
LA ESENCIALIDAD DE UNA POLITICA DE COMPETENCIA PARA EL EXITO DE LOS OBJETIVOS DEL MERCOSUR

José Maria ARAGAO

SUMARIO: I - Políticas de competencia y seguridad jurídica; II - El concepto de competencia equitativa en un mercado multinacional; III - Algunos aspectos básicos para la concertación de una política de competencia equitativa en el Mercosur; IV - La administración de una política de competencia equitativa

Si fuera posible elegir un «objetivo-síntesis» para un proceso de integración económica multinacional como el MERCOSUR, éste podría ser el de **AMPLIAR LOS ESTIMULOS PARA LAS INVERSIONES PRODUCTIVAS**, fuentes de generación de empleos, salarios, ingresos fiscales y, si dichos supuestos se confirman, de mejores patrones de bienestar social.

La ampliación del espacio económico para los inversores y la mayor facilidad de acceso a los recursos naturales, humanos y científico-tecnológicos de los diversos países-miembros constituirían, en tesis, los mayores alicientes para la inversión y, por ende, para el crecimiento económico.

Para que estos supuestos se cumplan en la práctica, sin embargo, es esencial que el esquema de integración atienda a dos requisitos básicos: i) el de la garantía de estabilidad del nuevo marco ofrecido a los agentes económicos por el mercado ampliado; ii) el de que las reducciones de costos derivadas de la mayor explotación de las economías de escala, del mejor aprovechamiento de economías externas, del incremento de la especialización productiva y de la introducción de nuevas tecnologías facilitados por la integración de

los mercados, sean efectivamente repasadas a los consumidores, a través de la reducción de los precios finales de los bienes y servicios.

I - Políticas de competencia y seguridad jurídica

Para que los agentes económicos internalicen como factor permanente en sus procesos decisorios la posibilidad de libre acceso a un mercado de dimensión multinacional, no serán suficientes los compromisos de desgravación aduanera y de eliminación de barreras no tarifarias firmados por los gobiernos.

Será necesario que dichos compromisos se traduzcan **de facto** en los flujos comerciales y financieros durante un período de tiempo con la duración necesaria para que exportadores, importadores, consumidores y productores queden convencidos de que las nuevas reglas de juego son realmente duraderas y vinieron para quedarse.

Esta estabilidad no será lograda, sin embargo, si los Estados que se integran no se convencen, a través de sus órganos representativos, de que la relación beneficio-costos generada por el esquema de integración les resultará positiva, aunque puedan producirse desequilibrios en los resultados individuales.

Dichos desequilibrios serán aceptables, como parte del proceso, por los países en posición desventajosa, bajo dos condiciones: i) que puedan ser reversibles o compensables, en un futuro previsible, por otros beneficios que dichos países no tendrían fuera del esquema de integración; ii) que no sean atribuibles a medidas o prácticas adoptadas por los países «ganadores» consideradas incompatibles con las reglas usuales de una «competencia equitativa».

De ahí la importancia crucial de la definición de reglas claras para una política de competencia equitativa entre los Estados-parte de un esquema de integración. La ausencia de dichas normas, su falta de claridad o la debilidad o ineficacia de los instrumentos jurídicos establecidos para dirimir controversias interpretativas y asegurar el efectivo cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales constituirán un permanente factor de inestabilidad en la evolución del proceso de integración de los mercados, comprometiendo su credibilidad ante los agentes económicos y, por ende, su principal fundamento: el de aliciente de nuevas inversiones productivas.

La historia de los esquemas de integración multinacional en América Latina comprueba ampliamente la afirmación anterior. La falta de una «política de competencia» fue la causa más importante del recurso frecuente a las cláusulas de salvaguardia o de la adopción unilateral de medidas destinadas a contrarrestar los efectos de lo que se consideraba competencia desleal o incumplimiento de compromisos por parte de otros países-miembros, conduciendo a la paralización y/o retroceso de esquemas como la ALALC, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe y, por último, la propia ALADI.

No hay dudas, de que en los esquemas de gran amplitud geográfica y elevado número de países, como la ALALC/ALADI, las disparidades de dimensión económica y de estructurar productivas entre ellos hacían sumamente difícil compatibilizar intereses y encontrar soluciones de consenso, circunstancias que explican la reorientación, hacia esquemas geográficamente más limitados y compactos, de ámbito subregional, de los intentos de integración multinacional en América Latina.

Aún a nivel subregional, empero, como es el caso del MERCOSUR, es fundamental que se tenga en cuenta las experiencias pasadas para no incidir en los mismos errores y omisiones.

El Tratado de Asunción, cediendo una vez más a los impulsos voluntaristas que caracterizan la historia diplomática latinoamericana, estableció, de manera tajante, en su artículo 1º que «Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que **deberá estar establecido** el 31 de diciembre de 1994...». Como si ello fuera poco, el texto del Tratado trata de explicitar, aún en el artículo 1º, los elementos constitutivos del Mercado Común, que ya aparecen en todos los textos de la literatura de la integración económica: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial común para importaciones de terceros países, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales en los aspectos directamente relacionados con el funcionamiento del Mercado Común.

A medida que se aproxima el plazo para la consecución del objetivo explícito del Tratado, evidentemente de una ambición tan

excesiva como poco realista, y que se superponen las dificultades para hacer operativos compromisos que aún países con un grado muy superior de vinculación económica y mucho más asemejados en sus estructuras productivas, como los de la Comunidad Económica Europea, llevaron décadas para conseguir, empiezan a surgir las interpretaciones «racionalizantes» según las cuales la obligación realmente vinculante asumida por los países firmantes del Tratado de Asunción es la que integra el Anexo I de dicho instrumento, o sea el Programa de Liberación Comercial. Dentro de esta interpretación, los Estados Partes del MERCOSUR habrán cumplido con sus compromisos de Asunción si, al 31 de diciembre de 1994, constituyen un área de libre comercio y dan comienzo a una unión aduanera parcial, que incluiría la armonización de aranceles para una parte significativa del universo tarifario. Así, «los objetivos fijados en el artículo 1º del Tratado de Asunción deben ser vistos como el comienzo de un proceso de conformación de un amplio espacio económico conjunto, cuya primera etapa está dada por la institución de una unión aduanera evolucionaría, es decir, tendiente a una consolidación progresiva y a una profundización hacia fases más avanzadas de la integración económica» (Cfe. ALMEIDA, P.R. - O MERCOSUL no contexto regional e internacional, Ed. Aduaneiras, S. Paulo, 1993, pg.108).

La opinión citada es, evidentemente, realista y sensata, pero no elimina el sentimiento de los negociadores de tratados internacionales en América Latina, al someter a la firma de los Jefes de Estado documentos que contienen compromisos cuya viabilidad no ha sido suficientemente evaluada, dan a dichos instrumentos jurídicos una importancia inferior a la que les atribuyen juristas de otras partes del mundo. Ello resta credibilidad a los Tratados como base para el cálculo económico de los inversores. Desafortunadamente, ésta ha sido la característica de Tratados como los de Montevideo de 1960 y 1980, el Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino), de 1969 o el Tratado General de Integración Centroamericana de 1960. No sería demasiado temerario hacer afirmación similar con relación al Tratado de Asunción, en la medida en que, al final del período de transición establecido para la «conformación» del MERCOSUR, éste permanezca aún a nivel de proyecto y los países se hayan limitado a crear una «zona de libre comercio».

En realidad, las fronteras que distinguen una «zona de libre comercio» de un «mercado común», en la práctica, son mucho más cortas y menos claras que las indicadas en la literatura económica. A rigor, un análisis factual de las zonas de libre comercio que funcionan a plenitud y los mercados comunes existentes en el mundo, indicaría que las diferencias entre ellos se restringen, de hecho, a las normas que reglamentan la circulación de la mano de obra, el derecho de establecimiento y las relaciones de trabajo, así como al aparato institucional que los administran.

Un grupo de países no llegará a constituir una verdadera zona de libre comercio, que incluya a la universalidad de los bienes y servicios transables, si mantienen un tratamiento muy diferenciado para sus importaciones del resto del mundo o presentan grandes disparidades en sus políticas comerciales, cambiarias, monetarias, fiscales y crediticias. Si estas disparidades persisten, el máximo que se logrará será un área de libre comercio parcial o un cierto grado de liberalización del comercio recíproco, con la persistencia de restricciones para el intercambio de determinados tipos de bienes y servicios. En otras palabras: no se llegará a una zona de libre comercio o no se conseguirá mantenerla, con la persistencia de políticas económicas conflictantes entre los países miembros, por la sencilla razón de que las divergencias entre esas políticas producirán necesariamente distorsiones en las condiciones de competitividad de los bienes originarios de los Estados socios y, con ello, a la interrupción del libre comercio, por la imposición de restricciones al intercambio o la adopción de cláusulas de salvaguardia por parte de los países que se consideran perjudicados.

Y aquí llegamos a nuestra primera conclusión: en el caso del MERCOSUR, aún admitiendo que no exista Mercado Común al 31 de diciembre de 1994 y que los países se hayan limitado a completar el programa de desgravación aduanera y de eliminación de las restricciones no aduaneras al comercio recíproco previsto en el Anexo I del Tratado de Asunción y a armonizar parcialmente sus aranceles para importaciones del resto del mundo, ello no los dispensará de la elaboración de normas que aseguren una «competencia equitativa» entre sus productores y/o exportadores.

II - El concepto de «competencia equitativa» en un mercado multinacional

Que se puede entender por «competencia equitativa» en un mercado de ámbito multinacional, donde los bienes y servicios de los países miembros puedan circular libres de restricciones de cualquier tipo?

A nuestro juicio, este concepto debe contener tres elementos esenciales: i) los agentes económicos que actúan en el mercado deben estar sometidos a reglas de juego equivalentes, de tal forma que su competitividad sea determinada exclusivamente por la eficiencia con que consigan combinar los factores en la producción y distribución de los bienes y servicios ofrecidos. Como corolario, los precios relativos de los factores no deben ser alterados por medidas unilaterales adoptadas por cualquiera de los países socios con miras a favorecer sus nacionales o a perjudicar los competidores de los demás Estados miembros.

El segundo elemento constitutivo del concepto de competencia equitativa se relaciona con la necesidad de evitarse los abusos de poder económico resultantes de decisiones o acuerdos entre firmas que ocupen posición dominante en el mercado, con miras a restringir la participación de otros competidores. Ejemplos de esos tipos de decisiones o acuerdos pueden ser los que conducen a la división de los mercados entre los miembros de un cartel, los que condicionan la venta de un determinado producto a la adquisición de otro, más caro o de menor calidad, los que restringen el acceso al conocimiento tecnológico o a la asistencia técnica, o que promueven la oferta de productos, durante un período determinado, a precios abajo de los costos de producción, (**dumping**) con el objeto de eliminar competidores. Sin la prohibición de ese tipo de prácticas, la constitución del mercado multinacional no beneficiará a los consumidores, pues frustrará la reducción del precio final de los productos y el consecuente aumento del poder de compra de los salarios, elemento básico para la ampliación de los mercados internos, la atracción de nuevas inversiones y la creación de nuevos empleos.

El tercer elemento del concepto de «competencia equitativa» es menos frecuente en los textos económicos que tratan de la integración,

sobre todo en aquellos que la consideran un simple capítulo de la teoría clásica del comercio internacional y no un factor que debe estimular la transformación de las estructuras productivas en beneficio de las sociedades en su conjunto, y no solamente de algunos grupos económicos. Se trata de incorporar a los compromisos de integración instrumentos que eviten que la eliminación de las restricciones a la circulación de bienes y servicios actúe como un factor adicional de polarización del desarrollo en los centros más poblados de cada país, reforzando, en lugar de atenuar, las disparidades económicas y sociales ya existentes al interior de los países, antes de la vigencia de los acuerdos de libre comercio. Si ello ocurre por incuria de los que formulan y ejecutan las políticas de integración multinacional, ésta podrá conducir a los países a resultados opuestos a los proclamados como objetivos del proceso integrador: en lugar de llevarse la cohesión de un marco nacional a otro plurinacional, se estará debilitando el propio sentimiento de cohesión nacional en los países donde los desequilibrios espaciales de desarrollo se hayan hecho más agudos con la mayor apertura de los mercados internos.

Lo más probable, entonces, es que, en aras de defender la unidad nacional los líderes políticos de los Estados donde se agravaron las disparidades interregionales adopten una posición de resistencia a mayores avances del proceso de integración multiregional.

Este esfuerzo para evitar que el libre comercio se transforme en un factor de agravación de las disparidades regionales al interior de los países no debe confundirse, sin embargo, con la aspiración de eliminar todas las asimetrías de competitividad existentes entre los Estados partes del acuerdo de integración.

Por definición, el comercio internacional existe en función de la diferente dotación de factores entre los países, comprendidos en éstos, evidentemente, los recursos naturales y la capacidad de creación de nuevas tecnologías de productos y de procesos, inclusive de gestión.

Diferentes dotaciones de recursos naturales y de otros factores se traducirán, obviamente, en distintas funciones de costos para los mismos productos, generando ventajas competitivas para los países que logren combinar los recursos y factores de manera más eficiente.

Ese tipo de ventaja, que no deriva de subsidios estatales a la producción interna o de restricciones a la competencia de similares originarios de los demás Estados miembros del área de libre comercio, no puede ser invocado como violación o causa de distorsión de las normas de una política de competencia equitativa, de manera de justificar la adopción de medidas restrictivas por parte de los países con mayores costos de producción.

No se puede pretender que el libre comercio produzca la igualdad de precios en todos los insumos utilizados en la producción de bienes y servicios objeto del intercambio recíproco. Esto sería una utopía y la propia negación de los fundamentos que conducen a la formación de mercados multinacionales.

III - Algunos aspectos básicos para la concertación de una política de «competencia equitativa» en el MERCOSUR

A partir de la conceptualización de lo que se consideraría «competencia equitativa» desarrollada en el acápite anterior, parece posible formular algunas consideraciones sobre los aspectos básicos para la adopción y funcionamiento de una «política» con aquella finalidad en el ámbito del MERCOSUR.

En primer lugar, parece claro que los países no podrán soslayar la necesidad de promover la armonización progresiva de los instrumentos de política económica con influencia más directa e inmediata sobre el sistema de precios, sin lo cual serán inevitables los conflictos motivados por la invocación de que no existirá equidad en las condiciones de competencia, pues algunos productores se encuentran en condiciones más favorables para ofertar sus productos, no porque sean más eficientes, sino porque se benefician de políticas gubernamentales que no están al alcance de los demás.

En ese contexto, los primeros instrumentos objeto de armonización deberán ser los de **política comercial** (tratamiento aduanero y no aduanero dispensado a las importaciones de terceros países, por su influencia en el costo de los insumos; legislaciones **antidumping**, normas de sanidad vegetal y animal, sistemas nacionales de pesos y medidas, etc.). Cuando se habla de tratamiento de las importaciones provenientes de terceros países, se destacan de inme-

diato el arancel de aduanas y los regímenes aduaneros especiales (draw-back, admisión temporal, zonas francas, almacenes aduaneros, etc). Las zonas de libre comercio son viables sin la unificación aduanera solo en los casos en que las diferencias en la estructura y niveles arancelarios son mínimas (casos de los Estados Unidos y Canadá y los países de la EFTA) de manera de no inducir a los importadores a desviar importaciones hacia puertos del países con aranceles más bajos como forma de reducir sus costos de producción. En estos casos, por lo general, las diferencias de aranceles son inferiores a la de los costos de transporte adicionales que debería, normalmente, afrontar el importador que pretendiera beneficiarse con el desvío del tráfico anteriormente referido. En los casos de BENELUX, de la Comunidad Europea y, más recientemente, del Grupo Andino, los países se dieron cuenta, rápidamente, de que no podrían llegar al libre comercio sin pasar por la unión aduanera.

La zona de libre comercio exigirá, también, la eliminación de cualquier tipo de subsidio a las exportaciones intra-subregionales. Esta regla está expresamente prevista en el Tratado de Roma, en las recientes modificaciones del Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino), en el Tratado de la EFTA y en el Acuerdo Estados Unidos-Canadá.

La política de competencia exigirá, asimismo, la eliminación de restricciones de cualquier tipo a la participación de empresas subregionales en las licitaciones estatales y de empresas públicas para compra de bienes y servicios. Este es un aspecto de los más difíciles, ya sea por la ponderación del sector público en la demanda global de los diversos países -aún los industrializados y de economía abierta- o porque en muchos países, es inmensa la cantidad de leyes, decretos, reglamentos y normas administrativas internas que habrá de cambiar o derogar parcialmente para asegurar la participación igualitaria de los productores del grupo de integración en las compras públicas. En el caso del Brasil, ello exigirá cambios en la propia Constitución Federal.

Los sistemas fiscales también deberán ser objeto sino de una armonización al menos de un proceso de convergencia gradual. Se hará necesario, por ejemplo, que los diversos países adopten, como base de la tributación de las transacciones internas, el impuesto sobre el valor agregado (IVA), evitando o reduciendo a un mínimo la

aplicación de los llamados «impuestos en cascada», que inciden en las diversas etapas de los proceso de producción y distribución, dificultando la mensuración de su incidencia real en el costo final de los productos y, por ende, la aplicación de institutos como el «draw back», o la devolución de los impuestos pagados por productos exportados sin que ello pueda ocultar algún tipo de subsidio disfrazado.

Los sistemas nacionales de promoción de las actividades productivas también deben ser objeto de una armonización paulatina, dada su clara repercusión en la competitividad de los productos beneficiados por los mismos. Esta armonización, en el caso del MERCOSUR, es preferible a la simple eliminación de estos regímenes, como en el caso europeo, dada la imposibilidad política y la inconveniencia económica de extinguirse totalmente los incentivos vinculados a determinadas políticas de desarrollo regional adoptadas en los Estados miembros, desde hace décadas, con miras a compensar la desventaja relativa de esas regiones para atraer nuevas inversiones y lograr una participación en la producción nacional que al menos se aproxime de la proporción que representan en el territorio y la población del país.

Esta enunciación no es exhaustiva pero ya suministra una idea del inmenso campo de trabajo que se tiene por delante para conformar un marco jurídico para las relaciones comerciales de los Estados miembros del MERCOSUR que les permita liberar su intercambio recíproco de bienes y servicios, mismo sin llegar a constituir un Mercado Común, como un territorio unificado para la actuación de los agentes económicos, etapa que los europeos aún no alcanzaron después de 35 años de aplicación del Tratado de Roma.

Deliberadamente, omitimos el campo de la política cambiaria, por definición el más importante en el desarrollo de las relaciones comerciales entre países, sobre todo cuando estos renuncian al uso de los controles directos, aranceles aduaneros y subsidios, como instrumentos regulatorios del comercio exterior. Y lo hicimos, por dos razones. La primera, es que no conseguimos concebir a la política cambiaria desvinculada de la política macroeconómica de los países, en sus dimensiones fiscal, monetaria, crediticia y sectorial. Y no se puede hablar de estabilidad cambiaria cuando no se ha conseguido un

aplicación de los llamados «impuestos en cascada», que inciden en las diversas etapas de los proceso de producción y distribución, dificultando la mensuración de su incidencia real en el costo final de los productos y, por ende, la aplicación de institutos como el «draw back», o la devolución de los impuestos pagados por productos exportados sin que ello pueda ocultar algún tipo de subsidio disfrazado.

Los sistemas nacionales de promoción de las actividades productivas también deben ser objeto de una armonización paulatina, dada su clara repercusión en la competitividad de los productos beneficiados por los mismos. Esta armonización, en el caso del MERCOSUR, es preferible a la simple eliminación de estos regímenes, como en el caso europeo, dada la imposibilidad política y la inconveniencia económica de extinguirse totalmente los incentivos vinculados a determinadas políticas de desarrollo regional adoptadas en los Estados miembros, desde hace décadas, con miras a compensar la desventaja relativa de esas regiones para atraer nuevas inversiones y lograr una participación en la producción nacional que al menos se aproxime de la proporción que representan en el territorio y la población del país.

Esta enunciación no es exhaustiva pero ya suministra una idea del inmenso campo de trabajo que se tiene por delante para conformar un marco jurídico para las relaciones comerciales de los Estados miembros del MERCOSUR que les permita liberar su intercambio recíproco de bienes y servicios, mismo sin llegar a constituir un Mercado Común, como un territorio unificado para la actuación de los agentes económicos, etapa que los europeos aún no alcanzaron después de 35 años de aplicación del Tratado de Roma.

Deliberadamente, omitimos el campo de la política cambiaria, por definición el más importante en el desarrollo de las relaciones comerciales entre países, sobre todo cuando estos renuncian al uso de los controles directos, aranceles aduaneros y subsidios, como instrumentos regulatorios del comercio exterior. Y lo hicimos, por dos razones. La primera, es que no conseguimos concebir a la política cambiaria desvinculada de la política macroeconómica de los países, en sus dimensiones fiscal, monetaria, crediticia y sectorial. Y no se puede hablar de estabilidad cambiaria cuando no se ha conseguido un

esquema de integración y, en el caso del MERCOSUR, de mantenerse los compromisos del Tratado de Asunción, dichas medidas no podrían persistir después de agotado el «período de transición» previsto en dicho tratado.

De todas formas, situaciones como las descritas indican que, mientras se mantengan disparidades significativas en las tasas de inflación interna de los países miembros del MERCOSUR, parecen indispensable la creación, a corto plazo, de un sistema subregional de informaciones coyunturales de las respectivas economías que premia el seguimiento permanente de las variaciones de los precios relativos, de las tasas de cambio y de las medidas adoptadas por los gobiernos que puedan reflejarse en el comercio exterior, de manera de evitar tanto el manipuleo de los tipos de cambio como la institución de subsidios y/o restricciones como forma de mantener o ampliar la competitividad de las producciones nacionales.

IV - La administración de una política de competencia equitativa

A medida que se avance en la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción con el incremento de las vinculaciones comerciales y financieras entre los Estados Partes, parece evidente que la función de asegurar el funcionamiento de una política de competencia equitativa con las características expuestas en este documento, no puede ser obra exclusiva de colegiados intergubernamentales que se reúnen a cada trimestre o de grupos arbitrales constituidos *ad hoc* para dirimir conflictos específicos derivados del incumplimiento de las normas establecidas en los instrumentos jurídicos de la integración.

Con todas las salvedades basadas en las grandes diferencias de condiciones objetivas presentes en los procesos de integración de la Comunidad Europea y del MERCOSUR y sin ninguna pretensión de proponer la reproducción, a corto plazo, de un sistema institucional para la subregión con el grado de complejidad y sofisticación del que administra el Mercado Común Europeo, es incuestionable que, si los países firmantes del Tratado de Asunción desean consolidar un espacio económico de carácter subregional que sirva de parámetro para las decisiones de los operadores económicos y de los agentes sociales, tendrán que admitir algún tipo de innovación con respecto a

las instituciones del tipo de las aceptadas para la ALADI y aún de las adoptadas para el «período de transición» del MERCOSUR.

Mucho más que en la Europa de los Seis, de 1957, o en el Acuerdo de Estados Unidos-Canadá, cuyos Tratados fueron mucho más detallados y vinculantes que el de Asunción, en el MERCOSUR los mecanismos e instrumentos que deberán conformar la «política de competencia equitativa» están por constituirse y deberían estar en vigor en el mismo momento en que se alcance la etapa final del Programa de Liberación del Comercio. Hay, entonces, una labor inmediata a realizar para que el proceso de integración subregional, aún limitado al libre comercio de bienes y servicios, pueda proseguir sin las crisis que marcaron la historia de la ALALC, del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y de la propia ALADI.

Además de esa actividad de tipo legislativo, que dependerá, evidentemente, de decisiones de los gobiernos a través de sus representaciones en el MERCOSUR, la eficacia de la política de competencia equitativa requiere la existencia de un órgano permanente, dotado del respaldo técnico y de las competencias jurídicas necesarias, para la administración de esa política en su práctica cotidiana, a través de los actos reglamentarios que se hagan necesarios. Esta actividad no se confunde con la de carácter jurisdiccional destinada a solucionar conflictos de intereses entre Estados, instituciones y los agentes económicos, en la aplicación de las normas que disciplinan el proceso de integración. Los actos administrativos tienen carácter preventivo mientras las decisiones del órgano creado para dirimir controversias, aunque puedan cumplir con ese papel, a mediano plazo, mediante la creación de jurisprudencia o la adopción de sentencias con carácter prejudicial, están destinadas, fundamentalmente, a asegurar derechos eventualmente violados por las instituciones del MERCOSUR o los Estados nacionales, o a reparar daños resultantes del incumplimiento de las normas del esquema integrador. Quien haya analizado el proceso de integración europeo habrá verificado que la política de competencia, a despecho de definida en varios de sus aspectos en el propio Tratado de Roma, ha sido, en gran parte, una construcción conjunta de la Comisión y del Tribunal de Justicia Europeos.

El papel dinámico de las instituciones comunes, en el caso de la CE, ensanchó el alcance de una simple «política de competencia»

limitada a los aspectos estrictamente comerciales de la integración, incluidos como tales los relacionados con los abusos del poder económico. De un rol predominante negativo y represivo, la «política de competencia» pasó a ser formulada y administrada en íntima asociación con las políticas sectoriales, regionales y sociales, de manera que la búsqueda de una mayor competitividad interna y externa de la producciones regionales -particularmente en los sectores industrial y de servicios, ya que el agrícola se rige por reglas especiales muy apartadas de la doctrina liberal-, fuese la resultante de una acción convergente, también, en los planos de la investigación científica y tecnología, de la recapacitación de la mano de obra, de la reestructuración y reconversión de sectores productivos, del apoyo a la recuperación de zonas adversamente afectadas por la apertura de los mercados internos, de la protección al medio ambiente y de la defensa de los intereses de los consumidores.

Esta concepción, más amplia de una «política de competencia equitativa» fue reforzada, en los últimos años, con la ampliación de los recursos del Banco Europeo de Inversiones y de los llamados «Fondos Estructurales» (Fondo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) todos con actuación importante en el financiamiento de proyectos destinados a reducir las disparidades interregionales de desarrollo y a apoyar a las empresas pequeñas y medianas (PYMES). El Tratado de Maastricht prevé, asimismo, la creación de un «Fondo de Cohesión», entre cuyos objetivos está el de «establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad», como parte de la construcción de redes transeuropeas de transportes, comunicaciones y energía. La importancia del tema de las disparidades regionales también fue reconocida con la creación del «Comité de las Regiones», compuesto por 189 representantes de entes regionales y locales de los doce países y al cual se asegura participación, con carácter consultivo, en varios tipos de decisiones de la Comisión y del Consejo de Ministros en temas tales como la educación, la cultura, la protección de la salud pública, la formación profesional, el medio ambiente, la protección de los consumidores, la libre circulación de los trabajadores y las normas comunes sobre transportes.

Esta nueva referencia a la evolución del concepto de «política

de competencia equitativa» en la Comunidad Europea no se hace por simple mimetismo o como reincidencia en un equívoco muy común de proponer el esquema europeo como un «modelo» a ser seguido en los diversos acuerdos de integración subregional en marcha en América Latina, o en el MERCOSUR específicamente. Lo que se desea es resaltar que, si en un proceso de integración que incluye a algunos de los países más desarrollados y poderosos del mundo y cuyas asimetrías internas son de magnitud muy inferior a las identificables en América Latina, las disparidades interregionales de desarrollo pasaron a ser una de las preocupaciones permanentes de las políticas comunes y su reducción progresiva uno de los objetivos estratégicos de la creación de un mercado interno realmente competitivo, con mucha más razón el tema deberá ocupar una posición importante en el «ranking» de prioridades para la consolidación del MERCOSUR, aún admitiendo que el anunciado «mercado común» permanezca, todavía, como un objetivo de mediano plazo y el esquema adoptado para enero de 1995 se limite a una «zona de libre comercio» con unión aduanera parcial.

La «alienación», aquí, no consistiría tanto en valorizar la experiencia europea como en ignorar las realidades nacionales de América Latina en el diseño de los mecanismos e instituciones de integración. Realidades marcadas por desigualdades profundas en la distribución de los beneficios del progreso así como de las posibilidades de superación de la pobreza entre segmentos muy significativos de los territorios y de las poblaciones de los países.

Con la misma honestidad con que debemos rechazar la posición de discípulos pasivos de lo que enseñan los países ricos del mundo, deberemos renunciar a la pretensión de la originalidad absoluta o de insistencia en fórmulas cuya ineficacia ya fue suficientemente demostrada en más de tres décadas de intentos de integración con los más variados matices: regional, subregional, bilateral, sectorial, comercialista, planificada, etcétera....

Para que la integración deje de ser un proyecto a más y se convierta en una realidad dinámica, capaz de infundir, en los agentes económicos y sociales, la credibilidad que la hará constituirse en factor efectivo de transformación de las estructuras productivas y de la difusión del progreso entre los diversos segmentos de las socieda-

des nacionales, será necesario actuar no solamente en el desmantelamiento de las barreras que entraban el intercambio de bienes y servicios, sino también, en el de las «barreras mentales» que aún condicionan, en algunos casos quizás de manera inconsciente, en todos los países, las opiniones y el comportamiento de no pocos latinoamericanos, muchos de ellos con significativas posibilidades de influencia en las decisiones públicas y privadas o en la formación de la opinión pública.

Y las «barreras mentales» suelen ceder apenas ante el peso continuado de las realidades concretas, cuya construcción puede iniciarse con los Tratados o Convenios pero no se agotan con ellos, exigiendo el trabajo paciente y perseverante de los que se hacen cargo de su implementación.

Es por ello que nunca será demasiado reiterar el carácter de la integración como un «proceso de transformación de actitudes culturales», tanto como lo es en el plano de las decisiones económicas y políticas.

La aproximación del final del «período de transición» del MERCOSUR establecido en el Tratado de Asunción ofrecerá un buen campo de pruebas para demostrar si esta visión está correcta o equivocada.