

# Algunos alcances políticos y jurídicos del MERCOSUR desde una perspectiva chilena

some political and legal insights about  
MERCOSUR from a chilean perspective

Coral Pey\* y Jorge Riquelme\*\*

## Resumen

La literatura acerca del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha concentrado principalmente en su dimensión económica. Desde esta perspectiva, el proceso de integración que propone el MERCOSUR se ha encontrado con numerosos obstáculos que han incidido en sus modestos resultados. En base a ello, este trabajo pretende indagar

\* Cientista Social. Magíster en Literatura Universidad de Santiago de Chile. Magíster © en Estudios Sociales y Políticos Universidad Alberto Hurtado. Actualmente cursa el Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Correo electrónico: coralpeyg@yahoo.es

\*\* Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster (c) en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Actualmente es becario de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

en los elementos jurídicos, políticos y sociales del MERCOSUR. Así, se sostiene que si bien en el ámbito económico éste no ha sido exitoso, en el ámbito político sus logros han sido de relevancia. Como una estrategia multidimensional de integración, el MERCOSUR ha contribuido de manera importante a la seguridad de los países miembros, así como en el ámbito educacional y en la participación y cohesión social de la región del Cono Sur.

**Palabras clave:** integración regional, regionalismo abierto, seguridad, educación, cohesión social.

## Abstract

Literature about the Mercado Común del Sur (MERCOSUR) has been focused mainly on its economic dimension. In this perspective, the integration process has found diverse obstacles affecting on its precarious outcomes. Taking it into account, this paper is intended to investigate the legal, political and social MERCOSUR's dimensions. So, it is upheld that, although in the economic field MERCOSUR hasn't been successful, in the political area it presents relevant achievements. As an integrational multidimensional strategy, MERCOSUR has contributed in a very important way to the security of its members, as well as in the educational field and in the participation and social cohesion of the Cono Sur subregion.

**Keywords:** regional integration, open regionalism, security, education, social cohesion.

## Introducción

Uno de los síntomas que caracterizan esta época es lo vertiginoso de los cambios y las profundas transformaciones al *status quo* que han acontecido durante gran parte del siglo pasado y de los albores del presente. Lo anterior ha generado profundas transformaciones en diversos ámbitos. Tópicos tan relevantes para el desenvolvimiento de los países como el principio de soberanía asociado a la dinámica de los modernos Estados nación independientes, están siendo sometidos a una profunda revisión, como efecto de fenómenos como la internacionalización de la economía y la transnacionalización de las actividades productivas.

Este contexto tiende a favorecer una creciente red de interdependencia, donde los valores y los derechos se tienden a internacionalizar, generando una suerte de cultura global, donde los desafíos a los países tenderían a cambiar de signo en base a la existencia de condiciones que permitirían, sin el recurso de la fuerza, avanzar por la vía de la superación de las tensiones y conflictos entre los componentes del sistema internacional.

Si este escenario crecientemente global se concibe como una serie de entornos nacionales interrelacionados y mezclados en términos de su participación en las organizaciones internacionales, entonces, teóricamente la integración describiría el proceso de desarrollo e interacción y de mezcla que obscurecería las fronteras entre el sistema de las organizaciones internacionales y el entorno de los Estados nacionales miembros (Haas 1964). O sea, la integración se forja como un proceso destinado al establecimiento

de decisiones colectivas a través de medios diversos a la acción autárquica de los Estados nacionales, los que para el caso del Mercado Común del Sur se han agrupado en torno a la comunidad de valores e intereses relacionados con la actividad económica enmarcada en el libre mercado y la democracia liberal representativa en el terreno político.

En la misma línea, Karl Deutsch sostiene que las relaciones internacionales pertenecen al sector de la acción humana donde la inevitable interdependencia se une a un control muy limitado. Los países no pueden escapar a las cuestiones mundiales ni configurarlas totalmente a su voluntad. Solo es posible tratar de adecuar el mundo al tiempo de adecuarse a él, generando condiciones que otorguen una mayor certidumbre en un ambiente bastante poco previsible. Tal sería el sentido de la integración, en tanto proceso que intenta generar un todo con las partes (Deutsch 1974).

Un aspecto relevante de la nueva realidad global es el de la regionalización o la creación de macrorregiones, primero económicas y luego crecientemente políticas. Aunque parezca contradictorio, la regionalización no sólo es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. En un mundo globalizado que, desde el punto de vista de su capacidad productiva, de su población y de su escasez de recursos, requiere una gestión global, ninguno de los grandes países está en condiciones de imponer hegemonías absolutas ni de competir individualmente por los grandes mercados mundiales. Potencias grandes y medianas, antiguas y emergentes deben, para enfrentar esa competencia, sumarse a estos procesos

de regionalización en marcha. Este proceso es fruto, por una parte, del equilibrio relativo que hoy existe entre distintos actores y, por otra, de la propia realidad del sistema productivo, que hace imposible competir por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de magnitudes tales que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico. En suma, los equilibrios de fondo impiden la creación de nuevas hegemonías globales, pero las realidades económicas empujan hacia nuevas formas de asociación o hegemonía regional (Insulza 1998: 20).

Estos procesos tendrían más posibilidades de desarrollo en un caso de “integración horizontal”, o entre países vecinos. Pensamos que un ejemplo de ello es el MERCOSUR: “Los regionalismos actualmente vigentes pueden ser clasificados como verticales u horizontales con base en el grado de desarrollo e influencia recíproca entre los países que se integran; como abiertos o cerrados con base en la aceptación de los principios del multilateralismo (o dimensión económica del globalismo); y como simétricos o asimétricos, con base en el grado de reciprocidad de las preferencias concedidas entre los países miembros de cada acuerdo” (Di Filippo 2005: 15).

Desde esta perspectiva, el MERCOSUR constituye hasta la fecha el intento más ambicioso de integración de la región latinoamericana, por las importantes normas legales y la coordinación de políticas macroeconómicas en diversos campos que ha ido construyendo progresivamente. Desde una perspectiva social, es el intento más avanzado de construir canales institucionales de parti-

cipación de actores gubernamentales junto al sector privado (empresarios y sociedad civil), en el Foro Consultivo Económico y Social y en los subgrupos de trabajo. Y como tal, constituye en la práctica un espacio de concertación política con amplios rasgos de legitimidad.

Este proceso ha implicado un avance del derecho internacional en el marco regional y ha realizado distintos aportes en la seguridad y estabilidad de la subregión, lo mismo en el ámbito educativo y en la participación y cohesión social. Es en este sentido que el trabajo pretende enfocarse en las a veces descuidadas consecuencias políticas y sociales del MERCOSUR, antes que en sus aspectos económicos, cuyas características han dado lugar a una abundante bibliografía de la que han participado numerosos economistas.

En este sentido, este estudio primero realiza una sucinta definición de los procesos de integración y su relación con las organizaciones internacionales. Luego se orienta al análisis del MERCOSUR en tanto organización internacional. A partir de allí, esta investigación se enfoca en el carácter multidimensional de este proceso de integración, para finalmente otorgar una breve relación de la participación chilena en éste. Las conclusiones a que se arribe estarán contempladas en el epílogo.

## Procesos de integración y Organizaciones Internacionales: una perspectiva político-jurídica

Uno de los temas más debatidos en la arena internacional es el de la integración. Dentro de los esquemas de integración, las divisiones más generales son la integración política y la integración económica, y la integración norte-sur y sur-sur.

