



UNITED NATIONS  
UNIVERSITY

UNU - CRIS

COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES



# UNU-CRIS Working Papers

## W-2009/10

INCIDENCIA DE LAS SECRETARÍAS DEL MERCOSUR Y DE LA  
CAN EN LOS RESPECTIVOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN  
REGIONAL

Un análisis comparado

**Author:**

Mario J. Filadoro

## **The author**

### **Mario J. Filadoro**

Mr. Filadoro is currently with the College of Europe, Bruges (Belgium). This working paper is based on his Master thesis in International Relations at FLACSO, Buenos Aires (Argentina). The thesis was supervised by professor Félix Peña.

United Nations University - Comparative Regional Integration Studies

Potterierei 72, 8000 Brugge, BE-Belgium

Tel.: +32 50 47 11 00 / Fax.: +32 50 47 13 09

[www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

## Abstract

The objective of the paper is double. On the one hand, it seeks to analyse and compare the impact of the Secretariats of Mercosur and the Andean Community on the respective integration processes. In other words, to what extent is the work done by the Secretariats taken into account by the decision-makers when taking decisions at the regional level? On the other hand, the paper attempts to identify the factors that explain or limit this capacity to have an impact. These factors include the structure, resources and functions of the secretariats, as well as the tensions between the technical and political aspects of their relationship with the member states and the decision-making levels of the institutional structures of the respective integration processes.

## Resumen

El trabajo tiene dos objetivos. Por un lado, analizar de manera comparada la capacidad de incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN en los respectivos procesos de integración; es decir, en qué medida se tienen en cuenta los aportes realizados por las Secretarías (desde una perspectiva común) por los respectivos órganos con capacidad de decisión para la adopción de decisiones a nivel regional. Por otro lado, identificar los factores que determinan o limitan dicha capacidad. Entre estos factores se atiende a la estructura, los recursos, y atribuciones, así como a las tensiones entre la técnica y la política derivadas de su relación con los Estados Miembros y los órganos con capacidad de decisión de las estructuras institucionales de los respectivos procesos de integración.

## Introducción: Identificación del problema y objetivos del trabajo

Los tratados fundacionales de los procesos de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN) definieron los instrumentos para la implementación de una unión aduanera y señalaron la voluntad de establecer eventualmente un mercado común entre sus miembros. Teniendo en cuenta estos objetivos, los Estados Miembros decidieron establecer diferentes mecanismos institucionales para lograrlos.

En el MERCOSUR el Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto de 1994 definieron una estructura institucional de carácter esencialmente intergubernamental (en el sentido de estar integrada principalmente por funcionarios de los Estados Miembros<sup>1</sup>) formada por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta<sup>2</sup>, el Foro Consultivo Económico y Social, y la Secretaría del MERCOSUR (SM) (Bouzas y Soltz 2001). Los tratados establecieron que la toma de decisiones en el MERCOSUR se realice por consenso aunque no significa unanimidad, por lo que puede admitirse la abstención de un Estado Miembro, pero no un voto negativo (González 1999).

Por su parte, en la CAN, el Acuerdo de Cartagena de 1969 -también denominado Pacto Andino-, estableció una estructura institucional cuya evolución posterior culminó en el actualmente denominado “Sistema Andino de Integración” que cuenta con varios órganos intergubernamentales tales como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, y un gran número de consejos y comités de autoridades nacionales. También existen varias instituciones de naturaleza comunitaria entre las que se destacan la Secretaría General (SGCAN) y el Tribunal Andino (Lloreda Ricaurte 1998). Asimismo, el Protocolo de Trujillo abandonó la unanimidad para la toma de decisiones y asumió formalmente para todos los casos el sistema de mayoría simple (Secretaría General de la Comunidad Andina 2002) aunque en la práctica nunca se utiliza este sistema ya que se busca siempre la mayoría absoluta entre los Estados Miembros.

Con respecto al cumplimiento de los objetivos establecidos en los tratados fundacionales, en el MERCOSUR se implementó una zona de libre comercio (con excepción de los sectores automotriz y

---

1 A excepción de la Secretaría de MERCOSUR que es un órgano de carácter no intergubernamental (Da Motta Veiga 2003), la figura del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, y el reciente Tribunal Permanente de Revisión.

2 A partir de 2007 comenzó a funcionar el Parlamento del MERCOSUR que reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta.

azucarero) y una unión aduanera entre todos sus miembros (Bouzas, Da Motta Veiga, y Torrent 2002, Secretaría del MERCOSUR 2004). Mientras que en la CAN los países andinos lograron conformar una zona de libre comercio que incluye también a Bolivia, y una unión aduanera entre cuatro de sus cinco miembros (Lloreda Ricaurte 1998, Bustamante 2004, INTAL 2005).<sup>3</sup>

A pesar de la diferencia en el tipo de instituciones regionales establecidas en cada caso y en el grado de cumplimiento de los objetivos de los dos procesos de integración se destaca una institución denominada “secretaría” que tiene un carácter permanente, está formada por funcionarios independientes de los Estados Miembros, y tiene el objetivo de apoyar a los órganos con capacidad de decisión del proceso de integración identificando intereses desde una perspectiva común, más allá de los intereses nacionales.

En este sentido, la SM tiene su sede permanente en Montevideo, Uruguay. A partir de su transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica en 2002, su nueva estructura se conforma por la Dirección y por los sectores de Asesoría Técnica, Normativa y Documentación, y Administración y Apoyo. Sus recursos se componen de un presupuesto de aproximadamente 1 millón de dólares y de una plantilla de 26 funcionarios (Secretaría del MERCOSUR 2004).<sup>4</sup> La SGCAN, por su parte, tiene su sede permanente en Lima, Perú. A partir de su transformación de Junta del Acuerdo de Cartagena en Secretaría General de la Comunidad Andina en 1996, su estructura se compone de un Secretario General, tres Directores Generales, un sector de Asesoría Jurídica, y una Gerencia de Operaciones y Finanzas. Sus recursos se basan en un presupuesto de 7 millones de dólares aproximadamente y una plantilla de 180 funcionarios (Secretaría General de la Comunidad Andina 2002).<sup>5</sup>

En la práctica, estas Secretarías a la hora de apoyar a los órganos con capacidad de decisión cuentan con diferentes atribuciones (y funciones derivadas de esas atribuciones) que les permiten incidir en la adopción de decisiones regionales “defendiendo” la posición común. Es así que pueden identificarse cuatro tipos de atribuciones diferentes: la administrativa, la técnica, la propositiva y la ejecutiva. La atribución administrativa, como su nombre lo indica se refiere a los aspectos de apoyo administrativo como traducción de textos, logística, informática, etc. La atribución técnica, se refiere a la asistencia mediante el desarrollo de trabajos técnicos sobre las cuestiones de la integración. La atribución propositiva se refiere a la capacidad de proponer temas, cursos de acción, trabajos, etc. a otros órganos de

---

3 Venezuela se retiró de la CAN en 2006 pero mantendrá las preferencias arancelarias adquiridas por un período de 5 años.

4 Esta estructura se encuentra en proceso de transformación, así como también la cantidad de funcionarios que integran la plantilla de la SM.

5 Con el retiro de Venezuela de la CAN el presupuesto de la SGCAN ha disminuido en un 30 por ciento aproximadamente y esto ha llevado a que la cantidad de funcionarios que conforman su plantilla también haya disminuido.

la estructura institucional. Finalmente, la atribución ejecutiva radica en la capacidad de ejecutar o mandar acciones determinadas.<sup>6</sup>

La presencia de estas atribuciones en una Secretaría puede ser vista como un proceso de evolución institucional donde, a una atribución administrativa inicial, se van incorporando atribuciones técnicas, propositivas, y finalmente ejecutivas. En este sentido, una Secretaría “débil” es aquella que sólo tiene una atribución administrativa y que por lo tanto se encuentra subordinada al mandato político de los gobiernos nacionales, mientras que una Secretaría “fuerte” es aquella que cuenta con todas las atribuciones y por lo tanto con plena capacidad para realizar estudios y propuestas políticas que le otorgan un cierto grado de “independencia” de los gobiernos nacionales. En este esquema la SM, que tiene atribuciones administrativas y técnicas se asemeja más a una Secretaría “débil” mientras que la SGCAN con atribuciones administrativas, técnicas, propositivas y ejecutivas encaja dentro de la categoría de una Secretaría “fuerte”.<sup>7</sup>

Aparentemente, la SM se encuentra en un proceso “ascendente” ya que además de la atribución administrativa ha incorporado una atribución técnica, mientras que la SGCAN se encuentra en un proceso “descendente” ya que ha incorporado a lo largo de su evolución institucional atribuciones administrativas, técnicas, propositivas, y ejecutivas. Teniendo en cuenta estas diferencias surgen los siguientes interrogantes: ¿qué explica el contraste entre CAN y MERCOSUR? ¿Es la falta de un órgano técnico “fuerte” una posible explicación a este contraste? ¿Una Secretaría “fuerte” contribuye de manera más efectiva a los objetivos del proceso de integración que una Secretaría “débil”?

Para responder a estos interrogantes es preciso tener en cuenta que la influencia de una Secretaría se ve limitada por la tensión entre la técnica y la política existente en la interacción con los Estados Miembros y con los órganos con capacidad de decisión del proceso de integración. En este sentido, una Secretaría puede realizar propuestas técnicamente viables pero políticamente demasiado difíciles de llevar a la realidad por parte de los órganos con capacidad de decisión y por lo tanto correr el riesgo de quedar en la irrelevancia. O bien, puede estar tan limitada por los Estados Miembros que su aporte ni siquiera sea

---

6 Esta es una categorización propia que surge a partir de la comparación de las atribuciones de las secretarías de distintos procesos de integración (Filadoro 2005). En la literatura especializada, Isaac Cohen (1980) menciona tres “tareas” de las instituciones regionales e internacionales: de información e investigación; de identificación de problemas comunes; y de velar por la ejecución de los compromisos adquiridos.

7 Esta definición también es propia. En el mismo trabajo de Isaac Cohen (1980), el autor se refiere a “niveles de institucionalización”: el intergubernamental, que consiste en los foros establecidos para permitir la afirmación de los intereses nacionales de los Estados Miembros; el consultivo, en el que participan distintos grupos de carácter regional cuyos intereses se ven afectados por las actividades integracionistas; y el de las instituciones permanentes, que interactúan a la par de los dos niveles anteriores.

tenido en cuenta en la toma de decisiones a nivel regional, enfrentando también el riesgo de quedar en la irrelevancia.

El presente trabajo tiene dos objetivos. Por un lado, analizar de manera comparada la capacidad de incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN en los respectivos procesos de integración; es decir, en qué medida se tienen en cuenta los aportes realizados por las Secretarías (desde una perspectiva común) por los respectivos órganos con capacidad de decisión para la adopción de decisiones a nivel regional. Por otro lado, identificar los factores que determinan o limitan dicha capacidad. Entre estos factores se atiende a la estructura, los recursos, y atribuciones, así como a las tensiones entre la técnica y la política derivadas de su relación con los Estados Miembros y los órganos con capacidad de decisión de las estructuras institucionales de los respectivos procesos de integración.

Para responder las preguntas de investigación arriba planteadas se formula la siguiente hipótesis de trabajo: *“La incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN en los respectivos procesos de integración regional se encuentra limitada por la tensión entre la técnica y la política derivada de su relación con los Estados Miembros y los órganos decisorios de las estructuras institucionales de esos procesos de integración.”* Se intenta verificar esta hipótesis a través de un trabajo de tipo exploratorio, utilizando el análisis comparativo, y recurriendo a fuentes primarias (tratados constitutivos de los procesos de integración, publicaciones de las Secretarías, normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión), y secundarias (trabajos académicos, artículos, libros, etc.).

Para el primero de los objetivos planteados se realizó un análisis de las actividades y trabajos realizados por las Secretarías desde una perspectiva común que están disponibles en las páginas web de las Secretarías (informes técnicos, consultas, relevamientos, documentos de trabajo, informes semestrales, estudios, proyectos de cooperación, propuestas, dictámenes) en comparación con las normas adoptadas por los órganos regionales con capacidad de decisión (Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión Andina y Resoluciones de la Secretaría General en el caso de la CAN, y Decisiones del Consejo Mercado Común, Resoluciones del Grupo Mercado Común y Directivas de la Comisión de Comercio en el caso del MERCOSUR). El período de análisis fue entre 2003 y 2006.<sup>8</sup> Respecto al segundo de los objetivos se recurrió a documentos oficiales (tratados constitutivos, normas específicas) y trabajos académicos para analizar la relación de las Secretarías con los órganos con capacidad de decisión de los procesos de integración y para identificar las posiciones de los Estados Miembros con respecto a las mismas. Además, el análisis en la práctica de la relación entre la técnica y la

---

<sup>8</sup> En 2003 se implementa la Secretaría Técnica del MERCOSUR. La SGCAN adquiere sus atribuciones a partir de 1997, por lo que ambas Secretarías mantienen sus atribuciones “de máxima” en el período abarcado entre 2003 y 2006.

política se basó también en entrevistas realizadas con académicos, funcionarios de las Secretarías e integrantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países que integran los dos bloques.

Mientras que para el primero de los objetivos se utilizó una metodología más cuantitativa en lo que respecta a la identificación de trabajos de las Secretarías y decisiones y resoluciones que reflejen algo de lo establecido por ellas, el segundo de los objetivos se basa en estudios académicos y en entrevistas a personas especializadas en el tema, utilizando una metodología más cualitativa.

Por último, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se presenta el marco teórico para el cual se define el papel que cumplen los Secretariados en los procesos de integración regional, y se establece el enfoque del trabajo. En la segunda parte se analizan los objetivos de los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN y su grado de cumplimiento y, una vez definida la estructura institucional de ambos procesos de integración, se discute en cada caso la correlación entre demanda institucional y objetivos del proceso, concentración de poder relativo, e interdependencia. En la tercera parte se estudia la incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN en la toma de decisiones a nivel regional contrastando entre normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión de cada proceso y trabajos realizados por cada Secretaría. En la cuarta parte se identifican los determinantes de la capacidad de influencia de las Secretarías atendiendo a: la estructura, recursos y atribuciones; las normas que regulan su funcionamiento en cada caso; y la relación (en la práctica) de las Secretarías con los Estados Miembros y con los órganos con capacidad de decisión. En la última parte se esboza la conclusión del trabajo.

## **I) Marco Teórico**

### **I.1) Los Secretariados en los procesos de integración regional**

La presencia de un Secretariado en las estructuras institucionales de los procesos de integración regional es algo común. Además del MERCOSUR y la CAN existen diferentes procesos como el Sistema de Integración Centroamericano, la CARICOM (Caribbean Community), la SADC (South African Development Community), la EAC (East African Community), y la ASEAN (Association of Southeast

Asian Nations), entre otros, que cuentan con un Secretariado en su estructura institucional.<sup>9</sup> La presencia de este órgano común no es exclusiva de las estructuras institucionales de los procesos de integración regional sino que también existe en regímenes internacionales como la OMC (Organización Mundial de Comercio).

Los Secretariados actúan como mecanismos articuladores de los intereses nacionales de los Estados Miembros con los intereses regionales. Tal como señala Félix Peña (2006a) el éxito o fracaso de un proceso depende en gran medida de la habilidad de las instituciones para reflejar la complementación entre las dimensiones de concertación y negociación de la idea de trabajar juntos en una forma sistemática y permanente entre los socios. En este sentido, instituciones comunes como los Secretariados permiten a los Estados Miembros desarrollar una visión común basada en sus intereses nacionales concretos (sin dejar de reconocer la tensión natural dialéctica entre la dimensión nacional y regional). En otras palabras, en un proceso de integración consensual la eficiencia del mecanismo de concertación de los intereses nacionales puede lograr que el derecho responda a la realidad y esa es su función primordial. Si la norma responde a la realidad y expresa la voluntad concertada de los países participantes, es más probable que éstos efectivamente la cumplan. En este sentido, si se observan las experiencias más exitosas de integración, puede observarse la existencia de un órgano independiente de los gobiernos con alta capacidad técnica como condición ineludible para asegurar la eficiencia del mecanismo de concertación de intereses.

