celular para evitar que se perdiera información valiosa dada por los entrevistados.

Es importante mencionar que como respaldo de ética se elaboró un consentimiento informado, el cual indica que la participación es voluntaria y declinarla no representaría ninguna repercusión para la persona (ver Anexo 2). En el consentimiento informado se encuentra información sobre el investigador, los objetivos de la investigación, la modalidad de la entrevista, el tratamiento de los datos y muy importante, la confirmación de participación y autorización para grabar la entrevista.

Ambos instrumentos se compartieron con el entrevistado previo a la entrevista con el fin de que se prepararan con información para la entrevista, conocieran el objetivo del estudio, respaldar el uso y análisis de la información.

5.3.3. Procedimientos

A continuación, los procedimientos utilizados previo, durante y posterior a realizar las entrevistas a especialistas fueron los siguientes.

Previo a la entrevista, a partir del perfil que se buscó en los entrevistados, se procedió a contactarlos por correo electrónico y/o llamada. Se les hizo la invitación y se les dio a conocer el objetivo de la investigación. Al contar con la aceptación de participación se procedió a compartir el instrumento de preguntas y el consentimiento informado, y se acordó mutuamente la fecha, hora y modalidad.

Durante la entrevista, al inicio se reiteró el objetivo de la investigación y se dio lectura al consentimiento informado, solicitando así autorización para grabar el audio únicamente. Teniendo la confirmación del participante se procedió a grabar y hacer las preguntas abiertas siguiendo el instrumento. Al finalizar la última pregunta y escuchar la respuesta, se detuvo la grabación y se dio cierre a la entrevista con palabras de agradecimiento por la participación.

Como etapa posterior a realizar las entrevistas, se descargaron los audios de las entrevistas y fueron transcritos con apoyo del programa Trint. Al obtener las transcripciones, estas se revisaron escuchando los audios a la vez que revisando el texto para asegurar que el audio estuviera transcrito de forma correcta. Lo anterior debido a que en ocasiones el ruido de fondo o la rapidez de los hablantes puede entorpecer el resultado del documento.

Ya revisadas las 15 transcripciones se procedió a hacer un análisis cualitativo de estas. Para ello se establecieron códigos que permitirían ordenar los datos y así facilitar la búsqueda de patrones y hallazgos relacionados a los objetivos específicos de la investigación. Cabe mencionar que la codificación se hizo con apoyo del programa MAXQDA, el cual permite subir transcripciones y codificar segmentos de forma digital. Los códigos empleados fueron los siguientes:

Tabla 3. Códigos

Objetivos específicos	Código
Caracterizar los intereses públicos y privados tanto nacionales como internacionales en el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala	Interés privado nacional Interés privado internacional Interés público nacional Interés público internacional

Objetivos específicos	Código
Comparar los procesos de negociación de la iniciativa 5074 y la iniciativa 4426 sobre una ley de competencia en Guatemala en el periodo de 2011 a 2022	Proceso de negociación Argumentos Resultados de negociación
Contrastar los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA) en países de Centroamérica	Efectos de contar con una ley de competencia Efectos de no contar con una ley de competencia Competencia en Guatemala

Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar que uno de los retos en este proceso fue determinar los códigos y segmentar extractos de la transcripción acorde a estos. No obstante, como resultado de este proceso se obtuvieron 216 segmentos codificados. Luego, con apoyo del mismo programa, se generó y descargaron los resultados en una matriz de Excel, para después poder organizar los segmentos por códigos. A continuación, se muestra el número de segmentos obtenidos por cada código.

Tabla 4. Número de segmentos por código

Códigos	Número de segmentos
Interés privado nacional	- 48
Interés privado internacional	- 6
Interés público nacional	- 20
Interés público internacional	- 9
Proceso de negociación	- 50
Argumentos	- 42
Resultados de negociación	- 5
Efectos de contar con una ley de competencia	- 14

Códigos	Número de segmentos
Efectos de no contar con una ley de competencia	- 16
Competencia en Guatemala	- 6
Total	- 216

Fuente: Elaboración propia.

El último paso fue analizar los segmentos por código de acuerdo con cada objetivo específico, buscando convergencias y divergencias. Para presentar los resultados y su análisis se empleó el método descriptivo apoyado de cuadros comparativos y sinópticos para sintetizar la información.

VI. Resultados y análisis

6.1. Resultados

6.1.1. Intereses públicos y privados, nacionales e internacionales, en el proceso de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala

Recordando que el primer objetivo específico de la investigación es caracterizar los intereses públicos y privados tanto nacionales como internacionales en el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala, a continuación, se presenta los resultados relacionados a este objetivo.

- **Intereses públicos nacionales**

Respecto a los intereses públicos nacionales, existen intereses diametralmente opuestos, no obstante, una mayoría de los entrevistados opinó que el interés de aprobar una ley de competencia depende de qué tipo de ley se apruebe. Por un lado, unos opinan que Guatemala no necesita la ley pues su economía defiende el libre mercado. Por el contrario, que sí la necesita debido a que puede favorecer al consumidor, la calidad de productos y servicios, la inversión, y evitar que la economía local sea afectada por situaciones de abuso de acuerdos anticompetitivos y de poder dominante.

En contraste, hay disenso en cuanto a las atribuciones que debería tener la autoridad encargada de que se implemente y cumpla la ley. Unos opinan que la autoridad debe tener responsabilidades bastante limitadas para no ser empleada como un mecanismo de ataque político y otros dicen que es necesario que esta realice investigaciones a fondo, fije e imponga multas lo suficientemente altas y restrinja la adquisición de empresas.

Un funcionario de gobierno comentó que existe el interés de que la propuesta de ley de competencia surja desde el Ministerio de Economía, en donde ha existido una discusión de cómo incrementar los niveles de competencia en Guatemala y cuáles son las restricciones por las cuales no surgen más negocios grandes y medianos. Entre las restricciones mencionó la falta de infraestructura, la accesibilidad a financiamiento, insolvencia y tramitología.

De acuerdo con la iniciativa de ley 4426, el interés de los ponentes fue presentar un proyecto acorde al proceso de apertura comercial, la globalización de las economías y el compromiso adquirido por el Estado de Guatemala en el marco del ADA UE-CA, en contar con un instrumento jurídico moderno, acorde con la realidad económica, y que respalde debidamente las relaciones comerciales internacionales y los intereses de los sectores productivos en un ambiente de libre competencia (Dirección Legislativa, s.f.).

Por otro lado, habiendo consultado la iniciativa de ley 5074, se encontró que el interés de sus ponentes fue cubrir un vacío legal que tiene el país en materia económica y con ello darle cumplimiento al mandato establecido por el artículo 130 de la CPRG (Dirección Legislativa, s.f.). Cabe mencionar que sus objetivos son: incrementar la eficiencia económica del país mediante la competencia vigorosa; y mejorar el

bienestar del consumidor mediante una oferta adecuada de productos y servicios cada vez más competitivos en calidad, precio y variedad para la elección de los consumidores (Dirección Legislativa, s.f.).

Respecto a esta última iniciativa, una opinión relevante es que existen intereses económicos y políticos claros. En los intereses políticos se encuentran los de aquellos burócratas que desean usar la ley de competencia para cumplir con agendas ideológicas, y de quienes pretenden proteger el statu quo por la presión que ejercen los grupos que podrían verse afectados con la ley.

Luego, en cuanto a intereses económicos, están los de aquellos que esperan que Guatemala tenga una ley de competencia que refleje los principios constitucionales y no intervenga en la economía. Representante de la Cámara de Comercio de Guatemala, por ejemplo, expresó que han tenido una postura clara en cuanto a la necesidad de tener una ley de competencia que incluya principios y normas básicas para evitar acuerdos anticompetitivos y la fijación de precios.

- **Interés privado nacional**

A nivel privado nacional, los intereses están desagregados y son pocos los que públicamente están en contra. Por lo tanto, existe consenso en relación con que el sector privado ve el tema de la competencia con suspicacia. Según los entrevistados, quienes están más interesados en una ley de competencia son los pequeños y medianos empresarios y los principales en contra son las empresas que tienen mucha concentración de mercado.

La mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo con que uno de los principales temores de la aprobación de una ley de competencia es que sea utilizada como instrumento para debilitar a las empresas eficientes en beneficio de las menos eficientes. Por ello cinco de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que al sector privado le interesa que se discuta una ley de competencia que no implique limitaciones al crecimiento de las empresas, pues defienden que los monopolios en sí no son el problema, sino el abuso de posición monopolística.

Agregando a lo último, una mayoría expuso que muchas de las prácticas anticompetitivas y creación de monopolios se deben a contradicciones en el marco regulatorio de la competencia en Guatemala y las decisiones que ha ejecutado el mismo Estado, pues ha protegido a ciertos sectores empresariales y puesto en desventaja a otros.