A pesar que la visión tradicional señala que la primera sería un estadio más avanzado de unión, lo cierto es que hay experiencias de integración, en la que está presente sólo uno de los rasgos. Por ejemplo, los Estados federados son una expresión de integración política, en tanto que los Acuerdos de Complementación Económica (ACE); o los Tratados de Libre Comercio (TLC) de reciente generación, son básicamente económicos –si bien obedecen, según nuestra apreciación, a una lógica política.

Los propósitos de la integración mercantil serían el acceso a los mercados mediante el flujo de bienes y servicios, la movilidad de todos o algunos de los factores de producción y la facilitación de movimiento de inversiones directas y especulativas, así como nuevas formas de competencia. Es el proceso mediante el cual los países van eliminando tratamientos diferenciales, en lo que dice relación a aranceles y medidas no arancelarias, intercambio de bienes, políticas industriales, tecnológicas, de competencia, regímenes cambiarios y políticas monetarias y fiscales.

La integración política, en cambio, se podría definir como “el logro, dentro de un territorio, de

un ‘sentido de comunidad’ y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar expectativas de cambio pacífico” (Deutsch 1996: 25). Esta “construcción de lealtades” exigiría la previa existencia de lenguajes comunes, entendiendo el concepto en sus amplios significados, en base a códigos y regímenes económicos y políticos similares, o por lo menos, no divergentes.

Según diversos autores, hay más posibilidades de avanzar hacia procesos de integración profunda, multidimensional (bajo las formas de unión económica y unión política) si las comunidades que están comprometidas poseen un desarrollo similar (entendiendo el concepto desde una perspectiva integral).

De ahí que se haya acuñado el término “integrabilidad” para definir la integración –o regionalización– horizontal. Ésta se entendería como “la propensión (de los países) a establecer vínculos regionales más estrechos”, a consecuencia de la contigüidad o cercanía geográfica, además de las cercanías económicas, culturales y políticas (Di Filippo 2005: 14).

En lo referido a la integración sur-sur, podemos entender este concepto como “integración regional” o “regionalismo”; en general se lo vincula a las experiencias de desarrollo de “regionalismo abierto” –apertura económica– entre países en desarrollo. A diferencia de la integración norte-sur, basada en grandes asimetrías, en este tipo de integración horizontal la idea matriz sería la de la cooperación, entendiendo este término como “cooperación al desarrollo”, según lo que estipula la Declaración de Copenhague de 1995 de la Organización de Naciones Unidas. En ella se señala que “(los Estados)

nos comprometemos a mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales” (Décimo compromiso).

Como señala Yiping Zhou, Sub Director de la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “(la integración regional) puede servir como una poderosa plataforma para que el colectivo del Sur logre su meta común de integración global, no como países que reaccionan pasivamente, sino como socios activos e igualitarios” (Zhou 2002).

Nuestra idea al respecto es que en un mundo que demanda mayor institucionalidad (o reglas de juego claras), como requisito para la gobernanza, y más jugadores que definan los grandes derroteros del desarrollo regional y global (entendiendo el término desde la perspectiva de desarrollo humano que señala el PNUD), los procesos regionales serían una herramienta útil para avanzar en esta senda.

Junto con el establecimiento de compromisos para el desarrollo en materias de cooperación, existen diversos mecanismos para que esta cooperación se haga efectiva y vinculante. El derecho internacional nos habla de ello en la Declaración de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1968): “Los acuerdos regionales desempeñan un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos y deben reforzar las normas universales de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales y su protección (...) La Conferencia Mundial de

Derechos Humanos reitera la necesidad de estudiar la posibilidad de establecer, donde aún no existan, acuerdos regionales o subregionales para la promoción y protección de los derechos humanos, así como de la creación de Organizaciones Internacionales para fiscalizar el cumplimiento de los propósitos acordados” (Art. 37).

Según el derecho internacional, los procesos de integración pueden llegar a una etapa en la que se les hace necesario suscribir compromisos legales que los Estados se comprometen a cumplir. En relación a su correlato legal, los procesos de integración se plasman en compromisos jurídicos, de carácter recíproco y vinculante, que se rigen por la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados entre Estados.

Esta ‘carta de navegación’ define un Tratado como “un acuerdo internacional celebrado entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o en más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”, estableciendo compromisos de carácter recíproco y vinculante para los Estados firmantes. Es una norma jurídica que implica obligaciones para los Estados y reglamenta / regula las materias señaladas en él.

De acuerdo con lo señalado por Diez de Velasco, una forma más avanzada de integración la constituyen las Organizaciones Internacionales (en adelante O.I.). Para su conformación, los Estados celebran compromisos jurídicos mediante el cual se comprometen a desarrollar propósitos comunes, en las más diversas materias.

La integración política supone un núcleo supranacional, a través de una construcción de instituciones. Es una formación de comunidades políticas y de lealtades que integran a los individuos un conjunto de unidades sociales (1999: 182).

Pese a no existir una definición unívoca sobre las O.I., podemos afirmar que éstas tienen rasgos propios y comprende “la manera como está organizada la sociedad internacional, es decir, a su armazón general o a su estructura (...) y también como las organizaciones internacionales en concreto” (Pastor Ridruejo 2002: 657). Por su parte, Díez de Velasco las entiende como “unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (1999: 183).

Las Organizaciones Internacionales se pueden crear por resolución de una Conferencia internacional, o por resoluciones de órganos de organizaciones internacionales preexistentes, pese a que por regla general la génesis de las O.I. son los tratados entre Estados.

Esto supone una cooperación internacional institucionalizada. Como lo señala Pastor Ridruejo: “esta cooperación (...) puede tratarse de una simple coordinación o armonización de políticas y comportamientos de los Estados miembros o puede llegar más lejos, hasta el punto de que dichos Estados transfieran a los órganos de la organización el ejercicio de algunas de sus competencias soberanas” (2002: 660).

La competencia propia de las O.I. se encuentran en una serie de materias señaladas en el tratado; las que pueden ser competencias de atribución (expresas) o implícitas. La competencia temática puede versar, tanto en el caso de las O.I. como de los tratados, sobre las más diversas materias, siempre que éstas se relacionen con los propósitos de la Carta de Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad; y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

Ahora bien, existen distintas condiciones para la existencia de las O.I. Según Pastor Ridruejo, debe haber una estructura institucional, mediante la realización periódica de una conferencia internacional y un secretariado permanente. “Es entonces, y sólo entonces, cuando cabe hablar propiamente de la existencia de una organización internacional, por rudimentaria que sea” (2002: 663).

A su vez, Díez de Velasco señala que la existencia de la O.I. implica, además, la creación de un organismo con voluntad jurídica propia, que haya nacido a partir de un acuerdo, en el que se convienen políticas comunes, materializadas en un tratado instituyente. “La actividad normativa de las O.I. es el reflejo de la capacidad que gozan estos sujetos internacionales para elaborar y manifestar una voluntad jurídica propia e independiente de la de sus Estados miembros, individual o colectivamente considerados” (1999: 182).

También debe contemplar la creación de órganos propios e independientes, autónomos,

que colaboren con los Estados en el desarrollo de los propósitos de la Organización de Naciones Unidas señalados en su Carta. Este aspecto, junto con su funcionamiento permanente, es fundamental, por cuanto es el que asegura su continuidad. Según Pastor Ridruejo, ésta es una característica fundamental, ya que “la permanencia de la organización tiene un valor político de primera magnitud en cuanto contribuye a afirmar su independencia frente a los Estados miembros (...) y permite expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de los Estados miembros” (2002: 660).