En general, a la hora de apoyar a los órganos con capacidad de decisión los Secretariados cuentan con diferentes estructuras, recursos, y atribuciones que les permiten influir en los procesos de decisión “defendiendo” la posición común (más allá de los intereses nacionales de los Estados Miembros).

Con respecto a la estructura de los secretariados, ésta puede tener el formato de un órgano colegiado (como en el caso de la Comisión Europea) o unipersonal (como es el caso del MERCOSUR y de la CAN). En cuanto a los recursos económicos, los Secretariados pueden constituir su presupuesto mediante el aporte monetario directo de los Estados Miembros, mediante la recolección de recursos propios (como en el caso de la Comunidad Europea), y también a través de recursos de cooperación internacional. Estos recursos pueden además, ser utilizados sólo para el funcionamiento de las instituciones regionales, pero también para ser redistribuidos entre los Estados Miembros como mecanismo superador de asimetrías.<sup>10</sup>

---

9 En el caso europeo, la Comisión Europea es el órgano común o técnico que tiene el papel de “Secretariado” que representa el interés común. Asimismo, en el Consejo de la Unión Europea, existe una Secretaría General, donde el Secretario General (denominado Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común) ayuda a coordinar la acción exterior de la Unión Europea.

10 Para el estudio de los órganos comunes a partir de una “perspectiva fiscal” ver De Lombaerde y Costea (2006).

En referencia a los recursos humanos, los Secretariados se componen de funcionarios independientes con reconocida trayectoria que son nombrados por los gobiernos de forma colectiva pero también elegidos por concurso internacional. En relación con los recursos informáticos, por un lado, el desarrollo de una página web con información completa y actualizada sobre qué es lo que acontece en el proceso de integración contribuye a la función de facilitación que tienen, favorece la transparencia y ayuda a generar una imagen de “seriedad” del mismo al poner a disposición de quienes lo deseen, toda la información sobre el proceso en cuestión.<sup>11</sup> Por otro lado, la disponibilidad de herramientas como la videoconferencia contribuyen a ahorrar recursos económicos al facilitar las reuniones a distancia entre los funcionarios de las distintas capitales.

Como se mencionó antes, pueden identificarse cuatro tipos de atribuciones diferentes de los Secretariados: la administrativa, la técnica, la propositiva y la ejecutiva. La atribución administrativa, como su nombre lo indica se refiere a los aspectos de apoyo administrativo como traducción de textos, logística, informática, etc. La atribución técnica, se refiere a la asistencia mediante el desarrollo de trabajos técnicos sobre las cuestiones de la integración. La atribución propositiva se refiere a la capacidad de proponer temas, cursos de acción, trabajos, etc. a otros órganos de la estructura institucional. Finalmente, la atribución ejecutiva radica en la capacidad de ejecutar o mandar acciones determinadas.<sup>12</sup>

**Tabla 1: Tipología de los Secretariados**

Estructura	Recursos			Atribuciones
	Económicos	Humanos	Informáticos	
Unipersonal; Colegiado	Aporte de los Estados Miembros; “Recursos propios”; Cooperación Internacional	Nombramiento de los Gobiernos; Concurso Internacional	Página web; Sistema de videoconferencia	Administrativas; Técnicas; Propositivas; Ejecutivas

Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> El hecho de tener una página web con información exhaustiva y completa no significa que el proceso de integración avance o se consolide, pero sí ayuda a mejorar la transparencia frente a los actores no estatales.

<sup>12</sup> Esta es una categorización propia confeccionada a partir de la comparación de Secretariados de distintos procesos de integración (Filadoro 2005).

En particular, la presencia de estas atribuciones en un Secretariado puede ser vista como un proceso de evolución institucional donde, a una atribución administrativa inicial, se van incorporando atribuciones técnicas, propositivas, y finalmente ejecutivas. Una Secretaría “débil” es aquella que sólo tiene una atribución administrativa y que por lo tanto se encuentra subordinada al mandato político de los gobiernos nacionales, mientras que una Secretaría “fuerte” es aquella que cuenta con todas las atribuciones y por lo tanto con plena capacidad para realizar estudios y propuestas políticas que le otorgan un cierto grado de “independencia” de los gobiernos nacionales.<sup>13</sup>

Sin embargo, la contribución de un Secretariado al proceso de integración regional no es una consecuencia directa de su fortaleza o debilidad sino que depende de la disposición que los Estados Miembros tengan hacia ella así como también de la “prudencia” del Secretario. Es preciso tener en cuenta que la influencia de un Secretariado se ve limitada por la tensión entre la técnica y la política existente en la interacción con los Estados Miembros y con los órganos decisorios del proceso de integración. En este sentido, un Secretariado puede realizar propuestas técnicamente viables pero políticamente demasiado difíciles de llevar a la realidad por parte de los órganos decisorios y por lo tanto correr el riesgo de quedar en la irrelevancia. O bien, puede estar tan limitada por los Estados Miembros que su aporte ni siquiera sea tenido en cuenta en la toma de decisiones a nivel regional, enfrentando también el riesgo de quedar en la irrelevancia.<sup>14</sup>

---

13 Esta definición también es propia.

14 En este sentido, desde la perspectiva de gerencia pública de la integración regional, Les Metcalfe (1989) menciona cuatro “estilos gerenciales para la integración” que permiten a gerentes públicos -como los Secretarios- influir en la formulación y en el desarrollo de la política regional:

a. El “*gerente burócrata*” que mantiene una perspectiva formalista dando prioridad a la estabilidad en los procedimientos de trabajos tradicionales, sin prestar atención a los cambios en su entorno y a la necesidad de innovación, manteniendo una actitud pasiva o reactiva, y aplicando rutinas operativas sin crítica o análisis. Busca aplicar las reglas y procedimientos con equidad y su capacidad de adaptación a la integración regional es mínima.

b. El “*gerente tecnócrata*” que pretende aplicar la alternativa científica que maximice u optimice los resultados. Sus decisiones se basan en los méritos técnicos de cada opción en el marco de unas restricciones físicas o financieras. Su eficacia en el proceso de integración depende de los límites y restricciones políticas, ya que no toma en consideración otros factores que afectan a la gerencia. La mera optimización técnica es una aspiración no realista ya que el análisis y evaluación de políticas y programas públicos debería tomar en consideración también el examen de las condiciones de viabilidad de los programas o decisiones públicas. La decisión no significa acción; la decisión meramente técnica no tiene en cuenta futuros problemas de implementación y desprecia la necesidad de apoyo político. Este tipo de gerente utiliza el análisis cuantitativo y aplica la lógica en la elección, pero no considera factores políticos y organizacionales. Minimiza la responsabilidad por la consecución de resultados y/o implantación de decisiones.

c. El “*gerente político*” presenta una perspectiva subjetiva y analiza las preferencias y valores de los principales

Las atribuciones arriba mencionadas resumen sintéticamente una serie de funciones específicas que desempeñan los Secretariados en la práctica para contribuir con los Estados Miembros para lograr los objetivos de los procesos de integración regional. Las funciones que presenta este órgano común tienen que ver principalmente con: memoria, administración, difusión, visión común, protección de minorías, formación de decisiones, aplicación de decisiones, evaluación, y proposición.

En primer lugar, un Secretariado resulta necesario para facilitar la realización de las actividades administrativas del proceso de integración como prestar apoyo logístico para la preparación de las reuniones de los órganos del proceso, ser el archivo oficial, publicar y difundir las normas a los Estados Miembros, y realizar servicios de traducción de las mismas. Estas actividades conforman esencialmente las funciones de memoria, administración y difusión. En relación con esta última función, los Secretariados también contribuyen con la transparencia mediante la publicación en sus páginas web de la información sobre el proceso de integración para los ciudadanos de los Estados Miembros (mejorando también la legitimidad del proceso y aumentando la credibilidad pública en el mismo).

Los Secretariados también actúan como un mecanismo de articulación de los intereses nacionales ayudando a consolidar la idea de “trabajar juntos” (*go between*) entre los Estados Miembros. Esta visión no es uniforme a todos los Estados Miembros ya que varía según el poder relativo del país que percibe la necesidad de establecer un Secretariado. Los Estados Miembros de mayor poder relativo tienen, en general, una posición más refractaria hacia el establecimiento de instituciones regionales “fuertes” y por lo tanto estarán más a favor del establecimiento de un Secretariado limitado casi únicamente a cuestiones administrativas. Mientras que los Estados Miembros de menor poder relativo, y más proclives al establecimiento de instituciones regionales con atribuciones amplias, ven el establecimiento de un

---

actores y/o afectados por cada decisión. Tiene una actitud incrementalista y no busca grandes modificaciones ni decisiones alejadas distintas de las preferencias relevadas al comienzo de cada negociación. Busca el compromiso dentro del campo limitado por las posturas iniciales de cada parte e intenta identificar aquellas decisiones que sean políticamente aceptables sin prestar demasiada atención al mérito técnico del resultado final. Su eficacia en el proceso de integración regional depende de las posibilidades técnicas disponibles para cada política o programa público. Lo aceptable se presenta como más importante que lo óptimo; el mérito técnico se percibe como secundario mientras que la negociación prevalece como el método utilizado por este tipo de gerente. Busca las soluciones cuyo apoyo puede movilizarse, considerando las preferencias subjetivas, valores y percepciones de los principales actores.

d. El “*gerente empresario*” ejerce un liderazgo emprendedor y exige una capacidad de innovación y búsqueda activa de soluciones viables. Tiene una máxima capacidad para la adaptación a la integración y su objetivo no está basado estrictamente en la negociación, en la búsqueda de compromisos o en la aplicación de la solución técnicamente racional, sino en la búsqueda de una Zona de Elección Efectiva por medio de la intermediación y la gerencia de interdependencias (*networking*). Esto es, la identificación y solapamiento entre las soluciones políticamente populares y las técnicamente viables satisfaciendo requisitos tanto técnicos como políticos.

Secretariado como una especie de árbitro que protege sus intereses nacionales frente a los de los Estados Miembros de mayor poder relativo. En este sentido, los Secretariados desempeñan una función de protección de las minorías.

Al mismo tiempo que representan una visión común, los Secretariados actúan también como “referencia” o “interlocutor” para las relaciones del bloque regional con otros procesos de integración, terceros Estados, organismos internacionales o inversores. El carácter permanente de sus sedes, el desarrollo de una buena página web con información actualizada y de buena calidad sobre el proceso, producen que el Secretario, de alguna manera, sea el referente del bloque (¡que de ninguna manera contraríe o fuerce la voluntad nacional de los Estados Miembros!) constituyendo hacia el exterior una muestra de “seriedad” del proceso de integración. Asimismo, hacia el interior del proceso, el Secretariado puede ser de utilidad para la formación de cuadros especializados en la gestión de la integración regional a través de la organización de seminarios y por medio de la cooperación académica con universidades de los Estados Miembros contribuyendo a promover una identidad regional a través de la promoción cultural, una línea editorial, estrategias de prensa, eventos, etc.

Por otro lado, el hecho de que un Secretariado tenga la función de proposición de temas, le otorga un papel muy importante en el proceso de formación de decisiones, ya que puede cumplir un rol dinamizante promoviendo la definición de intereses nacionales en torno a iniciativas concretas que deriven del proceso de integración y que de alguna manera “obliguen” a los Estados Miembros a definir sus posiciones nacionales sobre esos puntos específicos. Del mismo modo, puede cumplir un rol de “termómetro” acerca de lo que ocurre en las capitales de modo tal que a la hora de presentar temas o propuestas de acción, estas sean factibles de llevar a cabo.

En cuanto a la función de evaluación, los Secretariados al estar constituidos por funcionarios independientes pueden realizar un seguimiento y evaluación en forma continua y “objetiva” del proceso de integración mediante la elaboración de informes técnicos y estudios de fondo (crítica, prospectiva, evaluación, formulación de alternativas, etc.). Esto resulta muy importante para los Estados Miembros ya que el Secretariado constituye una fuente de información fidedigna sobre lo que ocurre a nivel regional. Los Secretariados realizan, entre otros trabajos, el control de consistencia jurídica de las normas del proceso de integración evitando que entren en conflicto con normas anteriores asegurando las reglas de juego del proceso; esta función les permite también analizar en qué medida son aplicadas o no las decisiones adoptadas.

**Tabla 2: Funciones de los Secretariados**

<b>Función</b>	<b>Tipo de Atribución</b>
Memoria	Administrativa
Administración	Administrativa
Difusión	Administrativa
Visión común	Técnica y Propositiva
Protección de minorías	Técnica y Propositiva
Formación de decisiones	Propositiva
Aplicación de decisiones	Ejecutiva
Evaluación	Técnica
Proposición	Propositiva

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, las funciones que tienen en la práctica los Secretariados les permiten contribuir con la eficacia de los procesos de integración favoreciendo la concertación de los intereses nacionales de los Estados Miembros, identificando posiciones comunes, brindando transparencia al proceso, y siendo un “referente” para las relaciones externas -nunca por sobre los Estados Miembros sino siendo conducidos por ellos. Todas estas funciones pueden ser sustentadas por un presupuesto formado por aportes de los Estados Miembros del proceso de integración y apoyado mediante fondos obtenidos a través de la cooperación internacional.

## I.2) Enfoque del trabajo

Antes de plantear el enfoque de este trabajo resulta necesario establecer si ¿es posible hablar de “requerimientos” institucionales necesarios para lograr con éxito los objetivos de un proceso de integración regional? Frente a este interrogante se parte de la idea de que dentro de un proceso de integración *puede* ser necesario contar con instituciones dotadas con determinadas atribuciones, pero su éxito no depende sólo del diseño formal del mecanismo institucional del mismo (Best 1993). No existe ninguna institución regional (independientemente de las atribuciones que ésta tenga) que pueda, por sí sola, hacer funcionar un proyecto de integración que pretenda tener objetivos ambiciosos sin la voluntad expresa de los Estados Miembros.

En este sentido, tanto desde la *teoría* como desde la *práctica* se verifica que las instituciones regionales son útiles para ayudar a los Estados Miembros a lograr los objetivos establecidos en un proceso de integración regional. En particular, ambas perspectivas coinciden en que los Secretariados son órganos que proveen de información, representan una perspectiva común, y no buscan imponer o ir en contra de las voluntades de los Estados Miembros sino ayudarlos a concertar sus intereses para llegar a posiciones comunes.

El presente trabajo utiliza un “enfoque empírico” y su originalidad radica en que toma en cuenta algunas cuestiones analizadas en la teoría y las conjuga con el funcionamiento de los Secretariados en la práctica. De la *teoría* de las Relaciones Internacionales (Keohane y Nye 1988) se utiliza la idea de los Secretariados como instituciones que proveen información y favorecen la cooperación entre los Estados (sin ir en contra de ellos) apoyándolos para concertar sus intereses nacionales. Del neo-funcionalismo (Haas 1958) se toma la idea de una institución regional “autónoma” que tiene una visión común del proceso (más allá de la de los Estados Miembros) que promueve la integración regional entre los socios. Y del intergubernamentalismo (Moravcsik 1997) se tiene en cuenta el papel preponderante que tienen los Estados y la forma en que realizan la defensa de sus intereses nacionales en un proceso de integración.

Finalmente, vale la pena mencionar que la concertación de intereses nacionales para la realización de un proceso de integración regional implica, por un lado, que los Estados definan su interés nacional, y por otro, que los Estados construyan mecanismos institucionales que les permitan concertar esos intereses nacionales. Este trabajo deja de lado el primer supuesto para centrarse en el análisis del segundo, analizando la relación entre los Estados Miembros y el Secretariado, donde los primeros representan la

política de la integración regional mientras que el segundo representa la técnica que sustenta las decisiones políticas adoptadas.