Continuando, una de las opiniones fue que cierto sector empresarial tiene interés en la ley por dos razones específicas: uno, porque cuentan con mercado en Estados Unidos y en Europa y, por lo tanto, resolver el tema pendiente de los acuerdos comerciales les quita una desventaja al competir con otros agentes económicos internacionales. Y dos, por la idea de que ciertos sectores empresariales involucrados en intercambios comerciales afrontan condiciones poco competitivas.

En el caso del sector exportador uno de los entrevistados comentó que tienen interés en la ley principalmente por el tema de transporte internacional, debido a que se ha dado la cartelización de precios en las tarifas que otorgan las navieras para exportar mercancías.

Asimismo, la mayoría expresó que hay otros sectores económicos que consideran que una ley de competencia no les debería de aplicar porque la legislación nacional ya tiene contemplados artículos sobre

la competencia y los monopolios, o ya cuentan con leyes sectoriales como la de telecomunicaciones e hidrocarburos. No obstante, para quienes están a favor, lo que no queda claro en los recursos legales e iniciativas de ley es la relación entre los sectores específicos y los demás agentes económicos.

Por otro lado, hubo consenso en que la industria azucarera, cafetera, avícola, licores, cemento, electricidad, combustibles y telecomunicaciones son los principales actores que se oponen a las iniciativas de ley presentadas. El sector azucarero es el que abiertamente se ha manifestado en contra de las iniciativas. La razón principal se debe a que la Asociación de Azucareros de Guatemala (Asazgua) podría ser catalogada como un cartel, pues como gremio acuerdan la cantidad de producción, venta y precios del azúcar.

Entre los expertos, uno comentó que hay analistas que corresponden a ciertas cámaras del sector económico y que en los medios de comunicación han dado a conocer que se oponen a la iniciativa. Los dos grandes motivos son: primero, que las empresas pueden perder capacidad de toma de decisiones. Y segundo, se trata de un tema de gobernanza y Estado de Derecho, pues no hay confianza en las autoridades nacionales.

Finalmente, representante de un centro de investigación, expresó que la academia también es un sector importante y en donde el tema está ideologizado. Están quienes consideran que una ley de competencia vendría a limitar el mercado, los que están de acuerdo con la ley y los que toman otro extremo porque apoyan una ley de precios justos como la que hay en Venezuela.

- **Interés público internacional**

En torno al interés público internacional, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que la Unión Europea es el principal actor interesado en la aprobación de una ley de competencia en Guatemala, pues es la principal contraparte del ADA UE-CA y tiene el interés de que exista una normativa regional centroamericana de competencia.

Además, cinco de los expertos expresaron que EE. UU. también ha manifestado interés en que en el país pueda contar con una ley de competencia. No obstante, uno de los entrevistados que tuvo cercanía con autoridades de EE. UU. mencionó que ellos apoyan la idea de que el país adopte una ley de competencia, pero son cautos respecto a qué ley buscan respaldar. Comentó que tienen la preocupación de que la ley imite las prácticas de la UE e incluya asuntos digitales y de tecnología. Por lo que les interesa que Guatemala adopte una ley de competencia más bien parecida a la estadounidense.

De acuerdo con el mismo experto, a los países europeos y EE. UU. les interesan las leyes de competencia porque las han utilizado con un fin contrario, intentando poner un alto a la competencia internacional; si empieza a crecer una empresa buscan la manera de utilizar la ley de competencia para debilitarla, lo han hecho con Japón y Corea.

También, los entrevistados mencionaron otros actores con interés en que Guatemala adopte una ley de competencia, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ha brindado apoyo en la elaboración de investigaciones sectoriales; el Programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones y capacidades en las áreas de competencia y protección del consumidor en América Latina (COMPAL), programa de la UNCTAD, el cual elaboró una propuesta de Política Marco

de Competencia y Transparencia de Mercados de Guatemala; y el BID, que apoyó al Ministerio de Economía para elaborar una ley y política de competencia.

- **Interés privado internacional**

Finalmente, respecto a los intereses privados internacionales, seis entrevistados y especialmente el representante de la unión europea en Guatemala, expresaron que los países europeos tienen interés de que todos los países centroamericanos tengan una ley de competencia porque esto les permitiría hacer negocios e inversiones con reglas claras y transparentes de competencia, tal como es en sus países.

Con relación a esto, otro entrevistado comentó que hay empresas multinacionales que han tenido interés de invertir en Guatemala y expandir su mercado, pero en ocasiones se topan con un sector concentrado y respaldado por el Estado, entonces consideran otros países en donde puedan tener reglas claras que aseguren su inversión.

Tabla 5. Resumen de tipos de interés en la ley de competencia según las personas entrevistadas

Sector / tipo de interés	Favorable	En contra
Público nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer a los consumidores, la inversión y la calidad de productos y servicios. - Limitar acuerdos anticompetitivos y de poder dominante. - Autoridad de competencia capaz de detectar actividades anticompetitivas. - Aprobar iniciativa que surja desde MINECO. - Promover una agenda ideológica. - Cumplir con el compromiso del ADA UE-CA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Guatemala tiene una economía de mercado abierta. - Autoridad de competencia podría ser herramienta de ataque político. - Proteger el statu quo. - Defender la no intervención del Estado en la economía nacional.

Sector / tipo de interés	Favorable	En contra
Privado nacional	<ul style="list-style-type: none"> - MYPIMES principales interesados en contar con marco de certeza legal. - Congruencia en el marco regulatorio de la competencia en Guatemala. - Determinar la relación entre sectores económicos específicos y los demás agentes económicos. - Resolver el tema pendiente de los acuerdos comerciales para ser competitivos a nivel internacional. - Afrontar condiciones anticompetitivas tales como abuso de posición dominante y tarifas de las navieras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar que las empresas sean perseguidas por su tamaño y éxito. - Sectores específicos ya cuentan con leyes sectoriales. - Prevenir efectos perjudiciales al funcionamiento del sector azucarero, cafetero, avícola, licores, cemento, electricidad, combustibles y telecomunicaciones. - Empresas podrían perder capacidad de toma de decisiones.
Público internacional	<ul style="list-style-type: none"> - UE interesada en que se forme una normativa regional en tema de competencia. - EE. UU. apoya una ley de competencia parecida a la de ellos. - Utilizar la ley de competencia para controlar la competencia internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar que se apruebe una ley que incluya asuntos digitales y de tecnología.
Privado internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer negociaciones e inversiones de manera justa y transparente. 	

Fuente: Elaboración propia

6.1.2. Los procesos de negociación política de las iniciativas de ley de competencia 5074 y 4426 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022

A continuación, recordando que el segundo objetivo específico de esta investigación es comparar los procesos de negociación de la iniciativa 5074 y la iniciativa 4426 sobre una ley de competencia en Guatemala en el periodo de 2011 a 2022, a continuación, se presentan los principales resultados.

La mayoría de los entrevistados mencionó que el proceso de negociación de las iniciativas de ley mencionadas ha sido poco claro y trazable, no obstante, la principal diferencia ha sido la coyuntura política y los diputados ponentes. La iniciativa 4426, inició su discusión cuando el ADA-UECA aún no entraba en vigor, mientras que la iniciativa 5074 inició su discusión en tiempos de exposición de la CICIG en Guatemala y había mucha polarización.

Asimismo, la iniciativa 4426 fue impulsada por un diputado de partido independiente, mientras que la iniciativa 5074, fue impulsada por la bancada UNE que presidía el Congreso, y esto hizo que tuviera un avance significativo. A pesar de ello, lamentablemente quienes la impulsaron resultaron abandonando la discusión y a la fecha no ha habido un liderazgo clave. Los ministros de economía han expresado su apoyo a las iniciativas, pero no ha habido resultados concretos.

Uno de los expertos mencionó que la iniciativa 4426 incluye conceptos generales de competencia considerando como autoridad encargada a la Comisión de Competencia adscrita al Ministerio de Economía. Mientras que la 5074 por su parte, propone una Superintendencia y Directorio con independencia y con más poder. Por lo tanto, de haber avanzado más la iniciativa 4426 esta hubiera tenido menos artículos a enmendar.

La iniciativa 5074 logró llegar a tercera lectura, pero tiene tantas enmiendas que ya no es funcional. Tres entrevistados coincidieron en que a pesar de que la iniciativa 5074 ha tenido más discusión y negociación, sus enmiendas han sido más bien políticas y no técnicas. Ahora está de regreso en la Comisión de trabajo para nuevo estudio y dictamen, lo cual representa una oportunidad para darle continuidad.

Otro punto importante respecto a los procesos de negociación, han sido los temas de debate. Uno de los entrevistados mencionó que ha habido discusiones sobre el presupuesto y el costo de contar con una autoridad de competencia. Entre las propuestas, la más debatida ha sido que esta se financie en base a las multas a empresas que incumplan con ley, y esto a su vez ha generado preocupación del sector privado.