Una condición importante es su Capacidad fiscalizadora: esta función, señalada ya en la Carta de las Naciones Unidas y en la Convención de Viena, es una de las razones clave de la existencia de las O.I., y fundamental a la hora de velar por posibles arbitrariedades, abusos o violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados.

Y, finalmente, su carácter abierto: las Organizaciones Internacionales pueden contemplar –y el MERCOSUR de hecho lo hace- la participación de otras organizaciones interestatales, ONG’s o particulares, en órganos consultivos e incluso vinculantes.

### **El MERCOSUR como una organización internacional**

El presente acápite contempla un análisis del MERCOSUR en lo relativo a su dinámica jurídico-institucional. Para ello, primero se otorga una breve digresión histórica en torno a sus orígenes.

#### **a. Los antecedentes del MERCOSUR**

De manera concomitante con el fin del enfrentamiento ideológico que implicaba la guerra fría, resurgió con fuerza una tendencia integradora en lo económico y comercial en América Latina. También se reforzaron los mecanismos e instancias de diálogo y concertación política.

Así, el MERCOSUR es el resultado de la conciliación de las diferencias políticas históricas de dos de sus principales integrantes, cuales son Brasil y Argentina. Para 1985, ambos gobiernos, teniendo como característica el que eran los primeros libremente electos luego de años de autoritarismo, enfrentaban la necesidad de reorientar y reestructurar sus economías. El enorme peso de la deuda externa contraída en los años anteriores, la falta de créditos, la necesidad de hacer grandes inversiones para modernizarse y para competir en el mundo, llevó a ambos gobiernos a comprender que el necesario proceso de reconversión y expansión sería más ventajoso si era emprendido de manera conjunta (Oropeza 2002: 177).

De esta manera, la democratización de Argentina y Brasil generó nuevas percepciones sobre la relación bilateral, las que se orientaron a la necesidad de abandonar su tradicional rivalidad. Como se indicó, un factor de relevancia del acercamiento fue la reestructuración del patrón de inserción económica internacional. Ello, pues la estrategia de sustitución de importaciones y de ampliación del mercado interno no había dado los frutos esperados y los países de la región evidenciaban un estancamiento económico, un retroceso de la capacidad de integración social y la imposibilidad de ampliación del mercado interno.

Esta realidad, unida al cambio en las tendencias internacionales, impulsó a los países a priorizar una política de incentivos de las exportaciones y aplicar una estrategia de regionalismo abierto, el que en muy breves términos, implica el impulso de procesos de integración que se vinculen efectivamente a la economía mundial y a procesos similares que comenzaban a desarrollarse en otras regiones (Milet et al. 1997: 29-30).

En lo concreto, las transformaciones recién descritas se manifestaron en que Argentina formuló su idea de “asociación preferente” con Brasil e invitó a representantes de este país a una reunión privada para discutir las características de la misma. Semanas después, es Brasil quien invita a una reunión de similares características, dando respuesta favorable a la idea argentina y comenzando de esta manera a diseñarse las principales características del acuerdo.

Como sostiene Arturo Oropesa, la idea del acuerdo creaba escepticismo y dudas. Escepticismo, porque la experiencia de los países, al igual que de otros de América Latina, provenía de una experiencia de acuerdos no exitosos o de resultados más bien limitados, como fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La declaración de Foz de Iguazú, firmada en noviembre de 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney comprometía a ambos gobiernos a superar la desconfianza recíproca y la rivalidad que caracterizaba hasta ese momento la relación política bilateral de Argentina y Brasil, también los comprometía

para que a mediados de 1986 cada uno de los países presentara un informe con las prioridades de la cooperación.

Asimismo, el 10 de diciembre de 1986 se firmó el Acta de la Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, en la que se manifiesta la voluntad de ambas partes de lograr el éxito del programa de integración y cooperación económica. De esta manera, el 29 de noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en virtud del cual ambos países demostraron el deseo de constituir un espacio económico común en el plazo de 10 años a través de la liberación comercial (Oropesa 2002: 178-180; Milet et al. 1997: 30).

Entre otros aspectos, esta etapa pre-MERCOSUR que se ha venido explicando estuvo marcada por la convergencia de intereses en torno a la necesidad de reformular la relación cívico-militar, consolidar el sistema democrático y eliminar las hipótesis de conflicto militar y rivalidad argentino-brasileña, con miras a impulsar vínculos de cooperación (Botto et al. 2003: 120). Así, la integración no solo se concebía desde una perspectiva meramente económica, siendo el factor político una condición decisiva. De hecho, según Fred Bergsten, entre otros ámbitos el MERCOSUR buscaba el fin de la carrera armamentista entre Argentina y Brasil, incluida su dimensión nuclear (Véase Bergsten 1996).

De esta manera, el 6 de julio de 1990 los presidentes Carlos Menem de Argentina y Fernando Collor de Mello de Brasil firmaron el



“Acta de Buenos Aires”, en la que se aceleraron los plazos para poner en marcha el mercado común el 1º de enero de 1995. En agosto del mismo año, Paraguay y Uruguay se unieron al proceso en curso, por lo que el 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, así como los ministros de relaciones exteriores de los respectivos países, firmaron en Asunción, Paraguay, el tratado del mismo nombre, dejando de esta manera constituido el MERCOSUR (Oropeza 2002: 180-181).

*b. El MERCOSUR y su evolución institucional*

El Tratado de Asunción contempla la reducción de los aranceles entre los diferentes países miembros; la coordinación de políticas macroeconómicas; la implementación de un arancel externo común; y el desarrollo de acuerdos para sectores económicos específicos, a fin de optimizar el uso y la movilidad de los factores de producción y generar economías de escala, y la implementación de un marco institucional con el propósito de resolver litigios comerciales. Pero, además de las materias comerciales, MERCOSUR se planteó integrar contenidos políticos y sociales en su seno. En el Tratado de Asunción se señala: “Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.

De hecho, el Tratado de Asunción fue concebido como punto de partida para diseñar una agenda política más que como un producto final.

En 1994, los países miembros suscriben

el “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR - Protocolo de Ouro Preto”. A partir de este compromiso, siguiendo las directrices de la Carta de las Naciones Unidas para las Organizaciones Internacionales, se pone en práctica la institucionalidad de MERCOSUR y evoluciona a una O.I. La organización, no exenta de problemas y tropiezos, ha intentado emular a la institucionalidad de la Unión Europea, pero indudablemente se encuentra en un estadio inferior de desarrollo. Sin embargo, y para los objetivos de este trabajo, resulta interesante analizar la institucionalidad de esta “Unión Aduanera Imperfecta”, puesto que presenta una serie de aspectos particulares, en relación a las teorías de integración y en general al avance en derecho internacional del espacio regional. Ello, por su carácter multidimensional y desarrollo político. A saber:

**i. Estructura institucional:** la estructura institucional del MERCOSUR está conformada por el Consejo del Mercado Común (CMC); el Grupo Mercado Común (GMC); la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Pero además se incluye una “cláusula evolutiva”, que posibilita la creación de los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración (Art. 1).