## II) MERCOSUR y CAN

### II.1) Objetivos de los procesos de integración y cumplimiento de los mismos

Los tratados fundacionales de los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN definen los instrumentos para la implementación de una unión aduanera y señalan la voluntad de establecer eventualmente un mercado común entre sus miembros.<sup>15</sup> Sin embargo, mientras que en el caso del MERCOSUR los objetivos establecidos por los documentos fundacionales se enfocan en cuestiones relacionadas con el establecimiento de una unión aduanera y eventualmente un mercado común entre sus miembros, en el caso de la CAN desde sus inicios se hace referencia tanto a cuestiones comerciales como a aspectos no estrictamente comerciales como infraestructura física, integración fronteriza, desarrollo social de los ciudadanos, etc. Este contraste entre los objetivos de cada proceso se suma, como se verá más adelante, a la diferencia en ambos casos sobre los mecanismos institucionales elegidos para el cumplimiento de los mismos.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos planteados, en el MERCOSUR se implementó una zona de libre comercio (con excepción de los sectores automotriz y azucarero) y una unión aduanera entre todos sus Estados Miembros (Bouzas, Da Motta Veiga, y Torrent 2002, Secretaría del MERCOSUR 2004). En la CAN, por su parte, los países andinos lograron consolidar una zona de libre comercio que incluye también a Bolivia, y una unión aduanera entre cuatro de sus cinco miembros<sup>16</sup> además de la armonización de políticas en temas como la nomenclatura arancelaria común, las normas sobre origen, valoración

---

15 Desde un punto de vista jurídico vale la pena mencionar, como señala Félix Peña (2006b) que en el Tratado de Asunción se establece la aprobación de un AEC pero no se menciona el concepto de "unión aduanera", y en el Protocolo de Ouro Preto sólo se utiliza esa expresión en el Preámbulo. Por lo tanto, es en la OMC, puntualmente en la Cláusula de Habilitación de la Rueda Tokio (1979) y en el Artículo XXIV del GATT, donde se encuentran compromisos vinculantes para los Estados Miembros del MERCOSUR (todos ellos miembros de la OMC) que brindan el margen para definir el concepto de unión aduanera. Lo mismo ocurre con los documentos fundacionales de la CAN.

16 Venezuela se retiró de la CAN en 2006 pero mantendrá las preferencias arancelarias adquiridas por un período de 5 años.

aduanera, el régimen sobre propiedad intelectual, y el régimen común de inversiones (Lloreda Ricaurte 1998, Bustamante 2004, INTAL 2005). Asimismo, en la CAN se han presentado dificultades para establecer una unión aduanera debido, entre otras cosas, a que el mercado subregional es aún pequeño, al rol discreto en la atracción de inversión extranjera directa, a la diferencia en las capacidades nacionales para aprovechar los beneficios de la integración derivadas de su dispar grado de desarrollo, y a la alta exigencia intrínseca del modelo de integración propugnado, que culminaron en postergaciones continuas para consolidar la unión aduanera entre todos los Estados Miembros de la CAN (INTAL 2005).<sup>17</sup>

En síntesis, a pesar de que en el caso de la CAN el proceso de integración regional tuvo más años de desarrollo que el MERCOSUR, implicando también un espectro más amplio de temas, este segundo bloque regional pareciera haber logrado resultados más promisorios en el sentido de haber tenido un mayor avance en el establecimiento de una unión aduanera. En otras palabras, podría decirse que en el MERCOSUR los Estados Miembros (apoyados por las instituciones regionales por ellos creadas) han logrado concertar sus intereses nacionales en torno a los temas comunes teniendo un mayor cumplimiento de los objetivos establecidos que en la CAN.

## II.2) Órganos de los mecanismos institucionales y toma de decisiones a nivel regional

A pesar de que los tratados fundacionales del MERCOSUR y la CAN tienen objetivos similares, en ambos casos se recurrió a establecer distintos tipos de mecanismos institucionales para colaborar con el cumplimiento de esos objetivos.

---

<sup>17</sup> Teniendo en cuenta las dificultades surgidas, la SGCAN propuso la formulación de un nuevo diseño estratégico de la integración andina para el desarrollo y la globalización de forma tal que “desarancelice” el proceso mediante un nuevo modelo de mercado común que ponga énfasis en las respectivas acciones normativas y de promoción, en la competitividad (rural y agrícola, de las pymes, de las regiones de influencia de los Ejes IIRSA y áreas fronterizas, más la innovación tecnológica que todo ello supone), y en otros temas estratégicos como energía, desarrollo sostenible, sociedad de la información y conectividad. En este sentido, el hecho de autorizar a los Estados Miembros a negociar acuerdos comerciales con terceros de manera individual, sumado al logro de otros objetivos que hacen al establecimiento de un mercado común puso al modelo de integración en el centro del debate andino, principalmente, frente a la visión inspirada en el modelo europeo donde se plantea un proceso por etapas secuenciales en el que la unión aduanera es previa al mercado común porque se asume que constituirse en una sola entidad comercial es indispensable para la viabilidad del resto de la construcción de un único espacio económico y para la credibilidad de tal compromiso (INTAL 2005).

El Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto de 1994 definieron la estructura institucional básica del MERCOSUR<sup>18</sup>, estableciendo órganos que toman decisiones por consenso.<sup>19</sup> Los órganos ejecutivos -con capacidad de decisión- son el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); mientras que los órganos consultivos -sin capacidad de decisión- son la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), y la Secretaría del MERCOSUR (SM). A pesar de no haber sido establecido formalmente, las “cumbres presidenciales” periódicas otorgan dirección estratégica al proceso de integración. Esta estructura fue complementada en 2003 con la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CPRM) que agrupa a las representaciones diplomáticas de los Estados Miembros ante el MERCOSUR e incluye una Presidencia con funciones de representación internacional, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) establecido en el Protocolo de Olivos constituido en 2004, y el Parlamento del MERCOSUR constituido recientemente que reemplaza a la anterior CPC.<sup>20</sup>

Por otro lado, el mecanismo institucional de la CAN denominado “Sistema Andino de Integración” cuenta con varios órganos intergubernamentales tales como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, y un gran número de consejos y comités de autoridades nacionales. También existen varios órganos de naturaleza comunitaria entre los que se destacan la Secretaría General, el Parlamento Andino, y el Tribunal Andino (Lloreda Ricaurte 1998). A esta estructura institucional básica se suman otros órganos encargados de diferentes temas como el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; la Universidad Simón Bolívar; y los Convenios Andrés Bello de 1970 (sobre educación), Hipólito Unanue de 1971 (sobre salud) y Simón Rodríguez de 1973 (sobre cultura).

También se observan algunos contrastes en torno a la forma en que se adoptan las decisiones en cada proceso de integración. La toma de decisiones en el MERCOSUR se realiza por consenso aunque no significa unanimidad, por lo que puede admitirse la abstención de un Estado Miembro, pero no un voto negativo (González 1999). El Artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto establece que las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes. La

---

18 El Protocolo de Brasilia de 1992 estableció un mecanismo de solución de controversias que fue modificado por el Protocolo de Olivos de 2002.

19 La implementación de las decisiones se confiere a las administraciones nacionales de los Estados Miembros.

20 También se crearon el Instituto MERCOSUR de Formación, el Instituto Social del MERCOSUR, y el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho.

aplicación interna de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR se encuentra regulada, entre otros, por el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto que establece que una vez aprobada la norma, los Estados Partes deben incorporarla al ordenamiento jurídico nacional y luego comunicarlo a la SM; el artículo define que las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la SM.

En la CAN, el Protocolo de Trujillo en su Artículo 26 abandonó la unanimidad para la toma de decisiones y asumió para todos los casos el sistema de mayoría simple (Secretaría General de la Comunidad Andina 2002).<sup>21</sup> La entrada en vigor en 1983 del Tratado de Creación del Tribunal de la CAN puso en práctica, a través de sus Artículos 2 y 3, el principio de aplicabilidad directa de las normas comunitarias así como su carácter supranacional.

Recapitulando, a pesar de tener objetivos similares, los mecanismos institucionales establecidos en cada caso presentan marcadas diferencias. Todos los órganos decisorios del MERCOSUR tienen un formato de tipo intergubernamental. Esto significa que la conducción y gestión del proceso de integración descansa exclusivamente en manos de funcionarios públicos nacionales, lo que ha mantenido el control del proceso en manos de las administraciones nacionales. Es decir, los funcionarios combinan su participación en los órganos del MERCOSUR con sus actividades en las administraciones nacionales, por lo que no existe una burocracia “autónoma” exceptuando la SM, la figura del Presidente de la CRPM, y el Tribunal Permanente de Revisión. Estos órganos tienen pocos recursos y se encuentran muy limitados en su influencia en el proceso decisorio. En contraste, en el caso del Sistema Andino de Integración conviven órganos de tipo intergubernamental formados por representantes de los Estados Miembros con órganos de tipo comunitario que le otorgan al ordenamiento jurídico andino aplicación directa y primacía sobre el derecho comunitario.

Por último, las decisiones en el MERCOSUR se toman por consenso entre los Estados Miembros y entran en vigor luego de que sean incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales de todos los Estados Miembros; mientras que en la CAN las decisiones formalmente deberían tomarse por mayoría simple (aunque en la práctica se busca la mayoría absoluta), entran en vigor desde la fecha en la que son aprobadas por los órganos con capacidad de decisión y son directamente aplicables en los Estados Miembros.

---

21 En la práctica nunca se utilizó el sistema de mayoría simple ya que se busca siempre la mayoría absoluta.

### **II.3) Correlación entre demanda institucional y objetivos del proceso, concentración de poder relativo, e interdependencia**

La demanda institucional requerida para la gestión de la integración varía según los objetivos establecidos en el proceso, además del marco temporal dentro del cual se piensa realizarlo. Así, objetivos más ambiciosos y calendarios más exigentes requieren mayores compromisos de recursos y un apoyo político más decisivo (Metcalfé 1993; Best 1993). Por ejemplo requerimientos institucionales para la implementación de un AEC y una política comercial común, en general son superiores a los que puede exigir una zona de libre comercio. Y cuanto más se avanza en la construcción de un mercado común y se penetra en la etapa de una unión económica y monetaria, las exigencias institucionales crecen (Peña 1993).

Teniendo en cuenta los objetivos de los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN ¿qué explica el contraste en sus estructuras institucionales? Dado que los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN buscan como objetivos, definir los instrumentos para la implementación de una unión aduanera y el establecimiento de un mercado común entre sus miembros, los requerimientos institucionales son similares en ambos casos. Sin embargo, en el caso de la CAN, el hecho de incluir objetivos más allá de cuestiones estrictamente comerciales implica la necesidad de desarrollar órganos más elaborados que aquellos que demanda la integración económica como la Universidad Simón Bolívar, los Consejos Consultivos Empresario y Laboral, la Corporación Andina de Fomento, etc., y unos mecanismos institucionales, también más desarrollados, que implican un ordenamiento jurídico andino que tiene aplicación directa y primacía del derecho comunitario.

Otros dos factores que también tienen una fuerte incidencia en los requerimientos institucionales que plantea la integración económica son: el grado de interdependencia económica existente entre los países asociados en el momento fundacional del proceso de integración, medido especialmente por la importancia relativa del comercio recíproco con respecto al que los asociados mantienen con el resto del mundo; y el grado de asimetría en la configuración del poder económico relativo entre los socios, determinado entre otros factores por el tamaño de los respectivos mercados, el valor del producto bruto y del producto industrial, el producto per cápita, el valor del comercio exterior global e intra región (Peña 1993).

Las grandes disparidades de poder relativo entre los Estados Miembros de un proceso de integración genera que los Estados “más débiles”, por lo general, aboguen por mecanismos institucionales fuertes que garanticen el respeto a las normas por parte de los Estados “más poderosos” y protejan sus propios intereses (o, alternativamente, presionen para mantener los procedimientos de votación por unanimidad). De la misma manera, las grandes disparidades en los niveles de desarrollo ejercen presión en favor de la institucionalización de mecanismos redistributivos y compensatorios a nivel central (Best 1993).

En el MERCOSUR las condiciones de oferta y demanda para el establecimiento de instituciones regionales explican su carácter (Bouzas y Soltz 2001). Las presiones para una demanda por instituciones fueron bajas ya que el aumento en la interdependencia económica que acompañó a la primera fase del proceso de integración no alteró un rasgo estructural básico de la región: la asimetría en las relaciones de interdependencia económica derivada, a su vez, de diferencias de tamaño (Peña 1993. Es decir, la interdependencia económica no alcanzó niveles suficientemente altos para modificar la preferencia por la flexibilidad y demandar mecanismos más formales y reglas más predecibles. Desde el lado de la oferta, la “disposición” a construir instituciones que impliquen una disminución en la capacidad de acción discrecional de los Estados no creció en forma proporcional o simétrica al aumento en la interdependencia económica debido a las asimetrías en los incentivos para resignar autonomía (Bouzas, Da Motta Veiga y Torrent 2002). Esto dio como resultado mecanismos institucionales frágiles de concertación de intereses nacionales, y de formulación, ejecución, y aseguro jurídico de decisiones comunes.

Por otro lado, el Pacto Andino surgió como consecuencia directa del fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), desarrollando un esquema de integración que fue el más amplio hasta entonces realizado en el Tercer Mundo (Mace 1988). A diferencia de lo ocurrido en el MERCOSUR, los fundadores del Pacto Andino han tenido presente el modelo de instituciones adoptadas en el proceso europeo, pero con un resultado muy diferente. En este sentido, como sostiene Tokatlian (2007), la institucionalización en la región andina se produjo en un momento de desintegración y no de mancomunidad, siendo más exógena que endógena debido al fuerte apoyo recibido desde el proceso europeo. Diversas resoluciones o recomendaciones adoptadas por la Comunidad Europea en 1974 han sentado las primeras bases para la asistencia técnica y financiera a los países en vías de desarrollo no asociados. Entre otras muchas consecuencias, uno de los efectos específicos fue el consolidar el apoyo externo para organismos que parecían asemejarse a las instituciones de la Comunidad Europea pero que no necesariamente representaban la más eficaz de las respuestas que se adecuaban a las necesidades locales de integración. Por último, es importante señalar que según Tokatlian (2007), la Comunidad

Europea tuvo una mayor influencia en la institucionalización en la CAN que en el MERCOSUR debido, principalmente, al tema “drogas” (que no es trasladable al MERCOSUR).

En síntesis, en la CAN y el MERCOSUR la interdependencia a los inicios de los procesos ha sido mínima, pero en la CAN la diferencia de poder relativo entre sus miembros ha sido menor que en el caso de MERCOSUR. Esto dio como resultado, sumado a la influencia europea, la demanda por mecanismos institucionales más elaborados y rígidos que luego debieron ser flexibilizados para continuar con el proceso de integración.

### **III) Incidencia de las Secretarías en la toma de decisiones a nivel regional**

Para estudiar el aporte realizado por los Secretariados en los respectivos procesos de integración regional es necesario analizar previamente las normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión en cada proceso teniendo en cuenta la cantidad así como las cuestiones que éstas contemplan. Para organizar el trabajo, es posible dividir las normas emitidas por los órganos, así como los trabajos producidos por los Secretariados, en tres grandes categorías: aquellos vinculados a temas institucionales que tienen que ver con el funcionamiento de las instituciones de los procesos de integración, la creación de otros órganos, etc.; aquellos relacionados con el establecimiento de una unión aduanera referidos al desarrollo de un AEC; y aquellos ligados a “otros temas” que no tienen específicamente que ver con los dos anteriores como salud, empleo, seguridad, medio ambiente, etc. Finalmente, para analizar la influencia de los Secretariados en las decisiones, es necesario observar en qué medida sus trabajos fueron tomados en cuenta por los órganos con capacidad de decisión a la hora de elaborar normas.