También, un tema importante de discusión ha sido que si se aprueba una ley de máximos o una de mínimos. Al respecto algunos expertos indicaron que lo mejor sería proponer una iniciativa de ley progresiva y de adaptación, pues Guatemala no puede pretender adoptar una ley de competencia igual a la de países desarrollados que ya tienen años experimentando en temas de competencia.

Entre los entrevistados hubo disenso en cuanto a la opinión que tienen de las iniciativas mencionadas. Por un lado, varios mencionaron que las iniciativas tenían falencias y una de las principales fue que la iniciativa 5074 era demasiado detallada como si fuera un reglamento o manual. Como contraparte hubo un experto que mencionó que se hizo de esta manera debido a que distintos agentes económicos habían

expuesto su preocupación de que la autoridad contara con facultades discrecionales, entonces la forma de que esto no pasara era teniendo un instrumento detallado.

Por último, existe consenso en cuanto que hay mucho desconocimiento por parte de los actores involucrados en el tema. Pues hay confusión respecto para qué sirve una ley de competencia y cómo esta se diferencia de una ley de comercio. La ley no es para hacer comercio sino para combatir prácticas anticompetitivas en cualquier sector económico. Por lo tanto, uno de los expertos mencionó que pareciera que la ley de competencia más parece que beneficia al que la redacta y presenta, que lo que de verdad pretende regular.

6.1.3. Los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA)

Finalmente, sabiendo que el tercer objetivo específico es contrastar los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del ADA-UECA en países de Centroamérica, a continuación, se presentan los principales resultados relacionados al tema.

La mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo en que Guatemala como un mercado en su totalidad, a nivel de aranceles y restricciones, tiene una economía bastante abierta. Incluso hay sectores económicos que consideran que las barreras de entrada están en los países vecinos que sí tienen ley de competencia y no en Guatemala. Por lo que efectos negativos por el incumplimiento no son del todo previsibles.

Al respecto la mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo con que Guatemala necesita contar con una ley de competencia como medio para dar certeza jurídica a los que participan en la economía nacional y evitar aquellos casos de posición dominante, abuso de poder y que limiten la libre competencia. También porque el acuerdo con la UE es un acuerdo de 4ta generación más complejo que incluso toma en cuenta el tema de la cooperación.

Otros comentaron que los efectos dependerán de qué ley se apruebe, porque una ley de competencia de nombre podría hacer más daño a la libre competencia que no tener una. Asimismo, otros mencionaron que pese a incumplir con el ADA-UECA, este no cuenta con un apartado de resolución per se. Lo que sí pudiera suceder es que sirva de excusa para que hagan una revisión de acceso arancelario o impongan algún obstáculo al comercio con la región.

El representante de la UE en Guatemala mencionó que el ADA-UECA está vigente y los flujos comerciales no se han visto afectados. Expuso también que la ley de competencia es más una condición práctica para la inversión y para que tanto actores nacionales como extranjeros puedan asegurarse de competir con reglas claras y transparentes. Un efecto negativo que sí mencionó es que el hecho de que Guatemala no tenga ley de competencia retrasa la discusión para adoptar una legislación regional en tema de competencia.

Por último, cinco entrevistados coincidieron en comentar que no sería correcto pensar que una ley de competencia sea la salvación para el país, y en parte porque a pesar de que los demás países centroamericanos ya llevan años con una ley de competencia no han resuelto problemas de prácticas anticompetitivas. Además, que no existen beneficios determinados en el ADA-UECA a países de Centroamérica que sí cuenten con ley de competencia.

6.2. Análisis

De acuerdo con la revisión de literatura, el Estado sigue siendo el actor más importante de la sociedad internacional, por lo tanto, se espera que el interés nacional sea el de implementar una ley de competencia para ejecutar los principios de prohibición de monopolios y libre competencia consagrados en la CPRG. Sin embargo, en la práctica es más complejo y debido a la cantidad de actores no estatales hay variedad de intereses.

Es importante saber que ambas iniciativas han surgido en contextos políticos y administraciones de gobierno distintas. La primera iniciativa fue conocida en el pleno el 22 de noviembre de 2011, periodo en el que Alvaro Colom fungía como presidente de la República electo por el partido político UNE (Dirección Legislativa, s.f.). De acuerdo con su plan de gobierno, tenía el interés de promover la aprobación de una ley de competencia con el objeto de disminuir el poder monopólico.

La segunda iniciativa fue conocida por el pleno el 17 de mayo de 2016, durante el inicio de gobierno de Jimmy Morales, sin embargo, fue elaborada durante el gobierno de Otto Pérez Molina y el ministro de economía Ricardo Sagastume, tiempo en que el Gobierno de Guatemala contrató una consultoría auspiciada por el BID para la formulación de la Política Nacional y Ley de Competencia de la República de Guatemala (Dirección Legislativa, s.f.).

El presidente Morales externó en 2017 el interés del gobierno en que se aprobara la ley de competencia, específicamente por los compromisos de Guatemala con la Unión Europea. No obstante, el periodo de coyuntura política en 2015, recordado por una serie de manifestaciones contra el gobierno de Pérez Molina, aunada a los casos de corrupción investigados en esos años como la Línea y el tráfico de influencias en el Congreso, evitó que se le diera continuidad a la iniciativa.

El exministro de Economía, Rubén Morales, que fungió durante el gobierno de Álvaro Colom y por segunda ocasión en el de Jimmy Morales, en la primera ocasión tuvo a su cargo la negociación del Acuerdo de Libre Asociación con la UE (Arrazola, 2016). Por lo tanto, al estar por segunda vez en el puesto, asumió el rol de impulsar la aprobación de la ley de competencia, para cumplir con el compromiso adquirido. Es más, la ley de competencia formó parte de la Política Económica 2016-2021, que presentó las líneas de acción generales en las que el Gobierno se enfocaría (MINECO, 2016).

Cabe mencionar que Morales anteriormente se desempeñó como director ejecutivo del Programa Nacional de Competitividad (Pronacom)¹⁰ y director de la División del Sector Servicios en AGEXPORT,

¹⁰ Pronacom es un programa participativo, facilitador de esfuerzos y alianzas interinstitucionales entre el sector público, privado, sociedad civil y academia, para el desarrollo de la competitividad del capital humano y

por lo tanto, tenía fuerte entendimiento de las necesidades del sector privado. Tras la renuncia de Morales, Víctor Manuel Asturias asume el puesto de forma interina y afirma que daría continuidad a las acciones de la Política Económica 2016-2021 (Arrazola, 2016).

Posteriormente, llega Acisclo Valladares al puesto de ministro, periodo en el que continuaron las audiencias públicas en las sesiones de trabajo, pero se centró más en otra iniciativa de ley, Proguatemala, sobre la promoción de marca país, atraer inversión, impulsar la competitividad y gestionar agregados comerciales (MINECO, 2018).

De acuerdo con las entrevistas quien siguió en el puesto fue el exministro Roberto Malouf y para esta administración fue de interés apoyar una iniciativa de ley creada desde el Ministerio de Economía y no vinculada con el sector privado. Esta administración fue crítica a las iniciativas presentadas argumentando que no se trata solo de aprobar una ley de competencia sino considerar una serie de herramientas para asegurar su cumplimiento. Además, defendía la necesidad de que la ley fuera progresiva en cuanto a su institucionalidad sistemática y que no fuera asociada con un mecanismo de ataque político. Por ello pasaron aproximadamente dos años discutiendo reformas a la ley y trabajando en un borrador por su parte.

Como se mencionó anteriormente, lo común en cualquier país es que el sector privado vea el tema de la ley de competencia con suspicacia. No es que estén en contra, porque muchas veces ellos padecen los efectos de prácticas monopólicas, sino que les preocupa que llegue una autoridad que no respete la presunción de inocencia y el debido proceso. El mayor miedo es que esa autoridad de competencia sea utilizada por los gobiernos como una herramienta de persecución política y económica de aquellos sectores que no estén alineados con el gobierno. Por lo tanto, les interesa una ley de competencia en donde el Estado no sea juez y parte, sino más bien que sea objetivo.

Además, otro temor es que la ley limite el crecimiento de las empresas, pues el tamaño de las empresas grandes nacionales en ocasiones es el equivalente al tamaño de las empresas medianas a nivel internacional. Por lo tanto, sabiendo que las leyes de competencia están inspiradas principalmente en modelos de países desarrollados, el asunto de las fusiones no debería ser drástico en un país como Guatemala.

Cabe mencionar que hay sectores económicos que no les interesa o no les conviene una ley de competencia, porque entonces se estarían prohibiendo prácticas anticompetitivas que se han dado a lo largo de la historia del país. Estos sectores se han vuelto actores importantes en los procesos de negociación puesto que tienen músculo político en el Congreso, de manera que logran obstaculizar cualquier ley de competencia y ganar adeptos.