**ii. Creación de órganos propios:** en el Tratado de Asunción se acuerda la creación de dos entidades fundamentales, las que estarán a cargo de dirigir el

proceso: Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común (Art. 10). Este estará conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros. Ellos se reunirán periódicamente, y una vez al año se contará con la participación de los Presidentes de los Estados Partes (Art. 11). A su vez, el Grupo del Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercado Común y será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

El Grupo Mercado Común tendrá facultad de iniciativa. Sus funciones serán las siguientes: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial; a la coordinación de políticas macroeconómicas; a la negociación de acuerdos frente a terceros y fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado

En 1994, la institucionalidad del MERCOSUR será enriquecida con el Protocolo de Ouro Preto. En cuanto a la capacidad decisoria de la organización, este documento reitera el Consejo y el Grupo del Mercado Común, e incluye la Comisión de Comercio. Asimismo, señala que son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental, el Consejo

del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR, para “asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común” (Art. 2). Además, se reitera la Secretaría Administrativa.

Sobre la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, ésta se fundamenta al señalar que el Consejo del Mercado Común estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes de los Estados Partes (Artículo 4), y que la Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético por un período de seis meses (Art. 5).

**3. Conferencia o reunión periódica:** El Consejo del Mercado Común se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre, con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.

**4. Tratado instituyente:** el Tratado de Asunción es el compromiso jurídico que da vida al MERCOSUR, y éste es complementado por el Protocolo de Ouro Preto, en el cual se concreta la voluntad de los Estados miembros para la creación de la Organización.

El Tratado de Asunción nace del Tratado de Montevideo, de 1980. Este tiene la importancia de formalizar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), integrada por un número importante de países de América del Sur, diferenciados según su grado de desarrollo, tales como

Bolivia, Ecuador, Paraguay, Colombia, Chile, Uruguay, Venezuela, Argentina, Brasil y México; posteriormente lo ha ratificado Cuba (1999).

Como se señaló anteriormente, de la ALADI se recoge la aspiración de la formación del Mercado Común Latinoamericano; aunque en MERCOSUR, por la naturaleza de los Estados miembros, se habla más bien de Mercado Común del Sur. En el Tratado instituyente también se señala la creación de la Organización Internacional, con una institucionalidad: existe un Consejo de Ministros; una Secretaría; se prevén conferencias anuales, además de la aprobación de un Reglamento.

También se actualiza el propósito de la ALADI que señalaba la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica, que coadyuven a la ampliación de los mercados.

Es interesante agregar que, a diferencia de los tratados de libre comercio norteamericanos, en ambos compromisos se señala la existencia de asimetrías entre los países miembros, y se incluye el trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo. En el caso de la Asociación, incluso se estipula la creación de un Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo: “Los países miembros establecerán condiciones favorables para la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración económica, basándose en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria” (Art. 15, Cap. III). Un segundo rasgo distintivo de esta forma

de cooperación la constituye el énfasis de comerciar productos preferentemente industriales. Este propósito se aplica en particular a los países de menor desarrollo económico relativo, “para los cuales se acordará sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los demás países de la Asociación.”

Asimismo, se establecen compensaciones y políticas de salvaguardia para los países menos desarrollados (Art. 18).

**5. Carácter abierto:** En el Protocolo de Ouro Preto se incluyen la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) como parte de la estructura del MERCOSUR. Este Foro de Concertación Política busca impulsar las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre los miembros, en todos aquellos ámbitos que no formen parte de la agenda económica y comercial de la integración.

Sobre los participantes, en la sección correspondiente se señala que “el Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte” (Art. 28).

### **El Carácter Multidimensional del MERCOSUR**

El carácter multidimensional del MERCOSUR se puede pensar a distintos niveles, como la coordinación y los avances que se han logrado en áreas tales como

la educación y la seguridad internacional, ámbitos que cabe destacar más allá de su mera significación económica, la que sin duda se ha encontrado con numerosos obstáculos que escapan a los objetivos de este ensayo.

Pero también en cuanto a cohesión social y participación de otros actores, a través del FCES. A continuación analizaremos estas dimensiones y nos detendremos en la seguridad subregional y la educación; en la segunda perspectiva (participación de otros actores) profundizaremos en el Grupo 10.

### *1. Aporte a la seguridad regional*

El MERCOSUR tiene un carácter eminentemente económico-comercial, sin embargo, es posible apreciar que la dimensión política no ha sido un tema marginal, particularmente desde la óptica político-estratégica. En efecto, en el marco de un proceso de ampliación del espacio económico se ha producido un cambio en las percepciones de amenazas tradicionales de los actores involucrados, lo que ha posibilitado un salto cualitativo en este proceso de integración.

Así, los presidentes Cardoso, Menem, Sanguinetti y Wasmosi suscribieron el 25 de junio de 1996 en Salta, la Declaración presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR. Ésta ratificó lo que con anterioridad se había expresado en la Declaración de las Leñas del 26 y 27 de julio de 1992, en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR. Entre otros elementos, los

presidentes acordaron que:

-La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del MERCOSUR.

-Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto del Estado miembro afectado.

-Las partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro.

-En los acuerdos entre el MERCOSUR con otros países o grupos de países deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos.

Sin duda, lo anterior apuntaba a evitar la inestabilidad de la región en base al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas de los países participantes. Asimismo, en esa oportunidad, el presidente Frei de Chile y el presidente Sánchez de Losada de Bolivia, suscribieron un protocolo de adhesión a la Declaración sobre el Compromiso Democrático del MERCOSUR (Milet et al. 1997: 37).

De esta manera, si bien se han apreciado en el terreno económico ciertas vicisitudes de las economías nacionales integrantes de este acuerdo, las que han limitado los resultados deseados, no ha ocurrido lo mismo en el ámbito político. En este plano, los logros de la concertación son evidentes, al punto de que se ha convertido en un referente obligado al hablar de la subregión. De esta manera, el "MERCOSUR político" ha mostrado más

logros que el “MERCOSUR económico” y ello se expresa en los temas de seguridad por ejemplo (Gaspar 2003: 31).

Complementando lo anterior, se inscribe la adopción, a sugerencia del Presidente de la República de Argentina, de la relevante Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, durante la XIV reunión del Consejo del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. En ésta, se sostenía que la paz constituía una base fundamental para el desarrollo y representaba una condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR, en el que la seguridad se presentaba como un elemento esencial para el desarrollo de sus pueblos. Así, entre otros puntos, la declaración sostuvo:

-Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva.

-Manifiestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.

-Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.

-Apoyar en los foros internacionales la plena vigencia y el perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de

destrucción masiva (véase Vera 1999).

Así, podría sostenerse que con algunos obstáculos -como la inestabilidad política de los países integrantes, las complejas relaciones cívico-militares y la escasa institucionalización de la integración- se ha ido avanzando de manera lenta y paulatina hacia la conformación de lo que podría denominarse una “comunidad de seguridad”, en la que los conflictos se solucionan por otros instrumentos políticos antes que la guerra y la fuerza física.

Además, en un entorno interdependiente y crecientemente integrado, las tradicionales amenazas de corte interestatal e interno, ceden terrenos frente a las que se han dado en llamar las “nuevas amenazas”, entre las que se cuentan las migraciones ilegales, los problemas ambientales, el narcotráfico y el terrorismo, los que antes que la acción autárquica de los países, necesitan de la ineludible e imperativa cooperación de los países para su combate (véase Flandes 2004).

