



**Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa**

**EL ROL DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA UNA
MEJOR INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA**

por

Andrés Alejandro Rosales Segura

Informe de Trabajo Final de Graduación

Prof. Guía: Juan Pablo Glasinovic

Prof. Co-Guía: Mauricio Burgos

Marzo, 2018

Agradecimientos...

En la conformación de este trabajo, tengo muchas personas a las cuales les agradezco por su enorme apoyo y confianza para terminar estos estudios de posgrado, de verdad que son muchas las personas a las cuales les debo tanto y espero poder reflejar en estas palabras lo mucho que han contribuido a culminar con estos estudios.

Inicialmente agradezco a mis padres: Pilar Segura Ramos y Andrés Rosales Castelán, que me dieron tantas lecciones y les dedico a ellos este trabajo, mis logros presentes y futuros. Por su guía, amor y empuje para salir adelante, sé que dónde quiera que estén, están orgullosos y esperan siempre lo mejor de mí.

Gracias a Raúl Segura Ramos y Guadalupe Cervantes, mis tíos que en este proyecto de dos años, recibí de ellos su apoyo incondicional y sus palabras de aliento, que junto con mis primos siempre fueron las personas que me acompañaron en este vertiginoso camino. Estoy en deuda con todos mis amigos del Magister de relaciones internacionales tanto de mi generación como la posterior, en ellos encontré no solo experiencias sublimes sino amigos de por vida en todo el mundo, en ellos encontré el verdadero significado de las relaciones internacionales (Chile, Polonia-Alemania, Estados Unidos, México, Ecuador, Haití, Argentina, Brasil, Venezuela, Mozambique, Angola, Francia); sin duda alguna mis amigos de México, fueron mi mano derecha para mantener el vínculo con mi país, y mis logros no serían nada sin su apoyo y motivación constante para salir adelante.

Quiero hacer un agradeciendo especial para Jennifer Solís, que en el último año se convirtió en una persona indispensable en mi vida y trascendental para acabar con este proyecto, pues sin su aliento, motivación y ayuda, hubiera sido más difícil cumplir con algunas metas propuestas para este trabajo, le dedico con gran cariño este trabajo para hoy y siempre.

Estoy en deuda con los profesores del Magister, al director del programa, Don Raúl Allard Neumann, Amelia Dondero, a mis profesores guías: Juan Pablo Glasinovic y Mauricio Burgos, que sus correcciones y consejos fueron vitales para el cuerpo del trabajo final de graduación. Gracias al aporte tan significativo de la malla curricular que forma parte del Magíster, el cúmulo de conocimientos me ha llevado a otro nivel de profesionalización.

Gracias a CEAL y su trabajo administrativo que su eficacia y rapidez permitió que este proyecto se llevara a cabo en tiempo y forma. Un especial agradecimiento a la Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo (AGCID), por su confianza y apoyo en lo económico y lo admirativo para formar parte de los privilegiados becarios de la generación 2016-2018.

En general me siento agradecido por haber estado en este programa y en este país, que considero mi casa, a las personas y las experiencias de las que fui parte como estudiante y profesional, a esas vivencias que quedaran en la formación de la persona que hoy día escribe estas palabras.

Gracias a todos.

Índice temático

Introducción _____	iv
Capítulo 1	
Diagnóstico actual de la coyuntura de integración latinoamericana _____	7
1.1 El imaginario de igualdad en América Latina _____	8
1.2 La integración por polos _____	10
1.3 La formación de instituciones de algunos países clave _____	15
1.3.1 Lo económico _____	17
1.3.2 Lo político de los países _____	20
1.3.3 La plataforma institucional _____	23
Capítulo 2	
La institucionalidad nacional e instituciones de integración regional _____	28
2.1 Institución Estatal _____	28
2.2 La burocracia latinoamericana _____	34
2.3 Interinstitucionalidad _____	36
2.4 Instituciones Internacionales _____	42
Capítulo 3	
MERCOSUR & Alianza del Pacífico, instituciones regionales _____	47
3.1 ¿Qué es el MERCOSUR? _____	47
3.1.1 MERCOSUR y sus retos como modelo de integración _____	52
3.1.2 El MERCOSUR y las instituciones gubernamentales _____	53
3.2 Alianza del Pacífico _____	55
3.2.1 La innovación de la Alianza _____	56
3.2.2 La institucionalidad de la Alianza del Pacífico _____	58
3.2.3 Asuntos Institucionales _____	59
Capítulo 4	
Las instituciones en interacción _____	62
4.1 Las variables _____	62
4.2 Cosmovisión de la institucionalidad _____	65
4.3 El flujo de objetivos entre instituciones _____	68
4.4 Consideraciones finales _____	72
4.4.1 El papel del ejecutivo en la relación institucional interna e internacional _____	73
4.4.2 El peligro de la burocratización en las instituciones internacionales _____	74
4.4.3 El rol de la institucionalidad _____	75
Bibliografía _____	78

Introducción

El presente trabajo tiene el propósito de analizar y evaluar el rol que tienen las instituciones que son parte integral del Estado en forma de: Ministerios, Secretarías o Dependencias (dependiendo del nombre que se les dé en cada país), las cuales forman el hilo conductor entre la población, los objetivos e intereses nacionales, así como ser parte de la organización gubernamental, para la implementación de acciones que buscan mejoras en todos los ámbitos de un país; al mismo tiempo ver la relación existente en un plano internacional, con otro tipo de instituciones que son creadas a partir de los contactos estatales, que conjuntamente consolidan, en el plano multilateral. Estructuras delimitadas por objetivos específicos que se formalizan e institucionalizan, y cuyas formas de funcionamiento interactúan con las estructuras internas del Estado.

El vínculo que existe entre estos dos tipos de instituciones es mediante el Estado. A su vez, existe una división entre la política interna y la política exterior en cada Estado. Lo que generalmente ocurre entonces es que estos dos ámbitos se manejan en estructuras y planos distintos. Sin embargo, cada vez más y gracias a la globalización, la línea divisoria entre lo interno y lo externo es evidentemente difusa. Como ejemplo de esto, en el ámbito interno del Estado, las instituciones generan vínculos o lazos de cooperación entre instituciones que son afines en otros países, con objetivos delimitados pero en función de las relaciones, que en el escenario internacional conforman los países a través de la diplomacia o contactos directos entre ellos.

El esquema de acción interinstitucional (entre instituciones estatales), el cual plantea una coordinación y cooperación en cuanto información o esfuerzos conjuntos se refiere, son parte de un esquema que cada vez se da con más frecuencia y con éxitos evidentes. La propuesta de este análisis, es agregar elementos que hasta el momento no están participando tan activamente con esta coordinación entre instituciones estatales afines, lo cual las “otras instituciones” que emanan del carácter multilateral, sobre todo en esquemas de bloques económicos, políticos o regionales, pretenden una integración en distintos ámbitos, pero cuyo fin último es encontrar aspectos comunes, en donde los Estados generen compromisos reales y efectivos para mejorar las condiciones a nivel interno e internacional de sus comunidades.

El alcance de este análisis es evaluar la proyección que tiene una coordinación instrumental desde el Estado y siendo este el mediador principal, entre las instituciones nacionales (de carácter interno) y las instituciones regionales (de carácter internacional), que no son excluyentes, tienen objetivos comunes, utilizan el aparato gubernamental para la ejecución de objetivos, pero que se ve limitada por la discriminación de intereses coyunturales, a los cuales el Estado da un carácter de prioritarios.

Preguntas de investigación:

¿Cómo se relacionan las instituciones regionales y las de índole nacional en temas comunes?

¿Cuál es la aportación del Estado central (poder ejecutivo) para mejorar los contactos entre instituciones internacionales e instituciones internas del Estado?

¿La responsabilidad de acción que recae en la mayoría de los casos en Ministerios o Secretaria de Relaciones Exteriores de los países en América Latina, es suficiente para hacer efectivos objetivos internacionales en acciones nacionales?

¿Cuál es el estado actual de la relación entre instituciones nacionales e integraciones regionales en Latinoamérica, tomando como ejemplo algunos países clave de Alianza del Pacífico y MERCOSUR?

Este trabajo está motivado por varios aspectos muy relevantes, como la creciente tendencia de ver los procesos de integración dentro de Latinoamérica, como un momento particular que permite una mayor actuación de los países por encontrarse en una coyuntura de mayor independencia, respecto de ciertos parámetros existentes desde hace varias décadas.

La proyección creciente y sostenida de los países en vías de desarrollo, hace tener aún más presente el tema de la cooperación e integración de ciertas regiones, que tratan de establecer vínculos y esquemas complementarios, y cuyos objetivos y fines también encuentran concordancia en mejorar las condiciones propias y a nivel regional.

Las experiencias nacionales propician una coordinación más óptima y requiere de aquellas estructuras ya exploradas, para encontrar aquellas formas menos examinadas y darles oportunidad de incorporarse a un esquema de aprovechamiento más amplio, cuyas instituciones ya están establecidas dentro y fuera del Estado. También permite adentrarse en otras situaciones que aporten beneficios a las poblaciones a las cuales se dirigen dichas acciones, hacia un desarrollo integral de todo el andamiaje institucional del que cuenta el Estado y de los cuales los países ponen una apuesta grande para establecer contactos duraderos entre ellos.

Los objetivos que persigue esta investigación se basan en evaluar la vinculación actual entre instituciones de carácter regional integracionista latinoamericano, las instituciones nacionales de ciertos países claves, específicamente tomando en cuenta a Chile y México por parte de la Alianza del Pacífico y Brasil con Argentina desde el MERCOSUR, con el fin de examinar los trabajos de coordinación entre organismos regionales e instituciones estatales, que manejan objetivos comunes, más no vinculados entre sí.

A sabiendas de lo anterior, resulta la hipótesis que guía este análisis encaminado a los procesos de integración, que requieren de formas más profundas de compromisos y acciones entre países que tienen objetivos comunes. Aun así existe una imprecisión en la coordinación entre instituciones de carácter nacional e instituciones de integración latinoamericana. Dicha imprecisión hace que puedan duplicarse esfuerzos y desaprovechar oportunidades. Por tanto se requiere una forma de relación y coordinación estrecha, duradera y bien planeada, que vaya de objetivos regionales a acciones interinstitucionales estatales, tomando en cuenta que todos los Estados tienen estructuras internas definidas, constantes en el tiempo y consolidadas, evitando que las coyunturas de inestabilidad y la incertidumbre política y económica regional, detengan el avance y progreso de los proyectos de desarrollo, y dando al ejecutivo un papel de coordinador y motor de objetivos que partan de lo general y puedan aprovecharse de mejor forma en lo particular.

Para el análisis de este tema, son requeridas algunas teorías para explicar la relación entre las instituciones de corte nacional e internacional. Inicialmente se toma en cuenta la globalización como un esquema básico en donde se sitúan las relaciones de los Estados. Sobre todo como lo toman en cuenta Allard (2009) y Ottone (2011), en cuanto a la forma que se relacionan los países con este fenómeno. Pero también de autores que ven este fenómeno como algo atemporal (Wallerstein, 2016), que en la actualidad toma formas de relacionar a las naciones y por ende una de las explicaciones de las integraciones o bloques entre naciones. Por tanto, es necesario percibir que este fenómeno de la globalización y de las integraciones, a un marco más antiguo de lo que se cree, y aun así en la actualidad son expresiones coyunturales que se dan por un cúmulo de factores.

También a esto se agrega el equilibrio de poderes mencionado y estudiado por Kenneth Waltz (1988). En lugar del caos y la anarquía (realismo clásico) las relaciones internacionales se convierten en el campo del permanente cambio del equilibrio de poderes, su articulación, pero el potencial rectificado mantiene todo el sistema mundial en una posición o, en algunos casos, provoca sus cambios. Esta teoría que forma parte del neorrealismo, plantea el equilibrio de poder, como un sistema que interactúa y forja la coyuntura en que se dan las relaciones entre los Estados, como agente causal se asemeja al campo gravitatorio de la física moderna, donde las unidades lo moldean en función de su masa, es decir de sus capacidades. No obstante las leyes que rigen la estructura tienen un carácter limitativo de comportamientos de las unidades de la misma manera que la fuerza gravitatoria lo tiene sobre los cuerpos celestes.

Los teóricos Keohane y Nye (1988) hablan sobre la interdependencia compleja...*que afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen sobre los modelos de interdependencia. Al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos acuerdos gubernamentales los denominan: regímenes internacionales...* mismos que interactúan dentro de un esquema anárquico (Bull, 1977) representado por un sistema que se relaciona con actores estatales y no estatales, cuyos intereses se guían en la concertación de objetivos que suelen ser de índole económica - comercial, apegándose en lo que resulta de su coyuntura a la teoría de integración económica.

Capítulo 1

Diagnóstico actual de la coyuntura de integración latinoamericana

Con la llegada del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe experimentaron importantes transformaciones de sus modelos de gobierno y de gestión pública, entre las que destaca el reposicionamiento de la planificación para el desarrollo. Aunque a finales del siglo XX se preservó en muchos casos la planificación sectorial, territorial y urbana, en la gran mayoría de los países se debilitó su uso en procesos más integrales relacionados con las condiciones del desarrollo nacional. Al calor de la reivindicación del papel del Estado en el proceso de desarrollo, desde inicios del presente siglo, el ejercicio de la planificación se ha venido recuperando como un elemento fundamental del quehacer de lo público. (Máttar J. y Cuervo L. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe Enfoques, experiencias y perspectivas, Ediciones CEPAL)

Los procesos de integración en Latinoamérica, se deben contextualizar en varios elementos que resultan de acontecimientos al interior y al exterior de la región. Las influencias en cuanto a aspectos: económicos, políticos y sociales, determinan en gran medida las acciones y los alcances de dichos ejercicios. En ese sentido, este capítulo refleja el contexto actual, desde los últimos 10 años, haciendo énfasis en algunos Estados claves, que representan y son partícipes de dichos procesos de integración. Así también los propios procesos de los cuales se hará referencia más adelante, pero que forman parte de esta institucionalidad dentro de la región.

El actual trabajo siguió los estudios y análisis que elabora la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyo organismo forma parte de la estructura de las Naciones Unidas y que desde su sede en Santiago, reúne los estudios realizados para ver los procesos de desarrollo de la región latinoamericana. Es entonces desde la perspectiva de la CEPAL, que podemos subdividir la región de América Latina para términos más específicos, en los países miembros de dos integraciones regionales que están siendo muy populares en el ámbito de las relaciones internacionales: la Alianza del Pacífico y MERCOSUR. Ambos regionalismos se analizarán más adelante, pero para tener un contexto de la realidad latinoamericana, podemos examinar a profundidad los países representativos de estos organismos y sus instituciones al interior de cada país, con la coyuntura internacional de los hechos después del 2008¹.

El proceso de integración es un fenómeno sumamente abordado en las relaciones internacionales de las últimas décadas. Es claro que no es algo nuevo en la historia del hombre; pues de esto datan en el mundo una serie de integraciones de índole militar, político, económico y cultural (del pensamiento). En el contexto de este trabajo, se abordará en particular Latinoamérica, que en la actualidad representa una región que pretende tener un

¹ Este año marcó un parteaguas en el contexto del reordenamiento de estructuras económicas y políticas después de la crisis económica de Estados Unidos y Europa, reorientó los objetivos de desarrollo y sirve de referencia para poner un punto espacial de las estructuras de los países y de cuyas acciones de política económica y exterior se pueden percibir hasta la fecha en un menor dinamismo de las economías latinoamericanas. Bárcenas, Alicia. El regreso de las crisis en América Latina: algunas experiencias nacionales. 2017. pág. 17.

grado de integración reconocido, animado por la aprobación de la sociedad internacional y que busca diferentes formas de expresarlo, a través de la cooperación y de los múltiples organismos que representan esta zona geográfica. Latinoamérica es particularmente distinta de otras áreas del mundo. Tiene una gran concordancia lingüística, cultural, ideológica. Su historia y sus características son muy similares, en cuanto a su organización económica e intenciones de desarrollo, que se postran en planos equiparables, acordes a esquemas establecidos por organismos económicos internacionales.

1.1 El imaginario de igualdad en América Latina

A pesar de las similitudes que existen entre los países de la región latinoamericana, se suele caer en el imaginario, que por razón de ser muy parecidos son iguales, que por el hecho de hablar el mismo idioma en la mayoría de los casos, se establecen diálogos perfectamente entendidos entre las partes, y por tener arraigos históricos muy parecidos, tienen ideologías unificadas. Es por lo que se suele pensar que Latinoamérica es homogénea y por tanto debe de existir una unidad natural entre los mismos países. Sin embargo la realidad es completamente diferente, y en ocasiones para algunos de ellos es contraria a lo que se piensa. Esta idea fundamental resalta en ideologías políticas disonantes, en estructuras comerciales e instituciones propias de algunos Estados, que difícilmente pueden verse en otros, en la economía y su forma de administración interna, que, para los países latinoamericanos suele ser particular para cada caso y en algunos de ellos muy divergentes.

Esto que caracteriza a la región se presenta también en sus creaciones políticas. Es así que las tradiciones y características del individualismo, acompañado de desconfianza y diferencias ideológicas muy profundas, se institucionalizan en los organismos de integración regional. Muestra de ello y sin querer desviar el tema de las coincidencias y divergencias entre los países latinoamericanos, en los vestigios históricos de los procesos de integración, existen innumerables esfuerzos infructuosos para acoplar distintas posturas ideológicas y políticas, las cuales se congelan en el tiempo o se derrumban en procesos sin logros. En el mejor de los casos evolucionan a formas más actualizadas a la coyuntura contemporánea.

Dicho lo anterior, las instituciones creadas para impulsar los procesos de integración, caen en estas peculiaridades del sistema latinoamericano. Al aceptar esta condición de desequilibrios, y quitar el vendaje de pretender que las similitudes que existen en la región, hacen de facto un punto para fundar en ello las bases esenciales de los sistemas de integración y por ende institucionalizarlos desde ese eje. Podría entonces partir de otro punto que puede mejorar las condiciones en las que se negocian los acuerdos y los tratados, haciendo que su permanencia en el tiempo se mantenga y, aún mejor, que esos acuerdos sean efectivos en la práctica. Aceptando las diferencias significativas que existen entre los países latinoamericanos y evitando creer que son iguales y que quieren exactamente lo mismo para todos los pueblos, permitirá abrir un análisis más profundo, al reconocer las virtudes en lo particular y mejorar condiciones que coincidan en una mejora significativa de la región.

Las Relaciones Internacionales al ser una ciencia multidisciplinaria, requieren ver las estructuras estatales como una especie de radiografía en el tiempo, adjuntando procesos de diferente índole. En ese sentido al hablar de instituciones, estamos hablando de estructuras que son parte del Estado desde su interior, que plantea en su conjunto políticas generalmente

encaminadas a mejorar la situación económica, en cuyo sistema capitalista existente, nos fija el rumbo hacia el desarrollo a través de indicadores económicos para la mejora de una sociedad.

Por tanto estos tres elementos que forman parte del Estado: lo político, lo económico y lo social; son características que interactúan en su conjunto pero que se distinguen entre sí y entre los mismos Estados. Razón por la cual, al momento de analizar los países que forman vínculos entre sí, y de cuyos esfuerzos emergen estos organismos de integración que son parte del sistema internacional, es necesario adentrarse al funcionamiento de cada uno de ellos y contextualizarlos en el tiempo en el que se hace este análisis, así como sus alcances y sus proyecciones. Todo lo anterior con la intención de forjar una imagen actual del sistema latinoamericano, en cuanto a la integración de la región.

De los organismos de integración existentes, se pueden destacar dos que en la actualidad tienen mucha importancia y son parte de un interés colectivo, dentro y fuera de la región. Hablando específicamente de estos dos organismos de integración, encontramos la Alianza del Pacífico por un lado y MERCOSUR por otro lado, adelantando que este análisis no pretende más que evaluar sus relaciones con las instituciones, más no entre ellos. Solamente es una forma taxonómica de representar la región con los regionalismos que muchos actores y la comunidad internacional las consideran como exitosas.

Latinoamérica está liderada por dos regionalismos que en los últimos años han sido muy populares en los estudios regionales. Sin embargo, el presente estudio excluye algunos otros regionalismos latinoamericanos debido a factores como la naturaleza de sus objetivos, y sus progresos o avances.

El presente trabajo ha aislado discrecionalmente de este análisis, algunos otros como: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización de Estados Americanos (OEA), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y algunos más que representan regionalismos de corto alcance, por sus objetivos o sus proyecciones. Es claro que no se demeritan las acciones que representan a la región, sin embargo no son relevantes para el análisis de instituciones y su rol en la integración de Latinoamérica, pues estos antes mencionados son de carácter político, mientras que la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, son organismos económicos, independientemente que el aspecto político esté presente de alguna forma. Sus objetivos fundacionales permiten tener un aspecto de comparación entre ambos y cuya característica es difícil de encontrar en algunos otros.

Debido a que más adelante se manejará de manera expresa un examen más profundo, de ambos organismos de integración regional, en este esquema que sirve para describir un contexto general, se parte del análisis de América Latina y sus procesos de integración con el rol de las instituciones de sus miembros. Por parte de Alianza del Pacífico, se tomarán en cuenta dos de los cuatro países que conforman el bloque (Chile y México). La razón de esto recae en la representatividad de estos dos países que aportan a este regionalismo y las coincidencias de sus estructuras para el presente estudio.

Para establecer un punto comparativo, se toma como ejemplo al MERCOSUR, bajo la misma lógica discrecional, estableciendo como países representativos del bloque a Brasil y Argentina,

lo que por cuestiones de comercio y de relevancia política, permite hacer un análisis más general que se pueda aplicar al resto de los países miembros.

Lo siguiente permite ver las estructuras internas y la conformación de estructuras institucionales que funcionan con objetivos específicos y que, coyunturalmente, están cambiando para adaptarse a nuevos esquemas en el sistema, conscientes de los aspectos internacionales como: la administración Trump, la creciente incidencia China en Latinoamérica, los procesos democráticos en países latinoamericanos en pleno siglo XXI, el cambio climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (adoptadas en la decisión A/69/L.44), los problemas del narcotráfico y las crisis económicas que amenazan constantemente la estabilidad de los países y por ende de la región.

Es incluso que estas diferencias persistentes en Latinoamérica marcan aspectos que claramente deterioran el desarrollo de la región. La evidencia de esta conclusión está en aspectos como: la desaceleración económica, baja productividad e infraestructura insuficiente, pobreza y concentración del ingreso, desigualdad de género, deterioro ambiental y desigualdades territoriales (Bárceñas, A. 2017). Este último punto en particular está muy presente en la actualidad, pues son dos las formas que adoptan estas desigualdades.

La primera consiste en una marcada concentración geográfica de la población, y la actividad económica en un número reducido de territorios dentro de cada país. La segunda forma, habla de la relación con las elevadas brechas en las condiciones generales de vida de la población entre territorios, (CEPAL, 2015c). Los problemas que son comunes, se intentan solucionar con estrategias conjuntas, pero con alcances reducidos, de ahí el fuerte cuestionamiento de las estructuras institucionales para reducir la brecha de los problemas en la región, reiterando la idea que las soluciones pueden ser adaptadas a una realidad específica tomando en cuenta las particularidades que tiene cada país en su interior.

1.2 La integración por polos

En reflexión respecto a la integración de Latinoamérica, se encontró un punto poco analizado que contextualiza de mejor forma la manera en que se entiende la integración regional. Esta va en función de agrupaciones de países que suelen ser considerados como polos, sea éste político, económico, militar o de cualquier otra índole. En ese sentido cabe resaltar que cuando se habla de polo, se entiende de distintas formas, en una acepción simple, es una unidad que es contraria a otra².

Sin embargo cuando agregamos el elemento de poder dentro de las relaciones entre países, podemos hacer una distinción de lo que se entiende como polo, pues nos da una idea de unidad o centro que se distingue del resto, porque a su vez, puede estar conformado por varias partes que comprenden un eje o una estructura. Siguiendo con la tradición conceptual heredada de la guerra fría, donde se popularizó esta imagen de dos bloques opuestos en pugna por el poder, al término de esta confrontación de bloques ideológicos, el concepto se modificó con lo que

² Definición que parte de la física donde los polos se consideran una parte contraria otra como en los imanes y la electricidad, sin embargo este término salto a las relaciones internacionales desde la conformación de bloques en el sistema llamado así mismo bipolar en la guerra fría.

ahora conocemos como “mundo multipolar”³. De ahí la idea que un país o una agrupación de países pueden conformar un bloque establecido, en base a objetivos comunes o intereses afines.

Generalmente, se da por entendido que existe otro, u otros polos que pueden estar o no en la misma clasificación o igualdad de circunstancias. Cuando hablamos del continente americano podemos tener claramente la percepción de varios polos, cuando inicialmente estaban considerados solo dos, Norte y Sur (países ricos y pobres). El concepto se entremezcla con los bloques que en la actualidad se consagran por múltiples circunstancias. Cada país determina la forma y las razones de establecer estos polos, o cabe cuestionarse sí estos polos que se han conformado en Latinoamérica, son una reacción dada por la propia naturaleza de las relaciones entre los países americanos.

La complejidad de las relaciones dentro del continente americano, ha derivado en una división del mismo. De ahí surgen innumerables clasificaciones con las que se distingue al continente y sus países, sea por bloques o características distintivas. Estas pueden derivar en aspectos económicos, políticos o sociales, dependiendo de los objetivos o los ideales que pretenden alcanzar los países que conforman dichas pretensiones.

Esta división del continente es en gran medida imprecisa, pues va en función de aspectos geográficos, lingüísticos, sociales - culturales o económicos. Cuando se hace la división de América en relación a los aspectos lingüísticos, se habla de Hispanoamérica en cuyo caso comprende a la mayoría de los países del continente que hablan español, como lengua madre en la consecución de las conquistas de la corona española, reconociendo que existen “otras lenguas” y formando un bloque que identifica a estas naciones para establecer algunos esquemas de unión.

En los aspectos socioculturales, se suele hacer la típica distinción entre Latinoamérica o América Latina, con la misma intención de agrupar a países que comparten históricamente rasgos que los mantienen en una agrupación específica, aunque viéndola a profundidad, no representa a todos los países que la conforman. Incluso en esta acepción no se toma en cuenta a los países caribeños, que merecen una consideración aparte cuando se habla de América Latina y el Caribe, como si fueran dos cosas distintas.

En los aspectos económicos la división de polos financieros, va en una tradición de centro periferia⁴, que generalmente se suele reconocer en un conflicto entre el norte y el sur, pensado que los países más desarrollados del mundo se encuentran en el norte y los países pobres o en vías de desarrollo están situados en el sur del planeta.

³ Existen muchas acepciones referidas al mundo multipolar o equilibrio de fuerzas, el autor que desarrolla esta idea muy a la par de este trabajo es el teórico Kenneth Waltz, que establece que el sistema internacional se estructura en forma bipolar o multipolar según sea el modo en que se distribuya el poder en dicho sistema.

⁴ Hablando de la tradición que se estableció con la CEPAL en el periodo de Raúl Prebisch (Teoría de la dependencia), que mantiene una idea de división respecto a países desarrollados y países en vías de desarrollo, cuestión que incluso a la fecha se considera por algunos autores algo presente en las relaciones del continente. Prebisch, Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. 1963.