Este recorrido evidencia que existe falta de voluntad política por parte del organismo ejecutivo y legislativo y que quizás el tema ha servido como publicidad para los partidos políticos, pues si bien muchas veces han comunicado una postura y apoyo favorable a la aprobación de una ley de competencia, no existe una actitud propositiva para impulsarla. Ejemplo de ello es que el Ejecutivo ha orientado esfuerzos por informar a socios comerciales que se ha discutido iniciativas de ley y a organizar foros informando los beneficios de leyes de competencia, pero no se generan resultados concretos.

empresarial que genere inversión, contribuya al desarrollo descentralizado del país, mejore la calidad de vida de los guatemaltecos y desarrolle oportunidades de empleos formales (PRONACOM, s.f.).

Vemos también que los actores internacionales juegan un papel relevante en el proceso de negociación política de una ley de competencia en Guatemala. Por una parte, la UE es el principal actor internacional que impulsa ley de competencia, puesto que le interesa que todos los países de Centroamérica cuenten con esta y habían acordado que para 2020 operaría un tratado centroamericano de competencia y una autoridad regional encargada de su aplicación. La UE esperaba que, por el hecho de incluir este requerimiento en un tratado internacional con alcance en la región y distintos ámbitos, no solo económicos sino también de cooperación y diálogo político, finalmente Guatemala adoptaría una ley de competencia.

Por otra parte, también EE. UU. es un actor relevante y aunque el tema de competencia no está dentro de una de las obligaciones del DR-CAFTA del cual Guatemala forma parte, también ha manifestado interés en que en el país pueda contar con una ley de competencia. Sin embargo, son cautos respecto a qué ley les interesa y hasta qué nivel les interesa.

Lo anterior evidencia un choque de intereses por parte de los principales socios comerciales de Guatemala y revela un obstáculo al momento de negociar internamente. Asimismo, permite reconocer que, debido a las influencias del sistema y la sociedad internacionales, actores no estatales como las organizaciones internacionales, empresas multinacionales y actores extranjeros pueden llegar a influir en las necesidades de competencia del país.

Continuando, como fue mencionado previamente, las iniciativas de ley de competencia en Guatemala han venido trabajándose en el Congreso de la República de Guatemala y el MINECO desde antes de 2004, debido a las exigencias de la globalización y más recientemente por el compromiso adquirido en el ADA UE-CA. Si bien el Congreso de la República ha conocido 4 iniciativas, dos de ellas han avanzado más y cuentan con dictamen favorable.

Recordando que la clasificación de los procesos de negociación política (fase previa, principal y posterior) son de carácter teórico y que en la práctica rara vez es posible hacer una distinción clara, a continuación, se intenta presentar un análisis sobre el proceso de negociación entorno a las iniciativas de ley 4426 y 5074. Cabe aclarar que la información respecto a los procesos de negociación de ambas iniciativas es escasa, principalmente de la iniciativa 4426.

- **Proceso de negociación política de la iniciativa de ley 4426**

Como **etapa previa** de la negociación, la iniciativa 4426 surge a partir de la necesidad de adecuar la legislación guatemalteca a los estándares internacionales y principalmente los requerimientos del ADA UE-CA. En esta etapa no hay registro de que se hayan realizado comisiones de trabajo con audiencias públicas y cabe destacar que Oliverio García, ponente de la iniciativa, no era miembro de ningún partido político, sino que representaba la bancada independiente.

En la **etapa principal**, si bien la estructura de las negociaciones de una iniciativa parece tener como punto focal el Congreso de la República, este es el punto final de los procesos de negociación, ya que previo a ser presentadas al Organismo Legislativo, son consensuadas por los actores en procesos de diálogo y cabildeo político.

Con base en lo anterior, uno de los asuntos que más análisis y discusión requirió fue el tema de la estructura institucional de la ley de competencia. Al respecto, la Comisión de Economía revisó diversas

experiencias en Latinoamérica y finalmente decidieron proponer una Comisión de Competencia. El primer criterio fue que un organismo colegiado, como la Comisión de competencia, da mayor garantía de imparcialidad y objetividad que uno de carácter unipersonal, como una Superintendencia.

Otro asunto de discusión fue la creación de un Directorio como órgano superior de decisión y administración de la Comisión de Competencia, integrado por cinco miembros titulares y cinco suplentes, de los cuales dos titulares y dos suplentes tendrían que ser electos por las asociaciones empresariales de comercio, industria y agricultura, y el resto por el Ejecutivo. Este se volvió un tema de debate pues algunos opinaron que para garantizar la objetividad los miembros del Directorio no deben representar a ningún sector político o empresarial.

A inicios de 2012, una delegación de expertos internacionales en derecho mercantil visitó Guatemala para conocer la iniciativa y seguidamente la UNCTAD analizó la propuesta y envió una serie de observaciones y recomendaciones al MINECO. La UNCTAD afirmó: “No parece que queden aseguradas ni la independencia ni la competencia de la Comisión, al no tener personalidad jurídica propia y conformar su Directorio con miembros nombrados por el Ejecutivo y asociaciones de empresarios, sin mediar mecanismo que garantice la capacidad técnica ni la ausencia de conflictos de interés de los candidatos” (Reynolds, 2012).

De acuerdo con artículo de Plaza Pública, el diputado Carlos Barreda contaba con una serie de enmiendas a la iniciativa 4426, principalmente una relacionada a que no se excluyera de las disposiciones a los sectores que cuentan con un ente regulador como el sector bancario y telecomunicaciones, pero no fue escuchado por la Comisión de Economía (Reynolds, 2012).

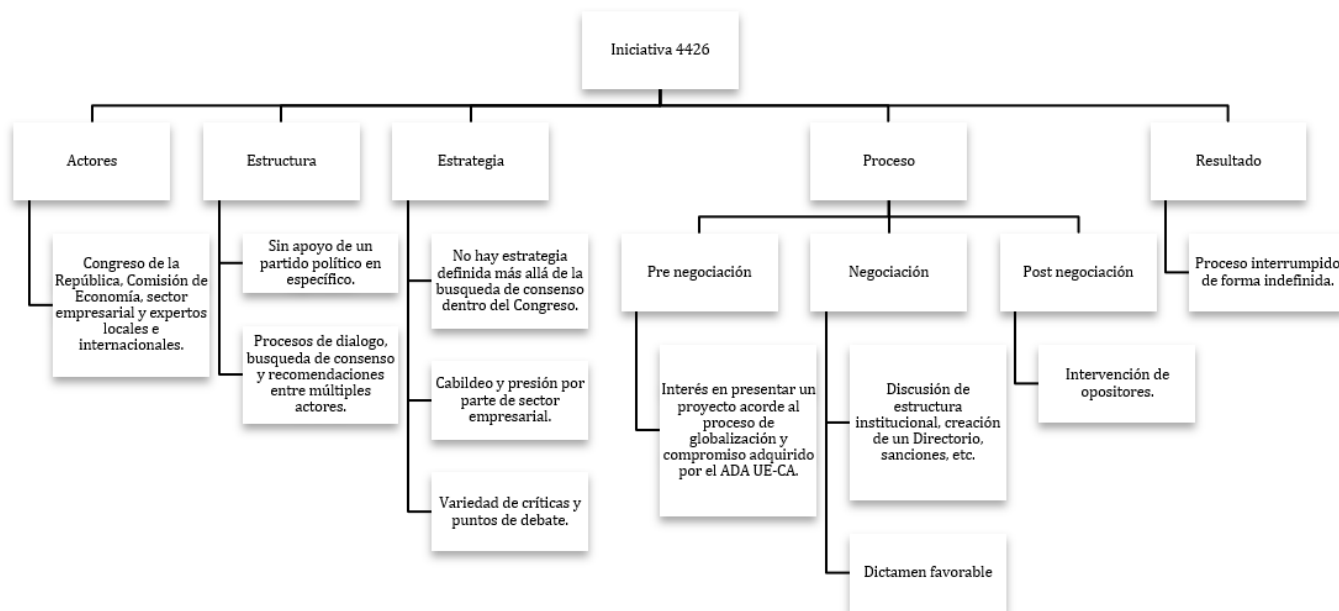
Pese a que la iniciativa contaba con gran cantidad de críticas y desacuerdos, la mayoría de los diputados dispusieron emitir dictamen favorable con el propósito de darla a conocer y continuar los trámites correspondientes. Quienes emitieron dictamen favorable fueron representantes del Partido Patriota, Viva, Creo, Unionista, Todos y otros independientes.

No obstante, como **etapa posterior**, la iniciativa estuvo cerca de ser discutida en el Congreso de la República, pero debido a que intervinieron diputados de otras bancadas, expertos locales y entidades internacionales, el proceso de aprobación como ley orgánica quedó interrumpido de forma indefinida (Benard, 2016).