El MERCOSUR y los países asociados también han ido desarrollando de manera bilateral acuerdos que dentro del proceso de integración, se refieren específicamente a la defensa y seguridad (Garay 1999: 24). Entre ellos, por ejemplo, cabe destacar la creación de una fuerza binacional de paz entre Chile y Argentina en diciembre de 2006 (Véase <http://www.defensa.cl/noticias/2006/0412dosmasdos.htm>).

A nivel regional, también de gran relevancia estratégica resulta el incremento del entrenamiento combinado entre las

Fuerzas Armadas de la región, como el ejercicio aéreo CRUZEX III en Brasil (véase [http://www.defensa.cl/noticias\\_anteriores/2006/2408ejercicio\\_cruzex.htm](http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/2408ejercicio_cruzex.htm)).

En materia de coordinación y cooperación en el ámbito de la seguridad interior se han producido importantes avances -a través de distintos acuerdos entre los ministros del interior-, además de la ya citada tendencia a institucionalizar la subregión como una zona de paz y seguridad compartida, que implicarían una manera de consolidar y capitalizar los cambios acontecidos en la seguridad estratégica. La resolución de diferendos limítrofes, la implementación de medidas de confianza mutua, la cooperación militar en el campo tecnológico y, principalmente los intereses estratégicos compartidos, han paulatinamente sentado las bases para la consideración de la seguridad como una de las áreas del complejo e interrumpido proceso de integración del MERCOSUR (véase Donadio 2000: 32).

Con todas sus dificultades, el MERCOSUR se ha configurado como el principal soporte del proceso de convergencia cooperativa en los planos defensivo y de seguridad que se da a nivel regional. Así, el proceso de convergencia entre Brasil y Argentina, les hizo comprender a estos países las ventajas de la asociación y se prepararon para intentar capitalizar los “dividendos de la paz”. Entonces, la asociación económica trajo aparejado el desmonte de las antiguas prevenciones en el ámbito defensivo-militar. Las hipótesis de conflicto dieron paso a las iniciativas de cooperación, lo que cambió sustancialmente el clima interno y las percepciones de amenaza de las respectivas

fuerzas armadas (López 2000: 41-42).

Como sostiene Francisco Rojas, todo ello ha contribuido a que los países que componen el MERCOSUR hayan participado de la construcción de un régimen internacional de alcance regional, inserto en un régimen internacional hegemónico que gobierna las relaciones internacionales en un periodo de aceleración de la globalización y de posguerra fría.

En esta línea, los países del régimen subregional se han asociado -con algunas dificultades claro está- para impulsar valores y políticas comunes como la opción por el régimen democrático, economías de mercado crecientemente abiertas, y distintos niveles de concertación política intergubernamental, como una estrategia para optimizar su inserción internacional y la proyección de sus valores e intereses en un contexto de construcción de regímenes internacionales y regionales, que permitan otorgar grados de gobernabilidad al sistema internacional tanto a nivel global como regional. Así, el desarrollo de la concertación política y de la interdependencia han producido un cambio estratégico que ha permitido el inicio de un proceso de construcción de un régimen cooperativo de seguridad subregional, articulado sobre un conjunto de valores políticos comunes y de intereses comunes en el ámbito de la seguridad, además de un fuerte desarrollo de regímenes bilaterales de cooperación y de asociación (Rojas 2002: 24).

## *2. El ámbito educacional*

A través del MERCOSUR Educativo

-instancia de coordinación entre los Ministerios de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creada en 1992 con la aprobación del Plan Trienal del Sector Educación en el contexto del MERCOSUR-, se crearon el Comité Coordinador Regional y la Reunión de Ministros. Este Comité ha conformado grupos de trabajo de carácter técnico en diversas áreas, tales como educación tecnológica, educación superior, idiomas oficiales del MERCOSUR y sistemas de información.

Su principal logro en materia educativa fue la firma del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Estudios, Títulos y Certificados, firmado el 4 de agosto de 1994 en la ciudad de Buenos Aires, el cual dispone que los cuatro Estados Parte reconocerán los estudios, títulos y certificados de educación primaria y media no técnica, realizados u obtenidos en sus instituciones habilitadas.

En relación a la Educación Superior, los Estados han acordado un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA). Éste es un proceso de acreditación conjunta en el MERCOSUR y Países asociados, el que fue definido en el Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras, para el reconocimiento de títulos de grado, firmado por los países miembros y asociados del MERCOSUR en junio de 1998.

El Memorándum tiene como principio respetar las legislaciones de cada país; la autonomía de las instituciones universitarias;

los parámetros de calidad comunes para cada carrera, acordados por la Reunión de Ministros; y requerir para la acreditación de cada carrera la presentación de un informe institucional y evaluativo.

En relación a los resultados, en cuanto a acreditación, desde el año 2002 se han aprobado los estándares comunes, documentos y procedimientos para la convalidación de carreras universitarias como Agronomía, Ingeniería y Medicina.

También se incluye un programa de Movilidad, que facilita los intercambios de docentes, investigadores y directivos. En el caso de los estudiantes se considera el reconocimiento mutuo de períodos de estudios. Existe un programa de movilidad MERCOSUR, con financiamiento de la Unión Europea, a través del cual se desarrolla la Cooperación Interinstitucional, con la creación de un Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe (UEALC).

En esta línea, Siufi y Vallone han sostenido que “Los grandes desafíos en Educación superior del MERCOSUR Educativo son la institucionalización del sistema de acreditación; poner en marcha los programas de movilidad MERCOSUR como herramientas para afianzar la integración entre los estudiantes y docentes; desarrollar más actividades en el eje de cooperación interinstitucional, tales como el fomento de asociaciones de programas de postgrados de diferentes países; conformar una base de evaluadores comunes; y un listado de postgrados acreditados en cada país y definir un Acuerdo Marco para el reconocimiento

de títulos universitarios para el ejercicio profesional” (Siufi y Vallone s/f).

### *3. Cohesión y participación social*

El Foro Consultivo Económico Social (FCES) funciona en base a Comisiones y subgrupos de trabajo, estructurados desde una perspectiva social y productiva. Ello queda demostrado en los ámbitos temáticos de cada una: N° 1 Comunicaciones; N° 2 Minería; N° 3 Reglamentos Técnicos; N° 4 Asuntos Financieros; N° 5 Transporte e Infraestructura; N° 6 Medio Ambiente; N° 7 Industria; N° 8 Agricultura; N° 9 Energía; N° 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. También están las Reuniones Especializadas (Ciencia y Tecnología y Turismo) y los Grupos Ad-Hoc.

Uno de los subgrupos más activos ha sido el de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. El Sub Grupo de Trabajo N° 10, a diferencia del resto de Subgrupos que componen el Grupo Mercado Común, es de integración tripartita, estando representados los empleadores, sindicatos y gobiernos. El mismo cuenta con tres Comisiones y la Dirección Nacional de Empleo es la representante gubernamental en la Comisión II de Empleo, Migraciones Laborales y Cualificación y Formación Profesional.

Fruto del trabajo de esta instancia, en 1998 los Presidentes de los Estados Miembros suscriben la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, que consagra el derecho de todo trabajador a la orientación, formación y capacitación profesional, y el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas tendientes a mejorar la inserción laboral de

los trabajadores y a obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva. En este marco, se acuerda la redacción de una serie de principios con el fin de obtener criterios rectores comunes a la región.

Los principios acordados en la reunión de Asunción de mayo de 2001 para formar parte del documento son: derecho a la formación profesional; formación profesional como parte fundamental de la política de empleo; formación profesional participativa; articulación de la formación profesional con el sistema educativo; formación profesional abierta y polivalente; formación profesional descentralizada por territorio y por sectores económicos; formación profesional igualitaria y focalizada en grupos más vulnerables; formación profesional como factor de integración y desarrollo regional; formación profesional adecuada a la realidad educativa, social y económica. Para darle seguimiento a la Declaración Socio Laboral se crea una Comisión Sociolaboral, cuya constitución fue prevista en la Declaración del mismo nombre, órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común, y dotado de instancias nacionales y regionales. Tanto la Comisión Sociolaboral Regional como las comisiones nacionales serán de composición tripartita.

En el documento se estipula que la Comisión Sociolaboral Regional deberá sesionar por lo menos una vez al año para analizar las memorias presentadas por los Estados y preparar un informe al Grupo Mercado Común, que será el resultado del consenso alcanzado por los tres sectores participantes (trabajadores, Estado y empresarios).



El principal cometido de la Comisión es el de promover la aplicación de los derechos fundamentales previstos en la Declaración. A tales efectos, esta instancia debe analizar las memorias anuales que al respecto deberán elaborar los Estados parte, y las observaciones y consultas que se le formulen sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de la Declaración. También examinará las dudas sobre su aplicación y propondrá aclaraciones. En este marco, elaborará análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la Declaración y formulará planes, programas de acción y recomendaciones. Puede proponer reformas del texto de la Declaración y debe redactar, por consenso, su reglamento interno, el que deberá ser aprobado por el Grupo Mercado Común (Ermida 1998: 10).

En similar sentido, y como una forma de realizar una mayor atención social para el cumplimiento de los compromisos de la Declaración Socio Laboral, los sindicatos de los países de MERCOSUR revitalizaron la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

Esta instancia, según Ermida, “tuvo una muy intensa y eficaz acción (...) en la autoconstitución del Foro-Consultivo Económico-Social. Hoy mantiene una presencia permanente, tanto en el Foro como en el Subgrupo N° 10. La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y su Comisión Sindical del MERCOSUR siguen siendo, todavía, instancias de coordinación, sin llegar a constituir una verdadera organización internacional con estructura y autoridades propias. Este es un paso

pendiente y necesario” (Ermida 1998: 18).

En relación a migración laboral, como parte del trabajo del SubGrupo 10, se han producido también avances significativos en relación a armonización de normas: la realización de un estudio comparativo de las legislaciones de los cuatro países en esta materia, el que se llevó a cabo con el apoyo de la cooperación técnica del BID desarrollada durante el año 1995. Este estudio dio origen a una Comisión Ad Hoc sobre Migraciones Laborales (1997), la que asumió la tarea de elaborar un proyecto de regulación normativa para las migraciones laborales fronterizas, el que fue antecedido de un diagnóstico sobre la situación laboral de los trabajadores migrantes fronterizos. Y a su vez, el proyecto fue el insumo fundamental para la creación de un Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, aprobado por los Jefes de los Estados parte.

### **MERCOSUR y Regionalismo Abierto: una aproximación desde Chile**

Para los efectos del presente trabajo, éste se enfoca ahora en la situación particular de Chile en el contexto del MERCOSUR. Con ese fin, primero se establecen los antecedentes y características de la política exterior de Chile en los últimos años, así como un examen de la situación del país en esta organización y las diversas características y efectos de esa participación.

#### *Antecedentes*

La situación internacional de Chile durante

el régimen militar, estuvo marcada por el aislamiento. Así, una vez que la situación política interna comenzó a distenderse en el marco de la transición a la democracia, los esfuerzos centrales apuntaron desde un primer momento al tema de la reinserción de Chile en las corrientes globales, cuyos sucesos de la política mundial fueron un importante influjo para la transición.

Como sostiene Joaquín Fernandois, primero la Perestroika y luego el derrumbe del bloque soviético, tuvieron un gran impacto en la política chilena. Permitieron que gran parte de lo que había sido la izquierda chilena tuviera más facilidad política y moral para llegar a una coalición con las fuerzas del centro. Asimismo, el desarrollo de los medios de comunicación de masas permitió seguir con atención las secuencias de Europa Oriental en la segunda mitad de 1989, hasta culminar con la caída de Ceausescu en diciembre de ese año. Lo anterior requeriría por doctrina y por necesidad política el formular una política exterior también consensual. Además, la evolución del sistema internacional y el fin de la guerra fría le sustraería todo dramatismo a aquella parte de la reinserción internacional que ordenaba reanudar las relaciones diplomáticas con los países del ahora difunto bloque soviético. El contexto para la reinserción internacional estaba dado (Fernandois 1991: 447-449).

De esta forma, la estrategia de reinserción durante la administración de Aylwin consistió en una aceptación externa del proceso de recuperación de las tradiciones democráticas y el comienzo de la tarea de enfrentar las consecuencias políticas,

jurídicas y humanitarias del período autoritario. Ello puso fin a la situación de impugnación que gravitaba sobre el gobierno anterior, disminuyendo la vulnerabilidad política internacional del país, permitiendo al mismo tiempo recuperar gradualmente una mayor presencia e influencia en los niveles global, regional y bilateral de su política exterior (Wilhelmy y Durán 2003:280).

De esta manera, la estrategia chilena se basó en una fuerte impronta expansiva del comercio exterior chileno, que abrió las negociaciones con los socios del NAFTA. Así, en 1992 se estableció un Tratado de Libre Comercio con México y más tarde, en 1995, otro similar con Canadá, reforzando el marco del regionalismo abierto. Este último ha constituido la impronta de la diplomacia chilena durante los años noventa y ha seguido siendo la tónica de la estrategia multilateral durante el primer tercio de la década actual (Wilhelmy y Durán 2003: 281). A juicio de muchos autores vinculados a la CEPAL, la diversificación de mercados ha potenciado nuestro crecimiento económico, a la vez de condicionar un patrón exportador, el de los recursos naturales con escaso valor agregado.

Puesta en perspectiva, la estrategia chilena a partir de 1990 era negociar una cadena de acuerdos orientados hacia la creación de un espacio de libre comercio, la promoción de la integración física y energética y el desarrollo de nuevas formas de cooperación regional. Se trataba de avanzar sostenidamente en la línea de estos acuerdos, pero teniendo en claro que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable, toda vez que el país

no podía asumir opciones de integración que obstaculizaran la potenciación de los vínculos con otras regiones (Van Klaveren 1998: 132).

El regionalismo abierto es un concepto que se definió en el marco del fenómeno de la interdependencia y en el contexto de la cooperación económica de los países del Asia y del Pacífico en la década del setenta. Esta estrategia detalla las acciones que están orientadas a incrementar la interdependencia entre los países de un grupo, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento. A diferencia del regionalismo cerrado se inclina por una estrategia abierta, en tanto éste se orienta hacia la estructuración de mercados protegidos. Ahora bien, en la práctica, lo anterior significó que en la actualidad el comercio chileno esté diversificado fundamentalmente en cuatro regiones: Extremo Oriente, NAFTA, América Latina y Europa.