Desde otra perspectiva taxonómica, como bien apuntaba el Profesor Raúl Allard en el Magíster de Relaciones Internacionales (2016), la integración que conforman Latinoamérica y el Caribe, puede y tiene la forma de adecuarse incluso a formas externas a la región. Desde la perspectiva que es muy congruente, se puede apreciar desde:

I Integración Económica y Área de Libre Comercio en América Latina, está a su vez estaría subdividida en:

- Área ampliada conformada por: ALALC, ALADI, ALCA
- Subregional, conformada en gran medida por la mayoría de los bloques que conforman los países en América Latina: TLCAN, SICA, PACTO ANDINO, CARICOM, MERCOSUR, ALIANZA DEL PACÍFICO.

II Integración y Coordinación Política. Conformada por: ALBA, UNASUR, CELAC.

III Sistema Interamericano: OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cumbres Interamericanas.

IV Cooperación Birregional: con el ascenso de Asia y el acercamientos de las potencias como: Japón, China, ASEAN. APEC, Cooperación Iberoamericana, Cumbres Unión Europea y Latinoamérica a través de distintos mecanismos (Unión Europea / CELAC).

Todas estas clasificaciones representan en su conjunto la división de bloques, que intentan identificar características similares, para encontrar puntos que permitan establecer acuerdos que prevalezcan en el tiempo, razón por la cual la relación espacial es la que tiene mayor alcance a la fecha. El elemento unificador es la aproximación geográfica y territorial, que por simple que parezca es un elemento sumamente importante. A fin de cuentas la relación de los Estados con su entorno es vital para la conformación de bloques. La migración, la historia, el comercio y la cultura juegan el principal papel en las relaciones de países colindantes.

Pensando en la división geográfica, América está dividida en el Norte: Canadá, Estados Unidos y México, en el Centro: Guatemala, Belice, Honduras... Los países Caribeños, y en el Sur, contando desde Colombia hasta las últimas partes de Argentina en tierra del fuego. Esta distinción geográfica permite precisar el tema de los polos. Si agregamos el elemento de poder a esos polos geográficos, encontramos otros elementos propios de las relaciones internacionales, viendo que en cada polo (Norte, Centro, Caribe y Sur) tienen elementos de equilibrios y desigualdades de poder, existiendo entonces países que por cuestiones económicas, políticas o sociales pueden estar en mayor ventaja que el resto.

Ejemplificando del caso de Sudamérica, los países que la conforman: Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Bolivia, Guyana, Surinam, Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile. Tienen una estructura compleja en su desarrollo económico y en su evolución histórica. Estos países encuentran en la cercanía geográfica coyunturas muy parecidas, estando siempre presente el elemento de conflicto, no necesariamente entendido como algo bélico⁵, sino como

⁵ En Sudamérica, han sido relativamente pocos los conflictos bélicos en la historia de esta región, en comparación con el resto de problemas bélicos en el mundo desde sus independencias desde los años de 1800.

problemas emanados de las relaciones limítrofes y dificultades conjuntas de la región sur americana.

Estas delimitaciones geográficas, han obligado a los países encontrar soluciones conjuntas, viendo que los problemas son de carácter regional en la mayoría de los casos⁶. Esto sin lugar a dudas no niega la persistente variable de conflicto interno que cada país de la región sur tiene o ha tenido en algún momento de la historia. De hecho ha sido un elemento unificador y también un elemento de aislacionismo. Justo este punto, es decir lo interno y su interacción con lo regional, es la base de la conformación de bloques, sean de carácter económico, político o socio – cultural. Es así que se han conformado bloques como el MERCOSUR, Comunidad Andina (CAN), UNASUR, dejando la puerta abierta para otros tantos bloques regionales que se planeen para objetivos específicos.

Sin embargo el que existan muchos organismos de integración, cae en la contradicción de la propia integración. Es decir el hecho de que existan múltiples plataformas de concertación económica o política, hace inferir que no puede haber una sola estructura de conformación regional. A la fecha existen bloques que intentan fuertemente unificar todo el continente, estableciendo organismos que incluyan a todos los países Proyectos como: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyos alcances son meramente económicos, o la Organización de Estados Americanos (OEA) que pretende ser un órgano de carácter político y concertación democrática.

Todo lo anterior parece no ser tan efectivo en la práctica con respecto a los objetivos comunes de la región, y el poder como un elemento disuasivo, es vital para ver que dentro del continente sigue una pugna perpetua por la obtención de poder. Esto quiere decir, que incluso dentro de un mismo polo existirá un actor que lo lidere o intente obtenerlo, y esto puede ser a través del aprovechamiento de los demás o de la asociación a países que tienen el control, intentando mejorar sus propias condiciones hasta que pueda ser este el nuevo eje del poder dentro del polo.

Esta afirmación se refleja en una era donde la competencia económica, la infraestructura y la atracción de mercados extranjeros, es la nueva medición dentro de Latinoamérica para establecer liderazgo. Brasil es el claro ejemplo de este argumento, que a pesar de la inestabilidad política de los últimos años⁷, los países limítrofes se asocian a él por estrategia económica, como lo es el caso de Argentina y los demás países del MERCOSUR, exceptuando el caso venezolano, que por cuestiones internas tiene una consideración especial.

Chile por su parte busca también ser un líder de la región, estableciendo una asociación política con unos y manteniendo lazos económicos con otros. Sin embargo al tener problemas con sus vecinos, existe una fuerte brecha de unificación dentro del continente. Los problemas limítrofes con Bolivia, Perú y Argentina, no han encontrado en ningún bloque salida satisfactoria al respecto y por tanto Chile se ve forzado a buscar diversificar alianzas más allá de su espacio geográfico.

⁶ Cambio climático, narcotráfico, crisis económica, desarrollo, cooperación, tecnología, infraestructura, etc.

⁷ Refiriéndonos al Impeachment aplicado a Dilma Rousseff (31 de agosto de 2016) y las políticas del presidente sucesor Michel Temer, en un lapso de tiempo relativamente corto, 2014-2017. Bárcenas. Alicia, 2017.

Esta variable se repite en muchos de los casos del continente, con sus variantes y con sus matices, pero las divisiones políticas y los intereses de cada país frenan cualquier intención real de unificación regional. A pesar de lo anterior, existe una percepción general en el mundo de la conformación de bloques, sean estos norteamericanos, centroamericanos, suramericanos, o de cualquier otra distinción geográfica (países ribereños, caribeños, con proyección al Pacífico, de zona amazónica, andinos, etc.) que no tiene que ver con su consagración como una unidad perfectamente definida, sino de manera paradójica, con los ejercicios individuales de los países que conforman el polo.

Esto hace esclarecer que un polo suramericano no significa un bloque suramericano (entendido como una integración económica muy al estilo europeo), y por lo tanto es viable la conformación de este polo, bajo la precisión que mediante acciones individuales y la independencia de gestiones de los países, trabajando de manera conjunta y no obstaculizando el avance y mejoramiento de las condiciones de los demás países de la región, permitirá mantenerse como un polo de poder económico y político.

Entendido este asunto que apunta que un polo no necesita ser un bloque perfectamente unificado y consagrado, sino una concentración de poder respecto a otro(s), esta condición es percibida por el resto del continente y por otras regiones en el mundo. Los países que están dentro de estos polos, tienen la capacidad o no de unificar esfuerzos, teniendo éxito o fracasos, pero eso no limita en ningún momento que su auge y liderazgo sea evidente a todas luces. Tampoco demerita el hecho que no todos los países gozan de esta condición. Algunos de ellos ni siquiera son tomados en cuenta, pero son necesarios una vez que se requiere legitimar ese poder.

Por tanto, el poder concentrado en algunos, permite que el resto pueda mantenerse como país relevante dentro del sistema latinoamericano. Indudablemente la guía está marcada por el desarrollo y la influencia de aquellos que son más relevantes por cuestiones económicas, políticas o estratégicas. Chile por ejemplo y su proyección hacia Asia, es un intento que diversifica las relaciones dentro del continente, así también Perú; y en el caso de Argentina su relevancia económica y política aún a pesar de estar fuertemente atada a la economía brasileña, es un actor sumamente relevante junto con Colombia y Ecuador que dan ese aporte estructural.

Los países de carácter socialista como Venezuela y Bolivia, a pesar de sus problemas actuales, no dejan de tener una relevancia en el sistema. Los problemas que tiene actualmente Venezuela son temporales y pasajeros. Pero no por eso menos serios y profundos y requerirán de un buen tiempo para recuperarse; posiblemente en el corto plazo veamos también conflictos sociales en los demás países suramericanos, pero en ningún caso dejan de ser un polo importante para el mundo, cada uno con sus individualidades y sus logros particulares, actúan en una forma complementaria que ha generado y sigue generando una imagen de poder, sea éste real o no, y que está muy por encima de otras regiones en el mundo que pueden llegar a tener características similares.

El caso de México y Estados Unidos es otro punto muy particular. Para México su relación limita su participación en otras esferas; eso no significa que no las tenga, solamente están

concentradas en otras áreas que a consideración de la propia política nacional mexicana, está focalizada en el norte.

Los polos de poder existen y se consolidan en la medida que toman relevancia en el escenario internacional, esta agrupación se materializa en la forma que se quiera distinguir a los países del continente, siempre que se hable de unidad o de bloques como un polo de poder, definitivamente este está sustentado por un eje que lo hace relevante, en el caso de bloques comerciales como el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el eje del polo está sustentado en Estados Unidos, en lo que representa el MERCOSUR la influencia de Brasil es vital para el desarrollo del mismo. Curiosamente para el caso de Alianza del Pacífico, es más una relación de equilibrio que no intenta competir por mantener o establecer un solo elemento de poder. Cabe considerar que este regionalismo rompe con esquemas tradicionales establecidos, hasta la fecha concebidos.

No solo es viable un polo sur americano, sino que ya está conformado. Simplemente se hace la distinción que un polo no significa unificación de países (como sí lo es la Unión Europea), sino una concentración de variables que de manera conjunta consagran un eje. Sudamérica es en sí es una región que es mantenida por el éxito de sus integrantes, cuyos fracasos no son determinantes para demeritar que sean un polo. Sus interacciones son evidentes y su distinción del resto de los países del continente, también lo es, a pesar que sea un solo continente, las proyecciones y las acciones están primordialmente encaminadas a generar polos, por cuestiones regionales o de cualquier otra índole, con una intención de consagrar como fin último en un ideal, a todo un continente.

1.3 La formación de instituciones de algunos países clave

Dentro de Latinoamérica existen algunos países que sobresalen de otros, a eso se refiere el tema de polos de poder, sin embargo en cada polo hay algunos países clave, de los cuales se puede centrar la atención para encontrar afinidades o disonancias. El tema de la institucionalidad tiene dos formas de verse, el ámbito nacional y el ámbito internacional, en el cual este último se analiza la Alianza del Pacífico y MERCOSUR, en donde en cada bloque existen miembros que tienen más relevancia política o económica y, al mismo tiempo, sus problemas internos afectan al bloque y la estabilidad de la región en casos extremos.

En ese sentido es sumamente rescatable ver la condición interna de cada país que representa a su propio bloque, entendiendo que sus instituciones nacen de los contactos históricos y políticos. Los más destacables en el caso de los miembros de la Alianza del Pacífico y bajo los parámetros antes mencionados México y Chile son clave para este análisis, y cuya condición de distancia permite distinguir similitudes y diferencias en sus políticas exteriores, así como en las instituciones y la manera en las que las hacen funcionar.

En el caso del MERCOSUR, es sumamente importante tomar en cuenta la situación interna actual, tanto de Argentina como de Brasil, pues su relevancia en el cono sur es fundamental para entender otra forma de integración y las instituciones creadas a partir de otras tradiciones. Es un hecho que Brasil, la ser un país tan grande, ya es en sí un tema en cuanto a la integración en Latinoamérica, aunado a que el propio MERCOSUR tiene un sello muy importante de la estructura institucional de Brasil, es vital llegar al centro de los problemas

que estos países tienen de manera individual, para entender qué pasa con los bloques de integración regional.

Teniendo entonces cuatro países, que no solo representan a sus respectivos bloques, sino que son parte de un marco mucho más grande de relevancia para América Latina en principio y para el resto del mundo, sus economías, situación demográfica y sus nexos diplomáticos y políticos los ponen en el foco de atención de la sociedad internacional. Es por eso que adentrarnos a estos cuatro países permite ver la situación actual y el contexto en cuatro ámbitos importantes para el presente trabajo: el ámbito económico y comercial, que es el eje del desarrollo y la base para entablar acuerdos con el resto de los países y de los bloques de los cuales nos referimos; el segundo aspecto que es importante comprender en cada uno de estos cuatro países es el ámbito político, la situación que los cuatro países están viviendo en lo interno respecto a crisis políticas e inestabilidad⁸.

Otro aspecto que es sumamente importante apreciar en estos cuatro ejemplos latinoamericanos es su andamiaje interno gubernamental, es decir las instituciones que conforman el aparato de gobierno y siendo en la mayoría de los casos latinoamericanos sistemas presidencialistas, es indispensable analizar cuáles son estos brazos del ejecutivo de los cuales se apoya para cumplir su función, refiriéndonos a Ministerios, Secretarías o Dependencias que adquieren nombres distintos pero formas muy similares.

El último ámbito rescatable es el social, en donde cada uno de ellos tiene grandes aportes y que desde ese eje se generan los mayores consensos y la relación tan estrecha que existe entre las naciones latinoamericanas. Por tanto la intención de este espacio es para ver de manera interna estos cuatro países y tomar en cuenta los cuatro aspectos mencionados (económico, político, estructura gubernamental y lo social) de manera que en una visión más general, se encuentren las coincidencias o divergencias que existan en Argentina, Brasil, Chile y México, esenciales en el esquema de análisis de los bloques de integración regional de los cuales son miembros vitales.

Todo lo anterior tiene la intención de contestar la pregunta, ¿Cuál es la aportación del Estado central (el ejecutivo en un sistema presidencialista), para mejorar los contactos entre instituciones internacionales e instituciones internas? A razón que estos países ejemplares y relevantes para el análisis de este trabajo, permite demostrar, que sus problemas internos se reflejan en lo internacional o multilateral, así mismo la formación histórica ha consagrado una estructura institucional interna muy similar, que pueden entablar un diálogo político y de cooperación, así como una asistencia recíproca al tener estas instituciones gubernamentales bien establecidas. Ese diálogo recae en la figura del presidente, el cual puede profundizar en más y mejores contactos o aplazarlos; su aporte es vital para incentivar el andamiaje gubernamental, lo que permite a su vez que los encuentros entre los países se comprometan a seguir objetivos específicos, formando con el tiempo instituciones que legitimen esos objetivos y les den continuidad en el tiempo.

⁸ Tomando en cuenta los apuntes hechos por varios economistas de distintas nacionalidades para explicar la caída del crecimiento que se observa en toda América Latina y plasmado en la obra que edita Alicia Bárcena. El regreso de la Crisis en América Latina: Algunas experiencias nacionales, 2017.

1.3.1 Lo económico

Según el estudio económico de América Latina y el Caribe, 2017. Para la economía Argentina aún hay muchos retos y barreras para mejorar la condición económica del país, si nos adentramos a las cifras, podemos ver que su economía se contrajo un 2,2% en 2016, explicada por los efectos de la devaluación de fines de 2015, la aplicación de una política monetaria restrictiva y la recesión en el Brasil, que afectó negativamente a las exportaciones. Así mismo algunas reformas introducidas por el Gobierno que asumió en diciembre de 2015, como la eliminación o la reducción de los derechos de exportación, en particular de las materias primas alimentarias, o la mayor apertura comercial, instrumentadas como parte de una estrategia de largo plazo de alinear la estructura de precios relativos de la economía con sus ventajas comparativas, mantiene un visión a corto plazo de muchos retos comerciales a vencer para el 2018, asociadas a la explotación agropecuaria, operaron en el mismo sentido (contractivo).

La expansión del sistema de protección social que llevó a cabo el nuevo Gobierno (con medidas como la ampliación de los beneficiarios de la asignación universal por hijo, el aumento de los haberes jubilatorios o la extensión de beneficios para los receptores de programas sociales) no llegó a compensar el impacto de la caída de los salarios reales en el consumo privado, que disminuyó un 1,4%, y constituyó, por su peso en la demanda agregada, el principal factor explicativo de la caída del nivel de actividad en 2016⁹.

La coyuntura actual tiene un gran desafío desde las crisis de 2001 y 2002, los ejercicios desarrollados por la presidente Cristina Fernández de Kirchner, estuvieron marcados por un populismo macroeconómico¹⁰, que ha recaído en los hombros del presidente Macri, que si bien su proyección internacional sigue en función de resarcir los errores y problemas de administraciones pasadas, el apoyo popular que inicialmente lo hizo ganar las elecciones en la segunda vuelta, han mirado con alta expectación la conducción de la política y la forma de relacionarse con el resto.

Al ser una economía vital para la región, requiere de políticas más estructuradas y acciones que involucren efectivamente al aparato gubernamental con el que funciona el gobierno argentino, sus instituciones económicas internas se ven limitadas por las coyunturas políticas y la economía de la región, el alivio que tiene la economía argentina está en función de la confianza y expectativa que se tiene de la actual admiración.

Para el caso de Brasil, los resultados de los últimos años, indican que todavía existen obstáculos para el retorno a una senda de crecimiento. Tras dos años de caídas del producto interno bruto (PIB) (-3,8% en 2015 y -3,6% en 2016), en el primer trimestre de 2017 se registró un crecimiento mínimo del nivel de actividad de un 1,0% en relación con el trimestre anterior, el primer resultado positivo desde el cuarto trimestre de 2014.

⁹ Estudio Económico de América Latina y el Caribe La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. CEPAL, Argentina. 2017.

¹⁰ Damill, Mario. Frenkel, Robert, et al. La economía argentina en el ocaso del populismo, ref. El Regreso de las Crisis en América Latina: algunas experiencias nacionales, 2017. Pág. 74.

En 2016, con excepción de las exportaciones de bienes y servicios, que crecieron un 1,9%, todos los componentes principales de la oferta y la demanda registraron caídas y pérdidas significativas (-6,6% en la agricultura, -10,2% en la inversión y -10,3% en las importaciones, entre otros). En el primer trimestre de 2017, el sector agropecuario experimentó un fuerte crecimiento, del 13,4%, gracias a una cosecha récord de granos.

La industria manufacturera creció un 0,9% y la extractiva mineral un 1,7%, ambas influenciadas por el incremento de las exportaciones de sus productos. El nivel de actividad de los demás sectores, sin embargo, continuó disminuyendo. Para el conjunto de 2017, la CEPAL proyecta un crecimiento económico para la economía brasileña del 0,4%¹¹.

Siendo Brasil el eje del proyecto del MERCOSUR y de algunos otros más de la región, la gran economía que tiene este país representa el avance o el retroceso de otras economías circundantes, en términos de la interdependencia compleja, las instituciones también están ligadas a esta condición, su relación con otras instituciones está en función de objetivos, pero también de logros a corto o mediano plazo. Lo que representa que el auge económico de un solo país, como lo es el brasileño, pueda impactar de manera positiva o negativa a otras economías, que sus propias instituciones no pueden por cuenta propia, enfrentar estas vicisitudes.

En lo que respecta a la economía de Chile, en 2016 el ritmo de crecimiento del país registró una disminución (del 2,3% en 2015 al 1,6% ese año), debido a la contracción de la inversión y de las exportaciones, pese al aumento del consumo público y privado. Este comportamiento se reflejó en una desaceleración generalizada de la mayoría de los sectores de actividad económica, con contadas excepciones (comercio), además de contracciones en sectores claves, como la minería.

Este contexto se explica en parte por una débil demanda agregada externa y un precio internacional del cobre que se situó por debajo del registrado en 2015. A la fecha no se ha podido consagrar de manera interna una alternativa que sostenga la economía del país, de ahí que radica la vital importancia de la política económica y política exterior, para mejorar los contactos comerciales y abrir las brechas de otras mercancías en la vasta parte portuaria que tiene Chile por su condición geográfica.

La desaceleración económica de Chile produjo una fuerte caída de los ingresos tributarios, pese a los efectos positivos en la recaudación de la reforma fiscal implementada el año anterior. La evolución de los ingresos fiscales no pudo ser compensada por el esfuerzo de contención del gasto público, lo que redundó en un aumento del déficit público (que pasó del 2,2% del PIB en 2015 al 2,7% del PIB en 2016). A la vez, la debilidad de la demanda, en conjunto con la disminución de algunos precios internacionales, los costos laborales y la apreciación del tipo de cambio aliviaron las presiones inflacionarias. Como resultado y según el estudio realizado por la CEPAL, 2017. La tasa de variación del índice de precios se situó en un nivel inferior al del año anterior (fue del 2,7% en diciembre de 2016, frente a un 4,4% en el mismo mes de 2015).

¹¹ Datos de la CEPAL 2017: Estudio Económico de América Latina y el Caribe La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Brasil.

Ante este escenario, la política monetaria chilena mantuvo una postura expansiva que, sin embargo, no se traspasó a la estructura de las tasas de interés, lo que, conjuntamente con el bajo dinamismo de la demanda agregada interna, se tradujo en una baja de la demanda de crédito y de las colocaciones para comercio y vivienda. Sin embargo la expectativa para el 2018 tiene que ver con el nuevo rumbo presidencial de mejora y continuidad a proyectos macroeconómicos y de cooperación bilateral, multilateral y birregional.

Por su parte México tiene una condición particular en la economía de la región, su situación geográfica, le da un aporte distinto al resto de los países analizados. Su proximidad a Estados Unidos ya es en sí una distinción muy particular del resto de las economías. En 2016 México tuvo un crecimiento económico real de un 2,3% (2,6% en 2015), impulsado por la demanda interna, en particular por el consumo privado, ya que el sector externo tuvo un desempeño negativo.

Entre los factores que inciden directamente en esta desaceleración están el desempeño negativo del sector manufacturero de los Estados Unidos (altamente vinculado a las exportaciones mexicanas), la inestabilidad económica y financiera internacional, y la disminución de la inversión y de los ingresos públicos (principalmente provenientes del petróleo), siendo este el principal producto que en gran medida sostiene la economía del país.

La inflación interanual a diciembre alcanzó un 3,4% (2,1% en 2015), ubicándose dentro del rango establecido como meta por el Banco Central (entre un 2% y un 4%). La tasa de desempleo nacional se ubicó en un 3,9% en promedio (4,3% en 2015). El déficit fiscal del sector público alcanzó un 2,6% del PIB, por debajo del porcentaje del año anterior (3,5% del PIB), gracias a los esfuerzos del gobierno federal por consolidar el gasto y fortalecer la recaudación. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicó en un 2,1% del PIB (2,5% en 2015)¹².

Para 2017, la CEPAL estima que la economía mexicana tendrá un crecimiento de un 2,2%. Los factores que inciden en este escenario son las mayores tasas de interés y la incertidumbre en los flujos de inversión y de comercio internacional debido a las posibles políticas proteccionistas de los Estados Unidos, aunque a mediados del año las expectativas han sido mejores que a finales del año pasado.

Todos estos aspectos se entrelazan entre sí, si bien de manera individual, la proyección no es muy alentadora, debido a que en la mayoría de los casos existen déficits en la balanza comercial, desaceleramiento económico, y problemas en la diversificación de la producción así como en el posicionamiento de nuevos mercados. Ampliando la imagen a todo el continente la pauta que llevan en lo económico estos cuatro países, refleja en gran medida al resto de las naciones latinoamericanas, sus instituciones están subordinadas a dos factores: la coyuntura internacional y las decisiones que emanan del ejecutivo.

¹² Datos de la CEPAL 2017: Estudio Económico de América Latina y el Caribe La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento. Caso México.

En general el problema económico al ser un tema que atañe a todos los países de la región, por los contactos que tengan entre ellos o por la relación comercial que tengan fuera de la región, alienta la cooperación y consagración de políticas monetarias más unificadas y acuerdos a necesidades específicas. Genera esos contactos de alto nivel para establecer compromisos que se materializan en el tiempo y que pasan de lo económico al ámbito político, donde ahí adquieren la forma de organismos o bloques, dicho de otra forma, instituciones multilaterales de alcance más amplio.

1.3.2 Lo político de los países

Como bien se anunciaba, la economía conduce a encontrar formas de establecer contactos entre países, la política, la negociación, la diplomacia y las relaciones entre instituciones, establecen diálogos entre sí. Estos diálogos son más complejos dependiendo de la política interna y estabilidad institucional que se tenga en cierto país. Cuando hablamos de la región latinoamericana, de los bloques de integración y su relación con las instituciones, tanto a nivel interno como internacional, la política es el punto donde el quehacer presidencial, permite establecer contactos fuertes con otro u otros países, o para profundizar en esfuerzos conjuntos, dando pie a que las instituciones den marcha a esos objetivos.

En el mejor de los casos, la coyuntura política de los países permite encontrar similitudes y llevar a procesos que se consagren en una mejora integral de la región o de ciertos países que así lo establezcan. Para el caso de este análisis la representatividad política de la región está dada por instituciones fuertes, es decir países que su proyección marca la pauta de cooperación o consolidación al establecer instituciones fuera del orden Estatal y más en el plano de lo multilateral.

Entonces haciendo un espacio a la coyuntura nacional de ciertos países que representan en general la situación y contexto actual de la mayoría de los países latinoamericanos. La política Argentina, está pasando por un proceso de cambio marcado esencialmente por las políticas actuales del presidente Macri. La desconfianza generada en torno a la corrupción y a los amiguismos, dejó un espacio de acción importante en el desarrollo de la agenda interior de Argentina, cuyo riesgo sigue siendo en mayor medida la legitimidad y confianza en sus instituciones. Sin embargo pese a las cuestiones políticas, la estabilidad económica da un respiro a todo el país, sin considerar que ya tiene todo resuelto en el ámbito económico, en comparación con otros años.

Esta proyección de Argentina en de los últimos años es el resultado de variables políticas que afectaron las estructuras institucionales del país, desde el interior se vivieron fuertes cambios emanados de una política kirchnertiana¹³, donde en diciembre de 2015, al recibir la presidencia Mauricio Macri, se intentó de corregir el fuerte atraso cambiario, que ahogaba la producción transable y generaba inestabilidad económica en todo el país, cuestiones que para salir de estas situaciones económicas debía de alguna forma ir en contra de los compromisos establecidos desde el MERCOSUR, provocando con esto tensiones con los otros países, sobre

¹³ Tanto en el periodo de Néstor Kirchner, como en los periodos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner, se percibe una continuidad que puede ser equiparables, aunque los dos presidentes tomaron políticas distintas bajo coyunturas específicas, se puede percibir una continuidad ideológica y rezagos económicos.

todo con Brasil, los trabajos de recomposición económica tenían que privilegiar las políticas y estrategias internas antes que las regionales, evidencia de la necesidad de estructuras pensadas para mejorar la situación de eventuales crisis de cualquier índole.

La administración de Fernández de Kirchner, mantuvo un relativo control económico y un gasto importante en subsidios al gas y algunos alimentos, cuestión que la actual administración debe de aminorar y revertir, con la intención de no solo mejorar la situación presente, sino mantenerla en el tiempo, pues este es en definitiva el factor que más cuesta trabajo: avanzar con pasos firmes con una política planificada utilizando la vasta estructura gubernamental que cuenta el país.

La política de los últimos años, el caso particular de Brasil tiene muchas aristas, principalmente por los procesos y cambios que este país ha tenido en varios años, desde el ascenso a la presencia de Luiz Inácio Lula da Silva (1 de enero de 2003 – 1 de enero de 2011), en un auge económico que posicionó a Brasil como una potencia emergente, consolidando su imagen ante clubes muy distinguidos: los BRICS, el G-20, MERCOSUR, OEA y dentro de Naciones Unidas, todos con la percepción de los demás países de su reconocido avance económico y político ante un liderazgo de la región sudamericana. Sin embargo al paso de la presidencia de Lula, esta imagen en lo interno se fue desvirtuando, lo que prosiguió con la llegada a la presidencia de Dilma Rousseff (1 de enero de 2011 – 31 de agosto de 2016). En la actualidad este período es el que ha conllevado a la situación particular en la que se encuentra Brasil.

Cabe adelantar que la condición de política interna en cuanto a la inestabilidad, se refiere en ningún momento a un deterioro de la percepción de poder que ha concentrado Brasil desde las últimas décadas. Se sabe que es una coyuntura que sabrá resolver de manera benéfica este país, por lo cual lo que se argumenta en estas líneas es solo para ver lo que acontece en el momento de escribir estas ideas a manera de ver una imagen de lo que representa Brasil como un país que influye muy fuertemente la manera de consagrar los bloques latinoamericanos.

El primer gobierno de la presidente Dilma viene desde el momento que se presentó en Estados Unidos y en el mundo la crisis económica de 2008-2009. No fue hasta 2011 y 2012, justo en las lecciones brasileñas, cuando Dilma tuvo que ver la forma de salir de esta coyuntura negativa a todas luces. Los problemas macroeconómicos a los cuales se tuvo que enfrentar, fueron decisivos para mantener el apoyo que legitimaría su poder a la cabeza del ejecutivo. Sin embargo vimos que esto no fue suficiente. En alguna medida intentó ser la figura de Lula, lo cual no consiguió, aunque como mérito excepcional la rápida salida de la crisis económica internacional haría pensar que realmente tendría el apoyo político bajo cualquier circunstancia, sin embargo su popularidad fue decayendo a medida que los proyectos macroeconómicos iban en descenso.

En 2014 vimos que Brasil fue sede del mundial del fútbol, caso que se hace relevante cuando la imagen internacional nos mostró dos Brasil al mismo tiempo, uno moderno plagado de nuevos estadios y una arquitectura impecable y por otro lado el descontento popular de haber destinado recursos financieros para proyectos infructíferos. El descontento fue en escalada hasta que las investigaciones en contra de la presidente derivaron en su salida del gobierno.

En el ámbito político de Chile, está teniendo una serie de reformas muy significativas para la política interna y para la política internacional. El hecho de que se esté transitando entre dos períodos presidenciales ha traído consigo un motor a la salida de propuestas y nuevos caminos perfilados, para que Chile siga en una ruta de progreso económico y desarrollo social.

Varios son los retos que el nuevo presidente tendrá que desarrollar, la esperanza está en que pueda continuar y desarrollar de mejor forma lo que hasta entonces pudo implementar la presidente Michelle Bachelet en su segunda gestión presidencial (2014-2018). Los tópicos más trascendentales que se discuten en la actualidad tienen que ver con los temas de : Educación, el sistema de pensiones, la renovación del senado y el proyecto de ley de la modernización de la Cancillería¹⁴ y los controversiales temas fronterizos ante la Corte Internacional de Justicia (Bolivia-Chile-Perú). Todo lo anterior ha generado una alta expectativa de continuidad y profundización en temas que se plantean como seguimiento de políticas que se han visto fortalecidas por los éxitos pasados.

A pesar de la buena imagen presentada de Chile en el exterior, requiere de resolver temas tanto globales como transfronterizos, así como en el ámbito económico al enfrentar el desaceleramiento en la producción, los precios del cobre y en general las alzas y bajas de la económica mundial y del comercio. La pauta a seguir desde la perspectiva chilena es mantener un diálogo político con sus vecinos y en general con los países del mundo con los que tiene relación, y al mismo tiempo estrechar los lazos de cooperación, con el objetivo de alcanzar de mejor forma la estabilidad económica al desarrollo de la sociedad chilena.

El concepto de *Finis terrae* probablemente sea un elemento para entender la importancia y la relevancia de la sociedad chilena en el hemisferio sur y en general de todo el continente Americano. La sociedad chilena tiene esta condición de estar en el fin del mundo (Fernandois, Joaquín, 2004), su complejidad con sus vecinos ha formado una sociedad más tolerante tratando que sus diferencias se conviertan en acuerdos.

En lo que respecta a México, es una consideración muy particular, por tener una contradicción entre su política interna y su política exterior, a nivel imagen y a nivel estabilidad, en el plano interno, las demandas políticas y sociales se han mantenido constantes desde la toma de Enrique Peña Nieto en 2012. Haciendo un breve recuento de los últimos años, la política mexicana ha tenido una serie de cambios trascendentales, desde los problemas de la deuda, la devaluación del peso en el año de 1994, la sociedad se planteó un nuevo rumbo político y quiso optar por la alternancia de partido.

Durante 72 años consecutivos el Partido de la Revolución Institucional (PRI), había tenido la hegemonía política del país, ante las situaciones internas y externas de México, después de los años 80's, la esperanza de llevar un nuevo rumbo surgió en las elecciones del 2000 donde por primera vez el Partido Acción Nacional (PAN), llegó con su candidato y electo presidente

¹⁴ El 5 de septiembre de 2017 el Senado Aprobó en general el Proyecto de Ley de Modernización de la Cancillería por 34 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones. La propuesta incluye cambios sustantivos y progresivos en la estructura y funcionamiento de la Cancillería en sus facetas políticas, económico-comerciales, de cooperación, fronteras y las relativas a la Antártica. Web. Rescatado de: <http://www.minrel.gob.cl/senado-A.P.rueba-en-general-el-proyecto-de-ley-de-modernizacion-de-la/minrel/2017-09-05/193554.html>

Vicente Fox Quesada, el cual fue sucedido por Felipe Calderón Hinojosa (del mismo PAN), cuya administración dejó una sociedad fragmentada en todo el país.

Una vez más regresó el PRI para los comicios del 2012, donde parecía que era el turno de probar con otro participante político, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), encabezado por Andrés Manuel López Obrador, inclinado más hacia la izquierda. Finalmente, la obtención del triunfo del PRI, se presentaron en todo el país muchos descontentos sociales, ciertos sectores se pronunciaron en contra del actual gobierno; los maestros de educación básica fueron los principales opositores al gobierno, los normalistas (estudiantes de formación educativa), llevaron sus protestas a las calles, así como otros grupos políticos.

Todo se mantenía en el exterior en una relativa calma y tranquilidad de la sociedad mexicana, la imagen internacional es indispensable en los objetivos políticos del actual gobierno que está por salir, a pesar que existía descontento interno, violencia generalizada por grupos delictivos, corrupción y despilfarro de recursos públicos. México es un precedente importante para la conformación del sistema americano; las estructuras institucionales que ha formado, son suficientemente fuertes para establecer acuerdos y relaciones con los países que considera clave en su política exterior, al mantener su estabilidad interna.

Evidentemente la política interna está muy marcada por la relación con Estados Unidos, genera desde la perspectiva mexicana una dualidad positiva y negativa, la complejidad de la relación vecinal es al mismo tiempo una oportunidad, el manejo de buenas políticas públicas y la uso adecuado de la estructura gubernamental, así como el talento de los académicos, pensadores y demás políticos, plantea una visión que se aprecia desde las naciones latinoamericanas. De ahí la importancia de encontrar coincidencias y oportunidades para mejorar las condiciones con las que se establecen esquemas de cooperación y estructuras multilaterales.

1.3.3 La plataforma institucional

Hablando en concreto de las instituciones estatales, dicha información es vital para entender cómo funcionan las acciones de política pública, podemos concentrarnos en mencionar a estos cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México, que este trabajo ha tomado como modelo. La esencia de ver cuáles son estas instituciones, radica en apreciar los tópicos a los cuales dirigen sus acciones, sus coincidencias y en general ilustra la forma en que los países generan instituciones de orden nacional, sabiendo que objetivamente estas instituciones tienen grandes asimetrías en sus estructuras y sobre el funcionamiento de las Cancillerías, esto a razón de sus economías, niveles de desarrollo, sistemas presidenciales, intereses regionales, orientaciones de política exterior, etc.

Estas instituciones serán objeto de análisis más adelante y por tanto el mencionarlas, genera esta imagen mental para posteriormente hacer la comparación con las instituciones de orden internacional, que contemplan tópicos o temas muy parecidos y en esos parámetros comparables.

Particularmente Argentina a comparación con el resto de los países a contrastar, cuenta con Jefatura de Gabinete, Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Relaciones

Parlamentarias y Administración, Secretaría de Asuntos Estratégicos, Secretaría de Comunicación Pública, Secretaría de Coordinación Interministerial, Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas, Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, Agencia de Administración de Bienes del Estado, Unidad Plan Belgrano, Dirección Nacional de Inversión Pública, que tienen una mención fuera del ámbito administrativo-gubernamental tradicional, su jerarquía está subordinada a asesorar en ciertos tópicos al presidente, después de esto se encuentran una serie de Ministerios, los cuales comprende:

Ministerio de Agroindustria	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Ministerio de Cultura
Ministerio de Defensa	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Energía y Minería	Ministerio de Hacienda
Ministerio de Finanzas	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas	Ministerio de Educación	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Modernización	Ministerio de Producción	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Ministerio de Salud
Ministerio de Seguridad	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Turismo	Ministerio de Transporte

La estructura gubernamental de Brasil está conformada por una amplia red ministerial que también cuenta con Secretarías que están al mismo nivel jerárquico, los tópicos que atienden están en función de la amplitud y extensión geográfica, por tanto tiene algunos tópicos muy particulares; al mismo tiempo tiene una estructura muy similar a la del resto de los países¹⁵:

Casa Civil de la Presidencia de la República	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	Ministerio de Defensa	Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Transportes, Puertos y Aviación Civil	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	Ministerio de Educación

¹⁵ PLANALTO, Presidência da República, en la web: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros>

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Pesca e Aquicultura, Secretaria de Portos da Presidência da República, Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Ministério dos Transportes; Secretaria da Micro e Pequena Empresa; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria-Geral da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; Banco Central do Brasil e Casa Civil.

Ministerio de Cultura	Ministerio del Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Salud
Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios	Ministerio de Minas y Energía	Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones
Ministerio de Medio Ambiente	Ministerio de Deporte	Ministerio de Turismo	Ministerio de Integración Nacional
Ministerio de las Ciudades	Ministerio de Transparencia y Contraloría General de la Unión	Ministerio de los Derechos Humanos	Secretaría General de la Presidencia de la República
Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República	Gabinete de Seguridad Institucional	Abogacía General de la Unión	Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública

La estructura gubernamental de Chile está conformada por¹⁶:

	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Ministerio de Relaciones Exteriores	
Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio de Hacienda	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Ministerio Secretaría General de Gobierno
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Educación	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Obras Públicas	Ministerio de Salud	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Ministerio de Agricultura	Ministerio de Minería	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Ministerio de Bienes Nacionales
Ministerio de Energía	Ministerio del Medio Ambiente	Ministerio del Deporte	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género

La administración gubernamental de México está conformada por 18 Secretarías de Estado:

Secretaría de Gobernación	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Desarrollo Social

¹⁶ Véase a detalle en <https://www.thisischile.cl/sociedad/gobierno-y-administracion/>

Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Energía	Secretaría de Economía
Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública	Secretaría de Salud	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretaría de Turismo	Secretaría de Cultura

(<https://www.gob.mx/gobierno#secretarias>),

Cada una de ellas cumple los objetivos del Estado a través de la designación presidencial que dura un cierto periodo dependiendo del país. El ejecutivo tiene la responsabilidad de instaurar un plan de acción que permita el desarrollo de estas instituciones así como su acción activa a tópicos relevantes, el presidente al ser la cabeza de estas estructuras, es quien estipula los macro objetivos que las dependencias de gobierno serán responsables de articular.

El más claro ejemplo de esto es la función que tiene la Cancillería o Secretaría del Exterior, que forma el primer vínculo institucional, natural y tradicional, para ejecutar objetivos comunitarios, los tópicos que comprende intenta abarcar el conjunto de preocupaciones relevantes para el país. Basta con ver la estructura interna de cualquier dependencia que se dedique a velar por la política exterior, en cuyo organigrama establece las bases para ejercer esa relación entre los organismos internacionales y la interinstitucionalidad, en el caso de México (por poner solo un ejemplo).

La Secretaría de Relaciones Exteriores comprende las siguientes dependencias¹⁷:

Secretaría General	A) Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano B) Coordinación General de Asesores C) Centro de Enlace Diplomático D) Dirección General de Protocolo E) Dirección General de Coordinación Política F) Dirección General de Comunicación Social
Subsecretaría De Relaciones Exteriores	A) Dirección General para Asia-Pacífico B) Dirección General para África y Medio Oriente C) Dirección General para Europa D) Dirección General del Instituto Matías Romero
Subsecretaría Para América Del Norte	A) Dirección General para América del Norte B) Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior C) Dirección General de Servicios Consulares D) Instituto de los Mexicanos en el Exterior E) Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos
Subsecretaría Para	A) Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de

¹⁷ Tabla de elaboración propia proveniente del organigrama de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. En la web: <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/directorio-oficinas-centrales>

América Latina Y El Caribe	Mesoamérica B) Dirección General para América Latina y el Caribe C) Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos D) Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México-Guatemala y México-Bélica
Subsecretaría Para Asuntos Multilaterales Y Derechos Humanos	A) Dirección General para Temas Globales B) Dirección General de Derechos Humanos y Democracia C) Dirección General para la Organización de Naciones Unidas D) Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil

De esta forma funcionan los esquemas institucionales para el resto de los países, pero indudablemente hay otros lazos que se forman naturalmente, y con la intermediación de la Cancillería, de ahí que la interinstitucionalidad permite que no solo una dependencia gubernamental interactúe con organismos internacionales.

Capítulo 2

La institucionalidad nacional e instituciones de integración regional

En suma, el papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal resulta al menos bifronte: por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza (según áreas, sectores o jurisdicciones) formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, F. Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas, 2004).

2.1 Institución Estatal

Desde la creación del Estado moderno, dentro de su organización existió la figura de la institución, que sirvió como engranaje una vez que el Estado consagró su poder como dirigente de la población a la cual debe su razón de ser. Las instituciones forman parte del esquema interno del Estado, el cual delega las funciones del mismo en una especie de brazos articulados que realizan tareas específicas para fines generales.

Estos fines están en función de los intereses del Estado y por tanto estos organismos subsidiarios ejecutan de manera efectiva las estrategias que emanan desde los poderes clásicos estatales¹⁸. En ese sentido el argumento de este capítulo es adentrarse en aspectos de teoría política y económica para ver la función de las instituciones y su relación con el Estado, sabiendo que son parte de un mismo esquema, pero, cuando se relacionan en el campo de las relaciones internacionales, son dos entes completamente distintos que atienden tópicos enfocados a áreas bien acotadas, pero que no son excluyentes.

Desde las perspectivas clásicas de la teoría política y desde las teorías del Estado, encontramos que Maurice Hauriou (1971), siendo un jurista y politólogo, planteó una visión de Estado como una institución, afirmando que:

“El Estado es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden, social, político y jurídico orientado hacia el bien común, estableciendo y manteniendo por una autoridad dotada de poderes de coerción”¹⁹.

Desde el Manual de la Teoría del Estado²⁰, el autor antes mencionado, elaboró la teoría de la institución la cual la concibe como una idea de hacer una obra, emprender un trabajo o actividad, que se realiza y dura en el tiempo y en un medio social. Para la realización de esta

¹⁸ Fuentes, C. Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder. (Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power) Revista de ciencia política. Versión On-line ISSN 0718-090X. Rev. cienc. polít. vol.31 no.1 Universidad Diego Portales. Santiago. 2011. Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2011000100003

¹⁹ Hauriou, Maurice. Derecho Constitucional e Instituciones políticas. Barcelona. Editorial Ariel. 1971. Pág. 114.

²⁰ De las ideas de Rocca, M. (2010), Manual de la Teoría del Estado. Editorial Forja. Santiago de Chile.

idea jurídicamente, se reconoce un poder que le puede dar uno o más órganos; por otra parte entre los miembros del grupo social interesado en la realización de tal idea, se producen manifestaciones de comunión dirigida por los órganos de poder y reglamentadas por procedimientos.

Por tanto para Hauriou el concepto de institución se puede aplicar para instituciones más abstractas como la familia, la propiedad, la sociedad y también a las más concretas, como muchas organizaciones. Lo característico de una institución es que existe como algo distinto respecto de sus miembros, subsiste independientemente de las personas que la componen, las sobrevive.

Siguiendo con este orden de ideas emanado del Manual de Teoría del Estado (pág. 18). Entre las organizaciones, hay muchas instituciones: sindicatos, el parlamento, el cuerpo de bomberos...etc. pero el carácter de institución compleja pertenece solamente al Estado, al que Hauriou denomina “la institución de las instituciones” atendiendo al hecho de que es la institución suprema o última; ninguna otra institución posee igual poder de integración de otras institución eso de relación con ellas. La estructura del Estado es la de un sistema articulado de instituciones.

Desde esta perspectiva del derecho, la cual no dista mucho al de la ciencia política, existe también una visión que distingue el concepto institución, emanado del ámbito público y privado (Bengoetxea, Joxerramon. 2015), estas instituciones de orden público están conformadas por reglas o por normas, normalmente de rango primario o constitucional, o como de desarrollo de estas, pero además son, a su vez, generadoras de normas con pretensión de universalidad, algunas de estas instituciones son organismos u órganos, por ejemplo el Parlamento, y otras son un conjunto de normas y principios normativos pero que no suponen la creación o la existencia de órganos, por ejemplo “la iniciativa legislativa popular”²¹.

El Estado moderno no se puede concebir actualmente sin el respaldo de instituciones fuertes y bien específicas para sus fines. El poder que tiene el Estado, como se planteaba desde el inicio de su creación, se basa en la división clásica de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; cada uno de estos poderes delega de manera jerárquica una serie de atribuciones y responsabilidades para ejecutar las acciones que se plantean cada una de ellas, para ejercer sus funciones.

Esta jerarquía va en cargo también de las responsabilidades y de las obligaciones que tienen para cumplir dichos objetivos. Esto en la actualidad es muy poco cuestionado. Sabemos que las instituciones son parte de una autoridad ejercida por el poder estatal, emanado de la dominación que este ejerce sobre la población que representa, independientemente si sea de manera democrática o no. Max Weber²² en su análisis sobre las formas de legitimidad del poder político, explica la relación que existe entre el Estado como tal, la administración plasmada como autoridad y los gobernados que están ahí para regirse por las normas que emanan de esas estructuras.

²¹ Bengoetxea, Joxerramon. Capítulo 5. Teoría Institucional del Derecho. Sumario: I. Teoría del Derecho, Razón Práctica e Institución. UNAM, departamento de Ciencias Jurídicas. México. 2015.

²² Weber, M.: “Ciencia y Política”, Ediciones Leviatán, 1978.

Por tanto en palabras de Weber (Salvat, P. 2014), existe una relación de obediencia entre el cuerpo administrativo (Instituciones) y el ente dominador (Estado), que como se mencionó anteriormente, aunque se entienden como uno solo, funcionan de manera distinta y por tanto también sus atribuciones son distintas, aunque no es el tema principal explicar por qué las instituciones son parte del Estado y viceversa. La importancia que surge de esta relación es la legitimidad, que forma parte de la clave de la estabilidad de una situación al interior de un Estado. La relación entre Estado e Institución genera confianza en la población, y esta aprobación generalizada crea a su vez legitimidad que con el tiempo se instaura en Instituciones fuertes y duraderas, creando consigo poder-autoridad²³.

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los —códigos de conducta, como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones fueron inventos de los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre del intercambio. (North, 1993).

Es entonces que desde los teóricos clásicos de la ciencia política (Weber, Bobbio, incluso Hobbes y Maquiavelo), en la misma creación del Estado moderno se explica la sustancia y funcionalidad de las instituciones, con el objetivo de ver su evolución hasta la actualidad y su relación con instituciones de otros países que deberían de tener estructuras similares.

La sustancia de las instituciones estatales es la legitimidad, que adquieren por parte del poder que la población les concede para ponerse al frente de la dirección de las políticas públicas, que pretenden traer beneficios a esas poblaciones que representan, lo que con el tiempo se “normaliza” es decir adquiere un carácter legal y jurídico que permite ejercer por medio de normas y reglamentaciones. Sin embargo, “...a las instituciones no se las puede entender simplemente por sus reglas formales, puesto que las prácticas a menudo se apartan de las reglas. La conducta institucional es dinámica y puede entenderse mejor por «normas sistemáticas de conducta que surgen, en efecto, de estructuras básicas o conjuntos de reglas en uso»” (Leach y col. 1997; Giddens 1984).

Si bien es cierto que las instituciones están ligadas a los objetivos estatales, estos al ser tan generales, adquieren una responsabilidad para alcanzar objetivos particulares. En el ejemplo actual, los objetivos de la mayoría de los Estados Latinoamericanos tienen que ver con el tema del desarrollo, pero las instituciones difícilmente pueden cumplir a cabalidad esto y ante un tema tan ambiguo, requieren de plantear algo más específico y por tanto están habilitados para tomar decisiones que encaminen esfuerzos hacia ese fin planteado. Con lo anterior se intenta dar a entender que las instituciones encuentran la dificultad de resolver problemas coyunturales que superan incluso al mismo Estado para atenderlos.

Si llevamos este esquema al ámbito internacional estos temas que superan la acción del Estado en el ámbito interno y en ámbito internacional como son: el cambio climático, el narcotráfico,

²³ Salvat, Pablo. Max Weber: Poder y Racionalidad, hacia una refundación normativa de la política, Estudios políticos, Ril Editores Santiago de Chile, 2014, pág. 211.

las crisis económicas globales, el terrorismo y algunos temas más. Al Estado le es difícil resolver de manera individual estos tópicos y requiere de una cooperación internacional. Cuando los Estados de manera multilateral acuerdan establecer medidas para disminuir los problemas que acechan a las poblaciones, quienes tienen que aplicar esas medidas de forma incierta son las instituciones.

Cabe resaltar que de la formación del Estado mismo, las instituciones crean un vínculo directo con la población y el Estado. Son la articulación que está en contacto con las personas y en esa condición también las instituciones son las que proponen al Estado-Gobierno, algunas de las exigencias que la población demanda para mejorar su bienestar. Es por eso que este lazo de intermediación que establece la Institución Estatal es vital para el ejercicio de toda propuesta, así como su ejecución y retroalimentación.

Sin embargo el esquema que la institución realiza como vínculo entre el Estado y la población, no solo va en una dirección. Ya que la Institución es la encargada de estar en contacto con la población, en alguna parte de su larga estructura jerárquica permite que la población también pueda opinar al respecto y genere demandas que el propio Estado debe atender. En este punto recae la importancia de las instituciones que permiten proponer en razón de lo que solicita la población para una mejora de sus condiciones.

En la evolución actual del Estado moderno, la descentralización es parte de esta misma evolución, el cual también es pieza clave de un proceso generalizado a nivel internacional²⁴, y por tanto esta responsabilidad recae en dar más atribuciones a las instituciones. Con esto no quiere decir en ningún momento que se perciba como la decadencia o una debilidad del Estado mismo o la carencia de soberanía a la imagen internacional, al delegar responsabilidades a otros entes internos. Se ve más como un esquema democratizador de todo el aparato gubernamental y por ende una mejor articulación de proyectos y objetivos bien aplicados.

Desde la perspectiva de Bobbio (Estado, Gobierno y Sociedad, 1989, pág. 79) cuando habla de la construcción del Estado y la relación que tiene con la sociedad, hay algo entre medio que articula esta relación, pues es lo que vincula desde un polo hacia otro la manera en que conviven y cómo funcionan. Ese elemento se concentra en las instituciones que van en ambos sentidos, desde el poder del Estado hasta el poder de la sociedad.

Evidentemente quien tiene el control sustancial de las instituciones es el Estado, pues forma parte de él con el objetivo de servir a la sociedad y mejorar sus condiciones internas. Sin embargo cuando estas instituciones son deficientes y no cumplen su función, generan malos entendimientos entre el poder del Estado y la sociedad. De ahí se explican múltiples conflictos y disconformidad por parte de la población, que en múltiples ocasiones acusan al Estado de no cumplir con sus objetivos primarios. Cuando la relación entre los gobernantes y los gobernados se vuelve tensa, podemos encontrar parte de la respuesta al problema dentro las instituciones que por múltiples razones pueden estar faltando a su deber u obstaculizar sus funciones primarias.

²⁴ Kliksberg, Bernardo. El rediseño del Estado una perspectiva internacional. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de cultura Económica. México. 1994 pp. 33-35.

Así mismo, puede ser que no se les esté dando la dirección correcta hacia fines concretos. Este es el punto que considero vital cuando se hace la comparación con otros Estados, que tienen estructuras muy parecidas y funcionales, pero que no generan los objetivos ostentados. La dirección del Estado a las instituciones es vital para la articulación de políticas públicas que sean claras y efectivas. Evidentemente el problema ante esta ecuación es la coyuntura interna e internacional que en la actualidad fija el rumbo de dichos objetivos y la prioridad que les dé el Estado para ser atendidos.

En el capítulo anterior se atendieron individualmente el caso de cuatro países en específico. Ahora en este punto es donde entran las instituciones y la relación entre la política exterior y la política interna de estos y de los demás países que conforman el continente americano. Los problemas que tienen no pueden ser explicados por una causal, de hecho las variables particulares que cada país tiene hace esa distinción de la que también se habla el capítulo anterior. Al pretender que los problemas de todos los países de Latinoamérica se pueden resolver por una sola vía y pensando que son iguales, para que el problema sea resuelto simple y llanamente debiera proceder la integración de continente. Tan no es así que de ahí se explica la compleja red de interacciones y los esfuerzos constantes por atender estas disyuntivas.

El problema de la relación entre lo interno y lo internacional es acentuado por el desarrollo actual de la globalización, tomando en cuenta que desde el punto de vista de la propia globalización hay muchas aristas y no se puede solamente ver como algo positivo o negativo, pero sí como un fenómeno que trasciende las fronteras y que acentúa los retos que deben de superar los países cuando estas líneas fronterizas son prácticamente borradas por flujos financieros, humanos, comerciales y digitales. El gran reto aún supera la capacidad de acción de los Estados para resolver los efectos de la globalización y la forma en la cual atender temas internos que se vuelven internacionales o temas internacionales que se vuelven internos. Allard (La globalización por dentro, 2009).

La relación que existe de lo internacional a lo interno repercute en la dirección que el Estado toma para mejorar las condiciones económicas y de desarrollo de los países. En México desde enero de 2017, el gobierno hizo un anuncio en cadena nacional en el cual atendía el mencionado problema del “Gasolinazo”²⁵ que tenía que ver con un alza importante en el precio de combustibles e hidrocarburos, así como una paridad cambiaria peso – dólar que no había llegado desde hace varios años antes a tales indicadores. La explicación que dio el gobierno apuntaba a que el ámbito internacional era la responsable por la afectación en la economía mexicana. Dicho argumento, además de no dejar complacidos con la respuesta a varios analistas, empresarios, políticos y población en general; demostró la vinculación tan fuerte que existe desde el exterior hacia el interior de este país.

Caso contrario, en Brasil, el proceso que empezó como una investigación directamente contra la dirigente del ejecutivo Dilma Rousseff, con la figura del impeachment, pasó a ser un tema internacional cuando la aún presidenta habló ante Naciones Unidas tratando de conseguir el apoyo de otros países de forma de presionar y como una imagen que pudiera generar un apoyo

²⁵ Véase más en el artículo publicado por la revista proceso respecto a la declaración hecha pública en ate los medios de comunicación por parte de Enrique Peña Nieto en cadena nacional explicando la situación del tema del “gasolinazo”, recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/468928/insiste-pena-gasolinazo-culpa-externa-de-calderon>

desde el exterior. Y aunque en este caso no funcionó, el tema es todavía algo del que la sociedad internacional está muy pendiente y que de hecho fue causa que Brasil se estancara en varios aspectos y que su relevancia a nivel internacional se viera pausada y disminuida por la inestabilidad política dentro del país. En este ejemplo lo nacional pasó a ser a ser parte de lo internacional con las respectivas repercusiones en los procesos de integración para el avance sobre todo del MERCOSUR y otros foros internacionales.

De nuevo en el tema de las instituciones, nos encontramos con estos tres elementos que forman parte de la estructura del Estado: lo político, económico y social. Se entiende en la mayoría de los casos como cosas distintas, a veces complementarias y en muy pocos casos antagónicas o muy acotadas para su interacción. Dependiendo de lo que se atienda, las instituciones están relacionadas con estos tres elementos y muchas veces en alguna de estas variables tienen serias deficiencias para equilibrar alguno de estos preceptos. Siguiendo con los ejemplos anteriores, la participación de las instituciones fue un elemento fundamental para tratar de balancear las exigencias de lo político de lo económico y de lo social, en el caso de México.

La demanda social por el aumento de la gasolina (elemento vital para la económica del país) generó repercusiones políticas que intentaron ser solucionadas por los dirigentes de dichas instituciones, en el caso particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le dio la tarea de enfocarse a dicho problema y darle opciones al ejecutivo para sacar el problema adelante. La importancia que este organismo tuvo fue fundamental para controlar el descontento social y mantener a flote la economía de México. La vinculación evidente desde el Ejecutivo pasando por las instituciones y llegando a la población para resolver un problema generado desde el ámbito internacional, forma parte de la vinculación que tiene esta institución ante factores exógenos que resuelve a partir de consensos internacionales.

Evidentemente cuando la problemática internacional se hace sentir dentro de un país, limita de alguna la forma de acción o reacción de las instituciones encargadas para afrontar un problema de fondo o coyuntural. Los protocolos que se establecen desde un inicio en cierta medida son insuficientes y su reacción es pobre o deficiente ante las medidas que toman y los resultados esperados. En la mayoría de los países latinoamericanos existen muchos aspectos que no permiten su pronta y efectiva ejecución generando problemas internacionales que atentan con la estabilidad nacional.

El protagonismo del presidencialismo latinoamericano en cierta medida limita la continuidad de políticas que a largo plazo prevén dichas eventualidades o por lo menos intentan adelantarse a problemáticas que van más allá de las coyunturas políticas nacionales o internacionales. Sea cual fuese la razón, en lo interno se encuentra otro elemento que interviene en la formulación de las instituciones y que se ha mantenido en su evolución actual: la burocracia. Esta, como un elemento intrínseco de las instituciones, funciona como una forma de relación en algunos casos y otras como un límite ante aspectos no contemplados en la normatividad de las propias instituciones.

2.2 La burocracia latinoamericana

Mucho se habla de lo que es la burocracia y cómo forma parte de la estructura estatal. Sin embargo en el caso de Latinoamérica, los países que la conforman, sugiere una especie de adaptación de este concepto. La forma en la que se relaciona las instituciones estatales y la burocracia en sí misma son algo que no se puede pensar uno sin la otra, independientemente del país. La estructura institucional funciona y está pensada para ejecutar los objetivos que las instituciones establecen.

Entrando en terrenos de la administración pública y la sociología, la función que tiene la burocracia según Max Weber (*¿Qué es la Burocracia?* 1977), se refiere a la forma administrativa que regula el funcionamiento del Estado a base de leyes o reglamentos, específicamente de aquellas dependencias gubernamentales que forman parte del gobierno.

La burocracia es un concepto que se puede atribuir no sólo al Estado modernos, sino a la Iglesia y algunos entes privados, que su estructura compleja obliga a establecer modelos administrativos y jerárquicos muy al estilo que conocemos dentro del Estado. El mismo concepto también se puede atribuir a una autoridad, esto precisamente por la jerarquía claramente marca y acotada a funciones o deberes específicos dentro de la administración pública.

“Una autoridad burocrática perdurable y pública, jurisdiccionalmente determinada, constituye normalmente una excepción y no una regla histórica. Esto es válido aun en grandes formaciones políticas, tales como las del antiguo Oriente, los imperios conquistadores germano y mongólico así como la mayoría de las formaciones feudales de Estado. En todos estos casos el gobernante ejecuta las disposiciones más importantes mediante administradores personales, compañeros de mesa o cortesanos. Las comisiones y autoridad de éstos no están delimitadas con precisión sino que se establecen de manera temporaria y para cada caso” (Weber. 1977. Pág. 4).

Evidentemente la burocracia según lo aludido por Weber, no es algo nuevo del Estado, su formación y funcionamiento depende en gran parte de su forma de reaccionar a su deber como autoridad para ejecutar el poder que emana del pueblo. Sin embargo pensando en la misma evolución del Estado y de las instituciones, esta burocracia puede crecer en desmedida y basar en algunos casos su funcionamiento en una administración basada en trámites y métodos que incentivan o inhiben llegar a los objetivos planteados.

El funcionamiento de las estructuras institucionales nacionales de todos los estados conservan esta parte integral de burocracia, cuyo objetivo es dejar evidencia clara e irrefutable del trabajo administrativo hecho por esa dependencia y por tanto para verificar que el Estado está cumpliendo con sus objetivos para los cuales está puesto al frente del gobierno de cualquier país. En la actualidad, esta jerarquía de la cual se habla tanto, representa la forma de acción acotada de todo el aparato gubernamental de cada Estado y se conforma en base a una legalidad que se establece en códigos o leyes internas que permiten relacionarse de manera horizontal, es decir con otras estructuras gubernamentales internas; y vertical, pensado al interior de cada institución.

“Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. Este sistema permite que los gobernados puedan apelar, mediante procedimientos preestablecidos, la decisión de una repartición inferior a su autoridad superior. Un alto desarrollo del tipo burocrático lleva a una organización monocrática de la jerarquía de cargos” (Weber. 1977. Pág. 5).

En este sentido, la jerarquía establece figuras representativas que están al frente de la administración del Estado o de alguna dependencia en particular. El funcionario es la figura última que se encarga de establecer las normas y hacerlas cumplir para que los objetivos que establece sean cumplidos a cabalidad. Aunque Weber supone que el estímulo de la burocracia es el enriquecimiento del funcionario a través de su trabajo administrativo, la burocracia se ha transformado de ser el estímulo a ser la causa del deterioro de la propia administración pública. Las instituciones en la actualidad intentan disminuir el nivel burocrático que han alcanzado. Lo que hace notar que en el proceso de conformación de instituciones, desde un primer momento se debe de establecer ciertos límites de la burocracia, evitando que se vuelva un freno y previniendo que pueda esparcirse a otras áreas o a otras instituciones.

Así mismo, siguiendo en el análisis de las causas de la burocracia y su relación con las instituciones, otras de estas razones planteadas por Weber, son los privilegios que emanan de la condición de autoridad ejercida por un funcionario o dependencia. Esto hace referencia a que existe una desigualdad de poder en la misma administración precisamente por la jerarquía al interior; pero al mismo tiempo puede que la importancia de una institución u otra, dependiendo del grado de relevancia coyuntural de la misma, pueda estar por encima de una u otra, de nuevo aclarando que depende en gran medida del tema que se esté tratando. Pero en efecto, para el ejecutivo y su forma de gobernar, se requerirá de ciertas instituciones por encima de otras. Esta predilección está en función de las atribuciones que puede tener cierta institución o que mantiene tanto más recursos como responsabilidades dentro del Estado.

La adaptación de esta burocratización para el caso de los países latinoamericanos es muy dispar. En algunos casos ha sido una adaptación cultural consuetudinaria, o para otros un reto para controlarla, disminuirla o utilizarla para un mejor beneficio, pues en las últimas décadas se ha visto los aspectos negativos de una tan marcada burocratización del Estado y en específico de las instituciones. Los riesgos que se perciben de un Estado altamente burocratizado en pleno siglo XXI, son muy altos, al entrar con una globalización cada vez más presente en los temas integracionistas, donde los Estados buscan que sus normas sean más congruentes con la realidad y la rapidez con la que deben reaccionar las naciones ante temas que ponen en riesgo algunos aspectos de la vida social, política o económica de los países.

Por tanto, la burocracia para las estructuras institucionales tiene esa dualidad. Puede funcionar para bien, siendo un motor del Estado, sus fines y sus intereses como nación, al poderse establecer con: precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo, (Weber. 1977, pág. 47).

El otro lado de la burocracia es una carga excesiva, así como el aumento cualitativo de las tareas con que se enfrenta la administración limita los alcances de la administración por notables; hoy en día esto ocurre con más frecuencia. El trabajo dispuesto en cuerpos colegiados provoca fricción y demoras y genera compromisos entre intereses y opiniones antagónicos. La administración opera, pues, con más imprecisión y mayor autonomía respecto de los superiores; es, por tanto, menos centralizada y más lenta.

2.3 Interinstitucionalidad

El esquema actual de la globalización ha llevado a que los contactos entre pares institucionales pueda fluir de mejor forma cuando las relaciones entre los países son estables. La interinstitucionalidad es un esquema de acción entre instituciones, sean del mismo país o de distintos países. Se habla de una coordinación entre ministerios pares, sea del ámbito legislativo, ejecutivo o incluso judicial, el cual pretende aprovechar las ventajas logísticas o experiencias de otras instituciones estatales.

“El concepto de interinstitucionalidad hace referencia a la interacción de instituciones comprometidas en torno a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos; consiste en la integración de diversos desarrollos particulares, a veces contradictorios y otros complementarios, que le permiten al país entrar en el mundo de la “competencia” en la producción del conocimiento global. Así, la interinstitucionalidad, como proyecto inacabado y por tanto en permanente construcción, constituye una alternativa relacional frente a los modelos de organización, gestión y desarrollo que históricamente han devenido centrados en sí mismos y por lo tanto aislados”²⁶.

Cuando se habla de interinstitucionalidad de manera interna, es cuando la estructura gubernamental por ley requiere de la cooperación de otras instituciones para completar información o decisiones y concretar políticas públicas eficaces a las necesidades de la población. Esta forma aun es poco estudiada y entendida desde el interior del país, es claro que es un elemento vinculatorio necesario y existente desde la estructura del Estado mismo, la colaboración entre instituciones va en función de mejorar las capacidades que cada una de ellas tenga para ejercer la función por la cual ha sido creada.

En los discursos políticos en la mayoría de los países, se habla de dos elementos claves que se repiten un y otra vez haciendo énfasis en la necesidad de desarrollarlos: la intersectorialidad y la interinstitucionalidad. Son aspectos complementarios que son constantemente invocados, pero guardan muchas impresiones de cómo se deben entender y cómo se deben aplicar. En el caso de la intersectorialidad, en un artículo publicado por el *SciELO*²⁷ reconoce esta condición

²⁶ Parte de la definición que hace el Doctorado Interinstitucional en Educación, Documento marco, en colaboración con: Universidad del Valle (UV) – Universidad Distrital (UD) – Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Bogotá, diciembre de 2011. Forma parte del programa que muestra el Doctorado en interinstitucionalidad. Web. Encontrado en: <https://doctoradointerinstitucional.wordpress.com/2012/01/22/4-la-interinstitucionalidad/>

²⁷ Scientific Electronic Library Online (SciELO) es una hemeroteca virtual conformada por una red de colecciones de revistas científicas en texto completo y de acceso abierto y gratuito. El proyecto SciELO surgió en 1997 a partir de una iniciativa conjunta entre FA.P.ESP (Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo) y BIREME (Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud), a través de la cual se desarrolló una metodología común para la

de imprecisión respecto a este concepto: lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, también la noción de intersectorialidad.

Uno de ellos remite a lógicas de acción colectiva, distinguiéndose así entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades. En ese marco, la intersectorialidad alude a las relaciones entre tales sectores y cubre el estudio de las diferentes modalidades de asociación público-privada. Otro significado de sector remite más bien a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, agricultura, etc. La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales (Nuria Cunill-Grau, 2013)²⁸.

El otro concepto es la interinstitucionalidad, que va muy de la mano con lo anterior, al tener una coordinación entre dependencias gubernamentales de un mismo Estado, los fines son diversos por los cuales se da esta relación, sin embargo existe una necesidad de coordinación de todo el aparato gubernamental para su mejor funcionamiento.

Ninguna institución tiene los recursos fiscales o personales, el conocimiento o el mandato legislativo para planear o proveer la cantidad de servicios esenciales en un proceso efectivo de planeación y transición. Los acuerdos interinstitucionales implementados por equipos interinstitucionales productivos, organizados y versátiles son los fundamentos de un programa efectivo y cohesivo de transición. (Crame, Gramlich & Peterson, 2004).

Los temas y objetivos que atienden, requiere que se relacionen entre sí. En el caso de México y de los demás países latinoamericanos, existen temas que involucran a más de una dependencia gubernamental, e.g. la educación; si bien para el caso concreto en México le corresponde atender este tema a la Secretaría de Educación Pública (SEP), requiere de otras Secretarías para mejorar su función o incluso llevarla a cabo. La SEP por si sola en el tema de educación no puede atender retos como: el bajo rendimiento de los alumnos de educación básica en las comunidades rurales de Chiapas. Para eso requiere de la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Salud, que desde sus campos de acción ven el problema de la región desde puntos de vista distintos, y que una vez que se complementen, pueden atender de mejor forma y ver si la falta de desempeño escolar es por las malas condiciones alimentarias o que los niños tienen otras actividades laborales fuera de la escuela y por tanto su rendimiento es precario.

Todos estos aspectos se repiten en los países que este análisis atiende, la forma es muy similar ya que las intuiciones son equiparables, así como los temas que atienden estas. Por tanto, se requiere de una mejor forma de coordinación entre estas instituciones para resolver temas más grandes y que puedan mejorar las condiciones de la población en periodos de tiempo más cortos.

preparación, almacenamiento, disseminación y evaluación de la literatura científica en formato electrónico. A partir de 2002, el Proyecto recibe el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

²⁸ Profesora e investigadora del Centro de Investigaciones en Sociedad y Políticas Públicas, de la Universidad de Los Lagos, campus Santiago, institución en la que se encuentra adscrito el proyecto de investigación en el que se inscribe este trabajo. 171 de abril 2013. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Web, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001

Existen asimismo retos que se deben de superar respecto a la interinstitucionalidad, ya que parte de una coordinación depende de las propias instituciones y sus relaciones entre ellas. Se entiende que funcionan de manera horizontal dentro del aparato gubernamental, esto quiere decir que tienen una jerarquía uniforme, subordinada al ejecutivo, o nivel de responsabilidad respecto a las tareas que tienen que cumplir hacia adentro de su institución, donde el poder de decisión es autónomo hacia dentro del sector y donde existe un poder de negociación equivalente hacia las contrapartes.

La coordinación implica la posibilidad de mejorar la provisión de servicios, maximizar los recursos y aumentar la efectividad en la colocación de los bienes sociales. Esto implica la necesidad de que "un grupo de personas o instituciones logren trabajar juntas para lograr un objetivo" o para alinear metas, prioridades y recursos (Winer & Ray, 1994; Butterworth et al, 2001).

El resultado de esta colaboración entre instituciones deja compromisos que forman parte de esta estructura ideal, que permite vincular de mejor forma a los organismos internos para trabajar de manera conjunta y atender problemas que por sí solas no pueden. Estos mecanismos para afianzar las relaciones entre instituciones se materializan en acuerdos interinstitucionales, como la elaboración de memorias de entendimiento, lineamientos de trabajo interinstitucional, así como de mecanismos de monitoreo y seguimientos de avances para los cuales fueron creadas (Instituto Nacional de Desarrollo Social. pág. 112)²⁹.

Ya que la coordinación no es una obligación (tal vez legal) para las instituciones, su vinculación emana de los retos coyunturales, en muchas ocasiones se dificulta que exista una real coordinación. La colaboración debe de tener como meta, el cumplimiento de los objetivos durante el proceso, y que este mismo no se detenga, tener los menores contratiempos (sobre todo cuando se trata de trabajar directamente con la población) y especialmente, que se cumplan los propósitos definidos de manera colectiva. También el proceso de coordinación debe de permitir disminuir los costos asociados con la atención individual de cada una de las instituciones, la obtención e integración de información que pueda compartirse para determinar criterios de intervención en la población y así maximizar el uso de los recursos.

La red compleja que se genera en el marco de la interinstitucionalidad, permite que las propias instituciones tengan más herramientas para resolver sus propios problemas. La calidad de acción fortalece el desarrollo de las mismas, al poder establecer una coordinación en información y reacción ante eventualidades que tenga que superar la administración pública. Estas interacciones permiten que las jerarquías inferiores tengan también elementos que les permitan mejorar sus capacidades al conocer estructuras propias y ajenas que van dirigidas a la población.

Esto se refiere a los múltiples programas que lanzan las instituciones en sus distintas áreas y que solo se limitan a su campo de acción, sin involucrar al resto de las dependencias que

²⁹ Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México. Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales Resultados de la investigación apoyada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) en el marco de la Convocatoria 2011 en su Vertiente de Investigación.

tienen injerencia y que pueden proyectar mejor esas oportunidades para la población que lo requiera. En Chile existe el Comité Interministerial³⁰, el cual es presidido por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y lo integran los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Secretaría General de la Presidencia, Desarrollo Social, Educación y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (21 abril 2017). Todos ellos representan esa forma de cooperación interinstitucional, cuyos objetivos son aprovechar las estructuras existentes y mejorar las condiciones en las que atienden los problemas, Esas aproximaciones son el ejemplo que representan instituciones de carácter interno trabajando de manera colaborativa para fines más ambiciosos.

Dentro del artículo presentado por la OCDE (Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe. 2017) se habla de la importancia de la coordinación interministerial, que representa la misma figura que la interinstitucionalidad y esta es entendida como: una de las funciones claves que el estudio hecho por la OCDE define como “Centro de Gobierno, CdG³¹”.

En casi la totalidad de los países que conforman América Latina y el Caribe y que la OCDE toma como base para presentar su análisis de la coyuntura actual, el papel del denominado Centro de Gobierno, en este sentido es facilitar o apoyar a los ministerios encargados de esas iniciativas, aunque el CdG también puede asumir un papel de liderazgo en casi la mitad de esos países. Es imprescindible para que el gobierno tenga la seguridad de poder responder de manera integral a problemas multisectoriales, así como para minimizar la duplicidad de tareas o posibles contradicciones en las políticas gubernamentales.

Es por tanto que se requiere de un eje que pueda, al interior del Estado, coordinar como un “intermediario imparcial” entre los ministerios de línea, que tienen sus culturas burocráticas y sus programas sectoriales propios, alineándolos con la dirección general del gobierno. Además, el surgimiento de problemas complejos y multidimensionales que no se pueden abordar exclusivamente mediante respuestas ministeriales “verticales”, ha puesto de manifiesto la importancia de una dirección y coordinación centralizadas (OCDE, 2017).

Estos llamados CdG, según la OCDE (2017) son críticos para organizar y apoyar el proceso de toma de decisiones del jefe del gobierno, primer ministro o presidente, para garantizar el logro de las prioridades gubernamentales. De un modo análogo al de los países miembros de la OCDE, en 2015 la mayoría de los presidentes y primeros ministros de América Latina y el Caribe (ALC) se apoyaban en diferentes canales en la toma de decisiones. Las reuniones de gabinete (93% de los países) y los contactos bilaterales directos con los ministros (80%), son los principales vehículos que se usan para tratar cuestiones de política. Los grupos de asesores

³⁰ Reunión del Comité Interministerial, página oficial del Gobierno de Chile, “Ministro Campos encabezó primera sesión del Comité Interministerial de DD.HH. junto a Subsecretaria Fries”. 21 de abril de 2017, Santiago. Chile. En la Web: <http://www.gob.cl/ministro-campos-encabezo-primera-sesion-del-comite-interministerial-dd-hh-junto-subsecretaria-fries/>

³¹ El centro de gobierno (CdG) se definió como la organización y las unidades responsables por determinadas funciones transversales críticas (gestión estratégica, coordinación, monitoreo y mejora del desempeño, gestión política, comunicaciones y rendición de cuentas) relacionadas con la gestión de las prioridades principales del gobierno. Entre las unidades características figuran el ministerio o la secretaría general de la Presidencia, la oficina del primer ministro y la oficina del gabinete, aunque a veces esas funciones pueden ser desempeñadas por unidades adscritas a otras dependencias del gobierno (finanzas, planificación, presupuesto, etc.).

se usan en 46% de los países. El papel asignado a las reuniones de gabinete en América Latina y el Caribe resulta digno de mención, tratándose de una región donde la mayoría de los países funcionan con sistemas presidencialistas en los que las discusiones colectivas de gabinete tradicionalmente se han considerado inusuales.

Por tal motivo, la coordinación entre instituciones o dependencias gubernamentales ha venido cobrando cada vez mayor importancia, y eso se refleja desde el interior del país y fuera de él, donde en foros multilaterales se remarcan las virtudes de mejorar la coordinación entre estos organismos de orden interno, con la finalidad de ejecutar políticas públicas pensadas en involucrar a más organismo del orden público. Este análisis que hace la OCDE muestra que en los últimos años, 60% de los países de Latinoamérica y el Caribe ha indicado que el número de iniciativas interministeriales ha aumentado, en comparación con 51% en los países de la OCDE. El 33.3% de los demás países Latinoamericanos y Caribeños han indicado que el número de iniciativas interministeriales se ha mantenido estable (44% en la OCDE), mientras que 6.7% de ellos han indicado que dicha cifra se ha reducido (4% entre los países miembros de la OCDE).

En general, la coordinación se canaliza mediante comités interministeriales. En 80% de los países de Latinoamérica y el Caribe, el CdG tiene la responsabilidad de organizar grupos o comités multisectoriales para la coordinación de políticas. Dichos comités existen al nivel ministerial en 80% de los países de América Latina y el Caribe (en comparación con 85.2% en la OCDE), al nivel viceministerial en 40% de los países de la región (70.3% en la OCDE) y al nivel de dirección en 46.7% de esos países (74.1% en la OCDE). Por lo tanto, en contraste con la práctica en los países miembros de la OCDE, en Latinoamérica y el Caribe los comités interministeriales tienden a estar más integrados por funcionarios de nombramiento político que por servidores públicos de alto nivel. Esto puede llevar a una falta de continuidad o de memoria institucional en la coordinación interministerial, ya que hay mayores índices de rotación de personal entre los funcionarios de nombramiento político que entre los servidores públicos de carrera.

En América Latina y el Caribe, la influencia de los CdG para promover la colaboración entre los ministerios varía de un país a otro. En 33.3% de los casos se considera que el CdG tiene una alta influencia sobre los ministerios de línea para alentar la coordinación (en comparación con 30% en los países de la OCDE), lo que significa que puede llegar a imponerles consecuencias o sanciones. En el 46.7% de los demás países de la región se indica que la medida de dicha influencia es moderada (59% entre los países de la OCDE).

Con lo anterior puede verse la manera tan sutil en que las instituciones de orden interno se entremezclan con la actividad internacional, y todo recae en los temas que atienden y la complejidad de resolver los retos que ellos generan de manera individual o aislada del resto de los organismos internos e internacionales. La línea delgada entre lo interno e internacional es aún más difuminada por la cooperación. Esta es entendida en un carácter que no conoce barreras, y todos los organismos e instituciones de cualquier orden tienen la capacidad de cooperar y en gobiernos democráticos, esta capacidad se vuelve una exigencia para mejorar la forma de acción y los logros que pretenden alcanzar para sus fines.

Dentro de la interinstitucionalidad, es difícil distinguirla entre un orden puramente interno y un orden puramente internacional. En el segundo caso, se refiere a ministerios que comparten información o esfuerzos conjuntos para mejorar sus capacidades de acción ante temas que involucran a dos o más países. Hablando de las dependencias gubernamentales, estas Secretarías o Ministerios, encuentran homólogos en otros países con los que la política exterior pretende estrechas relaciones, o por el hecho de resolver problemas que atañen a dos o más Estados. En cualquiera de los casos, la vinculación que existe entre instituciones de distintos países está aún menos regulada que de manera interna.

Obviamente que esto está en función de la centralidad de la política exterior hacia el Ejecutivo y en un segundo término para el poder legislativo (el cual se vincula al aprobar o rechazar ciertas medidas que el ejecutivo toma en base a la política exterior y los intereses nacionales). De cualquier forma, aún no existen protocolos específicos para centrar los esfuerzos en contactos que vayan hacia una coordinación interinstitucional bilateral o multilateral.

Entre estas relaciones interinstitucionales o interministeriales, existe una que ha tenido un éxito muy profundo en las experiencias legislativas que se vinculan con otras instituciones pares, para debatir y compartir experiencias de éxito y fracaso con el objetivo de tener un mayor entendimiento y cooperación entre los países que entablan estos contactos. Nos referimos a los muy conocidos encuentros interparlamentarios. Estos representan un gran logro y alcance que los países tienen para conocer las posturas externas de sus vecinos o con los cuales están interesados en profundizar sus contactos.

Una de las motivaciones de este trabajo, precisamente se basa en el funcionamiento de los contactos interparlamentarios. Estos un poco más vistos desde la lógica de las instituciones, pero con la misma mecánica y logros alcanzados por ellas. En la lógica que sigue, la diplomacia parlamentaria (Burgos, M. América Latina y Chile en el Mundo Global, algunas tendencias del siglo XXI. 2017), se refleja la necesidad de establecer un conjunto de regímenes y organizaciones internacionales que tanto a nivel mundial y regional, permitan coordinar acciones y políticas, aprender de la mejores prácticas, y establecer reglas aplicables a distintos campos de acción interdependientes.

En ese sentido el poder legislativo ha encontrado formas de entablar contactos con sus homólogos de otros países, con la intención de externalizar experiencias y ver la utilidad de aplicar algunos esquemas que pudieran ser útiles a sus respectivas adaptaciones internas, así como mejorar las relaciones y confrontar asuntos que el poder legislativo, hasta hace poco, no había tenido en su agenda.

Esta discusión de ideas ciertamente genera un entendimiento entre vecinos o partes, que inicialmente a través de la diplomacia y la negociación, generan vínculos de confianza que facilitan la acción del Ejecutivo al momento de recurrir a sus homólogos, donde los contactos parlamentarios ya han establecido pautas de diálogo. Con el paso del tiempo, cualquier acuerdo que se establezca con estas características estará en mejores condiciones de aplicación y, por ende, traerá de facto un aprovechamiento real y duradero para la población de cada país.

Así como la diplomacia parlamentaria, los contactos entre instituciones de orden estatal, se desarrollan en paralelo, siguiendo la política exterior del país y al mismo tiempo intentan

aprovechar las estructuras existentes, para maximizar los recursos y evitar que problemas internos se internacionalicen. Por ejemplo el tema del narcotráfico y crimen organizado es un problema considerado transnacional, y es claro que la afectación de dicho fenómeno es más acentuado en unos países que en otros, pero ninguno está exento de lidiar con estas dificultades que trae consigo el desarrollo de dicho problema. Por lo cual, se requiere de una cooperación por parte de organismos especializados que buscan combatir y erradicar en la medida de lo posible, los efectos nocivos de estos problemas.

El 30 de marzo de 2016, se reunieron en Lima, Perú; los Fiscales Generales y Procuradores Generales de América Latina, con ocasión de la Cumbre de Fiscales Generales de América Latina, “Estrategias en la Lucha contra el Crimen Organizado, Corrupción y Lavado de Activos”. Dentro de esta declaración, de la cual participaron: Perú, Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Chile, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay; se establecieron estas pautas de cooperación en información y mecanismos de asistencia técnica y capacitación, reiterando dos puntos: la necesidad de establecer vínculos entre instituciones de distintos países en temas que no respetan fronteras y dos, estos contactos son cada vez más frecuentes, pero poco conocidos como parte de la estructura del sistema internacional.

Estas vías son parte de lo que puede representar la interinstitucionalidad en ambos sentidos (en lo interno e internacional), haciendo que las instituciones sean más capaces de ejecutar sus funciones, aprovechando los contactos existentes que el propio ejecutivo establece en su agenda internacional. No solo estos contactos o vínculos pueden ser específicos entre instituciones homólogas, la era de la globalización nos está llevando a un plano aún más ambicioso: los contactos entre instituciones del Estado y las instituciones de carácter internacional o regional según sea la necesidad coyuntural.

2.4 Instituciones Internacionales

Dentro del esquema del orden internacional, existen otro tipo de instituciones, que son diferentes comparadas a las instituciones tradicionales dentro del aparato estatal. Los organismos internacionales llegan a ser un tipo de institución que se consolida con la voluntad de las partes que en ella delegan una responsabilidad específica, los Estado en su facultad jurídica, tienen la capacidad de celebrar acuerdos que plasman intereses y objetivos políticos.

Claramente que las relaciones estatales datan mucho antes del conocido Estado moderno, y en sus relaciones se forma un tipo de institución que adquirió con el tiempo dicho estatus. En la actualidad a estas instituciones internacionales las llamamos: organismos internacionales, bloques regionales, gremios internacionales, regionalismos, etc. En cuyos casos tienen una serie de elementos que forma la base de esa nueva institución, estos elementos son un tratado constitutivo en la mayoría de las ocasiones, en donde depositan los objetivos y la justificación de creación, así como los límites de acción que tiene este; al mismo tiempo se crean estructuras internas que son jerarquizadas y delimitadas para atender ciertos temas que se pretenden alcanzar.

De esta forma van tomando con el tiempo fuerza y estructuras definidas que son físicamente identificables, pues tienen una sede o centro, que se designa con el fin de dar acción y seguimiento a los objetivos que persigue, además, el poder estatal le otorga una personalidad

jurídica que es reconocida por los miembros, todos los elementos anteriores le dan una distinción del resto de instituciones que son diferentes a las estatales.

Desde la conformación de las relaciones vecinales y en general del continente americano, la conformación de esta tipo de instituciones internacionales, ha sido una práctica cada vez más común para los países de América. Los vestigios que se pueden apreciar desde una lógica política e ideológica, los podemos encontrar en los ideales al momento de conformar el continente y los países que la conforman. La idea inicial que tenía Simón Bolívar, de una unificación de repúblicas, con la intención de alejar a las potencias extranjeras y su yugo sobre los pueblos latinos recién conformados.

Las ideas de unidad fueron fuertemente reforzadas a lo largo de la conformación de los países Latinoamericanos. Desde los años 80's se veía la afanosa intención de acoplar bloques, que pudieran concentrar pautas y acciones de manera conjunta. Los múltiples ensayos con pocos resultados eran contrastados muchas veces por la experiencia europea y su camino hacia la integración.

El mundo de la posguerra, impulsó un nuevo sistema de bloques, políticos y/o económicos, con la intención de reconfigurar el sistema internacional. Los regionalismos fueron teniendo cada vez más relevancia en el contexto latinoamericano, impulsado por las relaciones que surgían entre los países, cada vez más complejas e interdependientes entre sí. Esta interdependencia tenía que ver con las relaciones de poder y la cooperación, superando las viejas tradiciones del realismo político, (Realpolitik, Morgenthau, H. 1948).

La creación de instituciones, mantuvieron en la mayoría de los casos, los ideales emanados de esa interdependencia y el propio sistema internacional, pusieron gran presión en algunos países que aún no tenían las estructuras y voluntad política para tan ambiciosos procesos de integración o de conformación de bloques. La interdependencia entre las naciones llevó a elaborar una conciencia colectiva en función de objetivos comunes y del aprovechamiento de recursos colectivos, llevando a esquemas de integración y a estructuras definidas y consolidadas en estructuras institucionales, que tenían la obligación de dar cumplimiento a los objetivos planteados:

...teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países; expresando que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos; conscientes de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980... (Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, para la creación del MERCOSUR).

Para el esquema de integración latinoamericano las experiencias europeas de unificación, específicamente hablando de la Unión Europea influyeron en gran medida en la conformación de la red de bloques comerciales y políticos que existen en la actualidad en América Latina. El éxito de la Unión Europea por mucho tiempo fue la guía para que los demás países de la región latinoamericana sigan con el tradicional proceso integracionista desde la Teoría de la

Integración Económica³², que tiene una suerte de secuencia en el proceso de conformación de bloques y estructuras que se instauran para dar legitimidad a los procesos económicos y poner la pautas para entablar un relación más profunda entre las partes.

Dentro de los procesos de integración de América Latina, existen múltiples ejemplos que en el mejor de los casos han evolucionado a otros organismos o tipos de integración, con pasos tímidos a través del tiempo, pero con estructuras cada vez más sólidas y adecuadas a las necesidades de los países que las desarrollan.

Reiterando que el motor se encuentra en la voluntad política, que guía y permite que estos organismos de integración sean eficaces y se mejoren con los compromisos de las partes, que ven en ellos una forma de superar retos que los propios Estados se han dado cuenta que no pueden superar por sí solos. Una vez que estas voluntades políticas se concentran en compromisos reales y con objetivos claros, se crean estructuras que aún no están bien definidas en América, a diferencia del ejemplo siempre observable de la Unión Europea y sus compleja red de instituciones definidas, establecidas y concebidas para atender las problemáticas que presenta la unión, de hasta la fecha los 28 países que la integran.

Cuando se formalizan estos compromisos por parte de los países a través de algún acuerdo o tratado, se empiezan a materializar los esfuerzos por crear el andamiaje que permita la acción de dichos organismos, sean de integración, de cooperación económica o de concertación política. Cualquiera que sea su fin, se les da la legitimidad necesaria para su funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos para los cuales esa institución es creada. Así tenemos en el entorno de América, múltiples instituciones que nacen con nombre y apellido, con una estructura que planea dar las condiciones necesarias para llevar a cabo sus objetivos. En el continente podemos enmarcar los más importantes:

Alianza del Pacífico	AP
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	ALBA
Asociación de Estados del Caribe	AEC
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	CELAC
Comunidad Andina	CAN
Mercado Común del Sur	MERCOSUR
Organización de Estados Americanos	OEA
Organización de Estados del Caribe Oriental	OECO
Sistema de la Integración Centroamericana	SICA
Unión de Naciones Suramericanas	UNASUR

³² La integración económica inicialmente considerada como una segunda rama del estudio de las economías internacionales. No es un fenómeno moderno: varios países europeos se construyeron a partir de un proceso integrador que eliminó las barreras que separaban distintos mercados regionales. En el decenio de 1950, el término de integración económica se consagra totalmente, su uso se difundió y el concepto es definitivamente establecido. En el año 1954, el economista Premio Nobel Jan Tinbergen (1954: 2) publicó un libro donde relaciona a la integración económica internacional con el libre comercio mundial, en productos tanto industriales como agropecuarios. Ramón Tamañes (1990: 170), por su parte, considera que la integración económica “es un proceso a través del cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión idónea”.

Estos son los organismos que más representan el orden de instituciones que conforman el continente americano. Sin embargo, en un análisis más detallado, se pueden hacer otras distinciones respecto a los mismos organismos, que son de naturaleza política o económica, como la OEA que es un organismo más político en contraposición a la SICA que es económico.

Entre medio existen algunos que no son tan fácilmente distinguibles, a pesar de que sus objetivos son claros. Sus acciones y alcances muestran otra realidad, como lo es el caso del MERCOSUR, que tiene su origen en lo económico, pero que en un sentido práctico tiene aspectos políticos, reflejándose aquello en las negociaciones entre los miembros y la concertación que tienen en la toma de decisiones y en los problemas coyunturales que se presentan en el tiempo.

A diferencia de las instituciones estatales, las instituciones que son creadas a partir de compromisos internacionales, son muy distintas en muchos ámbitos. Para empezar, una institución internacional generalmente está pensada antes de su creación, en largas negociaciones y debates que llevan meses e incluso años, pero una vez fijado los objetivos que se quieren alcanzar y después de hechas las gestiones de concertación política entre las partes, se crean las estructuras que serán la base del funcionamiento de las instituciones que adquieren el carácter de internacional.

Cuando los países se conforman en bloques y después de todo el proceso de derecho internacional público, todo se resume en las diligencias internas para aceptar o rechazar esos compromisos que tienen una proyección internacional. La discusión en el orden legislativo así como en algunos casos la aceptación de la población, da la legitimidad necesaria para la ejecución de dichos bloques y estructuras institucionales, así como protocolos de acción y estrategias de cooperación.

En el caso particular de América Latina, estas estructuras que adquieren carácter de instituciones, son respaldadas en lo jurídico por los Tratados de los cuales ellas emanan. Sin embargo a diferencia de las instituciones de carácter interno del Estado, su jerarquía está limitada a un consenso de las partes y sus miembros más importantes, que casi siempre son los ejecutivos de cada país.

En ese sentido, en ningún caso existe un orden que sea supranacional y único ante los demás miembros cuando se crean estas instituciones. Su razón de ser son los objetivos que persigue y su legitimidad está dada por la voluntad política de las partes que lo componen. Sin embargo esto no quiere decir que sean débiles, pues ello conlleva responsabilidades que tienen que cumplir los Estados que de ella forman parte, y esto hace que mientras más voluntad para dar mayores atribuciones a la propia institución, esta se refleja en mayor efectividad y durabilidad que facilita llegar a sus objetivos primarios.

Tomando en cuenta que los objetivos son la base de la creación de estos organismos, siendo estos políticos y/o económicos, tienen macro objetivos que persiguen en la mayoría de los casos, haciendo una revisión somera de los estatutos que dan creación a las citadas instituciones. En la mayoría de los casos resultan dos conceptos claves como objetivos primarios que van muy de la mano de lo político y de lo económico: estabilidad y desarrollo.

Ambos conceptos son las bases que, dependiendo de la institución, obtiene características particulares, individualizándose del resto y adquiriendo una personalidad única.

Cuando hablamos de la OEA en su preámbulo y sobre todo en el artículo 1³³, se puede entender este concepto de estabilidad, agregándole estabilidad política y económica, de manera que las cosas dentro de los pueblos americanos no vayan en detrimento de los logros alcanzados o la percepción de mejoras, sobre todo en lo que se refiere a la democracia y soberanía.

El concepto de Desarrollo, es uno de los que más se repite y que se vuelve extremadamente ambiguo. Todas las instituciones regionales o bloques económicos, de una u otra forma centran el desarrollo como la base para establecer dichas instituciones. Evidentemente en la práctica esto se vuelve más complejo, en cierta medida porque las estructuras que fueron creadas ven la dificultad de aplicar cierta medida cuando se requiere la participación de un Estado, o cuando por los constantes cambios de gobierno interno, ya no ponen tanto énfasis por concluir con lo que administraciones anteriores impulsaron.

En el mejor de los casos, cuando los organismos de integración o bloques económicos están funcionando, se les da continuidad pero esta está dada solo por la voluntad de las partes, pues no existe algo que obligue al Estado a profundizar en dichos procesos, aun cuando haya beneficios tangibles o mejoras significativas en el tan mencionado desarrollo de las poblaciones.

Las instituciones ven su limitante cuando no pueden pasar de un proceso a otro. Cuando estos procesos se ven estancados, suelen quedarse en el olvido, aunque puede que estos también sean retomados en el tiempo o sustituidos por otras instituciones creadas para suplir y mejorar lo que los organismos anteriores no pudieron. Cuando llegan a tener éxito o una viabilidad de funcionamiento, los esfuerzos políticos se encaminan a mejorar las estructuras institucionales y a eliminar la duplicidad de funciones, tomando en cuenta que los países siguen manteniendo una amplia red de relaciones con el resto de los países, las prioridades del interés nacional también influyen para concentrar energías y recursos en un organismo o en otros.

³³ Carta De La Organización De Los Estados Americanos. Primera Parte. Capítulo I. Naturaleza y Propósitos. Artículo 1.- Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional...

Capítulo 3

MERCOSUR & Alianza del Pacífico, instituciones regionales

Mediante el cálculo de un índice de convergencia económica y el análisis de correlaciones entre varias variables macroeconómicas, se estudia la posibilidad de convergencia entre los países miembros de la Alianza del Pacífico con los de Mercosur. Para ello se utiliza información estadística del periodo 1980-2014. A partir de lo anterior, los resultados no son concluyentes, por lo que no es posible determinar el rumbo a seguir por estos dos acuerdos para una expansión y una mayor integración económica. Aunque los patrones observados sobre las decisiones de los países miembros para este objetivo sugieren que esta pudiera ser bastante factible en el mediano plazo y el índice de convergencia económica refleja esa tendencia. Sin embargo, el análisis de correlaciones no permite establecer una conclusión definitiva. © 2016 Universidad ICESI. España, S.L.U.

3.1 ¿Qué es el MERCOSUR?

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela³⁴ y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Sus dificultades coyunturales han hecho que se replanteen ciertos esquemas de acción desde el interior, sobre todo centrándose en Brasil y Argentina, que por el tamaño de economías y la relevancia política a nivel internacional, resaltan del resto.

Sin embargo hablando específicamente de la región, el MERCOSUR va en muchos sentidos: se pensó principalmente como un bloque económico, pero también representa un precedente político de cooperación entre los países miembros y una zona geográfica que cuenta una historia que va desde sus orígenes y una ideología intelectual de la imagen misma de la región. Actualmente es un precedente de integración regional nunca antes alcanzado por otro(s), que ha adaptado formas tradicionales de las teorías de integración, adaptadas a las realidades latinoamericanas. El MERCOSUR actual representa una Unión Aduanera Imperfecta³⁵, por tanto para entenderlo, se puede ir incluso a la creación de la región como el primer precedente de intento de integración regional. Los lazos tan estrechos entre los países miembros guardan una larga historia de encuentros y desencuentros, con una constante y perceptible intencionalidad de mantenerse unidos que data desde los antes de la descolonización.

³⁴ La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

³⁵ La Unión Aduanera, conceptualmente habla sobre: Un modelo donde los Estados que conforman el área de libre comercio establecen un arancel externo común frente a terceros países. Sin embargo al no cumplirse a cabalidad este aspecto y países miembros tengan un arancel distinto al del resto de los miembros, además de políticas que vayan en contra de este principio, se suele clasificar como Unión Aduanera Imperfecta.

Según Rapoport y Madrid³⁶ (Argentina y Brasil... pág. 276) el MERCOSUR tiene sus vestigios desde el Tratado de Tordesillas de 1494, en cuyo caso quedaba la zona geográfica de lo que ahora es Brasil y Argentina (obviando que entre medio de este argumento existieron siglos de conformaciones estatales), y cuyas restantes piezas del futuro escenario del MERCOSUR, con Paraguay y Uruguay, terminaron de formar una zona geográfica muy peculiar, que en un inicio enfrentaban a potencias extranjeras europeas con ambiciones disonantes de la región (España y Portugal, junto con las ambiciones de Reino Unido en las Malvinas).

Evidentemente el argumento de la creación y la vinculación de los países desde sus comienzos, tiene una imagen muy plasmada de lazos estrechos a partir de sus territorios limítrofes que conforman hoy día esta región. La ideología y las raíces intelectuales desde principios del siglo XX, planteaban la idea bien conocida, de una unión del cono sur, conformando principalmente a los países que son parte del propio MERCOSUR.

Las evidencias históricas que plantean Rapoport y Madrid (2011), sugieren que la idea de unificación y el éxito ambiciosos del MERCOSUR no son tan recientes como puede parecer a simple vista. Personajes como: Federico Seeber, Ricardo Pillado, Alejandro Bunge, habían ya establecido propuestas que se encaminaban a una dirección, la unión de la región mediante el creciente comercio. La parte económica, que siempre estuvo presente en el MERCOSUR, y en la mayoría de los procesos de integración de Latinoamérica, fue el motor de esta y demás estructuras que tenían la visión clara de establecer una zona bien acotada con fines comerciales y en mejora de las condiciones internacionales, desde principios del siglo XX.

Los años 80's fueron los que dieron las condiciones económicas y políticas para que en general los países de toda América Latina tuvieran el impulso necesario para mejorar sus economías. En el caso particular del cono sur, la convergencia especial que surgió entre Argentina y Brasil favoreció el proceso de una zona de libre comercio. La coyuntura del proceso final de la guerra fría, las políticas económicas, el fracaso de regímenes militares en la región, pero sobre todo la voluntad política de encontrar coincidencias y de conjuntar esfuerzos, fue lo que realmente detonó la creación de uno de los proyectos más ambiciosos de Latinoamérica, y esta ambición no estaba en función de miembros, sino en el alcance que pretendía alcanzar.

En noviembre de 1985, el presidente brasileño José Sarney y el presidente argentino Raúl Alfonsín, se reunieron durante la inauguración del puente internacional "Tancredo Neves", sobre el río Iguazú, oportunidad en la que se decidió la creación de una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación y la integración entre las dos naciones. Como resultado de los encuentros en julio de 1986 se firmó el Acta para la Integración Argentino Brasileña, con la idea de transformar los territorios de ambos países, en un espacio económico común, y para emitir de manera gradual y flexible, una mejor adaptación de empresas y personas a las nuevas condiciones de competencia y legislación económica.

³⁶ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, Autores del libro: Argentina y Brasil de rivales a aliados: política, económica y relaciones bilaterales. Editorial Capital intelectual. Buenos Aires. 2011. En donde las relaciones de Brasil y Argentina está plasmada de una larga tradición histórica los capítulos llegan a hablar de la importancia de estos países para la construcción del actual MERCOSUR.

Todo esto conformó un camino trazado por altas expectativas de progreso económico, a través de la conformación de lazos más estrechos en esta alianza argentino – brasileña. Este proceso de integración económica se guiaría por tres principios básicos (Rapoport, M. 2011, pág. 280). En primer lugar, el encuadramiento con el pensamiento nacional desarrollista, que servía de base a las políticas exteriores de Argentina y Brasil. En segundo término, una evolución gradual y flexible, con decisiones estratégicas que sustentarian un permanente proceso negociador. En tercer lugar, una expansión en abanico hacia América Latina desde el eje Brasil Argentina.

El largo camino de la conformación del actual MERCOSUR, tuvo entonces varias etapas de acercamientos y distensiones entre los países ejes, con una convicción muy clara de plasmar pasos muy seguros en el camino de la integración de las economías. Desde 1990, bajo la figura del Grupo Mercado Común (GMC, 6 de julio 1990), conformado por esa mancuerna binacional de Argentina y Brasil, llamó la atención de Uruguay y Paraguay, que de una u otra forma no podían estar al margen de estos acontecimientos, y, al ver los avances en materia de reducción arancelaria, armonización de políticas macroeconómicas, tomaron la decisión de unirse. Haciendo con esto la conformación del organismo denominado MERCOSUR, firmado por los entonces presidentes: Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Melo (Brasil), Luis A. Lacalle (Uruguay) y Andrés Rodríguez (Paraguay), el 1° de enero de 1995 a través del Tratado de Asunción, en donde desde un principio se fijaron los instrumentos constitutivos que contendría este organismo de integración comercial.

Aún con una estrategia fija y negociada, se puede decir que la temporalidad cambió mucho de la idea original que se tenía del MERCOSUR y sus formas pactadas en los años 90's. La esencia de un programa de liberalización comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales, se difuminaron al momento de establecerse este acuerdo en su forma final, en parte por los problemas internos de los países miembros, la deuda, la vulnerabilidad externa y la gravitación de los condicionantes impuestos por los acreedores. Se suma una forma de relación entre Argentina y Brasil, sostenida solo por fuerzas de vecindad geográfica y en los intereses privados, vinculados a la expansión del intercambio bilateral. La iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista³⁷.

Este organismo y según la página oficial del MERCOSUR, se ve a sí mismo como un proceso abierto y dinámico. Desde su creación, tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generará oportunidades comerciales y de inversiones, a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Como resultado, ha establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países, otorgándoles, en algunos casos, carácter de Estados Asociados (es la situación de los países sudamericanos). Estos participan

³⁷ Las ideas que se tienen respecto a la conformación del MERCOSUR están profundizadas en la obra de Rapoport, M. y Madrid, E. (2011), Argentina y Brasil de rivales a aliados: política, económica y relaciones bilaterales. Donde no solo se intenta enfocar el proceso de integración desde estos dos países como eje central del bloque, sino también las intenciones individuales más que colectivas, un beneficio práctico y económico en la relación bilateral, así como en una asociación fuerte ante un contexto de los años 90,s un tanto desfavorables para estos países, la ventaja de utilizar el mercado regional para potencializar ventajas comparativas, más que por un ideal de unificación ideológica que se puede apreciar con la intencionalidad de beneficiar de manera individual a los países con estrategias conjuntas y bien estructuradas, esas y otras ideas sobresalen del texto antes mencionado.

en actividades y reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los Estados Partes. El MERCOSUR también ha firmado acuerdos de tipo comercial, político o de cooperación con naciones y organismos en los cinco continentes³⁸.

Una vez sentadas las bases de los acuerdos que conforman este organismo de integración regional, los participantes en esa voluntad política definieron las estructuras que representarían al MERCOSUR, estableciendo así las instituciones que a continuación se enmarcarán de forma que se evidencia la complejidad institucional con la que opera este organismo.

Según lo establecido en el Artículo 1° del “Protocolo de Ouro Preto” sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, los órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental del MERCOSUR son:

- El Consejo del Mercado Común (CMC)
- El Grupo Mercado Común (GMC)
- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)
- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)³⁹
- El Foro Consultivo Económico – Social (FCES)
- La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)
- Tribunal Permanente de Revisión (TPR)

Consejo del Mercado Común (CMC)

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.

Para el cumplimiento de sus funciones el CMC cuenta con órganos o foros dependientes como son: la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, Reuniones de Ministros, Grupos de Alto Nivel, entre otros.

Se pronuncia mediante Decisiones, las que son obligatorias para los Estados Partes.

- Actas del Consejo del Mercado Común
- Decisiones del Consejo del Mercado Común

Grupo Mercado Común (GMC)

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios

³⁸ Objetivos del MERCOSUR, extracto de la página oficial, citado el día 20 de diciembre de 2017, en la web: <http://www.mercosur.int/innova.P.ortal/v/3878/1/innova.front/organos-derivados-de-textos-fundacionales>

³⁹ Este órgano fue sustituido por el Parlasur o Parlamento de Mercosur a partir del 7 de marzo de 2007. Tenía autonomía pero no facultades decisorias propias. Estaba integrado por 16 parlamentarios por cada estado parte elegidos por los propios parlamentos nacionales.

de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales.

La Decisión CMC N° 12/12 estableció la estructura actual dependiente del Grupo Mercado Común y los criterios generales que orientan la creación de futuros órganos que queden comprendidos bajo su órbita. En este sentido, determinó que la estructura del GMC está integrada por las siguientes categorías de órganos: Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas.

El Grupo Mercado Común se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados Partes.

- Actas del Grupo Mercado Común
- Resoluciones del Grupo Mercado Común

Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)

A la Comisión de Comercio del MERCOSUR, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio INTRA-MERCOSUR y con terceros países.

Se reúne por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el Grupo Mercado Común o por cualquiera de los Estados Partes. La Comisión de Comercio del MERCOSUR cuenta con la asistencia de órganos o foros dependientes, denominados “Comités Técnicos”, para el cumplimiento de sus tareas.

Se pronuncia mediante Directivas, las cuales son obligatorias para los Estados Partes.

- Actas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR
- Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR

La estructura descrita anteriormente representa uno de los motivos por los cuales el propio MERCOSUR es un emblema de organismo de integración regional. La capacidad de jerarquizar toda esta estructura y la fuerte coordinación entre los miembros que esto requiere, se asemeja mucho a lo que las teorías de integración económica reflejan para poder establecer un comercio conjunto e ir avanzando en estructuras más sólidas y complejas que integren aún más a los miembros y que esto permita que se esparza a otras áreas y no se quede solo en el ámbito económico, sino que impacte en lo político y lo social.

Sin embargo, ciertamente el MERCOSUR en un análisis más a detalle, de cómo funcionan dichas estructuras, requiere de elementos que están fuera de su capacidad de acción. Esto quiere decir que aunque exista esta estructura bien definida, el motor de todo está en la situación coyuntural en la que se encuentran los países, pues la estabilidad de la región y de los miembros está por encima de cualquier institución, en efecto que las estructuras institucionales son pensadas para ser permanentes, pero la tendencia que ha mostrado el organismo es tener períodos más activos y otros no tanto, en consideración con los problemas internos que han padecido los miembros a lo largo del funcionamiento del MERCOSUR.

3.1.1 MERCOSUR y sus retos como modelo de integración

La estructura institucional del MERCOSUR es muy particular del resto de los organismos de integración en toda América, su estructura institucional bien definida y acotada a objetivos específicos, va muy en función de los esquemas tradicionales que marcan la pauta de las teorías tradicionales de integración económica. Si bien es cierto que este modelo en el desarrollo de su historia, se había comprometido a establecer un organismo que estuviera a la par de otros organismos en el mundo, es evidente la línea que ha seguido respecto a la Unión Europea.

La gran cantidad de bibliografía al respecto respalda la idea que hay una concordancia conceptual e ideológica del MERCOSUR y la Unión Europea. Sin embargo las limitantes en el desarrollo del tiempo de este organismo lo han rezagado de un triunfo frente a las teorías de integración económica. El proceso actual del MERCOSUR está condenado a mantenerse como una Unión Aduanera Imperfecta, establecida con un arancel común que permite la libre circulación de bienes entre los miembros.

La intención de profundizar este instrumento de integración está aún muy lejos de materializarse y como se ha planteado en otros capítulos, la voluntad política de las partes es la que marca la pauta para avanzar o retroceder en los procesos de integración. Indudablemente que este organismo tiene muchas proyecciones hacia el futuro y que los miembros también gozan de beneficios que por sí solos serían más difíciles de conseguir. No obstante la pauta de este organismo la marca muy fuertemente el propio Brasil, el cual hace que todo vaya en función de su auge o estancamiento. Las acciones que lleva a cabo Brasil, como Alemania en la Unión Europea, definen el camino que el propio organismo sigue. En ese sentido, la incertidumbre crece de manera exponencial y obviamente determina la relación al interior y con sus miembros.

Teniendo en cuenta este aspecto, donde Brasil es el eje para el avance o estancamiento de este organismo de integración, ¿las demás figuras estatales actúan de forma complementaria? Un cuestionamiento, que de nuevo nos lleva a comparar este organismo con la Unión Europea. Sabemos que en el estudio de las relaciones internacionales, por definición un organismo de integración no puede ser sustentado solamente por un país, pues requiere de la participación del resto, pero las mismas teorías nos confirman que dentro de los bloques de poder, existen desigualdades entre los miembros, en cuyo caso las responsabilidades o jerarquías pueden y son necesarias para la toma de decisiones.

Haciendo estas menciones, dentro del bloque europeo, se estima que el éxito de este fue por la concertación de dos países en particular: Francia y Alemania⁴⁰. En el caso similar de América Latina, podría rústicamente ser el MERCOSUR un organismo comparable en una situación muy distinta a la europea. Aun así tener características y rasgos equiparables. En ese sentido Brasil y Argentina, representarían, lo que fue en la creación de la Unión Europea, Francia y Alemania, tomando en cuenta las diferencias históricas, políticas y económicas que ello simboliza, pero la comparación es muy bien estudiada desde otras áreas de las relaciones

⁴⁰ Expresiones que se argumentan a detalle en la perspectiva de: Dávila Aldás, Francisco. Francia y Alemania: los forjadores de la Unión Europea, sus dificultades y sus éxitos: 1957-2007. México. Distribuciones Fontamara, 2009. Pp. 312.

internacionales, lo que se interesa centrar, es el camino que en ambos bloques intentan alcanzar en lo que respecta a las instituciones y al fortalecimiento de las mismas.

Los demás países que integran el MERCOSUR, siguiendo la comparación con la Unión Europea, no ejercen tanto peso en la toma de decisiones, son relevantes en el sentido que amplían la zona de influencia económica en la región, tomando en cuenta que solamente Brasil, en extensión territorial es basto. Las diferencias entre los países miembros del MERCOSUR están en función no solamente de su territorio, sino en su economía. Sabiendo que la base del MERCOSUR tiene primordialmente objetivos económicos.

La magnitud de disparidad poblacional y macroeconómica es uno de los obstáculos más percibidos en el bloque. Altera sobre todo la manera en que las demás económicas integrantes del bloque, pueden aportar profundamente una mejora integral de la región, pues si contamos con el PIB de cada país miembros, es notoria la diferencia y disparidad que se mantiene en lo económico, pero que se traduce al mismo tiempo en una desigualdad política para opinar y proponer en igualdad de condiciones ante determinados tópicos⁴¹:

Brasil.- 1,796 mil millones de Dólares (2016)

Argentina.- 545 mil millones de Dólares (2016)

Uruguay.- 52 mil millones de Dólares (2016)

Paraguay.- 27 mil millones de Dólares (2016)

Dichos aspectos reflejan la complejidad de los problemas que existen en el interior del organismo. Las instituciones creadas muchas veces se ven superadas por este tipo de aspectos. Las acciones que determinan el actuar de estas instituciones están en función de la coyuntura y de las decisiones tomadas en consenso, tomando en cuenta que existe un gran sesgo derivado de la influencia de Brasil y Argentina. Son ellos los que tienden a generar algunas de las dificultades del MERCOSUR, por la extensión del país, la problemática política, social y económica y la influencia que tienen en la región y a nivel internacional, marcan la pauta para que sus problemas internos se conviertan en comunitarios a través de la influencia que las reuniones entorno al propio MERCOSUR.

3.1.2 El MERCOSUR y las instituciones gubernamentales

La estructura compleja del MERCOSUR, nos lleva a analizar algunas de estas instituciones a profundidad. La relación que tienen estas instituciones con las dependencias de gobierno, marcan una pauta muy interesante en el desarrollo de este estudio, reiterando que sigue persistiendo una línea divisoria entre lo internacional y lo interno, al mismo tiempo existe una

⁴¹ Datos del Banco Mundial, tomando en cuenta el PNB de cada país. Consultado en 2017, en la web:
http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA
http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=ARG
http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=URY
http://databank.worldbank.org/data/Views/Reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=PRY

dependencia muy fuerte que liga el trabajo de ambas esferas, haciendo que la cooperación y el flujo de información entre instituciones de orden nacional y las del MERCOSUR, sea fluido.

Al momento de establecer los mecanismos de acción institucional se pensó en una jerarquía que involucre al andamiaje institucional interno de los países miembros, además de la autoridad máximas que recaen en los presidentes, que en el caso particular del MERCOSUR, delegan su funcionamiento en los organismos administrativos del bloque. Siendo el Consejo del Mercado Común, el órgano más importante, 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 Común⁴².

Este contempla que en su participación y dirección esté guiada por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. Que tiene la designación de reunirse las veces que estime oportuno, contempla una presidencia que será rotativa entre los miembros, en orden alfabético, por un periodo de seis meses⁴³.

Las reuniones del Consejo serán coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial. Este selecto grupo cumple con las funciones de: velar por el cumplimiento del Tratado; formular políticas y promover las acciones necesarias para ejecutarlas; ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países u organismos internacionales, pronunciarse sobre propuestas hechas por el órgano subsidiario (el Grupo del Mercado Común); crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; adoptar decisiones en materia financiera; entre otras⁴⁴.

Por tanto la estructura de dirección y toma de decisiones se encuentra en el Consejo; el Grupo del Mercado Común es el organismo interno, al cual se le delega la atribución de ser el brazo ejecutivo del MERCOSUR. Este Grupo está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben ser obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales⁴⁵.

Este grupo es el verdadero nexo interinstitucional entre los ministerios o dependencias de los países miembros del MERCOSUR, sus atribuciones le permite integrar a aquellos ministerios de los cuales crea que su participación es necesaria, el trabajo que realiza, mantiene un vínculo entre las instituciones gubernamentales internas y entre los miembros, haciendo que el flujo de acciones vayan a donde se requieren. Además este Grupo tiene la facultad de proponer al Consejo, proyectos, programas o recomendaciones, con el fin de mejorar las capacidades de acción.

⁴² Protocolo Adicional al Tratado de Asunción Sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Protocolo de Oruro Preto. 1991. Sección I, art. 3.

⁴³ *Ibidem*. Art. 4, art. 5 y art. 6.

⁴⁴ *Ibidem*. Art. 8, párrafos del I al X.

⁴⁵ *Ibidem*. Sección II. Art. 11.

Ya que los objetivos del MERCOSUR son limitados a acciones económicas y comerciales, los ministerios y su involucramiento, está acotado a estos tópicos, a saber que algunos ministerios no pueden transgredir este mandato, a pesar que la infraestructura antes mencionada pueda ampliarse a otros ámbitos, sociales o tecnológicos. No obstante es una forma de acoplamiento complejo en las estructuras institucionales a nivel regional. Como hemos visto la similitud entre los países a nivel de dependencias gubernamentales, permite que este flujo de ideas y acciones beneficien a la sociedad y aprovechen mejor sus capacidades, aun cuando los temas o tópicos sean limitados.

El último órgano dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, es la Comisión de Comercio del Mercosur, debido a la complejidad de tareas y al trabajo exhaustivo del Grupo del Mercosur, la Comisión es la encargada de asistir al Grupo, y velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial, acordado por los Estados parte para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países⁴⁶.

3.2 Alianza del Pacífico

Se plantea como un área de integración profunda, en donde la mayoría de los mandatarios reitera esta particularidad, es decir, hacen notar la existencia de las relaciones entre los países miembros y lo que buscan entonces es profundizar en las relaciones comerciales, con mira a objetivos sociales, culturales, educativas y políticas, en ese orden de prioridades; con el fin de avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas e impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías involucradas.

Desde la historia contada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, la propuesta habría nacido como iniciativa gubernamental, a raíz de la invitación realizada por el Presidente Alan García el 14 de octubre de 2010 a sus contrapartes de Colombia, Chile, Ecuador y Panamá, para conformar un "área de integración profunda", en la que se pudiera asegurar plena libertad para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas, con miras a convertir este espacio en un modelo de integración para la región, consolidando además una plataforma económica común con proyección a otras partes del mundo, especialmente el Asia (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, 2017). Posteriormente, México se sumó a la iniciativa conformada por Colombia, Chile y Perú, mientras que Panamá se incorporó como país observador. Más adelante muchos otros países en el resto del mundo se sumaron como observadores.

El 28 de abril de 2011, en la ciudad de Lima, los Presidentes de Chile, Sebastián Piñera, de Colombia, Juan Manuel Santos, de México, Felipe Calderón, y Perú, Alan García. Suscribieron la Declaración de Lima, el primer documento formal que recoge la visión de la iniciativa. En dicha Declaración los países se comprometieron a avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, para lo cual se priorizarían trabajos en ciertas áreas que involucran movimiento de personas de

⁴⁶ *Ibidem*. Sección III. Arts. 16 y 17.

negocios y facilitación para el tránsito migratorio; liberación del comercio y cooperación aduanera; cooperación y mecanismos de solución de diferencias.

Algunos autores atribuyen esta perspectiva empleada en esos años, a una tendencia económica que mantenía un modelo que figuraba con un eventual agotamiento del denominado “regionalismo abierto” y su reemplazo por una nueva agenda o agenda ampliada a temas que antes no figuraban en la escena internacional. Lo que condujo a un nuevo modelo denominado “regionalismo post liberal”⁴⁷.

Los regionalismos dentro de América Latina según Van Klaveren (2012), “A diferencia de iniciativas precedentes, actualmente el regionalismo adoptaría diferentes formas y estrategias, cómo serían las instancias bilaterales, multilaterales, regionales y subregionales” (p, 131). Todas ellas, además, con diferentes grados de institucionalización. Al mismo tiempo, el componente comercial característico del “regionalismo abierto” de los años noventa parece haber girado hacia proyectos asociados a temas de interés común para los países de la región, tales como recursos naturales, energía, tecnología, infraestructura, etc. Eso permitiría hablar de un “regionalismo heterodoxo” (Van Klaveren, 2012, 101).

3.2.1 La innovación de la Alianza

La particularidad de este acuerdo regional recae en los trabajos previos de cada uno de los países y la concordancia de seguir una política comercial muy similar entre los miembros. Esto quiere decir que tanto Chile como México, además de tener un TLC bilateral, tienen tratados comerciales con países muy similares, como lo son los Estados Unidos y la Unión Europea. Asimismo Perú y Colombia.

Sin realmente tenerlo contemplado de un inicio, los países miembros, de manera independiente elaboraron su propia red de tratados comerciales para actualmente poder saltarse algunos esquemas de la teoría de integración. Lo que si bien sugiere una evolución de los propios acuerdos comerciales, no especifica que sea una regla para poder conseguir los beneficios de manera más ágil. Es entonces que cada país miembro pudo mantener una independencia de acción de acuerdo a los objetivos de la DIRECON (<https://www.direcon.gob.cl>), pero con los instrumentos necesarios para la activación de los mecanismos establecidos por las teorías económicas.

El ejemplo más claro es Chile; su política de libre comercio y de atracción de capitales extranjeros, ha permitido tener un abanico de tratados comerciales y opciones de mercado que le permiten tener aranceles relativamente bajos respecto a ciertas regiones y países del mundo. Esto de alguna manera limita que pueda entrar a bloques comerciales que tengan un arancel común, como el MERCOSUR. De esta forma, en vez de tener una ventaja comercial y atraer a

⁴⁷ Ideas que salen del Artículo: Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. De José Antonio Sanahuja. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y director el Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Este texto es una versión abreviada y actualizada del capítulo “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), en VV AA (2008), Anuario Iberoamericano 2008. “La revolución bolivariana”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia nº 139.

nuevos mercados, estaría limitado a un comercio regional y muy condicionado. La libertad que encuentra en Alianza del Pacífico cumple con sus intereses y permite desarrollar de manera conjunta una política comercial atada sólo a objetivos comunes y compartidos entre los miembros.

Este mismo ejercicio aplica para el resto de los países miembros, que sus convenios y esfuerzos individuales, a lo largo del tiempo han permitido poder integrar este bloque con un andamiaje comercial funcional, efectivo a corto plazo e inesperadamente eficaz. La línea que sigue este método está guiada por desarrollar la profundización del mecanismo comercial, para mejorar el funcionamiento del mismo, la esencia de la red de tratados que tienen los países. Es hacia quién está proyectando su comercio esos países, y de nuevo encontramos que se enfocan a los centros económicos más importante para el mundo en la cuenca del pacífico y especialmente hacia China y Estados Unidos.

Si bien México es el único de los cuatro que no tiene un Tratados de Libre Comercio con China, cuya razón se encuentra en la dependencia económica hacia Estados Unidos, sí tiene un fuerte comercio con este país y demás regiones del mundo según las proyecciones que muestra ProMéxico (2016), que son complementarias a las del resto de los países miembros, como lo es la Unión Europea.

México es de los escasos países del continente que tiene un fuerte lazo con la U.E. al poseer tres instrumentos de suma importancia con el bloque europeo: un Tratado de Libre Comercio (2000), un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (1997) y un estatus de Socio Estratégico para la U.E. (2009). Dada estas circunstancias, los países miembros de la Alianza obtienen los mejores resultados de esfuerzos individuales y al mismo tiempo pueden conjugar esos esfuerzos para un beneficio común. Realmente este es el punto medular y lo atractivo de este bloque, pues no limita la acción individual y al mismo tiempo se complementa en la región.

El futuro de la Alianza del Pacífico, depende en gran medida de los esfuerzos políticos de los miembros, de una voluntad de seguir avanzando en temas claves para la superación de asuntos que pueden tener mayor alcance para el aprovechamiento de las poblaciones. Es incierto si este bloque pretende una integración que vaya más allá de un mercado común, aunque efectivamente existe una cordialidad política. Sigue presente ese elemento de individualidad y soberanía muy arraigada a la cultura latinoamericana, por lo que posiblemente este bloque se quede en este nivel de integración, hasta que el modelo económico se lo permita u obligue pasar a algún otro.

En un contexto de 14 años más hacia el futuro, y conforme a la Agenda 2030, se espera que con la consolidación de este bloque, se evite caer de nuevo en vicios que han caracterizado a los países de América, en ocasiones actuando de manera contradictoria a sus propios objetivos y rompiendo compromisos básicos para la ejecución de proyectos de integración y cooperación, como competencia desleal, aislacionismo, y políticas que mermen los compromisos alcanzados.

La opción más perceptible será en la cuestión del flujo de capitales bienes y personas que es uno de los objetivos a más corto plazo que pueden materializarse. Este punto podrá ganar un

espacio de movilidad espacial, no solo en lo empresarial y laboral, sino en general para los países, con el incentivo de integrar una cultura latina, conocer las problemáticas de nuestro contexto y afrontar de mejor forma y un tanto integrada cualquiera adversidad del escenario internacional (Solimano, 2013, 115).

En la práctica, el bloque busca en el futuro centrarse en los esfuerzos planteados en la Agenda 2030, un comercio intrarregional pretendiendo alcanzar un 100% de liberalización de mercancías y un fortalecimiento de las cadenas de valor, con especial énfasis de mejorar los productos que se exportan a Asia, obteniendo los mejores recursos y materias primas de los miembros, de manera que conjuntamente puedan competir en bloque. Se pretende mejorar la conexión logística de comercio internacional, particularmente en la tramitación de documentos aduaneros, en los recursos materiales y logísticos, así como una mejora sustancial del transporte (marítimo, terrestre y aéreo) para el comercio regional.

Se pretende que para 14 años más, se desarrolle una red digital conjunta, para trámites en los cuatro países, una red de información y base de datos, que permita: pagos en línea, registros empresariales y servicios consulares. En la cuestión de visas se proyecta eliminar las visas de trabajo, homologar los certificados y los títulos universitarios, con el objetivo de incentivar la movilidad espacial de recursos humanos altamente capacitados, así como implementar un medio de identificación reconocida y aplicable a los miembros de la Alianza.

Estos esfuerzos están encaminados para que en el futuro, los empresarios fortalezcan sus relaciones intrarregionales en un entorno SUR- SUR, como señala Ayllón, B y Surasky, J. (2010) se explora la salida hacia mercados más competitivos, pero se intenta que nuevos empresario, más jóvenes, puedan aprovechar esta misma coyuntura, pues a través de la cooperación educativa y la promoción de becas, se puedan profesionalizar e incentivar la creación de empresas innovadoras con negocios de gran alcance a nivel internacional, junto con una cooperación entre los países para alcanzar un desarrollo sostenible con empresas amigables al medio ambiente y respuesta al cambio climático.

3.2.2 La institucionalidad de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico en su estructura interna cuenta con un organigrama que va en jerarquía desde el más alto nivel con las cumbres celebradas por los presidentes de los cuatro países miembros y que delegan en el Consejo de Ministros las acciones para llevar a cabo las pautas que comprenden los objetivos y compromisos alcanzados en la Alianza del Pacífico. Sin embargo, en toda esta estructura está muy presente la ambigüedad al no tener instituciones propias de este organismo. Esto es algo que si comparamos con otros organismos de integración regional, no está presente, y marca una pauta distinta en relación con los países y con el resto de organismos.

Lo que se tiene como estructura interna de acción, son una especie de comisiones u objetivos que se delegan a funcionarios dentro del orden estatal, se manejan entonces tópicos que se privilegian y se da seguimiento en los cuatro países, la intención es abarcar temas claves y al mismo tiempo no perder de vista la función de la Alianza con miras comerciales hacia el Asia y mantener un lazo estrecho con los miembros. De esta forma los tópicos que se establecen en

la estructura que intenta ejecutar al interior de los países los objetivos y las voluntades que se generan desde el Consejo de Ministros es el siguiente:

- | | |
|----------------------------|-------------------------------------|
| -Agenda Digital | -Género |
| -Asuntos Institucionales | -Innovación |
| -Comercio e Integración | -Medio Ambiente |
| -Comité de Expertos CEAP | -Mejora Regulatoria |
| -Compras Públicas | -Movilidad de Personas |
| -Cooperación | -Propiedad Intelectual |
| -Cultura | -PYMES |
| -Desarrollo Minero | -Relacionamiento Externo |
| -Educación | -Servicios y Capitales |
| -Entidades de Promoción | -Transparencia Fiscal Internacional |
| -Estrategia Comunicacional | -Turismo |

3.2.3 Asuntos Institucionales

La infraestructura de la Alianza cuenta con un grupo denominado Asuntos Institucionales, según la página oficial tiene la finalidad de cumplir con los compromisos asumidos por el Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico, un equipo técnico que trabaja en las disciplinas institucionales y transversales, así como en el mecanismo de solución de controversias que permitan a Chile, Colombia, México y Perú solucionar en forma ágil y eficiente las dificultades que surjan, con motivo de la aplicación o interpretación de las disposiciones normativas de la Alianza del Pacífico (<http://alianzaA.P.acififico.net/grupos-tecnicos/>).

Adicionalmente, presta asistencia jurídica al GAN y a los demás grupos técnicos; y tiene a su cargo la elaboración de los reglamentos de funcionamiento de los órganos de la Alianza del Pacífico y otros reglamentos de procedimiento que se estimen pertinentes.

Proyectos de trabajo:

1. Conclusión de la revisión legal del Capítulo sobre Mejora Regulatoria.
2. Análisis del contenido y la referencia al instrumento mediante el cual se adoptará el Capítulo de Mejora Regulatoria.
3. Reglas de procedimiento para el Capítulo 17 (Solución de Controversias).
4. Reglas y procedimientos de la Comisión de Libre Comercio.
5. Revisión del anexo sobre Cooperación Regulatoria en materia de Cosméticos, una vez que esté concluido.

Toda la infraestructura de la Alianza, sirve para mejorar las estructuras y acoplarlas a la coyuntura internacional. La A.P. funciona como un puente entre los objetivos bilaterales y multilaterales, eso permite que los países puedan profundizar los esquemas preestablecidos, antes de la creación de la Alianza. Como ejemplo está el caso de México y Chile.

El regreso a la democracia en Chile (1990), restauró las relaciones entre ambas naciones, lo que se tradujo en una serie de acuerdos comerciales, políticos, tecnológicos, culturales y

educativos, que tenían el fin de establecer mecanismos de entendimiento. Pero fue hasta los años de 2011 y 2012, donde los avances se hicieron significativos, esto es el caso de las “Becas Estudiantiles de Reciprocidad Chile-México”. Un programa que atiende el tópico de “Educación”, parte de la coordinación internacional para resolver el problema de la cooperación técnico – académica, y mejorará las capacidades de las experiencias profesionales.

Si bien esta cooperación existía desde 1993 por parte de Chile representada en la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile (AGCID), incluyó a México en este esquema gracias a las facilidades encontradas en la Alianza, desarrollando sus capacidades y potencialidades de ejecución. Si bien no es gracias a la AP las becas de reciprocidad entre ambos países, la estructura general permite un progreso significativo en la relación bilateral, lo que promueve enormemente el avance hacia los objetivos perseguidos por la AP y sus esquemas de cooperación acoplados a otros proyectos de integración como lo es la Cooperación Sur-Sur.

El Programa de Cooperación Sur-Sur desde Chile, se centró en temáticas de Educación y Cultura, Desarrollo y Protección Social, y Salud. Un 44% del presupuesto total de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de 2013 fue destinado a Becas, completando un total de 107 becas asignadas el 2012. Por su parte, la Cooperación Bilateral se enfocó en la entrega de asistencia técnica chilena, distribuyéndose en Programas Multilaterales (30,5%), Centroamérica (26,5%) y en la región del Caribe (21%). América del Sur, sumando los países fronterizos y paravecinales, representó el 22% de dicho presupuesto.

Durante el 2013, Chile trabajó con 13 socios de Cooperación Triangular, los que aportaron el 72% del total ejecutado en esta modalidad. Los Fondos de Cooperación Internacional, definidos como “mecanismos innovadores de cooperación”, que permiten apalancar recursos, como es el caso del Fondo Chile-México, con ya 7 años de trayectoria y 73 proyectos ejecutados en dicho período, con el que se impulsaron 12 proyectos en el 2013, en materias como Medio Ambiente, Competitividad, Gestión Pública y Cultura. Del mismo modo, se relevaron los resultados y el impacto del Fondo Alianza del Pacífico, con énfasis en su Plataforma de Movilidad Estudiantil⁴⁸.

Los esquemas actuales de la Alianza, están encaminados a dar seguimiento y profundizar en dichos esquemas, el andamiaje interno de la AP, tiene la facultad de proponer y establecer mecanismos novedosos y pensados en el progreso de las economías miembro. Haciendo que las instituciones internas reacciones y cooperen de manera horizontal con los mecanismos de los otros países, haciendo que los avances dentro de este esquema de integración pueda mostrar cada vez más progresos en el camino de la integración regional.

Sin embargo en comparación con otros organismo de integración regional. La Alianza del Pacífico, a la fecha no cuenta con una estructura definida y consagrada para alcanzar objetivos más ambiciosos, que la de posicionamiento estratégico de mercado para el goce de los países

⁴⁸ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur- Sur. Archivo de Noticias – Chile. Chile contará con una política y estrategia de Cooperación para el Desarrollo. 2013. En la web: <http://www.cooperacionsursur.org/es/component/content/article?id=22:portugal&start=5>

miembros. Hablando con académicos del tema y personas relacionadas con el área, en algún punto se puede llegar a pensar en la consolidación de una institucionalidad más clara y mejorada a la actual.

La mayoría de las críticas en torno a la AP está en función de la infraestructura interna, que es difusa y no tiene un rostro uniforme que lo represente de manera permanente. Dentro del organigrama interno, como se había mencionado con antelación, el Consejo de Ministros, junto con el GAN, representarían ese interlocutor que requieren otros organismos internacionales o países, para entablar un diálogo directo con la Alianza y no solo con uno o algunos países miembros. Al no existir una Secretaría o Comisión permanente que se dedique exclusivamente a ver temas relacionados con la Alianza o a objetivos a desarrollar, dificulta para otros organismos o ministerios encontrar una vía de comunicación y concertación más efectiva.

De alguna u otra forma, la coyuntura y la propia evolución del organismo, requerirá una estructura que cumpla con tales fines dentro del organismo regional, pues a pesar que no se tenga contemplado en la actualidad, modificara o adecuar la estructura interna de la Alianza, no se puede llegar a pensar, que este bloque siga el proceso de evolución y éxito, hasta ahora alcanzado, sin que existan adecuaciones exigidas por el propio sistema internacional y las dinámicas mundiales.

Capítulo 4

Las instituciones en interacción

Este capítulo está pensado para poner todas las variables en interacción, una vez que ya fueron descritas y contextualizadas. La forma en la que se relacionan e interactúan, intentan explicar la complejidad que emana de las relaciones entre los países de América Latina, su historia y sus proyecciones como países, esto a través de su política exterior y de su política interna, que una vez más, en el análisis de las relaciones internacionales, parece ser una línea muy delgada y cada vez difuminada por la coyuntura en la que vivimos.

La propuesta de este tema se plasma precisamente en esta disyuntiva de fronteras internas y externas, dejando de lado los temores de las injerencias o discusiones soberanas, y centrándose más en la cooperación y desarrollo conjunto, a través de estructuras democráticas y permanentes en el tiempo., ello parece ser más práctico que las tradicionales decisiones unilaterales y estrategias temporales emanadas del ejecutivo o de la situación particular del momento, incentivada por razones políticas o económicas en la mayoría de los casos.

4.1 Las variables

Como se ha anunciado desde el inicio de este análisis, la intención es ver el problema desde una perspectiva deductiva, que vaya de lo general a lo particular. La situación inicial de América Latina respecto a los organismos de integración regional y en particular las relaciones entre los países vecinos, con una mirada desde el ámbito institucional tanto interno como internacional. Tomando en cuenta que los temas o tópicos que resultan de las relaciones entre los países, el análisis se fundamenta en separar lo económico, lo político y lo social, para después tratar de integrarlos a un tema que es transversal a todos ellos, la institucionalidad es dicho elemento clave que permite entender la complejidad de los bloques internacionales y desde el interior de los países.

En el caso de países como Chile, la situación política con sus vecinos claramente refleja esta condición, otra cosa distinta se puede apreciar desde la perspectiva económica, social, o diplomática, eso no quiere decir que si existen problemas vecinales o entre países en algún rubro en particular, dejen de tener relaciones, simplemente son obstáculos coyunturales, fácilmente superados por el esquema institucional.

México por su parte, forma un polo del cual se habla en el primer capítulo, y que representa los límites del norte de Latinoamérica. La relación con Estados Unidos y su vecindad, le da un estatus de país puente en lo comercial y de un aliado político que respalda los ideales que comparten los demás países latinoamericanos, su estructura institucional y su relevancia en la política mundial, le dan un estatus de importancia en la toma de decisiones, por tanto genera una responsabilidad de acción y de proposiciones innovadoras que benefician al continente.

En todo caso sí México es el límite de lo que se considera Latinoamérica hacia el norte; el otro polo en el Sur está marcado por Brasil. Su auge económico es tan importante como su política interna, ya que esta define el liderazgo que adopta en la región y con sus vecinos. La evidencia que las crisis políticas brasileñas afectan de manera directa a sus países limítrofes está dada por la condición tan importante en el ámbito económico que aporta este gran país, por lo cual siempre se está a la expectativa que los problemas internos no afecten su participación internacional. Aunque muchas veces no sucede esto, sea cual fuese la situación, Brasil en la actualidad es un gran referente para Suramérica y en general para el continente.

Su coordinación con otros países permite que la zona latinoamericana sea un centro económico importante, sin duda representado en la figura del MERCOSUR, aunque no únicamente. El auge que tienen otros países más pequeños (económicamente hablando) tiene que ver con el proceso de integración, pero hace que dependa enormemente de los que pasa al interior de Brasil y en segunda medida de Argentina.

En los últimos años la dualidad que representa Argentina y Brasil en el ámbito económico ha establecido parámetros evidentes en la coyuntura suramericana. En Argentina las crisis económicas han sido clave para marcar la política que sigue y su liderazgo en la región, ya que cada crisis viene acompañada de una reestructuración para sacar a flote la economía, en un marco de esperanza política. Argentina en la actualidad está pasando por procesos de reordenamiento, aún no recuperados al 100%, pero que han avanzado en mejorar las condiciones en lo interno e internacional. Indudablemente que existen muchos retos económicos al interior que son históricos. Las crisis económicas de 2001, junto con las crisis de 2008, 2012, han impactado en el desarrollo de Argentina.

Habiendo revisado que los países más representativos de la región latinoamericana, existen divergencias y múltiples retos que deben superar en lo político y en lo económico. Algo por lo cual mantienen una estrecha relación entre ellos es por el ámbito social. El desarrollo de los pueblos latinoamericanos es un ideal que sigue en la memoria de los países y que también se ha trasladado a políticas tangibles que están encaminadas para lograr ese objetivo. Como hemos visto, el Estado moderno adquiere esa responsabilidad de atender a su población. Históricamente este fundamento del Estado no ha cambiado, pero si se ha modernizado y actualizado a la realidad global.

Habiendo encontrado que las mayores diferencias están en lo económico y en lo político, los países han buscado formas de atender esos problemas conjuntamente. Los acuerdos y tratados están creados para establecer compromisos reales, los cuales mejoran las condiciones y la manera de relacionarse con los vecinos. Estos tratados y acuerdos, también van evolucionando y creando organismos que se legitiman con el tiempo, se hacen más fuertes y mejor organizados.

La mayoría de estos consensos están encaminados a mejorar la situación económica y de desarrollo de los países. Lo económico en la historia universal, es sí un factor de cambio muy marcado para las naciones, por ser uno de los aspectos en los cuales se puede encontrar más concordancia o divergencia, al perseguir objetivos específicos en lo individual y colectivo; establecer pautas que se formalicen en reglas de acción, para instaurar lo que conocemos en la

actualidad como comercio internacional y movimientos financieros, que son tan complejos como las relaciones entre los países.

El simple hecho de hablar de Latinoamérica representa un imaginario que identifica al individuo, no en un solo país, sino en un espacio geográfico complejo, que está fuertemente ligado por lazos culturales, históricos, gastronómicos, geográficos, ideológicos y otros tantos aspectos. Por tanto el ámbito social, la coordinación política y los beneficios económicos son los que permiten la formación de estructuras de alcance regional. Los países de la región se han dado cuenta que existen temas que por sí solo no pueden superar, pero que encuentran apoyo con otros, que mejoran las condiciones con las que resuelven estos problemas.

Es precisamente cuando se establecen acuerdos, se crean organismos de los cuales los países se hacen miembros por voluntad propia, sabiendo que la cooperación genera un esfuerzo colectivo y aminora los costos de intentar resolver los problemas de manera individual. Cuando esto sucede se forman dos esferas que por mucho tiempo se analizaban de manera segregada una de la otra, lo interno y lo internacional.

El factor globalización, que si bien no es nuevo (Wallerstein, I. 2016), solo está dado por ciclos económicos que van acompañados por momentos históricos. En la actualidad esta línea que divide lo interno de lo internacional está cada vez más difusa, e integrada por actores nuevos y otros que toman más relevancia en la acción de las políticas internas e internacionales.

El período de los años 80's y 90's en América Latina, se caracterizó por ser una época de firmar acuerdos y tratados, sin tener una visión de la utilidad o servicio para la economía interna, existían algunos acuerdos clave que eran imprescindibles, pero en su generalidad, la apertura comercial en latinoamericana, se vio plagada de acuerdos sin mucho alcance, en que algunos incluían la inmersión en procesos de integración y de proyectos multilaterales que eran difusos y muy elaborados para los objetivos que pretendían conseguir.

En la actualidad, los organismos de integración se han especializado a ciertas áreas u objetivos bien definidos, para evitar duplicidad y un gasto innecesario a los Estados. Evidentemente la carga económica que genera un organismo internacional es un lastre que tiene que pagar la población de ese Estado y que en muchas ocasiones pone en tela de juicio su funcionalidad y su permanencia, dado que los objetivos no son cumplidos por dicho organismo que deja de funcionar o se congela en el tiempo. Los problemas que intentaba resolver desde un inicio persisten o en el peor de los casos, se transforman en problemas aún más difíciles de resolver, corriendo el riesgo de propagarse en la zona o en países que tiene condiciones muy parecidas, haciendo con esto que se promueva la creación de nuevos organismos que combatan dichos problemas.

En la bibliografía actual, el foco de atención está dirigido hacia dos organismos en particular. Alianza del Pacífico y MERCOSUR, son los que más destacan en el estudio de bloques de integración regional en Latinoamérica. Sin embargo, a pesar de tener afinidades y objetivos económicos de cooperación y concertación económica en pro de la región, no son iguales en sus estructuras. El matiz diferenciador que tienen, permite hacer una cooperación, pero sus

estructuras y sus detalles en la elaboración otorgan un rumbo particular que hace que tomen pautas diferentes para el desarrollo de sus propios bloques.

Como se ha visto, estos organismos han sido creados por países distintos que conservan el rasgo latinoamericano, pero que al interior, sus objetivos y visión de desarrollo están inmersos en los intereses nacionales y su proyección de política exterior. Por tanto, el debate académico entre sí estos dos organismos al ser equiparables, son antagónicos o complementarios. No tiene tanta relevancia para este análisis. El foco de atención son precisamente las estructuras que construyen y hacen funcionar con las ya establecidas dentro del Estado y la forma de converger con otros organismos a nivel regional y mundial.

La dificultad que esto genera precisamente es la forma de ejecución y de adaptación de estas estructuras que pueden transformarse y adaptarse a la coyuntura interna e internacional, incluso guiando la manera en la que el Estado al interior puede proyectar su propia visión hacia un esquema regional.

En definitiva, todos los organismos de integración tienen puntos en los cuales son equiparables, sea por sus objetivos, la coyuntura en la se fueron creados, su carácter predominante de acción o por los países que la conforman. Cada uno de ellos es distinto y han demostrado que pueden mantener una relación muy compleja entre ellos, sus miembros y otros organismos fuera de la esfera latinoamericana.

La institucionalidad en este análisis es el punto, no de comparación, sino de conciliación entre las esferas internas y externas. El Ejecutivo, al interior de cada Estado, tiene la función y obligación de velar por los intereses de la población, y del individuo. El individuo a su vez representa una forma de retroalimentación al Estado y su infraestructura, sabiendo que el individuo no es un actor tradicional de lo que contempla las Relaciones Internacionales, es un elemento que forma parte de un esquema mundial. Los problemas y las soluciones están y van en favor de las personas que habitan los países y sus demandas y participación forman una guía que es atendida por las instituciones.

4.2 Cosmovisión de la institucionalidad

La institucionalidad, como se ha venido tratando en estas líneas, tiene que ver con los procesos que parten desde el ejecutivo hasta la población dentro del Estado moderno y siguiendo la tradición de la política pública, la institucionalidad es el medio por el cual el Estado logra encaminar acciones que permiten el resguardo, la seguridad y el bienestar de la población a través de un aparato gubernamental muy complejo y elaborado, que con el tiempo ha evolucionado y se ha adecuando a la coyuntura que vive el propio país.

Sin embargo, la globalización ha traído consigo temas que sobresalen de las fronteras estatales y que vinculan tanto a países limítrofes, como otros que encuentran en estos temas puntos de apoyo para cooperar o actuar de manera conjunta. Lo que, como se ha mencionado, lleva a elaborar estructuras que se establecen y legitiman para dichos efectos. Estas también son instituciones que parecen ser a primera vista, estructuras muy parecidas a las internas dentro de un país, pero su complejidad en cuanto a las relaciones mismas que tienen con los Estados de la cual forman parte, hace que sea completamente distinta o muy particulares.

Por tanto el cuestionamiento más importante al respecto de este apartado, es saber dónde empiezan unas instituciones y donde terminan otras, en el sentido de ver el flujo de acciones encaminadas a objetivos definidos, aún sin distinguir específicamente de dónde emanan dichos objetivos. El resultado varía en función de la continuidad en cuanto a las políticas que fluyan de un sentido a otro, es decir, como afectan de manera positiva los logros alcanzados en estas instituciones internacionales a favor de la población de los países miembros, y si existe en la actualidad una cooperación real entre instituciones, que si bien son distintas, pueden ser complementarias.

Aunque esta relación entre instituciones es muy incierta y aún poco entendida, hay algo que las vincula fuertemente: el Ejecutivo. Las atribuciones que tiene le permiten establecer relaciones con los demás países, (hablando específicamente de América Latina). Al ser sistemas presidencialistas, las responsabilidades de la política exterior recaen en el ejecutivo y una institución interna que es la ejecutora de la política exterior de un país, la Cancillería, Ministerio, o Secretaría de Relaciones Exteriores, dependiendo del nombre que se le dé en cada país, es la figura que coordina de lo que el ejecutivo planea como políticas públicas en el ámbito internacional.

En la esfera nacional, el presidente tiene un carácter soberano, emanado de las leyes supremas que rigen al Estado, sus límites están en la serie de pesos y contrapesos políticos, compartidos por el poder legislativo y el poder judicial. Las leyes internas fijan el rumbo de acción y los límites que tiene el presidente y sus allegados para actuar conforme a los objetivos planteados por la administración e ideales que debe respetar conforme lo que dictan las leyes.

En el ejecutivo recae una responsabilidad dual, administrar el orden interno y establecer acciones en lo internacional con el objetivo de velar por la seguridad y los intereses nacionales, su actuación define en gran medida la conformación de relaciones y ejercicios con otras naciones que se encuentran en situaciones similares o de las cuales se tiene un especial interés por interactuar.

En la actualidad es materialmente imposible aislarse de lo que pasa fuera del ámbito interno de cualquier país del mundo. Existen muchos aspectos por los cuales se pueda pensar en aislarse, pero los problemas que esto trae son más de los que pueda resolver un solo Estado, por más grande o poderoso que sea. Por tanto la estructura estatal latinoamericana está pensada para mantener este vínculo internacional y en una proyección a largo plazo, es considerada como una tendencia progresiva que se puede percibir con grandes alcances para el desarrollo de las poblaciones. Lo anterior siempre y cuando los planes de acción y ejecución estén pensados en involucrar un aparato de infraestructura complejo y pensado para un efecto de continuidad y mejora constante.

Si nos remontamos a la creación del Estado, las relaciones que se entablaban con los vecinos, era para evitar que los problemas ajenos impactaran al interior, pero en la actualidad, hay problemas internos que afectan grandes zonas aledañas, por lo cual al ver esta realidad, y previniendo estos inconvenientes, los países establecen relaciones políticas, a través de la diplomacia, en la cual ven oportunidades y evalúan objetivos conjuntos para atender necesidades comunes.

Todo lo anterior ha permitido que el ejecutivo mismo, se convierta en una figura intermediaria, que va generando poco a poco relaciones más complejas con sus vecinos o países que los considere clave para sus fines, y estos se van compenetrando de forma tal que sus estructuras internas y externas se adecuan a necesidades y objetivos que se vuelven comunes.

Esta parte se vuelve más compleja cuando se van agregando más países que participan y se encuentran con diferencias internas, solamente superables por voluntades políticas y viendo el costo-beneficio para embarcarse en dichos compromisos. Cuando dicha evaluación de oportunidades y desafíos se percibe con proyecciones positivas, los países se embarcan en objetivos cada vez más ambiciosos, lo que naturalmente genera estrechar lazos y adecuar estructuras para mejorar su funcionamiento., De ahí vienen los organismos internacionales y su relación con las estructuras internas, pues unos no pueden vivir ajenos a los otros.

Cuando ocurren dichos contactos, al interior del Estado, la situación se toma de diferentes formas. Generalmente la población empieza a ver que los contactos del ejecutivo hacia el exterior, empiezan a atraer beneficio que proyectan la capacidad de desarrollo humano. En los temas internos del Estado se empieza a ver situaciones que van cambiando y que se van adaptando a la situación y la idiosincrasia de los países. Evidentemente estas acciones no son siempre bien recibidas por parte de algún sector de la población, del cual o no ve beneficio o por el contrario resultan afectados en sus intereses individuales.

La modernidad y los contactos entre países traen consigo aspectos que requieren cambiarse, cosas que la población o ciertos sectores de ellas se mantienen reticentes al respecto. En este sentido podemos hablar de millones de cosas que al interior se pueden modificar gracias a los propios contactos con el exterior, si planteamos los aspectos fundamentales del Estado como: Educación, Salud, Medio Ambiente, Agricultura, Seguridad, Tributación, Comercio, Urbanismo, Turismo, Finanzas, etc. Todos ellos en los casos en los cuales estuvimos hablando (México, Chile, Brasil y Argentina) en distintos momentos y por diferentes circunstancias han tenido que modificar para bien o para mal sus estructuras internas, la razón de nuevo es que estas estructuras -Instituciones- son el brazo articulador de los objetivos del Estados, los cuales en lo internacional estableciendo previamente compromisos, están obligados a cumplirlos.

Estas instituciones convergen entre todo el aparato gubernamental. Las instituciones que jerárquicamente están para atender las acciones del ejecutivo y de esa forma articular las estrategias que guían el rumbo del país a través del interés nacional. Llámense Secretarías o Ministerios, estos también forman una red natural de contactos que permite hacer mejor su labor desde el área específica que atienden. El resultado de dichos contactos amplía su ejercicio y se expande en funciones más acordes a las necesidades de la población, que al mismo tiempo tiene exigencias emanadas de la modernidad y de lo internacional.

La interinstitucional es una estrategia que aún no es muy clara ni ejecutada ampliamente por todas las dependencias de gobierno. Es una nueva generación de redes que funciona desde objetivos claros y determinados, en la cual todas las dependencias de gobierno requieren tener contactos con sus pares dentro del Estado, sobre todo cuando hay temas que generalmente superan su quehacer diario, sabiendo que ya no se puede prescindir de una mirada

multisectorial e interinstitucional, en el ámbito educacional por ejemplo, cuando se habla de intercambios estudiantiles para el mejoramiento del marco académico y la mejor preparación de estudiantes con una visión más global.

Las dependencias de Educación no pueden hacer por sí solas toda la ejecución de dichos objetivos. Naturalmente se requiere de otras dependencias gubernamentales que permitan el visado de Estudiantes, la aceptación de títulos, el presupuesto fiscal, e incluso seguros médicos estatales que cubren de riesgos a estudiantes extranjeros, todo esto emanado de un inicio de contactos llamados de alto nivel, que son los que parten de los contactos ejecutivos (presidentes) que se reúnen en cumbres o foros para dar marcha a esos ambiciosos procesos que no podrían desarrollarse sin la interinstitucionalidad.

En general así funcionan las dos esferas. Lo nacional e internacional se ven fuertemente ligadas, pero al mismo tiempo existe una línea que en ocasiones es muy clara y discriminatoria y otras veces es muy difusa o inexistente. Lo planteado en estas líneas va en función que debe ser una coordinación bien planificada, más que un desarrollo progresivo sin una guía clara.

4.3 El flujo de objetivos entre instituciones

En cuanto a la relación que existe entre las instituciones regionales e instituciones nacionales, existen tópicos o temas que ambos tratan, temas que son de alcance general y que tañen a más de una país, siendo así estos temas como: cambio climático, pobreza, subdesarrollo, mejoramiento en infraestructura y mejora económica. En todos los casos fácilmente se puede pensar que, tanto instituciones dentro y fuera del país tocan estos puntos, pero su relación es muy particular.

Si por ejemplo tocamos el tema de salud y bienestar, o el tema de hambre y pobreza, vemos que podemos dimensionar que todo tipo de instituciones preocupadas por erradicar o aminorara esta problemática llevan a cabo labores específicas con objetivos específicos también. No obstante la escala de acción es muy distinta para ambas instituciones. Para temas como el antes mencionado, en el orden interno se activan una serie de políticas públicas que plantean este problema de lo local.

Para las instituciones internacionales la tocara estos tópicos lo hacen a través de compromisos que se aterrizan en lo nacional y que una vez comprometido el país a erradicar o aminorara el problema, queda solo a la expectativa de seguimiento por parte de la mira de instituciones regionales representadas por los propios países miembros y la opinión pública de los países del bloque.

Para llegar a este punto se debe de pasar conscientemente del ámbito económico al político, los compromisos que se generan en Tratados internacionales, no son nada sin la voluntad de los países por efectuarlos, esta voluntad está encaminada a ser política, aunque la motivación en la mayoría de los casos es económica y se materializa en leyes reconocidas en el marco del Derecho Internacional.

Así que aunque haya tópicos o temas afines. Las instituciones internacionales dependen de la voluntad de los países para hacerlos, y la forma de ejecutar dichos compromisos es a través de

la vasta infraestructura gubernamental de cada país. La peculiaridad más grande es la forma en la que coexisten ambas instituciones, en lo que se mencionaba anteriormente como esta imagen de pirámide invertida, los tópicos o problemas nacen en el interior de los países, pero encuentran concordancia en lo internacional, es decir, aunque el problema de la pobreza (por tomar algún tópico cualquiera) es algo interno de un Estado X, cuando hay relación entre países, por contactos económicos, encuentran que hay problemas comunes, una vez encontrado estos, se dedican a debatir y dialogar para generar compromisos conjuntos, esos compromisos recaen en los organismos internos. Tomando en cuenta que el flujo de este ciclo tiene la intermediación del Ejecutivo, pues sin él la interacción de instituciones no es posible e incluso es sancionada.

Por tanto en la coordinación interinstitucional, cuando encuentran temas internos que son difíciles de solucionar de manera interna, la demanda social pone en la mira de la opinión pública la forma en la que el Estado puede reaccionar, de ahí de nuevo que a través del Presidente o Cancillería, se establece “Agendas”, como mecanismos prioritarios que son discutidos en un alto nivel político y de ahí, que se genera este ciclo de coordinación y cooperación institucional.

El resultado del análisis de las instituciones lleva a la conclusión que al ser los organismos de integración regional, estructuras creadas a partir de voluntad política de los países, a través de gestiones establecidas por la figura de los presidentes, que encuentran objetivos comunes y que consideran que la cooperación es el mejor camino para conjuntar esfuerzos, los objetivos que emanan de estos organismos regionales, no distan mucho de lo que al interior de la nación se planea o se pretende alcanzar.

Como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, todos los países buscan del desarrollo, pero la manera de aplicación o la forma de alcanzar esto es muy ambigua. Sin embargo al momento de instaurar organismos multilaterales regionales, la aplicación de estrategias o mecanismos va de lo general a lo particular, es decir, una vez que los países fijan una meta o un objetivo claro, proceden a ver si es aplicable o alcanzable. Si es así, utilizan las estructuras internas necesarias para hacerlas funcionar. Sin embargo, depende mucho de la voluntad política o del ánimo que se tenga para el resultado de dicho objetivo.

Existe una guía que es retomada de otros organismos internacionales para establecer objetivos o acciones a tópicos definidos. Naciones Unidas es un referente muy importante para América Latina, los debates en la Asamblea General y la interacción que se genera al interior de este organismo, ha permitido ver esa serie de tópicos que preocupan a la mayoría de los países. El claro ejemplo de esto, los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). Son el resultado de un compromiso que en el año 2000 hicieron 191 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, para trabajar a favor de ocho objetivos, que contienen un total de 17 metas.

Este compromiso, conocido como la Declaración del Milenio, fijó ocho objetivos que tenían como fecha límite de cumplimiento el año 2015, por lo que estas metas simbolizaban grandes desafíos y preocupaciones que dependían en gran medida de la voluntad y del manejo de los países en el tiempo acordado.

Estos ocho objetivos del Milenio eran⁴⁹:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Naturalmente que el resultado se transformó en políticas públicas para ejecutar dichos objetivos, que no fueron alcanzado en el tiempo estipulado, por lo menos no en su integridad, lo que derivó en un replanteamiento de nuevos objetivos, la Agenda 2030⁵⁰, que tiene una versión mejorada de ensayos anteriores, pero que en esencia trata temas muy similares a los no resueltos en los ODM. Lo relevante de estos temas es que siguen siendo objetivos afines para la generalidad: salud, economía, educación, medio ambiente, agricultura, manejo de recursos y cooperación. A todos los países, de una u otra forma, les interesa avanzar o mejorar las condiciones que se enmarcan en dichos objetivos.

Por tanto en los bloques de integración, tanto MERCOSUR como Alianza del Pacífico, sus bases fundacionales, si bien son puramente económicas o comerciales, los contactos políticos, indudablemente son requeridos para legitimar su funcionamiento, esto quiere decir que en ambos bloques, a pesar de ser organismos comerciales, su desarrollo y conformación está en la base política y de la voluntad de los Estados que la conforman, para alcanzar objetivos más ambiciosos. La ambigüedad entre lo económico y lo político para un bienestar social, permite adoptar fácilmente objetivos como los que se encuentran en la Agenda 2030, y acoplarlos a esfuerzos en un marco integracionista, incluso aunque no sean señalados de manera tácita por ellos.

Al ser así, se reparten atribuciones, se jerarquizan autoridades, y se establecen sedes donde se institucionalizan los organismos, encaminados a tener una forma tal, que acoplen dichos elementos consensuados por la sociedad internacional, o por lo menos para evitar ir en contra de ellos. A pesar que estos organismos tienen su estructura física dentro de los países miembros que la conforman, su funcionamiento se encuentra en un espacio externo al propio Estado, pues sus objetivos circundan en un ámbito internacional, susceptible a cambios repentinos o mejoras coyunturales, esos objetivos que se plasman en lo internacional se vincula con lo interno cuando las instituciones internacionales, colaboran de manera conjunta con los Ministerios o dependencias gubernamentales.

⁴⁹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ¿Qué son? <http://portal.onu.org.do/republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7>

⁵⁰ Agenda de Desarrollo Sostenible, que en septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

De ahí que se genera un flujo de acciones que van de lo internacional a lo nacional, siendo ejecutadas por los organismos internos. Cuando algún objetivo o ideal internacional es adoptado por un país, mediante un organismo de integración regional, se delegan las acciones al andamiaje institucional interno, y su estructura, como hemos visto, permite que la interinstitucionalidad del Estado, involucre a otras áreas, organizaciones o individuos que son necesarios para entregar resultados.

De manera transversal, las dependencias gubernamentales fijan objetivos propios una vez planteados los macro objetivos a alcanzar, y sus acciones se plasman en políticas públicas y programas que recen en la sociedad; así como recursos asignados para ejecutar dichos programas, de los cuales se espera cumplan con la función de atender a las demandas sociales.

Esto forma una red de cooperación entre instituciones, que aún es imprecisa dónde empieza y hasta dónde puede actuar, debido a que no existe dentro del país una legislación, manual o reglamento que así lo declare. Entonces, si bien no existe algo que defina su interacción, si existe algo que la limite, pues los reglamentos internos de las dependencias gubernamentales, prohíben explícitamente que por cuenta propia se generen vínculos con el exterior sin antes consultar con el Ejecutivo o con la Cancillería, esto con la función de mantener un control en dichas interacciones y la jerarquización subordinada.

Bernardo Kliksberg⁵¹ (1994) habla sobre la modernización del Estado que permita que las instituciones puedan tener mayores atribuciones, aunque en la actualidad no es así, la coyuntura internacional plantea un esquema cercano a esta idea. En la actualidad la retroalimentación de objetivos locales, no está pensada para llegar a estructuras de integración regional, pues se consideran locales, y por tanto responsabilidades soberanas del Estado.

Cuando las problemáticas locales, llegan a tener correlación en otras partes del mundo, es ahí donde su categoría se eleva a otro estatus. Con todo y considerando la globalización y la interdependencia entre los países, esto es algo que se ve cada vez más común entre las relaciones vecinales, regionales e internacionales. Por lo tanto la realidad está superando la actuación de estos organismos, que actúan reaccionado a eventualidades surgidas entre los países, sin ser planeadas para aminorara problemas o conflictos ulteriores.

Como se mencionaba en otros capítulos, las instituciones gubernamentales tienen el contacto directo con la sociedad, es decir con el individuo, que bien veíamos, que ya es tomado en cuenta como un factor de orden internacional (bajo parámetros bien claros y específicos), por tanto sus demandas son atendidas por la instituciones de manera natural, y corren el riesgo de perderse en muchas ocasiones en esquemas burocráticos. Cuando las demandas internas llegan a ser fuertes, legítimas y hacen eco en la colectividad, los organismos de integración, no tienen la estructura necesaria para atender de manera conjunta tópicos que son de orden nacional.

El hecho está que la soberanía de cada Estado, permite que problemas internos se resuelvan por cuenta propia. Solo cuando llega a afectar la estabilidad de la región o lleguen a afectar

⁵¹ Director del proyecto regional de las Naciones Unidas de Modernización del Estado (PNUD-CLAD). En el primer capítulo habla sobre el "Rediseño del Estado", y los nuevos paradigmas que en las políticas públicas en las atribuciones estatales. El Rediseño del Estado, una perspectiva internacional. 1994. Pp. 31-36.

interés de otras naciones, se activan los mecanismos de cooperación, con la intención de crear objetivos y por tanto acciones, para conjuntar esfuerzos que radiquen con el problema o por lo menos lo contengan.

La función de los organismos de integración se vuelve difusa, cuando los problemas internos se interponen en el accionar de los organismos internacionales. Hablando de los ejemplos mencionados con antelación. En el MERCOSUR, siendo uno de los organismos más estructurados institucionalmente en América del Sur, teniendo un grado de integración bastante admirable a la fecha. Este organismo no tiene cabida, cuando alguno de los países miembros tiene dificultades internas, sobre todo cuando se trata de cuestiones fuera del orden económico, incluso aunque así lo fuera.

Por tanto las instituciones a pesar que tienen una estructura interna bien definida, está limitada de acción. Al mismo tiempo la relación entre las instituciones internacionales, también están acotadas a tópicos preestablecidos por los miembros o pactados en acuerdos explícitos. De cualquier forma, aún son inexistentes mecanismos que permitan una cooperación transversal, en el sentido que las experiencias nacionales permitan adaptar modelos, sin que ellos interfieran con la soberanía del país, haciendo que exista una mejor cooperación entre Estados. Dejando la idea que ha prevalecido celosamente entre las naciones latinoamericanas, de mantener pausada su interacción con el exterior, en favor de resolver problemas del orden interno.

Pues como se ha visto, las interacciones entre los países son tan comunes y tan fuertes que esta idea de mantenerse al margen de lo internacional, es más que ingenua. Simplemente las estructuras institucionales aún no están pensadas para una cooperación que no se perciba como injerencista, y se vea más como una cooperación real de infraestructuras pensadas para resolver problemas.

4.4 Consideraciones finales

El rol de la institucionalidad para una mejor integración en América Latina, representó un trabajo de análisis e investigación, que se basa en la idea de encontrar la relación entre distintas variables, que forman parte de las relaciones internacionales; como se me movió anteriormente. El rol del Estado a través de las instituciones de orden interno y las que forma en coalición con otros Estados, de carácter internacional, respetan en la actualidad un vínculo unificador y una guía de cooperación a tópicos que son recurrentes en varios países.

El tema de la integración, ya es en sí, un asunto ampliamente investigado, y poco explicado por las relaciones internacionales. En el ámbito latinoamericano y sus vastos intentos de unificación, la visión y la percepción que se tiene de integración, rompe con los esquemas tradicionales, que son implementados por otras regiones del mundo, la respuesta de una mejor integración en Latinoamérica, está dada por la realidad tan distintita que esta región posee. La integración tradicional colisiona con esquemas que no son el reflejo de la complejidad que sigue la tradición Latina.

Los capítulos anteriores sirvieron de guía en el proceso de analizar, cuál es el papel que tiene las instituciones, en la conformación de una integración más duradera y organizada que sigue

esquemas de cooperación. La respuesta a esto ha sido siempre elementos adicionales que son parte de esta realidad continental.

La base de todo, es no seguir esquemas tradicionales que son aplicables para unos, pero incompatibles con otros, las realidades del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, son muestras de regionalismos que funcionan con esquemas, instituciones e intereses distintitos y objetivos muy similares. Todo esto es parte de una integración diferente a las tradiciones europeas y asiáticas, la visión de Latinoamérica es una multiplicidad de bloques y una red de relaciones que se aprecia de mejor forma, desde un espectro de visión más amplio. Una integración que va desde las relaciones vecinales, bilaterales, trilaterales, multilaterales, regionales, orientadas a objetivos comunes y continentales.

Todas ellas son parte de un modelo de integración distinto y adaptado a necesidades específicas, sí vemos en ese espectro de visión más amplio a Latinoamérica, podemos encontrar que los múltiples esfuerzos por consagrar una integración regional, están plasmados en un cúmulo de instituciones y encuentros entre autoridades de alto nivel, que formalizan sus intenciones en foros u organismos, institucionalizados con el tiempo y formando pequeñas integraciones, que su conjunto representa esa red compleja de integración latinoamericana.

4.4.1 El papel del ejecutivo en la relación institucional interna e internacional

Cabe resaltar que el poder presidencial en América Latina, tiene muchas atribuciones, y como hemos visto es el vínculo e hilo conductor entre la política interna y la política internacional. Al mismo tiempo es dirigente y figura trascendental de las instituciones internacionales y las instituciones nacionales. Siendo el actor tradicional de las relaciones internacionales y la figura representativa del Estado, su participación en los procesos de integración y en el seguimiento de Estado de Derecho, es indiscutible, la voluntad e injerencia que tiene en estas instituciones son de vital importancia para su progreso o deterioro.

La aportación del Estado central (poder ejecutivo) está fuertemente ligada a compromisos políticos y de campaña, así mismos está ligado a tendencias políticas y a periodos de gestión particulares en cada país de América Latina, así que la cuestión es ¿qué pasa cuando la figura del ejecutivo cambia constantemente en comparación con las instituciones que son duraderas en el tiempo? La historia latinoamericana nos ha servido de ejemplo para ver las tendencias que responden a esta interrogante, en la mayoría de los casos, no existe mayor distinción entre un periodo u otro, sin embargo si se puede apreciar la importancia que algunos siguen, dependiendo de las coyunturas nacionales o internacionales y del interés que tengan de dar énfasis a procesos de integración.

Evidentemente los politólogos y científicos políticos, argumentarán que el ejecutivo es en sí una institución, y que su relación con las instituciones tiene intrínsecamente una continuidad. En ese sentido ningún presidente puede actuar arbitrariamente y dejara al lado la institucionalidad y los procesos políticos que ello conlleva. Pero en él recae la responsabilidad de avanzar en procesos que están vinculados con las relaciones exteriores, haciendo que esto de prioridades a algunas cosas y deje de lado otras que considere en su momento, superfluas o improductivas.

Claramente la coordinación entre las instituciones y el ejecutivo, es una relación que se debe de seguir muy de cerca en el proceso de integración, la voluntad puede verse obstaculizada por los recientes populismos en América Latina, haciendo que se pierda el sentido real de la integración y la cooperación, a un segundo plano de interés particulares o promesas de campañas, con el objetivo de mantener una figura política popular, sin actuar de fondo a compromisos más ambiciosos o con miras a largo plazo.

El papel del ejecutivo no solo termina en la voluntad de acción, sino también en la buena administración y uso de recursos institucionales para tal efecto, pues la experiencia y la utilización de elementos dentro del Estado, puede maximizar las capacidades que se tenga en el ámbito internacional, haciendo con ello una mejor presencia y aporte en el esquema continental, sobre todo cuando hablamos de la integración entre países, pues la base recae en los trabajos del día a día que hagan los ministerios del exterior, para cumplir, no solo con los discursos políticos, sino que se materialicen en acciones claras y encaminadas a cumplir los objetivos, por muy ambiciosos que puedan parecer.

4.4.2 El peligro de la burocratización en las instituciones internacionales

El presente trabajo había planteado en un inicio, la idea de una mejora en el proceso de integración de los países latinoamericanos. Todo lo anterior dio muestra, que este proceso de desarrollo en las instituciones de integración regional en el continente, es viable bajo ciertos considerandos y tomando en cuenta la existencia de una institucionalidad coordinada, estructurada y planificada. La idea de los viejos vicios institucionales, puede ser uno de los mayores retos a vencer. La burocracia que está inmersa en las estructuras estatales, puede ser un factor que atente contra el buen funcionamiento de las instituciones internacionales, pues su base actual, está en los compromisos y plazos definidos que forman parte de un orden mundial. Sin embargo, Michel Crozier afirma que:

“Toda la literatura posweberiana sobre la burocracia padece en efecto de una ambigüedad fundamental. Por un lado, la mayoría de los autores creen que el desarrollo de las organizaciones burocráticas responde al advenimiento de la racionalidad en el mundo moderno, y que la burocracia es por ese hecho intrínsecamente superior a todas las demás formas posibles de organización. Por otro lado muchos autores, a menudo los mismos, consideran a las organizaciones como especies de leviatanes por cuyo medio se prepara la esclavización del género humano” (Michel Crozier, 1974: 55).

Al mismo tiempo las instituciones internacionales adoptan formas muy parecidas a las nacionales, evidentemente al no seguir a una sola autoridad suprema, sino a un cúmulo de personas que se reconocen entre iguales, el consenso es vital para su formación, pero no evita que las estructuras subordinadas a este Consenso, Consejo o Élite Política, este fuera de un orden burocrático.

Y aunque la base de las instituciones está pensada para tener una jerarquía y división de funciones, la burocracia excesiva sería un lastre para el funcionamiento óptimo y la ejecución de objetivos, para los cuales ese organismo fue creado.

Pensando en los ejemplos del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, siendo esquemas institucionales muy diferentes, aún su nivel de burocracia no es equiparable a los existentes en los países miembros y sus estructuras gubernamentales.

Para el caso del MERCOSUR en particular, este organismo corre este riesgo en su vasta institucionalidad, de ser impregnado por una burocracia excesiva; de hecho es un asunto aun no resuelto por los dirigentes ni los estudiosos, que siguen de cerca la estructura funcional del organismo. Para el caso de la Alianza su estructura es todavía imprecisa y poco ajustada a los estándares y esquemas tradicionales de la institucionalidad, al no contar con una Secretaría, o un organismo de coordinación permanente, se mantiene una burocracia suave, pero funcional en sus niveles bajos.

Un excesivo esquema de burocratización en esquemas de instituciones regionales, puede desbalancear los parámetros de poder dentro de un organismo, haciendo que pueda privilegiar a unos países más que otros, estos mecanismos creados para una democracia entre las partes, puede impregnarse de esquemas de burocratización, viciados para detener procesos o ralentizar avances que entren en conflicto con intereses entre las partes, por lo que el cuidado de que esta burocratización esté planeada discrecionalmente para mejorar la capacidad de acción, y no empeorarla, es fundamental para el desarrollo y avance de los propios organismos, pues ellos tendrán que enfrentar indiscutiblemente, a la burocracia interna de cada país.

4.4.3 El rol de la institucionalidad

El papel que juegan las instituciones, en cualquiera de sus versiones, funge como un depositario de responsabilidades muy específicas y acotadas a un régimen jerárquico. El funcionamiento y razón de ser de estas instituciones tiene que ver con sus objetivos y la estructura que forma para cumplirlos.

En el desarrollo de estos procesos, se crean redes y nexos con otros tipos de actores y organismos que requieren mantener una relación directa o indirecta. Cuando esto ocurre se desarrollan otras formas de resolver ciertas situaciones, pero al mismo tiempo, estas instituciones deben de superar grandes retos que se presentan al establecer dichos nexos.

La institucionalidad hablando de un mundo cada vez más global e interdependiente, requiere de adecuar esquemas que circundan lo interno y en lo internacional, estructuras que tienen lazos fuertes, pero que tratan de mantener una línea divisoria en sus jurisdicciones, atribuciones y jerarquías. La institucionalidad funciona como ese vínculo que entrelaza la cooperación y la coordinación de información, así como las acciones entre instituciones.

Las instituciones, sean de orden interno o de orden internacional, tienen la responsabilidad de reaccionar con cierta expectativa, ante ciertas coyunturas, como se ha visto, existen temas que pasan de manera transversal por instituciones de orden interno e internacional, o por lo menos existe un flujo real de cooperación y de acciones que se plantea de forma natural. La mayoría de los organismos de integración crean estructuras que incluyen la participación acotada de instituciones internas, en la mayoría de los casos, las dependencias gubernamentales que se encargan de atender el ámbito de la política exterior, son los designados para coordinar esas instituciones y hacerlas funcionales.

En cambio, al establecer decisiones conjuntas y negociar acciones específicas, se genera un diálogo político, este hecho forja desde otra perspectiva la relación entre los países, pues tiende estrechar las relaciones entre ellos y a mejorar el vínculo existente. Por tanto, cuando se permite que las instituciones puedan interactuar más fluidamente y basar acciones que incluyan su participación conjunta, la relación de cooperación que se institucionaliza, se crea una cultura institucional, la cual evoluciona en una mejora notable y crea mecanismos de acción más elaborados, incluyentes y funcionales en el tiempo.

En efecto que la institucionalidad y su rol como vínculo entre países, puede mejorar la relación que exista entre ellos. La razón se fundamenta en la cooperación, las instituciones son atemporales y su estructura es fácilmente identificable y acotada a ciertas áreas de funcionamiento, la anhelada integración entre países, puede estar presente en las formas de integración entre instituciones de carácter interno e internacional. Esto no quiere decir que se base en ella, sino que bajo el mismo esquema acotado a objetivos y acciones, se le permita incursionar a otras áreas y a una mayor cantidad de participantes.

En la actualidad, se están viendo cada vez más proyectos que requieren de una participación de instituciones ampliada a la existente, pero esto aún no es real para el contexto latinoamericano, pues el recelo de información y la necesidad de mantener alejados a los países vecinos de problemas internos, hasta que estos lleguen a ser parte de la problemática internacional, es también de la expresión de la cultura del continente.

El rol que juega la institucionalidad es una oportunidad para ampliar la cooperación entre los países que así lo decidan, pues la voluntad de relacionarse entre sí, y establecer metas reales, involucra a elementos internos e internacionales de coordinación, que todavía se mantienen acotados a dependencias que tampoco permiten una interinstitucionalidad interna.

Entre instituciones internas e internacionales, puede haber elementos rescatables para establecer compromisos reales y acciones verdaderas, que puedan tener metas específicas y apoyo multilateral, así como recursos económicos que apoyen a cumplirlas. Finalmente la capacidad de interferencia de organismos internacionales, puede perfectamente funcionar limitando su participación a recomendaciones, apoyando a mejorar situaciones que recaen en un orden multilateral, sin que ello interfiera en la soberanía estatal ni propicie una injerencia indiscriminada.

El resultado del análisis, apunta al hecho que la integración regional en América Latina, requiere innovar en sus acciones, los países buscan constantemente formas de mantener y mejorar los vínculos permanentes entre los Estados. En la mayoría de los casos, la cooperación está basada en la diplomacia, y esta aunque es muy importante, no es la única que puede mejorar los contactos a otros niveles.

En las últimas décadas hemos sido testigos de otras formas de contacto entre países, algunos de ellos como la paradiplomacia, los negocios internacionales y los encuentros interparlamentarios. Todos ellos desde sus áreas crean estructuras y diálogos que los resultados se plasman en avances significativos y un aporte extraordinario a la relación entre países. La integración y avance en la relación regional, puede estar apoyada en las

instituciones; pues ellas mantienen contactos y vínculos de cooperación, entre tipos de instituciones que son de orden interno e internacional.

El verdadero aporte está en la relación que exista entre ellos y su forma de accionar ante coyunturas específicas, ya que los Estados pueden enfrentar retos de mejor forma de manera conjunta que individualmente. Sin embargo los mismos Estados, aún no tiene presente los alcances de hacer más participativa a las instituciones en la cooperación internacional y en desarrollo de la integración entre países, las legislaciones, tratados, y normatividad no está pensada para este hecho en un plano de tiempo inmediato.

Puede que esta precaución o falta de incursión ante una coordinación institucional, demerite algunos esfuerzos importantes y oportunidades que se dejan pasar. Indudablemente que en el mediano plazo esta relación interinstitucional, superará los descuidos del Estado moderno para incluir la participación de instituciones en la integración de países, pues sus contactos están guiándose cada vez más frecuentemente por la línea de temas, que por la inclusión de los países.

Algunos objetivos son demandados por las naciones en un orden mundial, y estos requieren de reaccionar, para no quedarse aislados o demostrar a nivel de imagen internacional, que están trabajando en pro de temas que atañen a todos. Siendo así, las estructuras internas se ven comprometidas a entablar y mantener contactos con otras instituciones, sus objetivos van en función de optimizar sus capacidades de acción.

Por ejemplo el tema del terrorismo, obliga a las naciones a reaccionar ante este fenómeno, por lo que las estructuras internas requieren de mantener contactos internacionales con sus pares en otras naciones, para hacer fluir información que permita la prevención de ataques, la falta de coordinación y participación entre instituciones, es imposible el combate a esta problemática, atentando contra la población civil y mostrando la incapacidad del Estado de velar por el bien internacional así como mantener la seguridad interna y salvaguarda de la población.

El actual esquema está exigiendo cada vez más que estos contactos entre instituciones sea fluido y efectivo, la guía del Ejecutivo y de sus órganos internos, hará que esto se plantee en algo real y duradero, formalizado en el tiempo que aporte en el desarrollo de la integración entre países, que proyectan una intención de concertación y cooperación en pro de una región.

Bibliografía:

- Aguirre, P. y Vergara, C. (2001). Presidentes de la República de Chile, Chilecollector, biblioteca en filatelia chilena, Recuperado de: <http://www.chilecollector.com/archwebart/presidentes02.html>
- Allard, R. (2007), Las empresas multinacionales en la globalización. Relaciones con los Estados. Estudios Internacionales 158. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
- (2009), La globalización por dentro: el Estado-Nación y los actores transnacionales. Santiago de Chile: Catalonia.
- Allard, R. y Wilhelmy, M. (2017), América Latina y Chile en el mundo global. Algunas tendencias en el siglo XXI. BURGOS, Mauricio. Desafíos de la diplomacia parlamentaria y estudio de caso sobre la Alianza del Pacífico. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso. Chile. Pág. 93-121.
- Arrighi, G. y Silver, B. (1999), Caos y orden en el sistema-mundo moderno. Akal ediciones. Texto original. Chaos and Governance in the Modern World System. Universidad de Minnesota.
- Barbé, E. (1995), Relaciones internacionales. Tecnos. Madrid, España. Pág.115-131.
- Bárcena, A. (2017), El regreso de la crisis en América Latina: Algunas experiencias nacionales. Fondo de Cultura Económica. Santiago.
- Castedo, L. (2008), Fundamentos culturales de la integración latinoamericana, Dolmen ensayo, Volumen 33 of Encuentros (Banco Interamericano de Desarrollo), Issue 33 of Encuentros (Washington, D.C.), Volume 33 of Encuentros / Centro Cultural del BID. 1999, Ensayo / Dolmen, University of Texas.
- Campo, F. (2017), CEPAL, Naciones Unidas. Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica. Sede subregional en México. Publicaciones de Naciones Unidas. México.
- Colacrai, M. (2006), La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR. En, Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Argentina. Disponible en la web: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100711043848/16_PIVCtres.pdf
- Crane, K. Gramlich, M. y Peterson, K. (2004), Putting Interagency Agreements into Action. Issue Brief, Examining Current Challenges in Secondary Education and Transition. Issue 2. Vol. 3. September 2004. En la web: http://ncset.org/publications/issue/NCSETIssueBrief_3.2.pdf
- Crisorio, C. (1974), Historia y perspectiva de la integración latinoamericana, the University of Michigan, Asociación por la Unidad de Nuestra América (Cuba), 2000.
- Crozier, M. (1984), El fenómeno burocrático. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.
- No se cambia la sociedad por decreto. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cunill, N. (2013), La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Artículo registrado en: Scientific Electronic Library Online (SciELO). Web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001

- Dávila, F. (2009), Francia y Alemania: los forjadores de la Unión Europea, sus dificultades y sus éxitos: 1957-2007. Distribuciones Fontamara. México.
- Fabra, J. y Núñez, Á. (Editores). (2015), Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen uno. UNAM. México. Bengoetxea, Joxerramon. Capítulo 5. Teoría Institucional del Derecho. Sumario: I. Teoría del Derecho, Razón Práctica e Institución, Realismo Jurídico. Disponible en la web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/8.pdf>
- Fernandois, J. (2004), Mundo y fin del mundo: Chile en la política mundial 1900-2004. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fuentes, C. (2011), Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder. (Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power) Revista de ciencia política. Versión On-line ISSN 0718-090X. Rev. cienc. polít. vol.31 no.1 Universidad Diego Portales. Santiago. Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2011000100003
- García, R. (1999), Derecho comunitario y Derechos nacionales: autonomía, integración e interacción. Prólogo de Juan Carlos Cassange. Argentina. Abeleto-Perrot. 301p.
- Giddens, A. (1984), The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Polity Press United Kingdom.
- Gregorio, J. (2014), Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, La Teoría Económica De La Integración Y Sus Principios Fundamentales, vol. XX, núm. 1, enero-junio 2014. Pp. 137-162 Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36433515007>
- Guillen, A. (2007), Economía y Sociedad en América Latina: entre la globalización, la regionalización y el cambio estructural. México: UAM, unidad Iztapalapa, Porrúa. 325.
- Hauriou, M. (1971), Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona.
- Hofstede, G. (2010), Cultures and Organizations: intercultural cooperation and its importance for survival. 3 edition, New York, Mc Graw-Hill.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988), Poder e Interdependencia, la política mundial en transición. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios internacionales.
- Klikberg, B. (1994), El rediseño del Estado una perspectiva internacional. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- Leach y col. (1997), Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management. Institute of Development Studies. Brighton, UK. En la web: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3373/EnvEnts_WD_1999.pdf
- Máttar J. y Cuervo L. (2017), Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe Enfoques, experiencias y perspectivas, Ediciones CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Libros de la CEPAL N° 148 (LC/PUB.2017/16-P). Santiago.
- Mora, J. (2016), La Alianza del Pacífico y Mercosur: evidencias de convergencia económica. Estudios Gerenciales 32 (2016) 309–318. Artículo. Calí, Colombia. Universidad ICESI. En la web: <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v32n141/0123-5923-eg-32-141-00309.pdf>
- Morgenthau, H. (1986), Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano. 3ª edición. Buenos Aires, Argentina.
- North, D. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico FCE. De la traducción original en inglés: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge Univ. Press, 1990.

- Oslington, P. (2013), Contextual History, Practitioner History and Classic Status: Reading Jacob Viner's The Customs Union Issue, Australian Catholic University, Web: <https://A.P.ps.acu.edu.au/staffdirectory/?paul-oslington>
- Ottone, E. (2011), Gobernar a la Globalización (Prologo de Manuel Castells, Capitulo1).
- Pizarro, C. (2016), Immanuel Wallerstein: Globalización de la economía-mundo capitalista. Perspectiva a largo plazo. Fondo De Cultura Económica. Chile.
- Pressacco, C. (ed.) et all. (2001), Democracias en el MERCOSUR, instituciones y cultura política, III Curso Regional para Jóvenes Líderes del MERCOSUR sobre Instituciones, Valores y Prácticas Democráticas, realizado en Santiago, del 21 al 31 de octubre de 2001.
- Rapoport, M. y Madrid, E. (2011), Argentina y Brasil de rivales a aliados: política, económica y relaciones bilaterales. Editorial Capital intelectual. Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, F. (2004), Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington D.C. De la web: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20%28I-52%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rocca, M. (2010), Manual de la Teoría del Estado. Editorial Forja. Santiago de Chile.
- Roldán, A. (2015). La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico. Fondo Editorial, Universidad EAFIT, pp. 84-120.
- Salvat, P. (2014), Max Weber: Poder y Racionalidad, hacia una refundación normativa de la política, Estudios políticos, Ril Editores Santiago de Chile.
- Serbin. A. et all. (2012), El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Sanahuja, J. et all. Sección I La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal? El debate en curso. Anuario de Integración 9. Buenos Aires, Argentina. En la web: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>
- Solimano, A. (2013), Migraciones, Capital y circulación de Talentos en la era Global, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Tamames, R. (2012), La Economía Internacional en el Siglo XXI, colección de estudios socioeconómicos, Mediterráneo Económico 22, Fundación Cajamar, España.
- Van Klaveren, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo. Revista CIDOB d'Afers Internacionals 100, 2012, pp. 131-150.
- Waltz, K. (1988), Teoría de la política internacional. Grupo Editor Latinoamericano. 1988.
- Weber, M. (1977), ¿Qué es la Burocracia? Alemania. Recuperado de la web, 18 de enero 2018: http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf

Listado de páginas consultadas en sitios web:

- ABC (2017) Folleto electrónico informativo, Alianza del Pacífico, agosto 2017. Recuperado de: <https://alianzaA.P.acifico.net/wp-content/uploads/2017/10/ABC-2017.pdf>

- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Organización de Naciones Unidas:
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- AGCID, Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile:
<https://www.agci.cl/index.php/que-es-la-cooperacion/sur-sur>
- Alianza del Pacífico, ¿Qué es la Alianza del Pacífico? Objetivos generales, septiembre 2017,
 Recuperado de: <https://alianza.P.acifico.net/que-es-la-alianza/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). “Integración económica regional: ¿qué es la Alianza del Pacífico y hacia dónde va?” (Video YouTube). Recuperado de. 20 de junio.
- Banco Mundial. (2017), El futuro de la integración latinoamericana, página oficial en la web:
<http://www.bancomundial.org/es/events/2017/03/08/el-futuro-de-la-integracion-latinoamericana>
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014), La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad. En la web:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf;jsessionid=57B7B6E5B5BB120A476B0382ECEE3B41?sequence=1
- (2014), Naciones Unidas. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante. Capítulo III, El Aporte de la integración regional a la integración productiva. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Pág. 89-101.
- Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos. (2006), América Latina las caras de la diversidad, México, D.F. UNAM, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos. Página oficial de Alianza del Pacífico. <https://alianza.P.acifico.net/>
 Página oficial de CELAC. <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
 Página oficial de OEA. <http://www.oas.org/es/>
- DIRECON, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile
<https://www.direcon.gob.cl>
- (2016), Acuerdos Comerciales, Gobierno de Chile y Objetivos, 14-11-16, Recuperado de:
<https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>
- INDESOL, Instituto Nacional de Desarrollo Social. (2011), Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México. Reflexiones y praxis desde los actores sociales e institucionales En el marco de la Convocatoria 2011: https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_02I-Hacia_un_modelo_de_coordinacion...pdf
- Le Monde Diplomatique. (2014), Políticas sociales y regionales. Los nuevos paradigmas de integración regional. Conferencia “políticas sociales regionales, experiencias y desafíos latinoamericanos y europeos”. Coloquio internacional. Editorial Aún Creemos en los Sueños. Santiago de Chile.
- (2015), La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas: América Latina y Europa. Coloquio Internacional. Editorial Aún Creemos en los Sueños. Chile. Pág. 21-54.
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ¿Qué son? <http://portal.onu.org.do/republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7>
- MERCOSUR, Mercado Común del Sur. Página oficial, en la web:
<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3879/11/innova.front/estructura-institucional>
- Organización de Naciones Unidas. (2002), Objetivos del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Pág. 10-24.

- Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe. 2017:
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf>
- PLANALTO, Presidência da República de Brasil, en la web:
<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros>
- Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, biografía e información de presidencia, página de presentación, citado el 13/11/2016, Recuperado de:
<http://es.presidencia.gov.co/presidencia/Paginas/presidente.aspx>
- ProMéxico, Página Oficial, Acuerdos Comerciales, Alianza del Pacífico. Proyecciones comerciales en el mundo, Recuperado de: <http://www.gob.mx/promexico>
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur- Sur. Archivo de Noticias – Chile. Chile contará con una política y estrategia de Cooperación para el Desarrollo. 2013
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción Sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Protocolo de Oruro Preto. 1991.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Página oficial. Directorio Interno y funciones. En la web: <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/directorio-oficinas-centrales>
- Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, para la creación del MERCOSUR.