Cabe recordar además que la iniciativa 4426 fue conocida a finales del gobierno de Álvaro Colom y estaba próximo de asumir el cargo Otto Pérez Molina, por lo que en parte esta iniciativa no avanzó por la falta de seguimiento de la nueva administración que incluso contrató una consultoría auspiciada por el BID para elaborar un borrador de ley de competencia.

Retomando las ideas de Guy Oliver sobre negociación política, en el siguiente gráfico se resumen los elementos del proceso de negociación de la iniciativa de ley 4426:

Ilustración 3. Elementos del proceso de negociación de la iniciativa de ley 4426



Fuente: Elaboración propia.

- **Proceso de negociación política de la iniciativa de ley 5074**

Por su parte, la iniciativa de ley 5074 tiene un proceso mucho más complejo. En la **etapa previa** se destaca que en el 2015 el BID, por medio del MINECO, apoyó a Guatemala en la formulación de una ley de competencia y su respectiva política. La firma Integrum fue la responsable de redactar la propuesta.

Esta consultora realizó una ronda de entrevistas profundas, en donde encontraron mucha apertura de los sectores económicos, académicos, políticos y sociales para diseñar una ley de competencia (Arrazola, El Ministerio de Economía siempre ha estado en manos del sector privado, 2016). No obstante, manifestaron sus preocupaciones que giraban en torno a dos cuestiones: primero, a que la autoridad de competencia fuera lo suficientemente autónoma para que aplicara de forma transparente e independiente la ley. Segundo, que el instrumento legal no diera cabida a mucha discrecionalidad y que lo convirtiera en un instrumento de arbitrariedad.

Seguidamente, hicieron un mapeo para conocer los compromisos internacionales de Guatemala en materia de competencia y establecer sus alcances (Arrazola, El Ministerio de Economía siempre ha estado en manos del sector privado, 2016). Luego identificaron todas las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la competencia, para determinar con qué contaba el país y si cumplía con

los compromisos y con las mejores prácticas que habían identificado. El resultado fue que Guatemala no cumple con sus compromisos internacionales, ni con las mejores prácticas de competencia.

Por lo tanto, la consultora elaboró un borrador del proyecto de ley tomando como referencia las legislaciones en México, Chile y El Salvador. Este primer borrador fue sometido a consideración de los actores involucrados, justo cuando asumió un nuevo ministro temporalmente, Jorge Méndez Herbruger, quien decidió no involucrarse y dejar el proyecto al siguiente gobierno. Desde este momento comienza a haber resistencia a lo planteado.

El siguiente ministro de economía, Rubén Morales, prácticamente desecha la propuesta de ley argumentando que era demasiado extensa y reglamentaria. Mientras que, Marcos Palma, de Integrum, contraargumenta que la propuesta fue redactada de esa manera por el interés de los agentes económicos de fortalecer la institucionalidad y cerrar la posibilidad de discrecionalidad y arbitrariedad.

En la **etapa principal**, el ministro Morales entonces elabora otro borrador de iniciativa de ley junto a sus viceministros Enrique Lacs Palomo y Giovanni Verbena de León, el asesor del despacho Carlos Ganddini, el director de Promoción de la Competencia, Álvaro Fernández, y Carmen Urizar Hernández, exministra de Energía y Minas y expresidenta de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Lo que hacen es prácticamente es una mezcla de artículos entre la iniciativa 4426 y la propuesta de ley de Integrum.

Tras finalizarlo, el MINECO entregó el borrador a tres diputados de la bancada que presidía el Congreso, el partido UNE. Estos diputados enviaron el borrador a la Dirección Legislativa el 11 de mayo de 2016 y el 17 de mayo del mismo año se dio a conocer ante el Pleno del Congreso la iniciativa 5074, para su posterior envío a la Comisión de Trabajo para su estudio, análisis y dictamen.

La Comisión de Trabajo creó una mesa técnica y llevó a cabo un proceso de diálogo a través de audiencias públicas en tres sesiones organizadas con tres grupos de actores vinculados a la actividad económica del país para recibir propuestas, observaciones y recomendaciones. Los tres grupos y sus integrantes fueron:

Tabla 6. Grupo de actores que participaron de las audiencias públicas durante el estudio y análisis de la iniciativa 5074

Instituciones públicas	Centros académicos, de investigación y consultoras privadas	Sector privado y sociedad civil
Ministerio de Finanzas (MINFIN)	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	Consejo Económico y Social (CES)
Ministerio de Economía (MINECO)	Centro de Competencia (CDC consultores)	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)

Instituciones públicas	Centros académicos, de investigación y consultoras privadas	Sector privado y sociedad civil
Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)	Centro de Estudios de Competencia (CEC)	Cámara de Industria de Guatemala (CIG)
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)	Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES)	Cámara de Finanzas
Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)	CECOMS
Superintendencia de Bancos (SIB)	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)	Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa)
	Instituto de Competencia (IDC)	Fundación 2020
	Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPN-USAC)	Autoridad del Mercado Mayorista (AMM)
	Instituto Guatemalteco de Economistas (IGE)	Asociación Nacional de Generadores (ANG)
	Universidad del Istmo (UNIS)	Cámara de Comercio de Guatemala (CCG)
	Universidad Rafael Landívar (URL)	GEH

Fuente: Iniciativa de ley 5074 (Dirección Legislativa, s.f.).

Asimismo, la Comisión de Trabajo recibió comentarios y sugerencias de actores internacionales como: la Comisión Económica de América Latina (Cepal), Comisión Nacional de los Mercados y Competencia de España (CMNC), Comisionada presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica de México (Cofece), asesores técnicos y funcionarios del Departamento de Justicia de los EE. UU., de la sección de Comercio Exterior de la División antimonopolio, entre otros.

La iniciativa fue revisada por la UNCTAD y una de las observaciones fue la debilidad que hallaron en cuanto a la autoridad encargada de ejecutar la ley y las herramientas que tendría esta autoridad para implementarla. Otros comentarios adicionales fueron realizados por parte de instituciones académicas y cámaras empresariales como: el Instituto de Derecho de la Competencia CIEN, ASAZGUA y otros.

Posteriormente, la Comisión de Trabajo presentó el dictamen favorable a la iniciativa el 7 de noviembre de 2016 y el proyecto de ley fue aprobado por el pleno del Congreso en tercera lectura, el 29 de noviembre de 2016. Es importante considerar que el plazo para aprobar una ley de competencia en Guatemala de acuerdo con el ADA UE-CA vencía el 30 de noviembre de 2016.

Cabe mencionar que la aprobación en tercera lectura de la iniciativa fue gracias a un acuerdo político que se hizo entre el presidente del Congreso y el diputado Javier Hernández de hacerlo de esta manera, para luego entrar a discusión en tercer debate, por artículos y redacción final el proyecto de decreto que dispone aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2017.

Posterior a la tercera lectura, de 2016 a 2017 la Comisión de Comercio Exterior del Congreso realizó una serie de reuniones con diputados de distintas bancadas y sectores sociales para buscar apoyo político y consenso para la aprobación de la iniciativa. De este proceso, surgieron 33 enmiendas, las cuales se conocieron el 16 de febrero de 2017. Más adelante, el 27 de febrero de 2018 se presentaron 15 nuevas enmiendas, y fue necesario emitir un nuevo dictamen por el número alto de modificaciones.