En relación con la cantidad de normas elaboradas y el número de temas abarcado, es posible señalar que en el caso de la CAN sus órganos con capacidad de decisión crearon una cantidad mayor de normas sobre un mayor número de temas, mientras que en el MERCOSUR crearon menos normas sobre una menor cantidad de temas (MERCOSUR 442 contra 511 en la CAN).

**Tabla 3: Total de normas elaboradas en el MERCOSUR y la CAN entre 2003 y 2006**

Año	CMC, GMC y CCM	CAMRE, CA y SGCAN
2003	103	145
2004	102	126
2005	115	114
2006	122	126
Total	<b>442</b>	<b>511</b>

Fuente: Elaboración propia según las normas publicadas en las páginas web [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int) y [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

Por otro lado, en relación a los trabajos realizados por las Secretarías, la SGCAN ha realizado en el mismo período más del doble de trabajos que la SM (sin tener en cuenta las actas de reuniones). Esa gran diferencia en la elaboración de trabajos entre ambos Secretariados tiene que ver con la existencia de mayores recursos (tanto humanos como económicos e informáticos) y con la presencia de mayores atribuciones en la SGCAN. Es importante tener en cuenta el grado de desarrollo que los Estados Miembros están dispuestos a otorgar al Secretariado y a los otros órganos de la estructura institucional del proceso de integración. En este sentido, esta gran diferencia en la elaboración de trabajos entre ambos Secretariados pone de manifiesto que en el caso de la CAN los Estados Miembros estuvieron dispuestos a desarrollar un Secretariado con mayores recursos y atribuciones que en el caso del MERCOSUR.

**Tabla 4: Trabajos realizados por la SM y la SGCAN entre 2003 y 2006**

SM	SGCAN
Informes Técnicos (154)	Documentos de Trabajo (183)
Programa de Estudios	Documentos Informativos

(13)	(330)
Informe Semestral	Documentos Estadísticos
(5)	(116)
Documentos de trabajo conjunto con otros organismos internacionales	
Controles del Consistencia Jurídica	
(108)	
	Actas de Reuniones
<b>TOTAL: 280</b>	<b>TOTAL: 629</b>

Fuente: Elaboración propia. Los trabajos de la SM corresponden al período comprendido entre octubre de 2003 y julio de 2006. Para la SCAN el cuadro no contempla las Resoluciones y Dictámenes (que en el período entre 2003 y 2006 suman 390) ya que se incluyen en la sección de normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión de la CAN.

Frente a esta situación de asimetría en el desarrollo de ambos Secretariados, es necesario analizar qué se observa a partir de los trabajos elaborados por ambos. En este sentido, la SGCAN ha desarrollado en el período entre 2003 y 2006 una cantidad muy superior de documentos que la SM (629 contra sólo 280). En este contexto, la SM ha cubierto una mayor cantidad de temas institucionales que la SGCAN referidos, principalmente, al perfeccionamiento, aplicación, e incorporación del derecho del MERCOSUR.

Tanto la SM como la SGCAN trataron el tema del establecimiento de una UA en una cantidad importante de sus trabajos. Ambos Secretariados se aproximaron al tema de manera muy similar analizando el perfeccionamiento del AEC, la nomenclatura común, la distribución aduanera, el régimen de origen, la Comunidad Sudamericana, la unión aduanera europea y su mecanismo de redistribución de la renta aduanera, y la compatibilidad de los respectivos acuerdos regionales con el sistema multilateral de comercio. No obstante, la SGCAN ha preparado una mayor cantidad de trabajos que no sólo abarcan esos temas sino que también incluyen aspectos de la relación de la CAN con la UE, el NAFTA, y el ALCA; y

estadísticas comunitarias mensuales (y anuales) referidas al estado de la integración económica y al comercio internacional de cada Estado Miembro.

La SGCAN también ha abarcado una mayor cantidad de temas que la SM en los trabajos sobre “otros temas”, que no tienen específicamente que ver con los dos anteriores, entre los que se destaca la implementación de un programa de estadísticas comunitarias. A pesar de la diferencia planteada se destacaron temas que han sido tratados por ambos Secretariados como derechos humanos, empleo, seguridad, educación, agricultura, y competitividad.

Además, vale la pena mencionar, que la SGCAN ha firmado en el período analizado una importante cantidad de acuerdos de entendimiento y convenios de cooperación con diversas instituciones internacionales y regionales, así como con universidades y organizaciones de la sociedad civil, mientras que la SM sólo ha firmado unos pocos entre 2003 y 2006.

Por otro lado, en cuanto a los trabajos propiamente dichos, se observa que la SGCAN, además de la gran mayoría de trabajos sobre el interés común de toda la región, también ha elaborado informes sobre la coyuntura económica de cada Estado Miembro de la CAN y ha recogido propuestas realizadas por ellos. En el caso de la SM (salvo el informe de la aplicación del derecho) no ha habido un desarrollo de trabajos sobre lo que ocurre en los Estados Miembros en particular, ni sobre propuestas de los Estados Miembros del MERCOSUR.

Por último, puede observarse que los dos Secretariados evaluaron periódicamente el cumplimiento de los objetivos de cada proceso: la SM, principalmente, a través de los informes semestrales y la SGCAN mediante sus documentos estadísticos mensuales y anuales e innumerables informes de coyuntura adicionales. En este aspecto los trabajos de la SGCAN también son superiores en cantidad y en temas abarcados que los realizados por la SM.

Habiendo analizado, por un lado, las normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión de cada proceso, y por otro, los trabajos elaborados por cada Secretaría, es posible identificar tres situaciones para comparar la relación entre normas y trabajos en cada proceso de integración. En la primera situación, tanto los Secretariados como los órganos con capacidad de decisión desarrollaron trabajos y normas sobre un mismo tema, es decir, los trabajos sirvieron, en alguna medida, de apoyo técnico a las decisiones políticas tomadas. En la segunda situación, los Secretariados realizaron trabajos sobre temas a cerca de los que los órganos con capacidad de decisión no emitieron normas. Es decir, los trabajos no fueron tenidos en cuenta por los órganos con capacidad de decisión debido a que no hubo una voluntad política de crear normas sobre ellos, o bien porque anteriormente se emitieron normas sobre esos temas.

Finalmente, en la tercera situación, los órganos con capacidad de decisión han creado normas sobre temas a cerca de los que los Secretariados no han desarrollado trabajos técnicos. Esto significa que los Estados Miembros han generado el impulso político necesario para crear esas normas sin un apoyo técnico, o bien porque simplemente ha sido una iniciativa de algún Estado Miembro.

**Tabla 5: Relación entre trabajos y normas**

Trabajos	Normas	Situación
SI	SI	Apoyo técnico
SI	NO	Política limita a la técnica
NO	SI	Impulso político

Fuente: Elaboración propia.

Planteadas estas tres situaciones, se establecen los principales temas en los que hubo apoyo técnico por parte de los Secretariados a las normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión, aquellos en los que la política limitó a la técnica, y aquellos en los que hubo un impulso político para plasmarlos en normas. Esto no significa que hayan sido los únicos, pero sí aquellos temas que se han visto mayormente involucrados. Mientras que en el MERCOSUR los temas institucionales fueron los que tuvieron un mayor apoyo técnico, los “otros temas” fueron los que lo recibieron en el caso de la CAN. Asimismo, hubo una limitación de la política a la técnica en cuestiones relacionadas con el establecimiento de una UA tanto en el MERCOSUR como en la CAN (además de “otros temas” en este último caso). Y finalmente, los “otros temas” (salud y cuestiones sanitarias, salud del viajero, vigilancia epidemiológica, obras cinematográficas, rotulado nutricional de alimentos, procedimientos fitosanitarios, etc.) recibieron un impulso político en el MERCOSUR, mientras que en la CAN esto se dio en los tres temas: institucionales, establecimiento de una UA, y “otros temas”.

En conclusión, han recibido apoyo técnico en ambos casos aquellos temas que no tienen que ver con el establecimiento de una UA (temas institucionales en el MERCOSUR y “otros temas” en la CAN). Asimismo, a pesar de que tanto la SM como la SGCAN han tratado el tema del establecimiento de una UA en una cantidad importante de sus trabajos, este objetivo se vio limitado por la política en ambos

casos. Por último, los “otros temas” que no tienen que ver con cuestiones estrictamente comerciales han sido los que tuvieron mayor impulso político por parte de los Estados Miembros en los procesos de integración analizados.

## **IV) Determinantes de la capacidad de influencia de las Secretarías**

### **IV.1) Estructura, recursos y atribuciones**

La estructura, los recursos económicos, humanos e informáticos, y las atribuciones que presentan los Secretariados dan cuenta de la mayor o menor voluntad que tienen los Estados Miembros de los procesos de integración para tener un órgano técnico que los asista a la hora de concertar sus intereses nacionales para lograr los objetivos de los respectivos procesos. Entonces, una vez analizados los aportes técnicos que la SM y la SGCAN han realizado, es imprescindible observar el formato que tienen estas Secretarías para ayudar a explicar la diferencia entre los aportes producidos por cada una.

Desde el punto de vista formal las estructuras de la SM y de la SGCAN presentan algunas similitudes. Ambas son órganos unipersonales a cargo de un Director o Secretario General, poseen un sector de asesoría jurídica, un sector de asesoría económica (en el caso de la SGCAN estaría representado por el Director General de Política Comercial), y tienen un sector administrativo. A partir de su transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica en 2002, la nueva estructura de la SM está conformada por la Dirección y por los sectores de Asesoría Técnica (SAT), Normativa y Documentación (SND), y Administración y Apoyo (SAA).<sup>22</sup> El SAT desarrolla la atribución técnica, mientras que el SAA y el SND desempeñan la atribución administrativa. La SGCAN por su parte, es un órgano ejecutivo y está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión de la CAN. Tiene capacidad propositiva, está facultada

---

<sup>22</sup> En la actualidad esta estructura está en proceso de modificación. La Decisión CMC 07/07 establece una estructura compuesta por: un Director; un Coordinador; un Sector de Administración; un Sector de Apoyo; un Sector de Asesoría Técnica; y un Sector de Normativa, Documentación y Divulgación. Además de estos Sectores, estará subordinada al Director una Unidad Técnica del FOCEM. No obstante, la norma señala que el cronograma de implementación de la nueva estructura de la SM, así como las eventuales modificaciones en la estructura salarial, se harán efectivas en la medida de las disponibilidades presupuestarias del MERCOSUR.

para formular propuestas de decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo para facilitar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena. Su estructura se compone de un Secretario General, Directores Generales, un sector de Asesoría Jurídica, y una Gerencia de Operaciones y Finanzas.

No obstante, las Secretarías presentan una marcada diferencia en cuanto a los recursos económicos (en ambos casos aportados por los Estados Miembros) y humanos. Mientras que la SM tiene un presupuesto de 1 millón de dólares aproximadamente y cuenta con una plantilla de 26 funcionarios, la SGCAN cuenta con un presupuesto de 7 millones de dólares aproximadamente y una plantilla compuesta por 180 funcionarios.<sup>23</sup> En particular, vale la pena mencionar que si se observa el presupuesto de las Secretarías (entre 2003 y 2006) como porcentaje del PBI regional, resulta una fracción mínima en ambos casos: el presupuesto de la SM representa un poco más del 0,0001 por ciento del PBI regional; y el presupuesto de la SGCAN representa un poco más del 0,002 por ciento del PBI regional.<sup>24</sup> Asimismo, mientras que en el MERCOSUR, los Estados Miembros aportan la misma cantidad de dinero al presupuesto de la Secretaría, en la CAN los Estados de menor tamaño relativo aportan una menor cantidad de fondos que los de mayor tamaño relativo. Además ambas Secretarías se han visto beneficiadas por fondos de cooperación internacional, entre los que se destacan aquellos recibidos por la Unión Europea.

Por otra parte, también existe una gran diferencia entre las páginas web de cada Secretaría: mientras que la de la CAN es muy completa y actualizada, mostrando iniciativas en las que la integración andina aún no ha logrado avanzar, como por ejemplo una política exterior común, la página web del MERCOSUR se actualiza con menor regularidad y presenta un menor espectro de contenidos, reflejando menos de lo que en realidad acontece en ese proceso de integración.

Por último, otra diferencia entre las Secretarías radica en las atribuciones que poseen para “defender” el interés común y asistir a los Estados Miembros en la concertación de sus intereses nacionales. La SM sólo cuenta con atribuciones administrativas y técnicas mientras que la SGCAN posee, además, atribuciones prepositivas y ejecutivas.

---

23 A diferencia de lo ocurrido en el MERCOSUR con la transformación de Secretaría Administrativa en Técnica, los Estados Miembros de la CAN incrementaron considerablemente el presupuesto de su Secretaría luego de haber sido transformada de JUNAC en SGCAN (pasó de unos 5 millones de dólares a unos 7 millones). Sin embargo, vale la pena hacer notar que luego del retiro de Venezuela de la CAN este presupuesto se ha reducido en un 30 por ciento aproximadamente, al mismo tiempo que se ha disminuido la plantilla de funcionarios que integran esta Secretaría.

24 Estos porcentajes fueron elaborados en base a: los presupuestos de la Secretaría del MERCOSUR y la CAN disponibles en sus respectivas páginas web; y los PBI regionales de ambos procesos disponibles en la base de datos Regional Integration Knowledge System de la United Nations University – Comparative Regional Integration Studies ([www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)).

Resumiendo, la SM y la SGCAN presentan algunas similitudes en cuanto a su estructura y una marcada diferencia -en favor de la SGCAN- en cuanto a sus recursos (económicos, humanos e informáticos) y atribuciones. Esta gran diferencia en los recursos y atribuciones ayuda a explicar la marcada diferencia en la producción de trabajos técnicos de las Secretarías: mientras que la SM elaboró 280 trabajos, la SGCAN produjo 629 en el mismo período, es decir, más del doble. En este sentido, la SGCAN puede ser catalogada como una Secretaría “fuerte”, mientras que la SM como una “débil”.

Un tercer “modelo” alternativo a estas dos Secretarías se encuentra en la figura del Director General de la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Dado que los Estados Miembros de la OMC son los que toman las decisiones, esta Secretaría no tiene función ejecutiva. Los principales objetivos residen en ofrecer apoyo técnico y profesional a los distintos consejos y comités, prestar asistencia técnica a los países en vías de desarrollo, vigilar y analizar la evolución del comercio mundial, facilitar información al público y a los medios de comunicación y organizar las conferencias ministeriales. Además, esta Secretaría presta algunas formas de asistencia jurídica en los procedimientos de solución de diferencias y asesora a los gobiernos que desean pasar a ser miembros de la OMC. La asistencia técnica tiene el objetivo de ayudar a los países en vías de desarrollo y menos adelantados, así como a los países en transición de bajos ingresos, a ajustarse a las normas y disciplinas de la OMC y a cumplir las obligaciones y ejercer los derechos que corresponden a los Estados Miembros, incluido el de aprovechar los beneficios de un sistema multilateral de comercio abierto y basado en normas.

Entre los recursos de la Secretaría se destaca una plantilla permanente de 601 funcionarios y cuenta con un presupuesto de 161.776.500 francos suizos obtenido en su mayoría a partir de las contribuciones de los Estados Miembros según su participación en el comercio internacional. En relación con los recursos informáticos, la Secretaría de la OMC cuenta con una página web aún más completa que la de la SGCAN y con información actualizada. Una muestra de la importancia que tiene este recurso para esta Secretaría radica en que, a finales del año pasado, a través de su *newsletter* (ni la SM ni la SGCAN tienen *newsletters*) realizaron una encuesta entre los usuarios para ver cómo mejorar el acceso a la información; además, frecuentemente se organizan foros sobre los diferentes temas que se están debatiendo en el sistema multilateral, al igual que videoconferencias con funcionarios de la Secretaría de la OMC y analistas especializados. Finalmente, todos los contenidos están en tres lenguas: español, francés e inglés.

**Tabla 6: Formato de la SM, SGCAN, y la Secretaría de la OMC**

	SM	SGCAN	Secretaría de la OMC
<b>Estructura</b>	Dirección; Sector de Asesoría Técnica; Sector de Normativa y Documentación; Sector de Administración y Apoyo	Secretario General; Directores Generales; Asesoría Jurídica; Gerencia de Operaciones y Finanzas	Director General; Gabinete del Director General; División del Consejo y Comité de Negociaciones Comerciales; División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación  Divisiones:  Adhesiones; Administración y Servicios Generales; Agricultura y Productos Básicos; Consejo y Comité de Negociaciones Comerciales; Desarrollo; Estudios Económicos y Estadística; Relaciones Exteriores; Informática; Información y Relaciones con los Medios de Comunicación; Formación y Cooperación Técnica; Servicios Lingüísticos y Documentación; Propiedad Intelectual; Asuntos Jurídicos; Acceso a los Mercados; Normas; Cooperación Técnica; Comercio y Medio Ambiente; Comercio de Servicios; Examen de las

			Políticas Comerciales; Comercio y Finanzas; un órgano de Supervisión de los Textiles; y un órgano de Apelación.
<b>Presupuesto</b>	U\$S 1000000	U\$S 7000000	162000000 francos suizos
<b>Plantilla</b>	26	180	601
<b>Atribuciones</b>	Administrativa Técnica	Administrativa Técnica Propositiva Ejecutiva	Administrativa Técnica

Fuente: elaboración propia.

En comparación con las Secretarías del MERCOSUR y de la CAN, la Secretaría de la OMC, las supera ampliamente en relación con los recursos económicos, humanos e informáticos. En cuanto a las estructuras, las tres Secretarías resultan bastante similares ya que todas comparten un mismo formato que consta de una dirección, un sector de aspectos legales, un sector de comercio, un sector de información y comunicaciones, y un sector de administración. Finalmente, en relación con las atribuciones la Secretaría de la OMC presenta mayores similitudes con la SM que con la SGCAN ya que ambas poseen atribuciones administrativas y técnicas. En otras palabras, la SM presenta mayores semejanzas con la secretaría de un régimen internacional como el de la OMC que con la de otro proceso de integración regional como el de la CAN, debido a la presencia de atribuciones administrativas y técnicas, y a la ausencia de atribuciones propositivas frente a los órganos ejecutivos del bloque.<sup>25</sup> No obstante, esta similitud no se verifica en sus recursos informáticos ya que la página web de la Secretaría de la OMC es mucho más avanzada que la de la SM en términos de la información que difunde y de los recursos *on line* con los que cuenta.

---

<sup>25</sup> Esto se corresponde, en el caso del MERCOSUR, con la propuesta de algunos analistas como Félix Peña (2003b) de tomar como modelo para la SM la figura del Director General de la Secretaría de la OMC.

## IV.2) Normas que regulan el funcionamiento de las Secretarías

Los formatos que presentan los Secretariados, así como sus atribuciones se encuentran regulados por normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión de los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN. Estas normas establecen una determinada estructura para los Secretariados y les otorgan, a su vez, distintas atribuciones en cada caso para tener alguna incidencia en los procesos de toma de decisiones a nivel regional y de solución de controversias. En este sentido, tanto la SM como la SGCAN se encuentran reguladas por tratados y protocolos fundacionales como por legislación secundaria elaborada por los órganos con capacidad de decisión de los procesos de integración regional.

Las normas que regulan la SM y su funcionamiento son el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, y las Decisiones y Resoluciones realizadas por el CMC y el GMC respectivamente. El Tratado de Asunción menciona en su Artículo 15 que el GMC contará con una Secretaría Administrativa que tendrá su sede en Montevideo. Luego, el Protocolo de Ouro Preto en sus Artículos 31, 32 y 33 crea la SAM como órgano de apoyo operativo responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR. En cuanto a la legislación secundaria que regula la SM se destacan: la Decisión CMC 04/96 que instaura la sede permanente de la SM en Montevideo; la Decisión CMC 30/02 que instituye la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, las atribuciones del SAT y las normas para la selección y contratación de los consultores técnicos; la Resolución GMC 01/03 que establece la actual estructura organizativa de la SM y sus funciones y los procedimientos para la contratación y selección del personal, así como la estructura salarial; y la Resolución GMC 06/04 sobre las normas generales relativas a los funcionarios de la SM. Algunas de estas normas fueron modificadas recientemente a través de: la Resolución GMC 33/06 que reglamentó el procedimiento del Control de Consistencia Jurídica de la SM; y la Decisión CMC 07/07 (que derogó la Decisión 30/02) que renovó la estructura de la SM.

Por otro lado, las normas que regulan la SGCAN se desprenden del Acuerdo de Cartagena, del Protocolo de Trujillo, y de las Decisiones del CAMRE de la CAN. Los Artículos 29 a 39 del Acuerdo de Cartagena regulan el funcionamiento de la Secretaría así como también las atribuciones del Secretario General; también establecen su sede permanente. El Protocolo de Trujillo, además de lo establecido en el Acuerdo de Cartagena, instituye en su novena disposición transitoria que en el momento en que entre en funciones, la SGCAN se subrogará en todas las obligaciones, derechos y patrimonio que corresponden a

la Junta del Acuerdo de Cartagena. Es decir, esta disposición instituye la transformación de Junta de Cartagena en Secretaría General. En cuanto a la legislación secundaria se destacan las siguientes Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: Decisiones 409 y 426 que establecen el Reglamento de la SGCAN (publicado en el Texto Único Ordenado del Reglamento Interno de la Secretaría General mediante la Resolución 1075 de la propia SGCAN); y la Decisión 425 que instituye el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la SGCAN.

Esta base normativa sobre la que se sustentan ambos Secretariados les otorga, en cada caso, distintas atribuciones a la hora de establecer su papel en los procesos de toma de decisiones a nivel regional y de solución de controversias. Las normas que regulan la SM definen su participación en el proceso de toma de decisiones como órgano que brinda asistencia administrativa y técnica a los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR.

El Artículo 40 de POP establece que para garantizar la vigencia simultánea en los Estados Miembros de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, las normas entrarán en vigor 30 días después de que la SM haya notificado que están internalizadas en todos los Estados Miembros.

La Decisión CMC 30/02 así como la Resolución GMC 01/03 instituyen que la SM debe brindar apoyo técnico, hacer un seguimiento y evaluación del proceso de integración, preparar “estudios de interés”, y realizar el control de consistencia jurídica de las normas.

La Resolución GMC16/04 define el procedimiento para solicitar a la SM su nueva función de apoyo técnico. Esta norma exige el consenso entre los Estados Miembros para solicitar la intervención de la SM.<sup>26</sup>

La Resolución GMC 33/06 establece el procedimiento de control de consistencia jurídica de los proyectos de normas que debe ser realizado por la SM pero que carece de un efecto vinculante.

En cuanto a la toma de decisiones a nivel regional en la CAN, las normas que regulan la SGCAN, la definen como el órgano ejecutivo del bloque. El Acuerdo de Cartagena en su Capítulo II, sección D y la

---

26 La Decisión CMC 30/02 establecía, entre otras cosas, que el SAT en el ejercicio de su función de seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración puede elaborar informes periódicos que identifiquen “a la luz de una perspectiva común, eventuales carencias, lagunas normativas y dificultades específicas del proceso de integración, o temas de interés común, a fin de **proponer**, según una perspectiva regional, cursos de acción a los órganos decisorios del MERCOSUR.” Sin embargo, la Resolución GMC 16/04 limita el alcance de esta función de la SM al establecer que las solicitudes de apoyo técnico deben “ser **consensuadas** en el ámbito del órgano del que emanan y no involucrarán cuestiones que sean objeto de controversias entre los Estados Partes.” (Énfasis agregado)

Decisión 409 establecen que la SGCAN se expresa mediante *resoluciones* y tiene capacidad propositiva, por lo que está facultada para formular propuestas de decisión al CAMRE y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena.

En síntesis, las normas que regulan a los Secretariados demuestran también que la SM tiene un papel mucho más limitado que la SGCAN en la toma de decisiones a nivel regional. La participación de la SM en la elaboración de las normas del MERCOSUR se remite sólo a la asistencia técnica y administrativa y a su participación en las reuniones pero sin capacidad de voz ni de realizar propuestas de normas. La SGCAN por el contrario, participa más activamente en la toma de decisiones a nivel regional ya que tiene la capacidad de presentar propuestas de normas y expedirse en las reuniones.

Por otro lado, ocurre la misma situación al analizar las normas que regulan la participación de la SM y la SGCAN en los procedimientos de solución de controversias. En el caso de la SM, el Protocolo de Brasilia, la Decisión CMC 30/02 y Resolución GMC 01/03 establecen que brindará asistencia en los procedimientos de solución de controversias registrando las listas de árbitros y expertos y realizando tareas previstas en ellos.

La SGCAN, por su parte, dispone de un poder resolutivo propio en las materias previstas en el Acuerdo de Cartagena como requisitos específicos de origen, determinación de restricciones y gravámenes, diferencias arancelarias, salvaguardias, dumping, subsidios y competencia comercial de acuerdo a lo establecido en la Decisión 425. De igual manera dispone de un poder resolutivo en las materias que la Comisión o el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores le delegue (tanto de naturaleza normativa como administrativa). Además, la SGCAN administra la fase prejudicial de la acción de incumplimiento mediante un procedimiento regulado por el Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento establecido mediante la Decisión 623.

Es decir, también existe una marcada diferencia en cuanto a la participación de los Secretariados en los procesos de solución de controversias. La SM sólo participa de manera indirecta brindando apoyo administrativo, mientras que la SGCAN tiene una notoria mayor participación ya que (junto con el Tribunal de Justicia de la CAN) es el órgano competente para administrar y resolver los procedimientos y las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico de la CAN.

En conclusión, las normas que regulan la estructura y funcionamiento de la SGCAN le otorgan un formato y atribuciones más desarrolladas que la SM. Ese cuerpo normativo le otorga a la SM una participación en la toma de decisiones regionales así como en el procedimiento de solución de

controversias, mucho más acotada que la que tiene la SGCAN en esos casos. En otras palabras, las atribuciones otorgadas a las Secretarías a través de las normas analizadas pone de manifiesto que los Estados Miembros del MERCOSUR han decidido tener una Secretaría con un papel más acotado que en el caso de la CAN, tanto en el apoyo técnico para la toma de decisiones a nivel regional como en el proceso de solución de diferencias.

### **IV.3) Relación de las Secretarías con los Estados Miembros y con los órganos con capacidad de decisión**

#### **IV.3.a) MERCOSUR<sup>27</sup>**

Como se analizó en la sección anterior, la SM presenta algunas limitaciones “formales” en las normas que regulan su participación en la toma de decisiones a nivel regional, y en el proceso de solución de controversias entre los Estados Miembros. Pero además de esas limitaciones, en la práctica han existido algunas dificultades en la relación de la SM con los Estados Miembros y con el GMC ya que no todos han demostrado el mismo “grado de apoyo” a esta Secretaría. Es por ello que resulta necesario definir brevemente la posición de los Estados Miembros con respecto a las instituciones en el MERCOSUR en general, y en la SM, en particular. Además de las limitaciones formales que tiene la SM, se observan otras limitaciones en su funcionamiento. En este sentido, la relación entre “la técnica” (representada por la SM) y “la política” (representada esencialmente por las Cancillerías de los Estados Miembros que tradicionalmente administraron el proceso) resulta problemática porque funcionan con lógicas diferentes.

Las posiciones de los Estados Miembros con respecto al establecimiento de una sede permanente de la Secretaría, así como su visión del formato institucional que debería adoptar el MERCOSUR, han sido heterogéneas. Mientras que Brasil y Argentina no ocultaron sus preferencias por el “nomadismo” que caracteriza a todas las estructuras institucionales (rotación periódica de los lugares de reuniones y alternancia en las conducciones), Paraguay y Uruguay se inclinan por el establecimiento de sedes fijas (Moavro, Orieta y Parera 1997). Tal como señala Félix Peña, “en Ouro Preto se perdió la oportunidad de

---

<sup>27</sup> Esta sección fue realizada sobre la base de entrevistas con académicos, funcionarios de la SM y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

avanzar en la dirección de una Secretaría Técnica, como finalmente se hiciera recién en 2002. Incluso en 1999, las Cancillerías de la Argentina y del Brasil, rechazaron explícitamente la idea planteada por el Uruguay de crear la Secretaría Técnica. En el interior del gobierno argentino, tampoco prosperó la idea de mínima de crear una Gerencia Técnica adscripta al Grupo Mercado Común.” (2003a: 11) Puede evidenciarse entonces, por un lado, el recelo de Argentina y Brasil -particularmente sus respectivas Cancillerías- frente a la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, y por otro, el apoyo “incondicional” de Uruguay a este proceso.

Brasil es el socio mayor del MERCOSUR contribuyendo con cerca de las dos terceras partes del PBI total del bloque. En esta situación su desempeño económico, sus políticas domésticas y su posición negociadora dentro del bloque condicionan estrechamente la evolución global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones. Tal como menciona Pedro Da Motta Veiga la posición negociadora de Brasil “es seguramente uno de los principales factores que definen el perfil actual del MERCOSUR, a mitad de camino entre un área de libre comercio y una unión aduanera, con escasos mecanismos de institucionalización y poca discriminación positiva a favor de las economías menores del bloque” (2002: 71).

En un contexto de un bajo nivel de interdependencia entre los socios con escasos incentivos económicos para la integración, el MERCOSUR tuvo una motivación esencialmente política para Brasil. Esto se enmarca en una estrategia externa en la que Estados Unidos constituye un eje de “repulsión” (para aumentar el poder de negociación de Brasil frente a Estados Unidos en el hemisferio y especialmente en América del Sur), y con el objetivo final de crear condiciones favorables al desarrollo industrial nacional.

En contraste con este interés político, los incentivos económicos asociados al mismo se perciben como limitados principalmente debido a la asimetría del tamaño relativo de la economía de Brasil y la de sus socios. Como señala Da Motta Veiga (2002), de esta tensión entre una elevada motivación política y restringidos incentivos económicos, surge una postura de participación en la que existe un compromiso estratégico con la integración regional, pero este hecho no genera automáticamente la adhesión a propuestas de profundización de la unión aduanera, como tampoco implica la aceptación de iniciativas capaces de restringir la libertad de acción del gobierno en las políticas internas de desarrollo.

A pesar del apoyo formal de Brasil al desarrollo de la SM, el socio mayor del MERCOSUR ha abogado por una Secretaría con un rol acotado, promoviendo la integración con “cautela”. Esto tiene que ver con la visión de Itamaraty de inserción en el mundo como potencia regional, ya que desde los inicios del proceso de integración se mantuvo una posición renuente frente a la profundización de la estructura institucional

debido a la preocupación de que el establecimiento de estructuras independientes de tipo comunitario limiten la libertad de acción del mayor socio del bloque y lo subordinen a posiciones dictadas por los socios menores (Da Motta Veiga 2002).

Después de Brasil, Argentina es el segundo socio mayor del MERCOSUR. Como uno de los dos socios mayores del bloque, Argentina también aboga por una integración con “cautela” y ha sido reticente al establecimiento de estructuras institucionales que puedan afectar su capacidad de acción. Es decir, está en contra de toda iniciativa que implique la cesión de competencias a una instancia comunitaria. A partir de aquí se desprende la idea de que la SM no debe ser un quinto actor, ya que los únicos actores del MERCOSUR son los Estados Miembros. Se considera que las atribuciones actuales de la SM son amplias y, en este sentido, se apoya la Resolución GMC 16/04 que establece la necesidad de un consenso entre los Estados Miembros para solicitar consulta a la Secretaría para evitar que los Estados las soliciten para dar mayor legitimidad a su posición negociadora. Su argumento se basa en que si la SM se involucra en temas en los que no hay consenso, su intervención serviría para profundizar el disenso.

En contraste con estas dos posiciones de Brasil y Argentina de una integración con “cautela” y del establecimiento de una SM con atribuciones limitadas, se encuentran los dos socios menores del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay. Ambos -aunque principalmente Uruguay- están a favor del desarrollo de una Secretaría “independiente” para el proceso de integración.

Uruguay siempre planteó su posición en favor de la institucionalización del bloque debido a su tradición de respeto a las instituciones y para “protegerse” frente a los socios mayores del bloque. El eje de la política exterior de Uruguay y su inserción competitiva en el mundo fueron formulados e implementados teniendo al MERCOSUR como su epicentro fundamental.

Tradicionalmente la política exterior de Uruguay definió su posición de defensa de ciertos principios como el respeto y cumplimiento de los principios generales del derecho internacional incluyendo la norma del cumplimiento de los tratados internacionales. Ante la falta de otros recursos de poder, Uruguay acudió a la defensa del legalismo internacional y al respeto a los principios jurídicos como instrumento eficaz para legitimar sus posicionamientos en el contexto externo (Rótulo 2002). Esta reivindicación en el plano externo a través del discurso del cumplimiento del derecho internacional fue legitimada por una trayectoria histórica de desarrollo institucional republicano y estabilidad democrática.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la posición uruguaya sobre las instituciones del MERCOSUR plantea que debe ser fortalecido su carácter intergubernamental. Esta posición a favor de una mayor institucionalización se observa desde los inicios de la SM: antes de que todos los Estados Miembros

comenzaran a aportar dinero para su presupuesto, Uruguay se hizo cargo de los gastos de la implementación de la Secretaría. Además fue uno de los principales impulsores de la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica como forma de fortalecer las instituciones del bloque.

Finalmente, Paraguay se ha mantenido indiferente en su posición sobre la institucionalidad del MERCOSUR y sobre el desarrollo de una SM, en parte por recelo frente al otro socio menor -Uruguay- y en parte, debido a que no percibe la importancia de las instituciones para defender su posición dentro del bloque ya que el MERCOSUR es visto más como una amenaza que como una oportunidad. Esto se debe a que todavía no se visualizaron totalmente los beneficios de la integración regional, ya que las cifras de crecimiento aún son muy bajas y no compensan la regresión industrial y el colapso de la economía campesina parcelaria (Rodríguez 2001). Asimismo, la débil institucionalidad de Paraguay tiene como efecto carencias en la formulación de lineamientos políticos, de continuidad en las iniciativas, e incluso de gobernabilidad que permitan definir intereses nacionales, formular propuestas, negociar intereses y realizar aportes en el ámbito internacional.

En síntesis, los dos socios mayores del MERCOSUR (Brasil y Argentina) han sido renuentes a cualquier tipo de iniciativa que limite sus competencias o que los obligue a compartir soberanía a través de órganos comunitarios. Por el contrario, los dos socios menores (Uruguay y Paraguay) han abogado por una mayor institucionalización para “protegerse” frente a los socios mayores. Con respecto a la SM, existe un consenso en torno a la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, pero no ocurre lo mismo con respecto a las atribuciones de la misma. Mientras que los socios mayores la apoyan pero sin ampliar demasiado sus atribuciones, los socios menores están a favor del aumento de las mismas.

En base a estas referencias, la relación de la SM con las Presidencias *Pro Tempore* (PPT) fue diferente según el período de cada Estado Miembro. La PPT de Uruguay brindó un apoyo muy importante a la SM; cuando se incorporaron los Consultores Técnicos en octubre de 2003, los técnicos estuvieron en todas las reuniones como observadores pero sin participar.<sup>28</sup>

Con la PPT argentina empezaron los problemas ya que dentro del GMC, Argentina es uno de los países más reticentes hacia la SM. Al principio hubo complicaciones relacionadas con el soporte técnico a las reuniones en otra ciudad distinta de Montevideo, pero además la actitud de esta presidencia -distinta de la uruguaya- ha tenido una oposición sistemática a la SM, a su consolidación, y a una posible autonomía de

---

28 La SM no tiene atribuciones propositivas, pero los Consultores Técnicos pueden asistir a las reuniones como observadores si son invitados a hacerlo. Sin embargo, a pesar de no tener capacidad propositiva, los Consultores Técnicos han presentado algunas propuestas de manera “informal” a través de los informes semestrales elaborados por la SM.

la SM en su trabajo. Argentina es uno de los países más celosos del control de lo que se hace en nombre del MERCOSUR y todo lo que puede estar relacionado con ello.

Sin embargo, bajo la PPT argentina la SM empezó a producir trabajos técnicos. Así, la SM apareció como un nuevo actor y empezó a ocupar un espacio en la estructura institucional del MERCOSUR, aunque no de decisión o liderazgo. Sin embargo, la presencia de un nuevo actor con otro lenguaje y dinámica ha resultado una fuente de conflicto ya que plantea interrogaciones, altera el ritmo preexistente de trabajo interburocrático, y formula críticas que antes permanecían sumergidas por la lógica del predominio del interés nacional. Por consiguiente, la Presidencia argentina debió convivir en un contexto nuevo y más difícil con la SM, en la que ésta empezó a desarrollar sus nuevas funciones. La voz de la SM comenzó a ser escuchada poco a poco mediante sus críticas, evaluaciones, diagnósticos, etc.

La presencia de un órgano técnico “independiente” es problemática ya que en un momento su intervención puede servir a un Estado Miembro y en otro momento a los de otro. En este contexto, no debe extrañar que la SM haya presentado dificultades en su relación con “la política” en el MERCOSUR (y especialmente con el GMC) ya que antes de su aparición los funcionarios controlaban y monopolizaban los temas y la agenda a negociar sin ningún “observador” independiente tan próximo.

En la estructura institucional del MERCOSUR los técnicos tienen un protagonismo menor frente al casi monopolio que asumen los diplomáticos -políticos- en el proceso de integración. En la práctica, existen muchas fricciones cuando la SM presenta la visión común del MERCOSUR. Estas fricciones derivan del hecho que desde la política se considera que la SM se constituyó con el objetivo de apoyar las decisiones, cuando en realidad las normas establecieron que la SM debe tener una visión independiente de los Estados Miembros, y por lo tanto no tiene la obligación de apoyar las decisiones políticas.

Al mismo tiempo surgen fricciones derivadas de la presencia de un nuevo actor formado por técnicos independientes que modifica la dinámica de trabajo de los funcionarios nacionales “especialistas en integración” que participan en el GMC, que tradicionalmente monopolizaban los temas de integración. Mientras que los Consultores Técnicos de la SM están dedicados exclusivamente a pensar en función del MERCOSUR, los funcionarios nacionales del GMC tienen una visión menos integracionista en el sentido de que se limitan a defender la posición de su país en las negociaciones.

Además de estas dificultades entre la SM y el GMC, un hecho particular ha ilustrado claramente la tensión entre la técnica y la política: el retiro del Primer Informe Semestral de la página web del MERCOSUR (elaborado desde una perspectiva común más allá de los intereses nacionales de los Estados Miembros) con el argumento de que las críticas señaladas en dicho Informe desalentarían a los inversores

generándoles la percepción de que el bloque está en crisis. Este hecho se inserta en una dinámica presente en el bloque de hacer reservado todo aquello que resulta complejo, donde hay poca transparencia debido a la escasa difusión de información sobre normas y trabajos preparatorios, entre otras cosas. Frente a esta situación, desde la SM se ha intentado difundir información de manera informal a través de conferencias, entrevistas, y otros recursos.

Por otro lado, en relación a los temas de los trabajos elaborados por la SM y su correlato en normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión, se observa que en el MERCOSUR hubo una limitación de la política a la técnica en cuestiones relacionadas principalmente con el establecimiento de una UA (uno de los principales objetivos del proceso de integración), mientras que “otros temas” (como salud del viajero, vigilancia epidemiológica, obras cinematográficas, rotulado nutricional de alimentos, procedimientos fitosanitarios, etc.) recibieron un impulso político por parte de los órganos con capacidad de decisión de este proceso.

Los principales temas en los cuales se produjo un apoyo técnico por parte de la SM fueron esencialmente los institucionales: es posible identificar el establecimiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR como un ejemplo de “coordinación exitosa” entre la SM, la CRPM y los Estados Miembros. En este caso, la SM elaboró trabajos técnicos sobre las asimetrías en el MERCOSUR encargados por los órganos con capacidad de decisión, que luego tuvieron su correlato en el establecimiento del FOCEM y en la implementación, dentro de la estructura de la SM, de una Unidad Técnica encargada de realizar la evaluación y seguimiento de los proyectos y determinar su viabilidad técnica y financiera.<sup>29</sup>

Resumiendo, el trabajo de la SM como órgano técnico reside en analizar lo que “debería ser” el proceso de integración y trabajar en ese sentido sin entrar en la lógica de “lo posible”, usualmente utilizada por los funcionarios políticos. La lógica de “lo posible” no permite plantear objetivos de máxima por lo que las ambiciones son bajas ya que no se puede proponer aquello que no sea posible; es una estrategia en base a objetivos de mínima. El objetivo hacia dónde se quiere llegar debe ser ambicioso y elevado. Sin embargo, en el MERCOSUR el predominio de la lógica de “lo posible” por sobre “el deber ser” produjo que los aportes realizados por la SM fueran catalogados como idealistas, limitando su capacidad para desarrollar los intereses comunes del MERCOSUR.

---

29 Otro ejemplo de coordinación entre la SM, la CRPM y los Estados Miembros es el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa. La integración productiva es otro tema en el que siempre está presente la CRPM en las reuniones, al igual que la SM.

El retiro de la página web del MERCOSUR con la visión de los intereses comunes presentada en el Primer Informe Semestral elaborado por la SM, debido a que desalentaría inversiones en la región, demuestra otro límite del funcionamiento de esta Secretaría y resulta un argumento débil que esconde la dificultad de tener autocrítica y la idea de que un buen diagnóstico crítico indica automáticamente los caminos de cambio. Este hecho además tiene un significado más profundo que es que el avance que representó la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica frente al sesgo intergubernamental de las instituciones del MERCOSUR fue neutralizado por el accionar de los Estados Miembros, reforzando el predominio de la lógica intergubernamental en el proceso de integración.

Por último, en relación a los trabajos elaborados por la SM y su correlato en normas, no existió apoyo técnico en cuestiones relacionadas con el establecimiento de una UA (el Código Aduanero del MERCOSUR, especialmente) ya que los propios Estados Miembros realizan el trabajo técnico sobre estos temas. Sin embargo, los Estados Miembros han aceptado el apoyo técnico de la SM en temas menos sensibles como el FOCEM o el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa. En ambos casos ha habido una coordinación exitosa no sólo entre la SM y los Estados Miembros sino también con la CRPM; mientras que la SM brinda apoyo técnico, la figura del Presidente de la CRPM actúa como nexo entre la técnica y la política dialogando con los Presidentes de los Estados Miembros buscando arribar al consenso.

#### **IV.3.b) CAN<sup>30</sup>**

En la práctica la SGCAN es un órgano muy activo y muy consultado por los Estados Miembros para brindar apoyo técnico a las políticas y también gestionar toda la cooperación externa. A diferencia de lo que ocurre en el MERCOSUR, los técnicos tienen un mayor protagonismo en la estructura institucional de la CAN: los trabajos técnicos elaborados por la SGCAN sustentan las normas adoptadas por los órganos con capacidad de decisión. Esto ocurre, por un lado, porque los Estados Miembros de la CAN han decidido tener una fuerte institucionalización desde los inicios del proceso de integración para lograr los objetivos que se plantearon. Algunas veces se producen roces entre los delegados de los Estados

---

<sup>30</sup> Esta sección fue elaborada a partir de entrevistas realizadas a académicos andinos, funcionarios y ex funcionarios de la SGCAN y al trabajo de Víctor Rico Frontaura (2004), ex Director General de la CAN y negociador comercial del Gobierno de Bolivia, sobre “La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC”.

Miembros y los delegados de la SGCAN que participan en las negociaciones debido a la existencia de percepciones distintas sobre lo que debe preservarse como compromiso comunitario. Pero estas situaciones en ningún momento han puesto en cuestión, hasta ahora, la importancia de la función de la SGCAN en el proceso negociador: un aspecto que refleja los límites que los países le fijan al papel de la SGCAN es que en la medida en que las negociaciones avanzan y que ingresan en el terreno de las definiciones políticas, el aporte de la SGCAN es cada vez menor y su influencia depende más de factores subjetivos que de elementos institucionales. (Rico Frontaura 2004)

Por otro lado, dado que los Estados Miembros muchas veces no poseen instancias técnicas competentes por falta de recursos, utilizan el servicio técnico que les proporciona la SGCAN. La SGCAN cumple entonces con una función de defensa de los intereses de los Estados Miembros de menor desarrollo relativo dentro del proceso andino: su aporte técnico resulta especialmente importante porque les permite completar los análisis que realizan y tener una visión más precisa de los distintos elementos que están en juego en la negociación. Este es un factor que algunas veces termina afectando negativamente el proceso de concertación de posiciones en el interior de la CAN ya que las limitaciones institucionales y financieras de los países no siempre pueden ser cubiertas totalmente por la SGCAN. El proceso de concertación interna muchas veces se dificulta debido a la ausencia de equipos técnicos capacitados que hace que los delegados de algunos Estados Miembros asistan a las reuniones de coordinación a veces sin una posición muy definida. Asimismo, las restricciones presupuestarias de los Estados Miembros producen que los delegados de uno o más Estados Miembros en muchas ocasiones no puedan asistir a esas reuniones de coordinación. (Rico Frontaura 2004)

En relación con el grado de apoyo de los Estados Miembros, vale la pena mencionar, que en la literatura sobre la CAN (al menos aquella disponible en Argentina) no existen análisis en profundidad sobre la posición de cada Estado Miembro con respecto al proceso andino en general, y a su institucionalización en particular.

Si bien los Estados Miembros han aceptado establecer una estructura institucional con órganos de tipo comunitario, en la práctica las posiciones sobre ésta no son homogéneas sino que existen algunos matices. En este sentido, los Estados de mayor tamaño relativo de la región son los que brindan el mayor apoyo al desarrollo de una estructura institucional fuerte para el proceso de integración. Colombia y Perú son los Estados Miembros que tradicionalmente han brindando mayor apoyo a la institucionalización fuerte que tiene el proceso andino, mientras que Bolivia y Ecuador, por su parte, han abogado por una fuerte institucionalización de manera irregular según los temas en cuestión: por lo general tienen una posición a favor, pero cuando no obtienen el apoyo de los órganos comunitarios, entonces se oponen a los mismos.

Finalmente, Venezuela, que se retiró de la CAN en 2006, fue el país que más se ha opuesto a la institucionalización fuerte y renegado de la gran burocracia regional.

Sin embargo, en relación a la actuación de cada país en el proceso de integración andino, Colombia ha sido tal vez el más consecuente con la CAN aunque muchas de sus políticas o propuestas de decisión han creado malestar a sus socios (por ejemplo el caso de las patentes de medicamentos o de la Decisiones 24 y luego 120 en los años setenta). Particularmente, en los años noventa, Colombia y Venezuela fueron los dos países más dinámicos en el proceso de integración andino (a pesar de que, paradójicamente, cancelaban regularmente sus cuotas al presupuesto andino). El retiro de Venezuela de la CAN en 2006 fue un momento difícil para el proceso andino (teniendo incluso un mayor impacto que el retiro de Chile años atrás) ya que en ese momento Venezuela tenía la PPT del bloque, y además porque era uno de los Estados Miembros que aportaban un mayor porcentaje de fondos al presupuesto de la SGCAN (este presupuesto se redujo en aproximadamente un 30 por ciento).<sup>31</sup> En aquella oportunidad no hubo un traspaso de Presidencia, por lo que Bolivia, que era el país al que le tocaba recibirla, asumió el mando del proceso. En la actualidad Venezuela es un tercer país; el único vínculo que mantiene son las preferencias adquiridas (por 5 años).<sup>32</sup> Con respecto a la votación para la toma de decisiones a nivel regional, con los cuatro Estados Miembros que hoy tiene la CAN, la mayoría se obtiene con tres de los cuatro Estados Miembros y no se admite un voto negativo. Sin embargo, en la práctica no se utiliza este sistema ya que se busca siempre la mayoría absoluta de forma tal que los temas están previamente consensuados entre los Estados Miembros.

A pesar de estos matices en las posiciones de los Estados Miembros con respecto a la institucionalización del proceso andino, la relación entre la SGCAN y los órganos con capacidad de decisión del proceso de integración andino no presenta mayores exabruptos. En la práctica, la SGCAN interviene en reuniones, guía, y trata de acercar posiciones: tal como lo establecen las normas analizadas en la sección anterior, la SGCAN está facultada para formular propuestas de decisión al CAMRE y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias en la reunión ampliada del citado Consejo para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena. El CAMRE es quien negocia en materia de política exterior y cooperación, mientras que la Comisión se encarga de los temas comerciales. Además existe la posibilidad

---

31 El retiro de Venezuela de la CAN (y su ingreso al MERCOSUR) influyó también en la relación entre los Secretariados de ambos procesos de integración. Esta relación comenzó a hacerse muy fuerte particularmente entre 2004 y 2006 cuando se realizaron trabajos conjuntos (incluyendo también a la Secretaría de la ALADI), pero se produjo un enfriamiento de la misma cuando Venezuela se retiró de la CAN.

32 Colombia intentó hacer negociaciones bilaterales para buscar el reingreso de Venezuela a la CAN pero no tuvo éxito. Paradójicamente, el comercio entre ambos países aumentó luego del retiro.

de que ambos órganos se reúnan en un Consejo ampliado (por ejemplo para establecer el Protocolo del Tribunal Andino de Justicia); esto también ocurre si la negociación tiene aspectos comerciales y políticos.

La conducción técnico política del proceso de una negociación comercial se realiza a través de los Representantes Alternos en la Comisión, que son los viceministros responsables de comercio o de negociaciones comerciales, que analizan y consensúan las posiciones entre los Estados Miembros. Cuando se logra el consenso pueden darse dos escenarios. Uno en el que ese consenso recoja razonablemente las posiciones de los cuatro Estados Miembros o que sea simplemente la “posición extrema” de uno de ellos que no está en condiciones de flexibilizarla y que los demás Estados Miembros la tomen como punto inicial de negociación para, por lo menos, acercarse a su objetivo de negociación. El segundo escenario ocurre cuando el Estados Miembro que tiene la “posición extrema” tarde o temprano debe estar en condiciones de flexibilizarla para avanzar en la negociación. Cuando la falta de consenso es insostenible, los Representantes Alternos recurren a la Comisión para que resuelva políticamente este *impasse*. Dado que en pocos casos se logra superarlo, el asunto vuelve a los Alternos para que éstos busquen nuevamente el consenso. En los casos donde la falta de consenso obliga a no presentar una posición, muchas veces se ha producido un resquebrajamiento de la denominada *vocería única* cuando algún Estado Miembro ha expresado su posición individual. (Rico Frontaura 2004)

La SGCAN elabora la base de la posición andina tomando en cuenta las orientaciones generales de la Reunión de Representantes Alternos y las consultas a las instancias técnicas de los Estados Miembros que son los Ministerios de Comercio o la Cancillería (en el caso de Bolivia) o en otras reparticiones estatales. La propuesta de la SGCAN incorpora los aspectos pertinentes de la normativa andina, defendiendo la posición del proceso de integración en su conjunto y la necesidad de su consolidación. Puntualmente, la SGCAN elabora documentos que sirven de base para la posición andina y que pueden tener un contenido estrictamente técnico o un alcance mayor sugiriendo cursos de acción estratégica. En este sentido, es la SGCAN quien en función de la importancia o sensibilidad de un tema elige uno u otro camino. Además, vale la pena mencionar que en aquellos casos donde el interés comunitario en la concepción de la SGCAN es diferente de las orientaciones planteadas por la Reunión de Alternos, lo común es que prevalezca el criterio de los Alternos antes que el criterio de la Secretaría. (Rico Frontaura 2004)

En la práctica el Secretario General también actúa algunas veces como representante de la CAN pero no tiene esa obligación. Particularmente, en las negociaciones con la UE la SGCAN apoya a los Estados Miembros por medio de un técnico de ese órgano que apoya a los distintos subgrupos de trabajo. El Secretario interviene cuando se lo piden los Estados y para cuestiones netamente técnicas. La principal actuación de la SGCAN en las negociaciones con la UE tuvo que ver con la elaboración de un informe de

evaluación conjunta del proceso de integración andino previo al inicio de las negociaciones que se hizo en Lima en 2005. La UE reconoció que existen asimetrías entre ambos bloques y también en el interior de la CAN y que por ello es muy difícil cumplir con algunos compromisos. La CAN, en relación con su unión aduanera ha llegado a un punto inicial de desgravación mínimo común sobre el cuál negociar con la UE.

En el caso de la OMC la CAN tampoco actúa en la práctica con una posición conjunta ya que algunos de sus Estados Miembros tienen una posición cercana a la del G-20 y otros que no la comparten. La principal actividad de la SGCAN sólo se centró en elaborar trabajos sobre el caso de la India presentado en la OMC en contra de la UE en 2002 que involucraba el SGP Drogas ya que permitía ingresar textiles andinos con un arancel muy bajo a la UE mientras que los textiles indios que son muy competitivos lo hacían con uno más elevado y esta discriminación iba en contra del principio de la nación más favorecida. Como consecuencia del mismo, la UE debió retirar de su SGP cerca de 200 productos andinos ya que la India ganó el caso.

Por último, en el caso de las negociaciones por el ALCA todo se origina y pasa por las capitales de los Estados Miembros de la CAN. Estados Unidos es el principal socio comercial del bloque, por lo que desde los inicios de la negociación en 1998 existió un interés ampliamente compartido que luego, con el correr del tiempo y el desgaste de las negociaciones hemisféricas, algunos Estados Miembros plantearon reparos sobre el alcance del proceso y esto generó dificultades en la coordinación y concertación andina (Rico Frontaura 2004).

Además de su intervención en la formación de la posición andina en las negociaciones comerciales externas, también es función de la SGCAN resolver asuntos sometidos a su consideración y velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios. En la práctica existe una relación armoniosa entre el Tribunal Andino y la SGCAN ya que coinciden usualmente en las posiciones sobre las controversias a resolver. Se han producido muchas controversias en transporte y en propiedad intelectual, tema este último sobre el cual el Tribunal Andino ha realizado mucho desarrollo. Existe un procedimiento prejudicial ante la SGCAN que puede ser iniciado de parte o de oficio y luego pasados los 60 días la SGCAN emite un dictamen; el proceso demora de 8 a 10 meses. Las sanciones son normalmente comerciales (esto es malo para el espíritu de la integración comercial, pero resulta imposible sancionar con dinero a los Estados Miembros ya que nunca lo aceptarían). La mayor parte de los casos se resuelve en esta etapa prejudicial.

Por otro lado, en relación con los temas de trabajo de la SGCAN, cuando la Comisión presenta el presupuesto de la Secretaría solicita que ésta se enfoque en algún tema específico mientras que,

paralelamente, va adelantando trabajo sobre los temas en cuestión a través de sus distintos Comités (por ejemplo, telecomunicaciones, turismo, aduanas, medio ambiente, agropecuario, etc.). La mayoría de los temas surgen de los trabajos realizados por los Comités, y esto hace que no se generen mayores problemas porque son trabajados entre los Estados Miembros y la SGCAN. Generalmente, lo que sucede cuando no se quiere seguir en el proceso de adecuación de normas o profundización del proceso de integración es que un Estado Miembro se opone a que se discuta un determinado tema en la Comisión y con eso se bloquea el tema y el proceso. En este sentido, si bien la SGCAN cuenta con una atribución propositiva, es muy difícil que los temas pasen si no se ha realizado trabajo con los Estados Miembros para llegar a consensuarlos; como se mencionó antes, hasta la fecha casi ninguna decisión se ha adoptado por votación sino que todas ellas han sido previamente consensuadas.

Mucho del trabajo que ha realizado la SGCAN se centró en acelerar la transición normativa desde el regionalismo cerrado hacia el regionalismo abierto. Es así que a partir de 1996 cuando la JUNAC fue transformada en SGCAN, esta nueva Secretaría elaboró una cantidad muy importante de trabajos y propuestas sobre temas comerciales relacionados con, por ejemplo, la armonización técnica y aduanera. Es por ello que, en el período entre 2003 y 2006, existe una menor cantidad de trabajos elaborados sobre temas relacionados con el establecimiento de una UA que sobre “otros temas” ya que fueron desarrollados inmediatamente luego de la transformación de JUNAC en SGCAN. El trabajo técnico sobre temas comerciales ya no requiere tanto estudio, porque ha sido desarrollado, propuesto y consolidado previamente. Por otra parte, en la actualidad la SGCAN es la única que hace propuestas en el tema servicios y, últimamente, está comenzando a impulsar otros temas como migración laboral, cuestiones indígenas, medioambiente, catástrofes y estadísticas, entre otros.

Finalmente, en relación a los trabajos elaborados por la SGCAN y su correlato en normas, hubo una limitación de la política a la técnica en cuestiones relacionadas con el establecimiento de una UA y con respecto a los “otros temas” ya que los Estados Miembros no han logrado un consenso en torno a los mismos a pesar de que, en el tema relacionado con el establecimiento de una UA, la SGCAN desde su nacimiento elaboró y planteó los trabajos para el establecimiento de una unión aduanera andina. Sin embargo, los Estados Miembros han aceptado el apoyo técnico de la SGCAN en algunos de los “otros temas” como estadísticas e índice de precios al consumidor armonizado; empleo; seguridad social; educación; salud; medio ambiente; desarrollo integral y sostenible; lucha contra las drogas y control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; sistema satelital andino Simón Bolívar; y desarrollo productivo y competitividad de las cadenas del café, oleaginosas, y de productos agropecuarios. La SGCAN apoya técnicamente las decisiones adoptadas en la CAN, aunque existen normas que no se cumplen o que están aún pendientes de ser cumplidas. En este

sentido, las políticas o iniciativas que han logrado una mayor cooperación son las que finalmente han sido aprobadas; si no hay tal cooperación, las mismas se quedan a la espera de que la haya. Tal fue el caso de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de la CAN (NUTE) que luego de elaborada y presentada esperó años para su aprobación. En la actualidad no se sabe cuánto tiempo pasará para ser ejecutada completamente, pero eso escapa del ámbito propio de la SGCAN porque depende de la voluntad de cada Estado Miembro de cumplir con las normas elaboradas en la CAN.

#### **IV.3.c) Análisis comparado**

La relación entre los Secretariados con los Estados Miembros y órganos con capacidad de decisión de los procesos de integración es diferente en ambos casos. Esto no llama la atención teniendo en cuenta la diferencia en la estructura, recursos y atribuciones que los Estados Miembros del MERCOSUR y la CAN decidieron para su Secretaría.

Las posiciones de los Estados Miembros con respecto a la institucionalización del proceso y al establecimiento de una Secretaría son heterogéneas, pero ningún socio se ha opuesto al establecimiento de la misma. En el MERCOSUR los Estados Miembros de menor tamaño relativo fueron los que mayor apoyo han brindado al desarrollo de un Secretariado con “atribuciones amplias”, mientras que en la CAN fueron los Estados Miembros de mayor tamaño relativo quienes otorgaron tradicionalmente un mayor apoyo (e incluso fondos) para el desarrollo de un Secretariado desarrollado.

A pesar de que existen matices en torno al grado de apoyo a la SGCAN, no existieron mayores exabruptos en la relación con la PPT en el caso de la CAN ya que los Estados Miembros desde el principio del proceso de integración estuvieron de acuerdo con una estructura institucional desarrollada. En el caso del MERCOSUR, debido a las posiciones heterogéneas de sus Estados Miembros sobre el tipo de Secretariado que desean para su proceso de integración, se han producido algunos roces con los Estados Miembros como por ejemplo el retiro de la página web del MERCOSUR del Primer Informe Semestral elaborado por la SM desde una perspectiva regional.

Por otro lado, la aparición de un órgano técnico con una visión “independiente” del proceso de integración también tuvo un impacto diferente en el MERCOSUR que en la CAN. En el caso del MERCOSUR la transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica se produjo sin

incrementar su presupuesto: la SM apareció como un nuevo actor que empezó a ocupar un espacio en la estructura institucional del MERCOSUR (aunque no de decisión o liderazgo), y así a pesar de algunos roces, su voz comenzó a ser escuchada poco a poco mediante sus críticas, evaluaciones, diagnósticos, etc. En contraste, en la CAN los Estados Miembros luego de transformar la JUNAC en la actual SGCAN otorgándole mayores atribuciones decidieron incrementar su presupuesto considerablemente. No obstante, también se han producido algunos roces entre los delegados de los Estados Miembros y los delegados de la SGCAN que participan en las negociaciones debido a la existencia de percepciones distintas sobre lo que debe preservarse como compromiso comunitario.

Asimismo, en el MERCOSUR los técnicos tienen un papel menor frente a los políticos (representados por los funcionarios de las Cancillerías de los Estados Miembros que componen los órganos con capacidad de decisión). Si bien la SM no tiene una atribución propositiva formalmente establecida en las normas que la regulan, los Consultores Técnicos han tratado de formular propuestas en los informes, desarrollar críticas constructivas sobre cómo mejorar el proceso de integración en base al interés común, pero estas iniciativas no parecen haber tenido un cauce positivo. En la CAN, desde los inicios del proceso los Estados Miembros estuvieron de acuerdo en tener un órgano técnico que sirviera de apoyo para adoptar las decisiones, por lo que en la práctica el trabajo elaborado por los técnicos de la SGCAN resulta un apoyo importante a la hora de tomar decisiones a nivel regional. Asimismo, las propuestas elaboradas por la SGCAN sirven de base para establecer consensos sobre las decisiones a tomar, y en caso de que no se logren, se vuelven a revisar para lograr el consenso necesario para avanzar. Es decir, si la iniciativa propuesta por la SGCAN bajo la lógica del “deber ser” es muy difícil de llevar a la realidad (la lógica de “lo posible”) entonces se sigue estudiando la propuesta para lograr proponer algo que sea posible de implementar en la práctica.

Finalmente, vale la pena hacer notar que las políticas exitosas de interacción entre los Secretariados, con los Estados Miembros y órganos con capacidad de decisión tuvieron que ver, en ambos casos con “otros temas” y no con el establecimiento de una UA, uno de los principales objetivos establecidos en los tratados fundacionales de los dos procesos de integración regional. En el MERCOSUR, la SM elaboró algunos trabajos que tuvieron escasa influencia en el proceso de toma de decisiones donde el trabajo sobre el establecimiento de una UA lo realizan los funcionarios nacionales de los Estados Miembros que componen la CCM. Mientras que en el caso de la CAN, la JUNAC elaboró mucho trabajo técnico sobre el establecimiento de una UA pero los Estados Miembros no lograron el consenso necesario para establecerla completamente.