Cuando llegó al poder Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el segundo gobierno de la concertación diseñó su política exterior en el entendido que la reinserción internacional de Chile se había logrado de manera sustancial. La idea de una diplomacia para el desarrollo puso de relieve el mayor énfasis en torno a los intereses económico-comerciales por sobre una perspectiva política más profunda de integración, debido a la apertura económica que mostraba el país, la que se sostenía –según las autoridades de la época- en la idea de “jugar en las ligas mayores” en un contexto de interdependencia global y regional.

En base a lo anterior, en materia de acuerdos

económico-comerciales, el gobierno procuró conciliar múltiples iniciativas, buscando alcanzar equilibrio y diversificación comercial a través de asociaciones con diversas regiones y subregiones en América Latina (particularmente con el MERCOSUR), con Norteamérica, con la Unión Europea y con el Asia-Pacífico (Wilhelmy y Durán 2003: 282-283). Esta tendencia fue seguida en líneas generales durante la presidencia de Ricardo Lagos, la que estuvo marcada por la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea.

### ***Chile en el MERCOSUR***

Las relaciones de Chile con el MERCOSUR tienen una importancia estratégica en relación al aspecto comercial, pues este corresponde al segundo destino más importante para los productos manufacturados del país (después de la Unión Europea). Además, las exportaciones industriales representan más del 40 por ciento del total de los envíos nacionales a ese destino (Prochile 2007: 4), los que implican un importante dinamismo de las exportaciones que no corresponden a cobre. Además, desde hace varios años, el principal destino de nuestras exportaciones hacia América Latina ha sido MERCOSUR, con casi el 50 por ciento de envíos (Figura 1).

En cuanto a las relaciones políticas, éstas tienen una larga data. Luego de un extenso proceso negociador que se inició en agosto de 1994, el 25 de junio de 1996 en ocasión de la X Cumbre Presidencial de MERCOSUR, efectuada en Argentina, se suscribió lo que hoy se conoce como el Acuerdo de

**Figura 1**

| <b>Participación de las Exportaciones por Destino y CIU</b> |   |                |                  |              |
|---|---|----------------|------------------|--------------|
| <b>Enero-Marzo 2007</b>                                     |   |                |                  |              |
| <b>(Cifras en porcentajes)</b>                              |   |                |                  |              |
|   | <b>Agric., Frut.,<br/>Gan., Sil.,<br/>Pesca</b> | <b>Minería</b> | <b>Industria</b> | <b>Otros</b> |
| Canadá  | 0,7   | 2,1            | 1,2              | 1,7          |
| Centro América  | 0,8   | 0,0            | 2,4              | 0,3          |
| Comunidad Andina  | 2,7   | 0,4            | 10,8             | 26,7         |
| Mercosur  | 2,9   | 6,0            | 11,0             | 19,0         |
| México  | 4,4   | 2,2            | 4,6              | 4,4          |
| Estados Unidos  | 53,2  | 9,8            | 10,5             | 16,9         |
| Japón   | 1,6   | 11,6           | 10,6             | 1,0          |
| Corea   | 2,3   | 7,9            | 7,1              | 0,0          |
| China   | 1,5   | 20,6           | 9,1              | 0,0          |
| India   | 0,0   | 3,5            | 0,1              | 0,0          |
| Unión Europea   | 20,4  | 28,6           | 16,5             | 13,8         |
| Efta  | 0,3   | 0,3            | 0,3              | 0,8          |
| Resto del Mundo*  | 9,2   | 7,0            | 15,8             | 15,4         |
| <b>Total Exportaciones</b>                                  | <b>100</b>                                      | <b>100</b>     | <b>100</b>       | <b>100</b>   |

Elaboración: Depto. De Estudios, en base a cifras del Banco Central. PRC/prc

\*Incluye a otros no identificados

Complementación Económica N° 35 de la ALADI (Bermúdez 1999a: 1).

El Acuerdo contiene 57 Artículos, un Protocolo sobre Integración Física, 15 Anexos y 3 tipos de Notas Complementarias. También se suscribió, como instrumento jurídico complementario un Protocolo Especial sobre “Compromiso Democrático”. El Programa de Liberación concentró parte importante de la negociación y se transformó en la única parte del Acuerdo que contiene plazos, cronogramas y modalidades claramente definidas. El resto de las normas tienen, por lo general, carácter programático

o de tipo “marco”, lo que significa que su profundidad y alcance se definirá a lo largo de la aplicación del mismo.

El acuerdo comercial ha significado consensuar el régimen de salvaguardias y el de solución de controversias, así como acordar políticas en el sector automotriz, profundización de preferencias y servicios.

El acuerdo de Chile con MERCOSUR también contemplaba la coordinación de “todas las negociaciones comerciales en las que participemos en conjunto”, ya fuera con Estados Unidos o con la Unión Europea. En

el primer caso, para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o para la creación de un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea. Sin embargo, en el primer caso Chile presenta una postura divergente a MERCOSUR y en el segundo Chile opta por negociar por separado con el espacio europeo. No obstante, cabe señalar que Chile ante la OMC participa en el Grupo de los 20 (G20), liderado por Brasil junto a otros países en desarrollo.

La relación con MERCOSUR ha sido exitosa en una serie de aspectos: Chile participa en las reuniones de Ministros del Interior, Minería, Agricultura, Industrias, Economía, Educación, Justicia y Presidentes de Bancos Centrales. También en el Foro de Consultas y Concertación Política, los que han mostrado diversos grados de avance. En particular, es digno de mencionar los avances en educación superior, particularmente en lo referente a normas de acreditación de los Planes Trianales.

También participa en los Sub Grupos de Trabajo, en particular en los de Salud, Empleo y Agricultura, donde se han constatado importantes avances (por ejemplo, el proyecto de suscribir la declaración sociolaboral).

No obstante, la participación de Chile no ha estado exenta de tropiezos. Según el ex Embajador de Chile en MERCOSUR, Augusto Bermúdez: “En algunos casos Chile no ha especificado con la suficiente precisión los términos de su participación y áreas específicas de interés. En consecuencia, MERCOSUR interpreta que

se trata de una integración total al Subgrupo correspondiente, lo que no siempre es factible. Esta posición encuentra resistencia en el ámbito de los cuatro países, que optan por continuar sus trabajos sólo en una perspectiva intra – MERCOSUR” (Bermúdez 1999b: 15).

En base a estas dificultades y las diferencias fundamentales en sus respectivas estructuras arancelarias, Chile se ha incorporado sólo en calidad de asociado, situación vigente desde el 17 de diciembre de 1997. Como señalábamos en líneas anteriores, el país posee una de las economías más abiertas del planeta, por lo que se considera que su membresía plena a este bloque implicaría un retroceso en su estrategia de inserción internacional.

## Epílogo

Como se apreció a lo largo del trabajo, el marco internacional contemporáneo está marcado por la globalización y su secuela de interdependencia, situación que tiende a favorecer el proceso concomitante de regionalización. En este contexto general, se ha acentuado la tendencia a la integración como una estrategia de relevancia de inserción global. En este proceso, la geografía cumple un rol fundamental en tanto consiste en el marco que favorece el acercamiento, lo que junto a otros factores contribuye al desarrollo de diversos tipos de integración, entre los que se han destacado la integración política, la económica, la norte-sur y sur-sur.

Ahora bien, en general, los procesos de integración pueden llegar a una etapa en la

cual es necesario suscribir ciertos compromisos legales que los Estados se comprometen a acatar. Una forma avanzada de integración correspondería a las O.I., las que desde la perspectiva del derecho internacional deben cumplir con una serie de requisitos para constituirse como tales, entre los que se cuenta su carácter intergubernamental, una estructura institucional y una personalidad jurídica independiente de los actores que la componen. Todos ellos elementos que cumple el MERCOSUR en tanto la experiencia más exitosa de integración latinoamericana.

En lo referido a sus antecedentes, se pudo apreciar que el MERCOSUR es el fruto de la conciliación de las diferencias políticas entre Brasil y Argentina, en un marco de democratización que implicó la necesidad de abandonar la tradicional rivalidad de estos países, con el fin de beneficiarse de las ventajas que ofrecía la globalización.

A lo que se apunta, es que el MERCOSUR se concibe como un fenómeno eminentemente económico, pero con relevantes consecuencias en otros ámbitos, tales como el avance que ha implicado en lo relativo al proceso de integración y en el desarrollo del derecho internacional en el espacio regional. También se deben destacar sus importantes aportes a la seguridad y estabilidad democrática regional, así como en lo referido al ámbito educacional y a la cohesión y participación social.

Finalmente, en lo referido a la participación chilena en este proceso, se pudo apreciar que ésta se enmarca desde sus inicios en lo que se ha denominado la reinserción internacional del país, a partir de su situación de aislamiento internacional durante el régimen militar, y la

priorización por el aspecto comercial frente a otros esquemas de integración.

Pese a ello, debe tenerse presente que la participación de Chile en el MERCOSUR se ha restringido, debido a las fundamentales diferencias arancelarias, a una participación como miembro asociado desde 1997, dando lugar a lo que se ha denominado MERCOSUR ampliado.

Cabe destacar, sin embargo, que las relaciones de Chile con el MERCOSUR tienen una importancia estratégica: en relación al aspecto comercial, es el destino más importante para los productos manufacturados de Chile. La producción industrial chilena encuentra en MERCOSUR el mercado de mayor significación. También, en los países del MERCOSUR es donde están radicadas la mayor parte de las inversiones de Chile en el exterior.

A manera de colofón, se debe recalcar que la integración económica y comercial regional constituye un mecanismo fundamental empleado por un número creciente de países en desarrollo para aumentar su comercio mutuo e inversiones. Los acuerdos regionales, en principio, se pusieron en marcha con lentitud, lo que todavía ocurre en muchos casos. Sin embargo, a medida que surgieron complementariedades entre las economías también se desarrolló la confianza en la apertura mutua.

Más recientemente, algunos países en desarrollo se han unido a los desarrollados en nuevos tipos de acuerdos regionales, como los acuerdos comerciales norte-sur y sur-sur, como consecuencia de la creciente

interdependencia mundial (UNCTAD 2004). Así, con todos sus avatares, el intento de integración que ha implicado el MERCOSUR debe apreciarse por su relevante contribución política a la subregión. Vista la integración como un fin, desde luego que las perspectivas no son alentadoras; vista como un proceso, el MERCOSUR debe apreciarse como un paso más en este sinuoso y bastante

complejo camino. La estabilidad y el progreso internacionales sólo se pueden mantener en la medida que se abra paso a una concepción dinámica de que los grandes desafíos sean afrontados como problemas comunes. Ello, ligado a un concepto moderno de ciudadano y de libertad, en un espacio propiamente democrático.

---

## Bibliografía

Bergsten, Fred. 1996. "Globalizing free trade: the ascent of regionalism". En *Foreign Affairs*. May-June.

Bermúdez, Augusto. 1999a. *Las Relaciones de Chile con la Institucionalidad del MERCOSUR*. Mimeo. Santiago: s/e.

\_\_\_\_\_. 1999b. *Balance de las Relaciones de Chile con el MERCOSUR*. Mimeo. Santiago: s/e.

Botto, Mercedes *et al.* 2003. "El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR". En *Nueva Sociedad* 186.

Deutsch, Karl. 1974. *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.

\_\_\_\_\_. 1996. *Integración y Formación de Comunidades Políticas*. Buenos Aires: INTAL-BID.

Diez de Velasco, Manuel. 1999. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Di Filippo, Armando. 2005. *El proceso de globalización y su impacto en América Latina*. Revisado en [www.plataforma.uchile.cl](http://www.plataforma.uchile.cl) el 20-05-

07.

DIRECON. 2007. *Comercio exterior de Chile primer trimestre 2007*. Revisado en [www.chileinfo.com](http://www.chileinfo.com) el 21-07-07.

Donadio, Marcela. 2000. "Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur". En *Fuerzas Armadas y Sociedad* 15, 4.

Ermida, Oscar. 1998. "La ciudadanía laboral en el MERCOSUR". *Derecho Laboral* XLI, 190. Revisado en [www.ilo.org](http://www.ilo.org) el 27-05-07

Fernandois, Joaquín. 1991. "De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991". *Estudios Internacionales* 96, XXIV.

\_\_\_\_\_. 1999. "Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998". Rimoldi de Landmann, Eve (ed.). *Política exterior y tratados. Argentina, Chile y MERCOSUR*. Buenos Aires.

Flemes, Daniel. 2004. "Rumo à comunidade da segurança no Sul da América Latina-uma corrida de obstáculos". *Revista Iberoamericana*, 4, 14.

Gaspar, Gabriel. 2003. "Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría". *Estudios Internacionales*, 141,

XXXVI.

-Haas, Ernst. 1964. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: SUP.

Insulza, José Miguel. 1998. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago de Chile: Los Andes.

Milet, Paz; Fuentes, Claudio; Rojas, Francisco. 1997. "Introducción: el MERCOSUR, nuevo actor internacional". Milet, Paz; Gaspar, Gabriel; Rojas, Francisco (eds.). *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Oropeza, Arturo. 2002. *México-MERCOSUR: un nuevo diálogo para la integración*. México: UNAM-CARI.

Pastor Ridruejo, José Antonio. 2002. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

PROCHILE. 2007. *Informe Comercio Exterior Chile MERCOSUR*. 2007. Revisado en [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl) el 21-07-07

Rojas, Francisco. 2002. "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 17, 1-2.

Siufi, Gabriela y Vallone, Miguel (sin fecha). "MERCOSUR y Educación Superior". *Observatoire International des Reformes Universitaires ORUS*. Revisado en [www.orus-int.org](http://www.orus-int.org) el 21-05-07.

Tugores, Juan. 1995. *Economía Internacional e Integración Económica*. Barcelona: McGraw-Hill.

UNCTAD. 2004. *Nueva Geografía del Comercio Internacional: la Cooperación Sur-Sur en un mundo cada vez más interdependiente*. Revisado en [www.sela.org](http://www.sela.org) el 20-05-07

Van Klaveren, Alberto. 1998. "Inserción internacional de Chile". En Tolosa, Cristián; Lahera, Eugenio (editores). *Chile en los noventa*. Santiago de Chile: Presidencia de la República.

Vera, Jorge. 1999. "Política exterior chilena y MERCOSUR". *Diplomacia*, 80.

Wilhelmy, Manfred; Durán, Roberto. 2003. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". *Revista de Ciencia Política*, XXIII, 2.

Zhou, Yiping. 2002. "Ampliando los puentes de la cooperación Sur-Sur". *Capítulos del SELA. Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional*, 64. Revisado en [www.sela.org](http://www.sela.org) el 22-05-07.