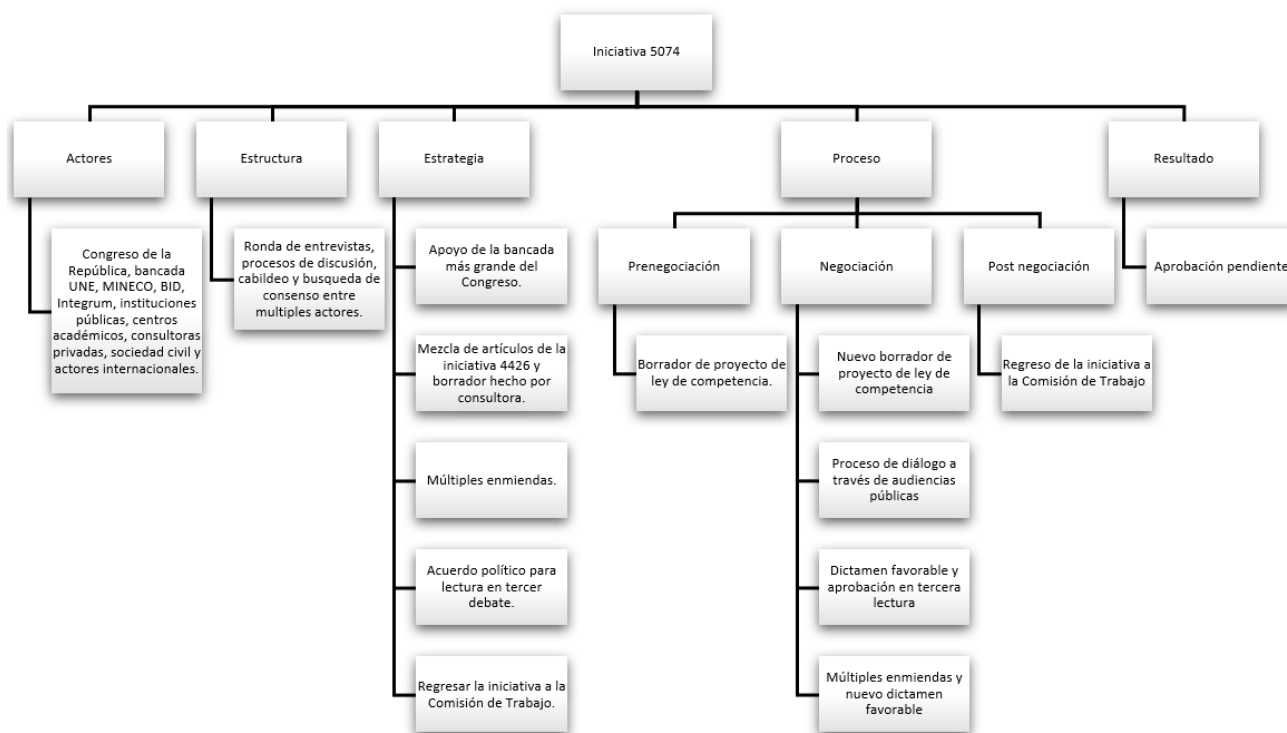
En la **etapa posterior**, el 9 de marzo de 2018, la Comisión presentó el Dictamen 1-2018, dictamen favorable con modificación a la ley 5074. Posteriormente la ley fue reconocida en primer debate en el pleno del Congreso de la República el 10 de abril de 2018, sin finalizar el proceso de aprobación hasta la fecha. Al contrario, el 24 de noviembre de 2021 se aprobó una moción privilegiada mediante la cual se regresó a la Comisión de Economía y Comercio Exterior la iniciativa de ley para un nuevo estudio y dictamen.

El envío de regreso a la Comisión se debió al interés de la administración de Malouf, mencionado en el capítulo anterior, como una estrategia para que la iniciativa siguiera en discusión y se realizaran ciertas actualizaciones tales como hacerla mucho más sencilla, menos regulatoria e incluir aspectos de comercio electrónico. Esto último ha sido criticado puesto que la ley busca garantizar las buenas conductas de los agentes en cualquier mercado y no es una ley para hacer comercio.

La administración de Malouf también pretendió modificar la autoridad encargada de ejecutar la ley, puesto que un factor que ha imposibilitado el avance de la aprobación de esta iniciativa es que al proponer la creación de una Superintendencia de Competencia se requiere de un voto por mayoría calificada. Esto, por lo tanto, dificulta la negociación en el Congreso pues debe haber cierto consenso en cuanto al contenido de la ley.

Finalmente, cabe mencionar que, de acuerdo con el representante de la CCG, la discusión se complica cuando se incorporan elementos ideológicos en iniciativas de ley, como precios mínimos o precios tope, que no tienen espacio en este tipo de legislaciones. Lamentablemente las negociaciones se entrampan en discusiones inútiles y se generan posturas extremas. El poder de incidencia de los sectores afectados por una ley de competencia no se traduce en generar condiciones para disminuir o evitar el efecto directo de artículos de una iniciativa de ley de competencia, sino en una postura extrema de evitar que se decrete una ley de competencia.

Ilustración 4. Elementos del proceso de negociación de la iniciativa de ley 5074



Fuente: Elaboración propia.

Por último, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, uno de los requisitos del ADA UE-CA es que los países miembros cuenten con una ley de competencia para que los actores económicos de ambas regiones compitan con reglas claras y justas. No obstante, de Centroamérica, Guatemala es el único país que no cuenta con una ley y por eso el tema en cuestión es de especial importancia. Cabe recordar que al terminarse la negociación del ADA UE-CA se previó un plazo de tres años, y aún se prolongó hasta 2021 para que Guatemala cumpliera con el requisito, pero el período ya venció.

Las consecuencias de un incumplimiento por parte de Guatemala de sus compromisos en materia de competencia no son del todo previsibles (Escolán y Schatan, 2017). Algunas de las posibles repercusiones son que la UE pueda sancionar económicamente al país, por medio de condicionar la importación de algunos productos provenientes de Guatemala, condicionar financiamientos y programas de apoyo.

A nivel nacional existe incertidumbre de qué pasará como resultado de incumplir con el requerimiento, sin embargo, no se ha activado ningún mecanismo de arbitraje o de sanciones en contra de Guatemala. El efecto ha sido más bien político, en cuanto a constante comunicación, insistencia y presión por su aprobación por parte de representantes de la UE en Guatemala y sus embajadas.

Como se mencionó, en términos de comercio puramente, el acuerdo está vigente y eso ha permitido un aumento significativo de los flujos comerciales entre ambas regiones, por lo que la falta de ley de competencia no está siendo determinante en ese sentido. Es más, ambas partes han liberado el 96% de las líneas arancelarias de productos agrícolas y el 100% de las líneas productos manufacturados (IIES-USAC, 2018). Según el Banco de Guatemala, en el año 2015 las exportaciones hacia Europa fueron de 8.9% y, para el 2017 incrementaron a 9.4% (IIES-USAC, 2018).

Cabe mencionar que, la Eurozona constituye el tercer destino, después de Centroamérica y los EE. UU., a donde se dirigen las exportaciones de Guatemala (representa el 10.4% de las exportaciones) (Banco de Guatemala, 2022). También, la Eurozona es la quinta ubicación desde donde provienen las principales importaciones de Guatemala, después de los EE. UU., la República Popular de China, Centroamérica y México, representando el 6.9% de las importaciones (Banco de Guatemala, 2022).

Al momento se puede decir entonces que la ley de competencia es más una condición práctica y de garantía para la inversión para que quienes vienen del exterior y quieran invertir en la región puedan asegurarse que van a competir con las mismas reglas.

Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas realizadas, en el marco del ADA UE-CA, los países de Centroamérica que sí cuentan con ley de competencia no tienen beneficios adicionales en comparación con Guatemala. Y esto en parte se debe a que Guatemala, como un mercado en su totalidad, es un país que tiene gran apertura al exterior. En términos de aranceles, por ejemplo, el promedio es de 4 a 5%, lo cual es bastante bajo y beneficioso para los inversionistas extranjeros.

Cabe destacar el caso de Costa Rica, que no hace mucho tiempo hicieron modificaciones a su ley de competencia, haciéndola más robusta debido a un compromiso internacional. Este compromiso fue derivado de que Costa Rica estaba ingresando a la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), y esta les exigió un estándar de ley de competencia muchísimo más alto. Este ejemplo es importante pues, a pesar de que Guatemala no ha sufrido un efecto negativo como consecuencia del incumplimiento al ADA UE-CA, sí se está quedando atrás en cuanto a estándares y oportunidades de participación internacional.

VII. Conclusiones

En el marco de la globalización que ha supuesto nuevos retos para las economías globales, Guatemala se enfrenta al reto de aprobar una ley de competencia que se ha venido proponiendo desde hace más de dos décadas. El país tiene compromisos nacionales e internacionales en materia de competencia, sin embargo, hasta el momento no ha habido un interés legítimo favorable por desarrollar principios constitucionales con suficiente apoyo político para aprobar una ley de competencia. A continuación, se presentan las principales conclusiones de esta investigación.

7.1.1. Caracterización de intereses en los procesos de negociación de ley de competencia

A nivel nacional existe una diversidad de intereses que complican el proceso de negociación y aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala. Quienes están a favor de una ley de competencia defienden la necesidad de contar con un instrumento jurídico acorde a las necesidades económicas y que respalde las relaciones comerciales internacionales, cumplir con el compromiso adquirido por el ADA UE-CA y otros tratados internacionales, promover mejores servicios y productos en el mercado local, incrementar la eficiencia del aparato productivo y combatir comportamientos anticompetitivos tales como el abuso de posición monopolística.

Por otro lado, los sectores expresamente opuestos como el azucarero, cafetero, avícola, licores, cemento, electricidad, combustibles y telecomunicaciones buscan mantener el statu quo, defender la no intervención del Estado en la economía nacional y evitar que surja una autoridad que sea instrumento de persecución política y económica de actores no alineados al gobierno. Algunos de estos sectores argumentan que la ley de competencia no les debería de aplicar pues ya cuentan con leyes sectoriales.