## Conclusión

Los Secretariados funcionan como mecanismos de concertación de intereses nacionales que proveen de información, representan una perspectiva común, y no buscan imponer o ir en contra de las voluntades de los Estados Miembros sino ayudarlos a concertar sus intereses para llegar a posiciones comunes. En este sentido, el principal papel de un Secretariado debería ser el de facilitar el trabajo conjunto (“*working together*”) entre los Estados Miembros ayudando a generar redes y tejer consensos, y no el de una “locomotora que empuja hacia la integración” (ya que de otra manera los Estados Miembros no lo aceptarían). Sin embargo, este rol que tienen los Secretariados tiene un límite que está definido por la voluntad de los Estados Miembros del proceso de integración que normalmente no es algo homogéneo, sino que está marcado por las diferentes realidades y poder relativo de cada uno. Los Secretariados deben percibir la sensibilidad política de los Estados Miembros y a partir de allí definir de manera cautelosa los intereses comunes del proceso de integración. Esto es esencial para interpretar de manera correcta la voluntad de los Estados Miembros, ya que éstos no buscan confrontar con las Secretarías a través de los órganos con capacidad de decisión, sino que buscan en ellas un apoyo para sus iniciativas. Si bien no es posible hablar de fórmulas para todos los casos, una forma de implementar el trabajo de los Secretariados podría ser presentar un programa gradual, con el proyecto de menor costo, e identificando en términos de dinero cuáles son las ventajas y desventajas del mismo para los Estados Miembros y para los objetivos del proceso de integración.

En relación con los objetivos de los procesos de integración, mientras que en el MERCOSUR los documentos fundacionales se enfocan en cuestiones relacionadas con el establecimiento de una unión aduanera y eventualmente un mercado común entre sus miembros, en el caso de la CAN desde sus inicios se hace referencia tanto a cuestiones comerciales como a aspectos no estrictamente comerciales como infraestructura física, integración fronteriza, desarrollo social de los ciudadanos, etc. No obstante, a pesar de que en la CAN el proceso de integración regional tuvo más años de desarrollo que el MERCOSUR, implicando también un espectro más amplio de temas, este segundo bloque regional pareciera haber logrado resultados más promisorios en el sentido de haber tenido un mayor avance en el establecimiento de una unión aduanera. Este mismo contraste se traduce también a los mecanismos institucionales elegidos en cada caso: mientras que en el MERCOSUR se ha elegido una estructura esencialmente

intergubernamental, en la CAN se han establecido tanto órganos intergubernamentales como comunitarios que tienen una fuerte inspiración europea.

Esta diferencia entre los mecanismos institucionales se fundamenta en el hecho de que en la CAN y el MERCOSUR la interdependencia en los inicios de los procesos ha sido mínima, pero en la CAN la diferencia de poder relativo entre sus miembros ha sido menor que en el caso de MERCOSUR dando como resultado, una demanda por mecanismos institucionales más elaborados y rígidos que luego debieron ser flexibilizados para continuar con el proceso de integración. Es así como en la CAN, los Estados Miembros estuvieron dispuestos a desarrollar un Secretariado “fuerte” con mayores recursos y atribuciones que en el caso del MERCOSUR, que ha realizado más del doble de trabajos que la SM (sin tener en cuenta las actas de reuniones y los dictámenes sobre la solución de controversias) en el mismo período. No obstante, a pesar de haber realizado esa elevada cantidad de trabajos técnicos, el logro de los objetivos del proceso de integración andina ha sido más limitado que en el MERCOSUR. Sin embargo, en ambos casos, los principales temas sobre los cuales se elaboraron normas que han tenido un apoyo técnico son aquellas relacionadas con cuestiones institucionales u “otros temas”, pero no al establecimiento de una UA (que está en línea con los objetivos de los tratados fundacionales de los procesos de integración). Tanto la SM como la SGCAN han tratado el tema del establecimiento de una UA en una cantidad importante de sus trabajos, pero este objetivo se vio limitado por la política en ambos casos.

La incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN está determinada por el grado de desarrollo que los Estados Miembros le han otorgado a cada órgano para su funcionamiento. En este sentido, las estructuras de las secretarías resultan bastante similares, pero no ocurre lo mismo con los recursos económicos, humanos e informáticos, así como lo que establecen las normas sobre las participación de los Secretariados en los procedimientos de elaboración de decisiones comunes y solución de controversias. La participación de la SM en la elaboración de las normas del MERCOSUR se remite sólo a la asistencia técnica y administrativa y a su participación en las reuniones pero sin capacidad de voz ni de realizar propuestas de normas; mientras que la SGCAN participa más activamente en la toma de decisiones a nivel regional ya que tiene la capacidad de presentar propuestas de normas y expedirse en las reuniones. Asimismo, la SM sólo participa de manera indirecta en el proceso de solución de controversias del MERCOSUR brindando apoyo administrativo, mientras que la SGCAN tiene una notoria mayor participación ya que (junto con el Tribunal de Justicia de la CAN) es el órgano competente para administrar y resolver los procedimientos y las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico de la CAN.

Puntualmente, con respecto a la SM, su contribución a la eficacia del proceso de integración ha sido limitada tanto en la “forma” como en la práctica, presentando dificultades en su relación con el GMC y los Estados Miembros. Estas restricciones demuestran que a pesar de ser un órgano de tipo no intergubernamental en el sentido de que está conformado por funcionarios independientes que tienen el objetivo de identificar una visión común, la SM continúa “controlada” por el accionar de los Estados Miembros relativizando su voluntad y compromiso con la profundización del proceso de integración. Esta afirmación se basa en la ausencia de una atribución propositiva para presentar la visión común de los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR, y las limitaciones en el funcionamiento de la SM en su relación con los Estados Miembros y el GMC.

Asimismo, las diferentes posiciones de los Estados Miembros con respecto a la institucionalización del MERCOSUR en general, y a la SM en particular, muestran el predominio de las posiciones de los Estados de tamaño relativo del MERCOSUR por sobre los Estados de menor tamaño relativo, por lo que el miedo a la idea de compartir competencias con un órgano común, marcan hasta dónde se quiere avanzar por el momento. En este sentido, las limitaciones de la SM tanto en la “forma” como en su funcionamiento, son consistentes con las posiciones de los Estados de mayor tamaño relativo, que la apoyan pero sin ampliar demasiado sus atribuciones.

Con respecto a la SGCAN, desde los inicios del proceso de integración los Estados Miembros estuvieron de acuerdo en tener una estructura institucional muy desarrollada para administrar el proceso de integración. En este caso fueron los Estados Miembros de mayor tamaño relativo quienes otorgaron tradicionalmente un mayor apoyo (e incluso fondos) para el desarrollo de un Secretariado desarrollado. Es así que a pesar de que existen matices en torno al grado de apoyo a la SGCAN, no existieron mayores exabruptos en la práctica al preservar el ordenamiento normativo y presentar la posición común en la preparación de la posición andina: los Estados Miembros junto con la SGCAN elaboran normas y aquellos Estados que no pueden aplicarlas o no están de acuerdo con las mismas rompen el consenso y bloquean el proceso.

Por un lado, la presencia de atribuciones administrativas y técnicas de la SM, no parece suficiente teniendo en cuenta las atribuciones de la SGCAN que además posee atribuciones propositivas que les permiten presentar temas, cursos de acción, trabajos técnicos a los órganos con capacidad de decisión. Pero por otro lado, el desempeño de la SGCAN demuestra que en la práctica a pesar de no haber existido mayores exabruptos, sus propuestas son tenidas en cuenta siempre y cuando exista un consenso entre los Estados Miembros. En caso de no existir tal consenso, las políticas o iniciativas quedan pendientes hasta lograr dicho consenso o bien son desechadas: esto muestra cómo la política limita a la técnica inclusive en

el caso de una Secretaría “fuerte”, por lo que resulta necesario un balance en sus atribuciones para incidir de una manera eficaz en el proceso de integración actuando como mecanismo articulador de intereses nacionales y realizando su aporte desde la técnica mediante propuestas que puedan ser políticamente factibles de concretar. Este balance en las atribuciones pareciera estar en el caso de la Secretaría de la OMC, donde la función de facilitación de Pascal Lamy como actual Director General ayuda a tejer consensos entre los Estados Miembros y no es un órgano de tipo comunitario.

Finalmente, vale la pena mencionar que un aspecto no explorado por este trabajo es el papel que tendría un secretariado o un órgano técnico en un proceso de integración interregional como puede ser el caso de las negociaciones UE-MERCOSUR o UE-CAN. En la última cumbre de Lima (Perú) en mayo de 2008 entre la UE y América Latina, se propuso el establecimiento de una fundación entre las dos regiones para fomentar el desarrollo de acciones y estrategias comunes para fortalecer la asociación birregional y aumentar su visibilidad. En este sentido, teniendo el aporte realizado por este trabajo, el papel de un Secretariado u órgano técnico en una asociación birregional podría ser el de actuar como termómetro de la flexibilidad necesaria para avanzar en las negociaciones entre los bloques regionales con distintos grados de desarrollo y, a su vez, para identificar los límites de la compatibilidad de esa asociación con las reglas del sistema multilateral.

## Bibliografía

Bouzas, Roberto, Da Motta Veiga, Pedro y Torrent, Ramón. 2002. *In-depth analysis of MERCOSUR integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of the EU goods, services and investment*. Barcelona: Observatory of Globalisation, University of Barcelona.

Bouzas, R. y H. Soltz. 2001. “Institutions and Regional Integration: the Case of MERCOSUR”, en V. Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. London: ILAS Series.

Bustamante, Ana Marleny. 2004. “Desarrollo institucional de la Comunidad Andina”. *Aldea Mundo*, año 8, no.16. Biblioteca Digital Andina.

Best, Edward. 1993. “Sistemas institucionales para la integración regional” en *Los desafíos de la Integración: Capacidades de Respuesta a Nivel Gerencial, Legal e Institucional*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Documento de Trabajo 04.

Cohen, Isaac. 1980. “Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas”. *Revista de Integración Latinoamericana*. INTAL, No. 43, enero-febrero, 109-121.

Da Motta Veiga, Pedro. 2002. “Brasil a inicios del nuevo milenio: herencias y desafíos de la transición”, en Roberto Bouzas (ed.), *Realidades Nacionales Comparadas*. Buenos Aires: Altamira, 55-90.

Da Motta Veiga, Pedro. 2003. “MERCOSUR: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: los desafíos de un proyecto en crisis”. *Integración y Comercio*. INTAL, ITD. Documento de Trabajo -IECI-06E.

De Lombaerde, P. and A.-C. Costea (2006), “Comparative Fiscal Integration Indicators”, in: P. De Lombaerde (ed.) *Assessment and Measurement of Regional Integration*, London: Routledge, pp.130-145.

Filadoro, Mario. 2006. “Eficacia de las instituciones en el MERCOSUR: El caso de la Secretaría Técnica”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Tomo I, 667-702.

González, Flavio Floreal. 1999. “MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera, Propuesta de cambio”. *Integración y Comercio*. INTAL, N° 9.

Haas, Ernst B. 1958. “The Challenge of Regionalism”. *International Organization* 12(4):440-458.

Haas, Peter. 1992. “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”. *International Organization*. 46 (1):367-390.

Hummer, Waldemar (Ed.). 2007. *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*. Córdoba: M.E.L. Editor.

Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas (IRELA). 1998. “La nueva realidad andina y la Unión Europea: hacia el año 2000”. Londres: Foro Euro–Andino.

Keohane, Robert. 1988. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. 1988. *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

Lloreda Ricaurte, Nicolás. 1998. “Las instituciones comunitarias andinas” en *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento.

Mace, Gordon. 1988. "Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road." *International Journal* 43(3):404-27.

Malamud, Andrés. 2003. Presidential democracies and regional integration. An institutional approach to MERCOSUR (1985-2000). Ph. D. diss., Department of Political and Social Sciences, European University Institute.

———. 2005. “Spillover in European and South American Integration. A comparative Evaluation”, *CIES e-Working Paper*, No. 1/2005, CIES-ISCTE: Lisboa

Malamud, Andrés and de Sousa, Luís. 2004. “Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance”. Paper delivered at the XXV Latin American Studies Association Congress (LASA 2004), Las Vegas, Nevada, October 7-9.

Martin, Lisa. 1995. “The Political Economy of International Cooperation”, en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern (orgs.), *Global Public Goods*. Oxford University Press.

Metcafe, Les. 1989. *The Art of the Feasible*. Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).

———. 1993 "Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación" en *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), No. 189-190 mayo-junio.

Moavro, Horacio, Orieta, Pedro y Parera, Ricardo. 1997. *Las instituciones del MERCOSUR*. Buenos Aires: Documento de Trabajo n. 3. CIDELA.

Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4):513-53.

Nye, Joseph. 1968. "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement" *International Organization* 22(4):855-880.

Peña, Félix. 2006a. "Concertation or negotiation: more than a semantic difference. Some reflections about lessons from the cases of MERCOSUR and EU". *International Negotiation* 12(3): 357-361.

———. 2006b. "Precisiones entorno al Debate sobre la Unión Aduanera en el MERCOSUR". [www.mercosurabc.com](http://www.mercosurabc.com). Agosto 17.

———. 2003a. *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

———. 2003b. *Momentos y perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional Tres de Febrero.

———. 1993. “Capacidades para la Integración: Una Perspectiva Multi-dimensional y Comparativa” en *Los desafíos de la Integración: Capacidades de Respuesta a Nivel Gerencial, Legal e Institucional*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Documento de Trabajo 04.

———. 1968. “Proyecciones institucionales del Grupo Andino” en *Revista de la integración*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), No. 2, mayo, 132-158.

Rico Frontaura, Víctor. 2004. “La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC”. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Documento de Divulgación -IECI- 01.

Rodríguez, José Carlos. 2001. “Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR”. *Los rostros del MERCOSUR*. Buenos Aires: CLACSO 361-372.

Rótulo, Daniel. 2002. “Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el MERCOSUR” *Revista de Ciencias Sociales FC-UDELAR* 20: 87-101.

Secretarías de ALADI, CAN y MERCOSUR. 2006. *Cuestiones jurídico institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones*.

Simmons, Beth y Martin, Lisa. 2002. “International Organizations and Institutions”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. London et al.: Sage.

*Entrevistas realizadas:*

Boldorini, María Cristina. 2008. Directora de la Secretaría de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Montevideo. 1 de mayo.

Bustamante, Ana Marleny. 2008. Profesora de la Universidad de los Andes (Venezuela). 9 de mayo.

Gutiérrez, María Clara. 2008. Funcionaria del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la CAN. Lima. 9 de abril.

Maidana, Isaac. 2006. Funcionario de la Secretaría General de ALADI. Montevideo. 21 de julio.

Nejamkis, Facundo. 2007. Jefe de Gabinete de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Buenos Aires. 12 de julio.

Olarreaga, Manuel. 2008. Ex funcionario de la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo. 2 de mayo.

Perotti, Alejandro. 2008. Ex funcionario del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR. Buenos Aires. 29 de abril.

Raimondi, Daniel. 2005. Ex Director de Asuntos Económicos y Comerciales del MERCOSUR. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 30 de marzo.

Ribero, José. 2006. Funcionario de la Secretaría General de la CAN. Lima. 29 de agosto.

Stark, Oscar. 2005. Funcionario del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo. 5 de noviembre.

Tokatlian, Juan. 2006. Profesor de la Universidad de San Andrés. Buenos Aires. 23 de octubre.

Vaillant, Marcel. 2005. Ex funcionario del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo. 5 de noviembre.

Ventura, Deisy. 2005. Ex funcionaria del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo. 5 de noviembre.

*Páginas web utilizadas:*

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

[www.wto.org](http://www.wto.org)

