

ORD. N° 390/553

ANT. : Consulta de la Compañía Sudamericana de Vapores S.A. sobre licitación de acciones de la Compañía de Navegación Interoceánica S.A.

MAT. : Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 5 AGO. 1983

DE : COMISION PREVENTIVA CENTRAL

A : SEÑOR  
ANTONIO PEDRALS GARCIA DE CORTAZAR  
MONEDA N° 970 PISO 11  
SANTIAGO

1.- La Compañía Sudamericana de Vapores S.A., en adelante C.S.A.V., expresa que la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ha convocado a una nueva licitación pública, nacional e internacional, para la venta del 92,91% del capital accionario de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A., en adelante C.C.N.I., luego que declarara desierta, mediante Resolución N° 332, de 13 de Octubre de 1982, una licitación anterior de dichas acciones.

Expresa la recurrente que es su propósito participar en la nueva licitación, por lo cual requiere de esta Comisión que declare que una eventual adjudicación a su favor de las referidas acciones se conforma con las disposiciones del Decreto Ley N° 211, de 1973, que aprueba normas para la defensa de la libre competencia.

2.- La Compañía consultante fundamenta su solicitud en los siguientes antecedentes:

2.1.- La H. Comisión Resolutiva, mediante Resolución N° 131, de 30 de Septiembre de 1982, autorizó la participación de C.S.A.V. en la anterior licitación de estas mismas acciones, convocada por la Corporación de Fomento de la Producción, declarando expresamente que su compra por parte de esa Empresa es un acto lícito en razón de que no provoca una restricción de la libre competencia en el tráfico marítimo.

A su juicio, el fallo favorable de esa H. Comisión mantiene plena vigencia, porque la naturaleza de la operación de compra que ahora se proyecta y los factores que le sirven de fundamento no han variado sustancialmente.

Agrega dicha empresa, sin embargo, que ha debido requerir un nuevo pronunciamiento acerca de esta materia, en atención a que la Fiscalía Nacional Económica ha solicitado a la Comisión Preventiva Central que formule una prevención a la Corporación de Fomento de la Producción, en el sentido de que no pueden participar en la licitación ni adjudicarse las acciones de C.C.N.I., ni C.S.A.V. ni ninguna otra empresa que sea miembro de las Conferencias Marítimas existentes en los tráficos que actualmente atiende la sociedad cuyas acciones se van a licitar.

Expresa que, si bien la Comisión Preventiva Central no acogió dicha solicitud, limitándose a solicitar a la Corporación de Fomento de la Producción que informe sobre la individualización de las personas naturales o jurídicas interesadas en la licitación, y que cumplen con los requisitos exigidos en sus bases, para los efectos de revisar nuevamente la situación originada con esta licitación, C.S.A.V. ha estimado del caso reiterar los antecedentes que justifican su interés en dicha licitación, y la legitimidad de los mismos.

2.2.- Estima que, desde un punto de vista legal, la compra de acciones es completamente lícita y, además, conveniente para los intereses de la Marina Mercante Nacional y de la economía chilena en general.

Agrega que la posibilidad de que C.S.A.V. participe es un factor positivo para los intereses del Estado, toda vez que surgen mejores expectativas para el precio que, en definitiva, se obtendrá por las acciones licitadas.

Señala que por la compra proyectada por C.S.A.V. no se constituye un monopolio ni se restringe la competencia y que, por el contrario, constituiría un factor positivo para afrontar la competencia extranjera, justificándose también desde el punto de vista financiero-institucional de las empresas respectivas.

2.3.- Desde el punto de vista de las actividades comerciales que implica esta operación, señala que es preciso marginar el servicio de cabotaje (que C.C.N.I. no efectúa) y, también, los servicios al exterior donde no hay participación de ambas Compañías. Estos últimos servicios son los siguientes: Servicio Norteamérica Pacífico; Servicio Chile-Brasil; Servicio Sud-Africa y Transportes automóviles Japón-Perú-Chile.

Los servicios en los que compiten las dos Compañías son los siguientes: Servicio Lejano Oriente; Servicio Norteamérica (Costa Este y Golfo de México); Servicio Norte Europa y Servicio Mediterráneo.

En cuanto al porcentaje de carga transportada, manifiesta que las dos Compañías nacionales sumadas, en ninguno de los servicios, alcanzan a transportar el 50% de la carga total. Así, no sólo no se constituye un "monopolio" sino que, ni siquiera, se logra una "posición dominante", ya que las dos empresas no están en condiciones de controlar la oferta total y ni siquiera mayoritaria de los fletes marítimos.

Respecto del número de Compañías que compiten, adjunta un cuadro anexo que indica el número de empresas que cubren los respectivos tráficos, mostrando que la mayor parte de ellas no son chilenas, por lo que las dos Compañías nacionales están también, desde este punto de vista, en posición minoritaria. A su vez, para apreciar las dimensiones de las Compañías competidoras, y la importancia de las empresas extranjeras, incluye un informe sobre las naves con que cuentan algunas de estas empresas, junto con el tonelaje y el número de sus trabajadores, lo que demostraría que aún sumando las posibilidades de C.S.A.V. y C.C.N.I. (que totalizan 26 naves, 451.000 toneladas y 1.100 trabajadores), su magnitud e importancia es muy inferior a cualquiera de las competidoras extranjeras.

Se agrega, asimismo, que la posible dinámica del mercado en ningún caso puede hacer presumir una disminución o desaparición de la fuerte competencia extranjera que actualmente existe. Por el contrario, los antecedentes disponibles hacen pensar que esta competencia seguirá en aumento.

En relación con la participación en las Conferencias de fletes señala que en la actualidad tanto C.S.A.V. como C.C.N.I. forman parte de la Conferencia Japonesa (Lejano Oriente) y que las otras Conferencias -a las que pertenecen C.S.A.V.- no comprenden a todas las líneas competidoras, de modo que siempre subsistiría la diferencia entre conferenciadas y no conferenciadas.

2.4. Señala C.S.A.V. que la eventual adjudicación de las acciones de C.C.N.I. no produciría restricciones a la libre competencia en los tráficos marítimos.

En su concepto, una manera de medir las eventuales limitaciones a la libre competencia puede ser refiriéndose sólo a las compañías chilenas, lo que es erróneo y fragmentario si se considera que en estos casos se trata de competencia de compañías nacionales extranjeras, siendo estas últimas no sólo mucho más numerosas sino que considerablemente más poderosas, tal como se ha señalado precedentemente. Por ello reitera la validez de la doctrina sustentada por la H. Comisión Resolutiva, de que atendida la apertura al comercio exterior vigente no es posible prescindir de la competencia extranjera como factor regulador del mercado interno y, en consecuencia, la mayor o menor competencia no puede reducirse sólo a las naves nacionales sino que, dicha competencia debe medirse considerando la totalidad del flete marítimo, cualquiera que sea la nacionalidad de las empresas involucradas en este tráfico.

Se agrega que la posible vinculación entre C.S.A.V. y C.C.N.I. no privará a los usuarios de alternativas de transporte, ni tampoco significaría un aumento de los precios. Por el contrario, la subsistencia del esquema actual puede llevar a producir esos efectos, no proviniendo de las empresas nacionales sino de las extranjeras que, en número mayoritario y con gran poder, intervienen en los tráficos que interesan a C.C.N.I. y C.S.A.V.

En cuanto a la influencia que en el transporte marítimo ejercen las Conferencias de Fletes, expresa la recurrente que no todas las compañías competidoras están conferenciadas, de modo

que siempre subsistiría la competencia de empresas conferenciadas y no conferenciadas. Entre estas últimas procede, por otra parte, considerar tanto a las compañías que compiten con servicio directo, como aquéllas que lo hacen con un sistema de transbordo, en combinación con terceras compañías.

Asimismo, hace presente que la participación de las compañías nacionales en Conferencias donde actúan compañías extranjeras no significa que no exista competencia entre ellas. El marco de una Conferencia es el de un convenio en que cada compañía es "parte", al igual que en cualquiera otra negociación, todo ello con la fuerza y el poder que deriva de sus propias características. De ahí que la existencia de una Conferencia no haga desaparecer la oposición entre las diversas compañías, y ella siga siendo particularmente grave cuando existen diferencias de tamaño y de entidad económica.

Se señala, por otra parte, que según antecedentes que obran en su poder, los tonelajes de C.S.A.V. y C.C.N.I., incluyendo filiales, son los siguientes: C.S.A.V.: 299.192 TDW y C.C.N.I.: 151.990 TDW, en circunstancias que el tonelaje total de las demás compañías nacionales es de 643.745 TDW.

Considerando que los tonelajes de C.S.A.V. y C.C.N.I. alcanzan en total la cantidad de 451.182 TDW., debe tenerse presente que dicho tonelaje conjunto representa sólo el 41% del tonelaje nacional ( el cual alcanza en total a 1.094.927 TDW), lo que hace imposible la constitución de un monopolio o de una posición dominante en el comercio marítimo nacional.

3.- Por Oficio N° 347 de 24 de Mayo de 1983, el señor Fiscal Nacional había requerido de esta Comisión una medida de prevención destinada a evitar la participación de C.S.A.V. y de otras empresas afiliadas a las Conferencias Marítimas existentes en los mismos tráficos a que pertenece C.C.N.I., en la licitación convocada por la Corporación de Fomento de la Producción, por estimar que la eventual adjudicación de sus acciones en beneficio de estas empresas restringiría la competencia que actualmente existe en dichos tráficos.

Por Oficio N° 382/359, de 7 de Julio de 1983, esta Comisión se pronunció sobre la solicitud del señor Fiscal Nacional, acordando requerir a la Corporación de Fomento de la Producción que, inmediatamente después de cerrado el período de precalificación de oponentes, le comunique la individualización de los que cumplen con los requisitos establecidos en las bases, y que están en condiciones de adjudicarse, total o parcialmente, las acciones licitadas, a fin de efectuar un nuevo análisis acerca de los efectos que podría producir dicha adjudicación en la competencia en el transporte marítimo.

4.- Por Oficio Ord. N° 04330, de 8 de Julio de 1983, el señor Ministro Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción informa acerca de esta licitación, y acompaña diversos antecedentes relacionados con los oponentes y con los servicios que presta la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A.

5.- En sesión de 26 de Julio de 1983, esta Comisión dió audiencia a los señores Antonio Pedrals y Juan Fernando Weidele, por Compañía Sudamericana de Vapores S.A. y a don Rufino Echevarría, por Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A. quienes proporcionaron a esta Comisión diversos informes sobre los tráficos marítimos que realizan dichas empresas.

6.- Para resolver sobre el requerimiento del señor Fiscal Nacional contenido en su Oficio N° 347, de 24 de Mayo pasado y dar respuesta a la consulta formulada por la Compañía Sudamericana de Vapores S.A. sobre la misma materia, esta Comisión debe expresar, en primer término, que comparte la opinión del señor Fiscal Nacional, en cuanto a que la Resolución N° 131, de 30 de Septiembre de 1982, de la H. Comisión Resolutiva, que revocó un dictamen de esta Comisión Preventiva Central, no impide que ésta pueda emitir un nuevo pronunciamiento, igual o distinto del anterior, sobre la materia.

Ello, en razón de las siguientes consideraciones:

a) La decisión de la H. Comisión Resolutiva, con-

tenida en la resolución citada, fue un pronunciamiento recaído en una materia en que no hubo contienda entre partes.

b) La actual licitación a que ha convocado la Corporación de Fomento de la Producción para adjudicar las acciones de C.C.N.I. difiere de la anterior convocatoria que fuera declarada desierta por esa Corporación por Resolución N° 332, de fecha 13 de Octubre de 1982. El actual llamado constituye una propuesta pública distinta e independiente de la anterior, como lo demuestran los nuevos requisitos establecidos en las bases de la actual licitación, relacionados con el proceso de pre-calificación de los oponentes, la fijación de un valor de referencia de la empresa objeto de la licitación, estimado en US\$ 10.000.000, y la aceptación de ofertas por un mínimo del 1% de las acciones, con el objeto de permitir la parcialización de la propiedad de la empresa.

c) Los presupuestos de hecho que sirven de antecedente a la Resolución N° 131, de 1982, de la H. Comisión Resolutiva, en cuya virtud se declaró que la eventual adjudicación de las referidas acciones en favor de la C.S.A.V. no contravenía la legislación aprobada por el Decreto Ley N° 211, de 1973, son también diferentes de los que concurren respecto de la actual licitación.

En efecto, consta de autos que, a la fecha de la dictación de la citada resolución N° 131 de la H. Comisión Resolutiva, C.C.N.I. no efectuaba servicios en la ruta de la costa atlántica de los Estados Unidos ni en las rutas a Europa y al Mediterráneo, las que sólo empezó a servir a partir de Noviembre de 1982 y comienzos de 1983, respectivamente. Por ello, el pronunciamiento de la H. Comisión Resolutiva se refirió sólo a los tráficos al Japón y al Extremo Oriente, únicas rutas que a esa fecha compartían ambas empresas. Como en el tráfico al Japón todas las empresas actúan dentro de Conferencias, y en consecuencia, no existe competencia entre ellas, y en el caso de las rutas al Extremo Oriente, al no existir este tipo de organizaciones, las empresas compiten libremente, la eventual adjudicación de las acciones de C.C.N.I. por parte de C.S.A.V. no produciría el efecto de alterar la situación existente en dichas rutas, en los términos señalados por la H. Comisión Resolutiva.



C.C.N.I., a su vez, cubre este tráfico mediante un convenio con la empresa Sea-Land, que no integra ninguna Conferencia, lo que le permite fijar independientemente sus tarifas y condiciones de los fletes. Mediante ese convenio Sea-Land transporta contenedores recogidos en los principales puertos europeos y los conduce hasta los Estados Unidos, desde cuyo país son trasladados a los barcos de la C.C.N.I., empresa que los transporta a Chile.

8.- Ahora bien, las Conferencias Marítimas constituyen la agrupación de dos o más empresas navieras que prestan servicios regulares de transporte internacional de carga, en una o varias rutas marítimas de determinados límites geográficos y que han concertado un acuerdo obligatorio para sus asociados, destinado a uniformar las tarifas y demás condiciones de transporte regular. En algunos casos, convenios o acuerdos más restringidos, entre empresas conferenciadas, distribuyen las cargas y las frecuencias de los recorridos.

Por definición, y sobre todo en atención a que las Conferencias son básicamente acuerdos interempresas para uniformar precios y regular el reparto y asignaciones de zonas y recorridos, su existencia y sus prácticas comerciales son monopólicas y contrarias a la libre competencia. No es óbice para reconocerles a las Conferencias dicho carácter monopólico, el hecho de que algunas normas de la ley chilena no puedan recibir plena aplicación a su respecto, como, asimismo, de que su existencia sea una realidad del comercio marítimo internacional que no pueda ser alterada por las empresas navieras nacionales. Tampoco obsta a su carácter monopólico la circunstancia de que algunas disposiciones de la ley chilena se refieren a su existencia.

A juicio de esta Comisión, las Conferencias Marítimas limitan la competencia entre sus asociados, o la reducen a su más mínima expresión, como lo demuestra el hecho de que todas las empresas conferenciadas cobran los mismos precios por sus servicios y tienen uniformadas las demás condiciones del transporte. En cambio, la existencia de empresas independientes, que sirven simultáneamente las mismas rutas de las empresas conferenciadas, es lo que confiere un mayor grado de competencia

efectiva en el transporte marítimo, tanto en tarifas como en calidad de los servicios, permitiendo a los usuarios disfrutar de alternativas comerciales distintas de las ofrecidas por las empresas asociadas en Conferencias.

En la especie, en el tráfico a Europa y al Mediterráneo es donde revestiría mayor gravedad la restricción de la competencia, pues en dichas rutas C.S.A.V., no efectúa tráfico alguno fuera de Conferencia, por lo que no existe competencia entre ella y las compañías navieras extranjeras, ni tampoco existiría en caso de adquirir las acciones de C.C.N.I., ya que sería improbable que ésta compitiera con los cofiliados de aquélla en la respectiva Conferencia, en calidad de independiente. A lo anterior habría que agregar que es precisamente la existencia de C.C.N.I. como empresa independiente lo que asegura que la competencia sea más amplia en estos tráficos marítimos, como lo prueba el hecho de su participación creciente y significativa en el mercado europeo, y que sus tarifas, no sólo son inferiores a las cobradas por las empresas conferenciadas, sino que, además, han influido en la disminución de las tarifas de estas empresas.

Por estos motivos, estima esta Comisión que la compra de las acciones de C.C.N.I. por cualquiera empresa nacional o internacional que se encuentre afiliada a una Conferencia Marítima, que cubra tráficos en que ésta participe en forma independiente, tendría por ese sólo hecho el efecto de restringir gravemente la competencia en el transporte marítimo. Tal sería el caso de que dicha adquisición la efectúe C.S.A.V., o cualquiera de sus empresas filiales o relacionadas, en que se restringiría la competencia en los tráficos en que tienen participación simultánea, y en los cuales C.S.A.V. está conferenciada, particularmente en los del Norte de Europa y del Mediterráneo. En estas líneas desaparecería para los usuarios la opción comercial que actualmente representa C.C.N.I. como empresa independiente que ha logrado penetrar ese mercado, con tarifas inferiores a las conferenciadas y determinaría que todas las empresas nacionales efectuaran el transporte marítimo internacional dentro del sistema monopólico de las Conferencias Marítimas, con todo lo que ello implica en cuanto a uniformidad y alza de tarifas y demás condiciones del transporte.

Finalmente, debe dejar constancia esta Comisión que si bien le merece reparos la adjudicación de estas acciones en favor de empresas conferenciadas, en los términos y por las razones antes expuestas, ello no significa que sus objeciones digan relación con la venta misma de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A. y su traspaso al sector privado. Por el contrario, considera esta Comisión que, desde el punto de vista de la libre competencia, ella se reforzaría si esta empresa nacional estatal fuera adjudicada a particulares, toda vez que en la actualidad, de las tres empresas navieras nacionales de mayor envergadura, dos de ellas son de propiedad estatal. Una de estas últimas es miembro de la Conferencia Europea.

9.- De acuerdo con las consideraciones precedentes, esta Comisión declara que la eventual adjudicación de las acciones de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A. por parte de cualquiera empresa conferenciada, directamente o a través de sus empresas filiales o relacionadas, con motivo de la licitación convocada por la Corporación de Fomento de la Producción, es contraria a las normas del Decreto Ley N° 211, de 1973, por cuanto produciría el efecto de restringir la competencia, particularmente en los tráficos marítimos al Norte de Europa y Mediterráneo, respectivamente.

En consecuencia, no corresponde que la Compañía Sudamericana de Vapores S.A., o sus empresas filiales o relacionadas, se adjudiquen las referidas acciones.

El presente dictamen fue acordado en sesión de fecha 26 de Julio de 1983, por la mayoría de sus miembros señores Gonzalo Sepúlveda Campos, Arturo Yrarrázaval Covarrubias, Hugo Becerra de la Torre y el Presidente que suscribe, y con el voto en contra de don Iván Yáñez Pérez, quien fue de opinión que no existían antecedentes suficientes referentes a la participación de las empresas navieras chilenas en los tráficos de que se trata, que autoricen para concluir de un modo diferente al sustentado por la H. Comisión N° 131, de 1982.

La Comisión acordó transcribir el presente dictamen al señor Ministro Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción.

Saluda atentamente a Ud.,

*CRISTIAN LARROULET*  
CRISTIAN LARROULET VIGNAU  
Presidente de la  
Comisión Preventiva Central.

ISC/tcp