Además, los intereses de actores internacionales también tienen un efecto directo en el proceso de negociación. La UE es la principal contraparte interesada en que todos los países de Centroamérica cuenten con una ley de competencia y se forme una normativa regional en materia de competencia. Por otro lado, EE. UU., también apoya la adopción de la ley de competencia pero que sea más parecida a la de ellos y no a la de la UE. Esto lo que genera es un choque de intereses entre los principales actores internacionales que promueven la ley.

7.1.2. Comparación de los procesos de negociación de la iniciativa 5074 y la iniciativa 4426

Del proceso de negociación de las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 se puede destacar que no hay claridad de una estructura mínima y estrategia clara a seguir por parte de los actores involucrados. Una de las causas de esto es que las iniciativas no tienen incorporada una visión, mecanismo y proceso que permita evaluar el impacto en el bienestar social y económico al remover prácticas anticompetitivas. Además, que la competencia no tiene una valoración de común acuerdo y hay mucha desagregación de intereses.

Si bien es cierto que el ADA UE-CA ha impulsado la negociación de esta ley, a nivel nacional ningún actor ha tomado un rol permanente para impulsar su aprobación. En el 2016 se logró alcanzar un punto de la negociación favorable pues se aprobó la iniciativa en tercera lectura ante el Congreso. No obstante, esto se debió a un acuerdo político y al no haber otro factor de peso el proceso no avanzó más.

Entre los factores que han permitido a la iniciativa de ley 5074 avanzar más que la 4426 se encuentra el apoyo del partido UNE que ha tuvo un liderazgo político fuerte debido a su mayoría en el Congreso; cumplir con los plazos de tiempo establecidos por el ADA UE-CA; el tiempo y recurso invertido para la elaboración de borradores de ley de competencia; y las múltiples enmiendas que han mantenido en pie la negociación de los artículos, incluso ahora, a pesar de que regresó a la Comisión de Trabajo tiene otra oportunidad de seguir en discusión.

7.1.3. Contraste de los efectos económicos y políticos de contar o no contar con una ley de competencia en el marco del ADA-UECA

Por último, no se avizoran efectos económicos y políticos negativos para Guatemala por incumplir con el ADA UE-CA. Es más, los países de Centroamérica que sí cuentan con ley de competencia no tienen beneficios adicionales en comparación con Guatemala. El acuerdo comercial está vigente y eso ha permitido beneficios en el intercambio comercial entre ambas regiones, por lo que la falta de ley de competencia no ha tenido una consecuencia negativa.

No obstante, no se deben ignorar las posibles repercusiones a mediano y largo plazo por la falta de adoptar una ley de competencia, que pueden ser que la UE sancione económicamente al país por medio de condicionar la importación de ciertos productos, que Guatemala se quede fuera de un tratado centroamericano de competencia y que el país se quede rezagado en comparación con las demás economías del sistema internacional.

VIII. Bibliografía

- Ahlborn, M., & Schweickert, R. (2018). *Public Debt and Economic Growth – Economic System Matter*. Heidelberg: r, International Economics and Economic Policy. Récupéré sur <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/232078/1/2018-accepted%20version-Public%20Debt%20and%20Economic%20Growth.pdf>
- Arrazola, C. (2016). *El Ministerio de Economía siempre ha estado en manos del sector privado*. Récupéré sur Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-ministerio-de-economia-siempre-ha-estado-en-manos-del-sector-privado>
- Arrazola, C. (2016). *Plaza Pública*. Récupéré sur “No somos condescendientes con el sector empresarial, sino que favorecemos la economía de mercado”: <https://www.plazapublica.com.gt/content/no-somos-condescendientes-con-el-sector-empresarial-sino-que-favorecemos-la-economia-de>
- Banco de Guatemala. (2022). *Nota al Comercio Exterior*. Récupéré sur <http://www.banguat.gob.gt/page/nota-al-comercio-exterior>
- Benard, L. P. (2016). Ensayo sobre perspectiva económica y el derecho de la competencia en Guatemala. *Derecho Competencia*. Récupéré sur <https://centrocedec.files.wordpress.com/2010/06/4-ensayo-de-perspectiva.pdf>
- Cann, O. (2016). *¿Qué es la competitividad?* Récupéré sur World Economic Forum: <https://es.weforum.org/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/>
- Comission of the European Communités. (1993). *XXIIInd Report on Competition Policy*. XXVIth General Report on the Activities of the European Communities. Récupéré sur <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d406e5bd-53a6-4642-b7f9-00c2abb4d01b>
- Dabbah, M. M. (2003). *The internationalisation of Antitrust Policy*.

- Department of Economic and Social Affairs. (2009). *Rethinking Poverty. Report on the World Social Situation 2010*. United Nations. Récupéré sur <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>
- Dirección de Promoción de Competencia. (2006). *Economía y libre mercado*. MINECO. Récupéré sur https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Inversion%20y%20Competencia/economia_y_libre_competencia.pdf
- Dirección de Promoción de la Competencia. (2004). *La libre competencia en mercados globalizados*. Guatemala: Ministerio de Economía.
- Dirección Legislativa. (s.d.). *Congreso de la República de Guatemala*. Récupéré sur Iniciativa 4426 que dispone aprobar Ley de Competencia: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/iniciativas/Registro4426.pdf
- Dirección Legislativa. (s.d.). *Congreso de la República de Guatemala*. Récupéré sur Iniciativa 5074 que dispone aprobar Ley de Competencia: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5245#gsc.tab=0
- Escolán, C., & Schatan, C. (2017). *Panorama y retos de la política de competencia en Centroamérica*. Naciones Unidas. Récupéré sur https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40014/4/S1700446_es.pdf
- Experto1. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) OMC.
- Experto10. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República de Guatemala.

- Experto11. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) Agexport.
- Experto12. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) CGAB.
- Experto13. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) CCG.
- Experto14. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) Diputado del Congreso de la República de Guatemala.
- Experto2. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) ASIES.
- Experto3. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) Unión Europea en Guatemala.
- Experto4. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) ICE.
- Experto5. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) ProChile.

- Experto6. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) Integrum.
- Experto7. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) Columnista de opinión EIPeródico.
- Experto8. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) CIEN.
- Experto9. (2022). Proceso de negociación política en torno a las iniciativas de ley de competencia 4426 y 5074 en Guatemala durante el periodo de 2011 a 2022. (A. De-León, Intervieweur) ICEFI.
- Ezrachi, A. (2006). *Sponge*. Journal of Antitrust Enforcement. Récupéré sur <https://ssrn.com/abstract=2572028>
- Faure, G. O., & Diaz, A. (1992). *Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario*. Universidad Nacional Autónoma de México. Récupéré sur <https://www.jstor.org/stable/3540987?seq=1>
- Federal Trade Commission. (2022). *Statement Regarding Termination of Lockheed Martin Corporation's Attempted Acquisition of Aerojet Rocketdyne Holdings Inc.* Récupéré sur <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/02/statement-regarding-termination-lockheed-martin-corporations-attempted-acquisition-aerojet>
- Fidler, D. (1992). *Competition Law and International Relations*. Maurer School of Law: Indiana University. Récupéré sur https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2129/?utm_source=www.repository.law.indiana.edu%2Ffacpub%2F2129&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Gerber, D. J. (2010). *Global Competition. Law, markets and globalization*. Oxford.

- Hartmann, T. (2020). *The Hidden History of Monopolies : How Big Business Destroyed the American Dream*. California: Berrett-Koehler Publishers.
- Hernández, E. (2008). *Interpretación y análisis de los procesos de negociación: aportes desde la ciencia política*. Universidad de Costa Rica. Récupéré sur <https://www.redalyc.org/pdf/729/72912553006.pdf>
- Hoegen, M. V. (1999). *La economía social de mercado: ¿una opción para Guatemala?* Universidad Rafael Landivar. Récupéré sur <https://www.url.edu.gt/publicacionesurl/pPublicacion.aspx?pb=267>
- Hoffmann, S. (1963). *Roussaeu on War and Peace*. The American Political Science Review.
- IIES-USAC. (2018). *Dilación en la Aprobación de la Iniciativa de ley 5074*. Récupéré sur <http://iies.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/11/Bolet%C3%ADn-No.-11-noviembre-2018.pdf>
- Joekes, S., & Evans, P. (2008). *Competencia y Desarrollo. El poder de los mercados competitivos*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Karns, M., & Mingst, K. (2004). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers.
- Lampert, H. (1990). *El Orden Económico y Social de la República Federal de Alemania*. Colombia: Unión Editorial .
- Leidenz, C. C. (2000). *Diseño de un modelo de abogacía de la competencia en el contexto de la implantación de las políticas de competencia en América Latina*. UNCTAD. Récupéré sur https://unctad.org/es/system/files/official-document/itcdclpmisc12_sp.pdf
- Long, D. (2014). *J. A. Hobson's Approach to International Relations: An exposition and critique*. Michigan: ProQuest.
- Mancilla, C. G. (2015). *Ley de la competencia ideal según los principios de la economía social de mercado y caso de Guatemala*. ASIES. Récupéré sur <http://www.asies.org.gt/ley-de-la-competencia-ideal/>

- Maynez, E. G. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. Editorial Porrúa. S. A. Récupéré sur <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/7b4d486d917ba42ff21a36b27b0b41cc.pdf>
- MINECO. (2016). Guatemala Política Económica 2016-2021. Crecimiento económico incluyente y sostenible. MINECO. Récupéré sur https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/politica_economica_2016-2021_0.pdf
- MINECO. (2018). *Ministerio de Economía*. Récupéré sur Comisión de Economía da dictamen favorable a Ley Proguatemala: <https://www.mineco.gob.gt/comisi%C3%B3n-de-econom%C3%ADa-da-dictamen-favorable-ley-proguatemala>
- Miranda, A., & Gutiérrez, J. (2007). *Historia del derecho de la competencia*. Santa Cruz: Revista Boliviana de Derecho.
- Motta, M. (2018). Política de competencia. Teoría y práctica.
- Norton Rose Fulbright. (2021). *Competition law fact sheet*. Shangai Pacific Legal .
- Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. Public Affairs.
- OECD. (2022). *OECD Competition Trends 2022*. Récupéré sur <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-trends-2022.pdf>
- Pfetsch, F. R. (2007). *Negotiating Political Conflicts*. Palgrav Macmillan.
- PRONACOM. (s.d.). *PRONACOM*. Récupéré sur Sobre PRONACOM: <https://www.pronacom.org/sobre-pronacom/>
- Resico, M. F. (2010). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Konrad Adenauer Stiftung. Récupéré sur https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=22412104-f255-886e-178f-8b32bf5bce06&groupId=252038
- Reynolds, L. (2012). *Una ley de competencia que legitima los monopolios*. Récupéré sur Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/una-ley-de-competencia-que-legitima-los-monopolios>

- Santiesteban, S. M. (2008). *La figura del trust en los Estados Unidos de América*. InDret. Revista para el análisis del derecho. Récupéré sur https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/536_es.pdf
- Scitovsky, T. (2013). *Welfare & Competition*. Routledge.
- Sodupe, K. (2002). *La estructura del poder del sistema internacional*. Fundamentos. Récupéré sur https://books.google.com.gt/books?id=8fT9lyfzqekC&pg=PA33&dq=anarqu%C3%ADa+en+el+sistema+internacional&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwi50e-pz5T4AhWVGdQIHQ_IAAQ6AF6BAgDEAI#v=onepage&q=anarqu%C3%ADa%20en%20el%20sistema%20internacional&f=false
- Stiglitz, J. (2002). *Competition and Competitiveness in a New Economy* (éd. Heinz Handler and Christina Burger). Austrian Federal Ministry for Economic Affairs and Labour. Récupéré sur https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1462/Stiglitz_CompetitionCompetitiveness.pdf
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. TAURUS.
- UNCTAD. (2000). *Diseño de un modelo de abogacía de la competencia en el contexto de la implantación de las políticas de competencia en América Latina*. Naciones Unidas. Récupéré sur https://unctad.org/es/system/files/official-document/itcdclpmisc12_sp.pdf
- UNCTAD. (2004). *Competition, competitiveness and development: lessons from developing countries*. Naciones Unidas.
- UNCTAD. (2020). *Ley Tipo de Defensa de la Competencia*. Naciones Unidas.
- Vázquez Godina, J., & González Cruz, S. (2015). *El Estado y las Relaciones Internacionales*. Tirano lo Blanch.
- Velaochaga, T., & Herbert, E. (2016). *Competencia y regulación*. Derecho PUCP. doi:10.18800/derechopucp.201601.004

Wardhaugh, B. (2013). *Cartels, Markets and Crime : A Normative Justification for the Criminalisation of Economic Collusion*. Nueva York: Cambridge University Press.

Wish, R., & Bailey, D. (2012). *Competition Law* (éd. Séptima). Oxford.

Yuan, L. (2019). *As Huawei Loses Google, the U.S.-China Tech Cold War Gets Its Iron Curtain*.

Récupéré sur The New York Times:

<https://www.nytimes.com/2019/05/20/business/huawei-trump-china-trade.html>

IX. Anexos

Anexo 1. Guía de preguntas de entrevista

Universidad del Valle de Guatemala
Facultad de Ciencias Sociales
Relaciones Internacionales
Estudiante: Ammy Margarita De León Paz



Entrevista

Tesis de grado: Contexto actual de Guatemala en materia de una Ley de Competencia.

Objetivo general: Analizar los procesos de negociación de propuestas de ley de competencia en Guatemala y sus efectos en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA) durante el período de 2012 a 2022.

1. Según su criterio ¿cuál es el estado de la competencia en Guatemala?
2. ¿Cuáles son los principales retos que existen para la aprobación de una ley de competencia en Guatemala?
3. ¿Cuál es su opinión sobre el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala, en el marco del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA-UECA)?
4. ¿Cuáles considera que han sido los principales intereses nacionales, tanto públicos y privados, que influyen en el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala?

5. ¿Cuáles considera que han sido los principales intereses internacionales, tanto públicos como privados, que influyen en el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala?
6. ¿Qué actores considera que han sido de mayor relevancia durante los procesos de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala? ¿Por qué?
7. ¿Qué diferencias considera que han sido más relevantes en el proceso de negociación de las iniciativas de ley 4426 y 5074?
8. ¿Por qué razones considera que la iniciativa de ley 5074 ha avanzado más que la iniciativa de ley 4426?
9. ¿Cómo ha funcionado la ley de competencia en los demás países de Centroamérica, en el marco del ADA-UECA? ¿Cuentan con más beneficios?
10. ¿Conoce si existe alguna consecuencia económica o política para Guatemala al incumplir con el ADA-UECA por no tener una ley de competencia?
11. ¿Qué haría de diferente en el proceso de negociación de una propuesta de ley de competencia en Guatemala?

Anexo 2. Consentimiento informado



CONSENTIMIENTO INFORMADO



Estimado/a Profesional/Especialista:

Usted ha sido invitado/a a participar en una entrevista para contribuir a la elaboración de la tesis de grado titulada "Contexto actual de Guatemala en materia de una Ley de Competencia", de Ammy Margarita De León Paz, estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Del Valle de Guatemala. El objetivo general de esta investigación es analizar los procesos de negociación de una ley de competencia en Guatemala durante el período de 2013 a 2022.

Su participación es voluntaria y declinarla no representará ninguna repercusión para su persona. Consistirá en responder una serie de preguntas relacionadas al tema, las cuales se enviarán con antelación por correo electrónico. Después de que usted acceda participar y haya firmado este consentimiento informado, la entrevista se realizará de forma virtual (a menos que se haya convenido de manera presencial) por la plataforma Zoom, desde la cuenta institucional de la estudiante; se grabará (si usted lo autoriza, en Zoom o con grabadora digital en caso de situación presencial) y durará alrededor de 30 minutos. Durante la entrevista puede haber énfasis en algún tema específico, esto variará dependiendo de su experiencia. En este estudio participarán en la entrevista alrededor de 15 personas.

La información obtenida en la entrevista será confidencial y anónima, y sólo se utilizará para la investigación de la tesis referida. La transcripción de la entrevista (o las notas sobre la misma) será analizada únicamente por la estudiante y su asesora de tesis. Firmar este

consentimiento no restringe sus derechos y puede decidir retirarse del proceso en el momento que lo desee. Su participación en esta investigación no le implicará ninguna compensación económica, pero los beneficios asociados a la investigación incluyen una mayor comprensión sobre la ley de competencia en el país.

DECLARACIÓN DEL PARTICIPANTE

Yo acepto participar de forma voluntaria y anónimamente en la investigación de tesis, "Contexto actual de Guatemala en materia de una Ley de Competencia", a cargo de Ammy Margarita De León Paz, estudiante de la licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad del Valle de Guatemala, con carné No. 18593.

Identificación de nombre, cargo e institución

_____ Deseo que se me identifique con nombre, cargo y afiliación institucional en la sección de agradecimientos de la tesis¹¹.

_____ Deseo que mi información se maneje de forma confidencial y anónima en todas las secciones del trabajo.

Al firmar este consentimiento usted accede participar en este estudio y confirmar que usted leyó y que se le explicaron los detalles del estudio contenidos en este formulario, que usted tuvo la oportunidad de hacer preguntas y se las respondieron, y recibió una copia de este consentimiento informado.

Iniciales del participante y pseudónimo

Fecha:

¹¹ Por motivo de confidencialidad los agradecimientos no se encuentran en el texto de la tesis.

Investigadora

Fecha:

Estoy de acuerdo en que se grabe la entrevista en audio para luego ser transcrita y analizada.

Iniciales del participante y pseudónimo

Fecha:

Investigadora

Fecha: