

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) – Universidad  
de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES  
CICLO 2005/2006**

**Título:** “Incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y de la CAN en los respectivos procesos de integración regional. Un análisis comparado.”

Autor: Mario J. Filadoro

Director: Félix Peña

**Buenos Aires, diciembre de 2008**

## Resumen

Los procesos de integración regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Comunidad Andina (CAN) tienen el objetivo de establecer una unión aduanera y eventualmente un mercado común entre sus miembros. Teniendo en cuenta estos objetivos, los Estados Miembros decidieron establecer diferentes mecanismos institucionales para lograrlos. De esta manera, en la estructura institucional de estos dos procesos existe un órgano denominado “secretaría”, que a la hora de apoyar a los órganos con capacidad de decisión, cuenta con diferentes atribuciones (y funciones derivadas de esas atribuciones) que le permiten incidir en la adopción de decisiones regionales “defendiendo” la posición común.

Teniendo en cuenta estas atribuciones, la Secretaría del MERCOSUR se asemeja a una Secretaría “débil” mientras que la Secretaría General de la Comunidad Andina encaja dentro de la categoría de una Secretaría “fuerte”. Es así como surgen los siguientes interrogantes: ¿Qué explica el contraste entre la CAN y el MERCOSUR? ¿Es la falta de un órgano técnico “fuerte” una posible explicación a este contraste? ¿Una Secretaría “fuerte” contribuye de manera más efectiva con los objetivos del proceso de integración que una Secretaría “débil”?

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 son tenidos 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.

Finalmente, 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.”*

## Índice

<b>Introducción:</b> Identificación del problema y objetivos del trabajo.....	7
<b>CAPÍTULO I:</b> Marco Teórico.....	12
I.1) Las instituciones en los procesos de integración regional: Teoría y Práctica.....	12
I.1.a) Teoría.....	12
I.1.b) Práctica.....	16
I.2) Los Secretariados en los procesos de integración regional.....	20
I.3) Enfoque.....	26
<b>CAPÍTULO II:</b> MERCOSUR y CAN.....	28
II.1) Objetivos de los procesos de integración y cumplimiento de los mismos.....	28
II.2) Órganos de los mecanismos institucionales y toma de decisiones a nivel regional...31	
II.3) Correlación entre demanda institucional y objetivos del proceso, concentración de poder relativo e interdependencia.....	39
<b>CAPÍTULO III:</b> Influencia de las Secretarías en la toma de decisiones a nivel regional...44	
III.1) Normas elaboradas en el MERCOSUR y la CAN.....	45
III.2) MERCOSUR.....	46
III.2.a) Trabajos realizados por la Secretaría del MERCOSUR.....	46
III.2.b) Contraste entre normas y trabajos realizados por la Secretaría del MERCOSUR.48	
III.3) CAN.....	50
III.3.a) Trabajos realizados por la Secretaría de la CAN.....	50
III.3.b) Contraste entre normas y trabajos realizados por la Secretaría de la CAN.....	52
III.3.c) Análisis comparado.....	54
<b>CAPÍTULO IV:</b> Determinantes de la capacidad de influencia de las Secretarías.....	58
IV.1) Estructura, recursos y atribuciones de las Secretarías.....	58
IV.2) Normas que regulan el funcionamiento de las Secretarías.....	68
IV.3) Relación de las Secretarías con los Estados Miembros y con los órganos con capacidad de decisión.....	71
IV.3.a) MERCOSUR.....	71
IV.3.b) CAN.....	77
IV.4) Análisis comparado.....	83

<b>Conclusión</b> .....	86
<b>ANEXOS</b> .....	90
<b>Anexo 1:</b> Normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR y la CAN entre 2003 y 2006.....	90
I.1) Normas elaboradas en el MERCOSUR.....	90
I.2) Normas elaboradas en la CAN.....	98
<b>Anexo 2:</b> Trabajos realizados por las Secretarías del MERCOSUR y la CAN entre 2003 y 2006.....	105
II.1.a) Trabajos realizados por la Secretaría del MERCOSUR.....	105
II.1.b) Trabajos realizados por la Secretaría de la CAN.....	110
<b>Bibliografía</b> .....	118
<b>Índice de tablas</b> .....	4
<b>Índice de abreviaturas</b> .....	5

## Índice de tablas

<b>Tabla 1:</b> Tipología de funciones, tareas y órganos del mecanismo institucional.....	19
<b>Tabla 2:</b> Tipología de los Secretariados.....	22
<b>Tabla 3:</b> Funciones de los Secretariados.....	25
<b>Tabla 4:</b> Estructura institucional del MERCOSUR.....	34
<b>Tabla 5:</b> Estructura institucional de la CAN.....	35
<b>Tabla 6:</b> Órganos espejo en el MERCOSUR y la CAN según competencias generales..	37
<b>Tabla 7:</b> Total de normas elaboradas en el MERCOSUR y la CAN.....	45
<b>Tabla 8:</b> Trabajos realizados por la SM y la SGCAN entre 2003 y 2006.....	54
<b>Tabla 9:</b> Relación entre trabajos y normas.....	56
<b>Tabla 10:</b> Formato de la SM, SGCAN y la Secretaría de la OMC.....	66

## Índice de abreviaturas

AEC	Arancel externo común
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMRE	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Caribbean Community
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CEE	Comunidad Económica Europea
CMC	Consejo del Mercado Común
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta
CRPM	Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR
EAC	East African Community
FCCP	Foro de Consulta y Concertación Política
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMC	Grupo Mercado Común
	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional
IIRSA	Sudamericana
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NANDINA	Nomenclatura Común Andina
NCM	Nomenclatura Común del MERCOSUR
NUTE	Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMC	Organización Mundial de Comercio

POP	Protocolo de Ouro Preto
PPT	Presidencia Pro Tempore
SAA	Sector de Administración y Apoyo
SADC	South African Development Community
SAM	Secretaría Administrativa del MERCOSUR
SAT	Sector de Asesoría Técnica
SGCAN	Secretaría General de la CAN
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SM	Secretaría del MERCOSUR
SND	Sector de Normativa y Documentación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
UA	Unión aduanera
UE	Unión Europea
ZLC	Zona de libre comercio

## **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 azucarero) y una unión aduanera entre todos sus

---

<sup>1</sup> 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.

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

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 que 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 un staff 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 con un staff 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

---

<sup>3</sup> Venezuela se retiró de la CAN en 2006 pero mantendrá las preferencias arancelarias adquiridas por un periodo de 5 años.

<sup>4</sup> Esta estructura se encuentra en proceso de transformación, así como también la cantidad de funcionarios que integran el staff de la SM.

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

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>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 con 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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

aporte ni siquiera sea 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 periodo de análisis fue entre 2003 y 2006.<sup>8</sup>

---

<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 periodo abarcado entre 2003 y 2006.

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 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 el primer capítulo se presenta el marco teórico para el cual se analiza el papel de las instituciones en los procesos de integración regional desde la teoría como desde la práctica, se define el papel que cumplen los Secretariados en los procesos de integración regional, y se establece el enfoque del trabajo. En el segundo capítulo 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 el tercer capítulo 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 el cuarto capítulo 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 y a continuación se adjuntan los anexos del mismo.

## CAPÍTULO I: Marco teórico

Para estudiar la incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN en sus respectivos procesos de integración es necesario tener un enfoque que permita comprender cuál es el papel de las instituciones en los procesos de integración regional, en particular, aquellas instituciones formadas por funcionarios independientes de los Estados Miembros que representan el interés común de la región. Éstas pueden ser analizadas, desde el punto de vista teórico, como instituciones internacionales, y también como instituciones regionales propiamente dichas, a partir del estudio del caso del proceso de integración europeo. Pero además, desde la práctica, el papel de las instituciones regionales también puede ser abordado a partir de las funciones que desempeñan esas instituciones en las diferentes regiones. En esta sección se presentan algunas perspectivas desde la *teoría* como desde la *práctica* que sirven de marco conceptual para enfocar el estudio de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN.

### I.1) Las instituciones en los procesos de integración regional: teoría y práctica

#### I.1.a) Teoría

Según el modelo de integración<sup>9</sup>, se produce un aumento del flujo de comercio, inversión, personas y/o comunicaciones, y se plantea la necesidad de establecer un marco institucional común. Este marco institucional es abordado desde diferentes enfoques teóricos que intentan explicar el papel de las instituciones en los procesos de integración regional. Una forma de estudiar las instituciones regionales es incluirlas dentro de una categoría más amplia, la de las instituciones internacionales (Simmons y Martin 2002). Por otra parte, existen enfoques más específicos que analizan el rol de las

---

<sup>9</sup> En la práctica se observan cuatro niveles de integración voluntaria entre Estados desde una perspectiva económica. La zona de libre comercio, donde se suprimen todos los impuestos a la importación, todas las restricciones cuantitativas sobre el comercio mutuo de bienes, y cada país mantiene independencia para fijar políticas comerciales a terceros países. La unión aduanera, donde se suprimen todos los impuestos a la importación sobre el comercio mutuo en todos los bienes, y además se adopta un arancel externo común sobre todas las importaciones desde el resto del mundo. El mercado común, que es una unión aduanera pero se adiciona la libertad en el movimiento de todos los factores de producción entre los miembros. Y la unión económica, que es la forma más completa de integración económica; es un mercado común al que se agrega el requisito de coordinar políticas fiscales, monetarias y socio-económicas entre los miembros. Desde el punto de vista de las reglas que rigen el sistema multilateral de comercio las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras están autorizadas por el Artículo XXIV del GATT y consisten en una de las excepciones toleradas al trato de la nación más favorecida; no existe una referencia a los mercados comunes y las uniones económicas ya que la profundización de las uniones aduaneras no está sujeta a nuevas regulaciones.

instituciones en el proceso de integración regional europea como los trabajos de Andrew Moravcsik (1997) y Ernst Haas (1958) que pueden ser aplicados a otros procesos fuera de Europa.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales se postula que la cooperación entre Estados no sólo es posible, sino factible bajo ciertas condiciones (Keohane y Nye 1988). Los *intereses* nacionales se traducen en *preferencias* nacionales, abriendo la “caja negra” del Estado; las instituciones juegan un rol protagónico facilitando acuerdos, garantizando compromisos a través del control, reduciendo los costos recíprocos (no necesariamente simétricos) de transacción e información, y orientando el comportamiento en general. El juego de “suma cero” del realismo se convierte entonces, en un juego de “suma positiva” (un cuadro de ganancias mutuas) por medio de la *alta / baja* política dando lugar a una interdependencia compleja (Keohane 1988).

En este enfoque las instituciones son vistas como regímenes internacionales que se definen en términos de cuatro componentes diferentes: principios, normas, reglas y procedimientos de decisión; su legitimidad se sustenta en el vínculo entre principios, normas y reglas (Keohane 1988). Tal como señala Keohane (1988: 27) “...los regímenes internacionales son valiosos para los gobiernos, y no porque establezcan leyes obligatorias para otros (no lo hacen), sino porque posibilitan que los gobiernos accedan a comprometerse en acuerdos mutuamente beneficiosos. Otorgan poder de acción a los gobiernos, en lugar de trabarlos.” En este sentido, las instituciones internacionales no son vistas como forma de gobierno mundial (reforzadoras de reglas y normas) por lo que su rol consiste en ser actores que adquieren autoridad y poderes mediante la delegación de sus Estados Miembros asistiéndolos para resolver los dilemas de cooperación.

Las instituciones internacionales funcionan como facilitadoras de los esfuerzos de cooperación proveyendo información sobre preferencias y comportamiento de los estados, particularmente sobre estándares y conocimiento causal (Martin 1995, Haas 1992). Asisten en la cooperación creando las condiciones para el cumplimiento de los acuerdos: su rol no reside en el reforzamiento de los acuerdos, ya que en caso de tener poderes para velar por el cumplimiento efectivo, sólo tienen una capacidad mínima para forzar a los Estados a hacer algo que no quieren.

Para que la cooperación entre estados sea efectiva resulta fundamental la disponibilidad de información confiable sobre varios aspectos de la situación incluyendo las acciones e intenciones de los estados, las ideas, los estándares relevantes de comportamiento, y el conocimiento causal (la relación entre las acciones y los resultados). De aquí se desprende que una escasa capacidad de monitoreo puede generar “ruido” en las observaciones de las acciones de los Estados, y rápidamente

minar la posibilidad de una cooperación estable. La provisión de información resulta entonces, clave para el éxito de la cooperación internacional.

En otras palabras, los Estados buscan desarrollar y mantener instituciones internacionales en la cooperación internacional para llegar a la frontera de Pareto, es decir, el punto en el cual no son posibles mayores ganancias conjuntas; para esto es necesaria buena información sobre la situación de los jugadores. Las instituciones internacionales permiten a los Estados sobrepasar los problemas de cooperación para arribar a acuerdos mutuamente benéficos proveyendo principalmente una guía sobre cómo interpretar los acuerdos internacionales y los comportamientos estatales; también pueden contribuir con la resolución de los problemas de coordinación identificando, a través de “puntos focales”, las soluciones que tienen una respuesta obvia natural (Martin 1995).

No obstante, en muchas ocasiones los problemas de cooperación requieren de la interacción entre actores estatales y no estatales (como organizaciones no gubernamentales y comunidades epistémicas) para proveer la información (Haas 1992). Las comunidades epistémicas (de expertos) agregan un elemento de conocimiento científico y especializado, proveen información, y en el largo plazo pueden cambiar las actitudes de los Estados. Su contribución reside en la habilidad para tener un impacto directo en las negociaciones internacionales los expertos pueden tener un rol informal de asesores, o bien un papel más formal en la mesa de negociaciones. Las comunidades epistémicas trabajan a escala pequeña, proveyendo información científica que permite a los actores desarrollar estrategias para lograr los objetivos propuestos.

En síntesis, este enfoque asume que los Estados desarrollan instituciones internacionales para resolver los problemas de cooperación; estos problemas son definidos por los patrones de intereses de los Estados. En esta perspectiva, las instituciones internacionales no modifican los patrones o cambian los objetivos fundamentales de los Estados, sino que proveen información sobre las preferencias, comportamientos e intenciones de otros, y también brindan conocimiento causal sobre los resultados de determinadas políticas.

El enfoque teórico presentado hasta aquí, no se refería específicamente a las instituciones regionales, sino a un grupo más amplio que son las instituciones internacionales. En este sentido existen, entre otras, dos perspectivas que se ocupan de explicar el desarrollo del proceso de integración europea y que pueden ser aplicados a otros procesos de integración regional fuera de Europa.

La perspectiva de Andrew Moravcsik (1997), el intergubernamentalismo, define la integración como el resultado de negociaciones entre Estados a partir de sus intereses

nacionales concretos. Desde esta perspectiva, los países pueden avanzar o detener el proceso ya que establecen la agenda de la regionalización. La política doméstica resulta fundamental para comprender la política regional, por lo que las instituciones regionales son concebidas a partir de la perspectiva de los Estados miembros, y no desde una perspectiva supranacional o independiente de los mismos. Esto significa que el análisis se concentra en la negociación entre Estados de la región relativizando el papel de las instituciones regionales.

Andrew Moravcsik presenta tres fases en la construcción regional europea (Malamud 2003) que pueden ser aplicadas a otros procesos de integración. En la primera, las preferencias nacionales de cada Estado son definidas en base a sus intereses económicos; consecuentemente se deshecha la visión de los intereses políticos. La segunda fase consiste en las negociaciones entre los gobiernos nacionales dependiendo de la interdependencia asimétrica que exista entre los Estados y no de algún emprendimiento supranacional –diferencia crucial con los supuestos de Ernst Haas. En la última fase se establecen instituciones regionales para asegurar la credibilidad de los compromisos adquiridos; es decir, la función de las instituciones reside en hacer creíbles los compromisos elevando los costos del “no acatamiento”. No obstante, en esta perspectiva el papel de las instituciones regionales queda relativizado frente a la acción de los Estados. Es decir, en el enfoque intergubernamental las instituciones regionales no comprometen la supremacía de los Estados. Estos Estados son celosos de sus competencias y circunscriben muy cuidadosamente cualquier sacrificio de soberanía para la obtención de objetivos comunes. En este contexto, los Estados más poderosos tienen un poder de veto *de facto* frente a los Estados menos poderosos con respecto a los cambios fundamentales en las reglas de la integración.

En contraste con la perspectiva intergubernamental de Andrew Moravcsik, el neofuncionalismo desarrollado por Ernst Haas (1958) sostiene que las instituciones regionales contribuyen a facilitar el aprendizaje. Es decir, una institución regional autónoma fundada por un grupo de países con un objetivo determinado adquiere relevancia como instancia de cooperación, y los Estados nacionales deben responder ante ésta. Son elementos centrales de este modelo el rol que juegan las elites en el escenario internacional y los contextos institucionales que proveen los incentivos para regular las acciones de los Estados.

Las instituciones regionales contribuyen a desarrollar una integración profunda entre los Estados Miembros, y se resalta la importancia de las expectativas de las elites de la región en cuanto a las demandas y beneficios de la integración. En este sentido, existe un efecto *spillover* que parte de un *core area*, demandando mayor integración y

avanzando hacia instituciones supranacionales comunes que son las que guían el proceso de integración.

Los cambios tecnológicos y científicos producen incentivos para una innovación en las instituciones internacionales; dicha innovación es liderada por elites políticas, burocracias nacionales y organizaciones internacionales. La integración es concebida entonces, como un proceso abierto caracterizado por el *spillover* funcional de un área hacia otras, donde las instituciones regionales dan dirección al proceso de integración y los Estados miembros responden ante ellas. No obstante, este enfoque centra su análisis en las instituciones regionales relativizando la importancia de las negociaciones entre los Estados.

Por último, ambos enfoques teóricos atribuyen diferente importancia al rol de técnicos y políticos en los procesos de integración: mientras que el intergubernamentalismo resalta al predominio de los políticos sobre los técnicos en el desarrollo de los procesos de integración, el neo-funcionalismo destaca la presencia de los técnicos por sobre los políticos.

Recapitulando, desde el punto de vista teórico puede afirmarse que tanto los enfoques de Relaciones Internacionales en general, como las teorías de integración regional en particular, concuerdan acerca de la importancia de las instituciones en los procesos de integración para lograr objetivos comunes de una manera eficaz. De este modo, la institucionalización resulta fundamental para generar un círculo virtuoso que vincule integración con interdependencia económica, ya que si las instituciones no funcionan de manera adecuada el proceso de integración pierde previsibilidad y credibilidad ante terceros países, operadores económicos y ciudadanos, limitando el proceso de transformación productiva y la capacidad de facilitar la atracción de inversiones hacia todos los socios en función del mercado ampliado. Por último, las instituciones regionales funcionan como facilitadoras del consenso entre los Estados y no como entes que obligan a los Estados a hacer cosas que ellos no desean; son creadas por los Estados para ayudarlos a lograr los objetivos establecidos en los tratados fundacionales de los procesos de integración regional.

#### I.1.b) Práctica

La integración regional consiste en un proceso consensual basado en la libre voluntad política de los Estados Miembros manifestada a través de los mecanismos

institucionales, garantizada por la vigencia efectiva de las reglas desarrolladas por esas instituciones, y por el interés común de los participantes en lograr los objetivos propuestos. Un proceso de este tipo requiere entonces que los Estados Miembros tengan la capacidad de definir su propio interés nacional y que a su vez creen mecanismos institucionales cuyas funciones les permitan concertar dichos intereses (Peña 1968). En la práctica, es posible realizar una tipología de las funciones, tareas y órganos de los mecanismos institucionales de los procesos de integración regional.

Las funciones que desempeñan estos mecanismos institucionales para contribuir con el logro de los objetivos de los procesos de integración son esencialmente: la concertación de intereses nacionales; la formulación de decisiones comunes; la ejecución de decisiones comunes; y el aseguramiento jurídico de la aplicación de decisiones comunes.

Una primera función de los mecanismos institucionales consiste en permitir la definición de un interés común sobre la base de la concertación de los intereses nacionales de los Estados Miembros. De esta manera se elaboran proyectos de decisión consensuados entre los Estados Miembros orientados al logro de los objetivos del proceso de integración. Cuanto mayor sea el conflicto entre los intereses en juego, mayor será la necesidad de que quien concierte dichos intereses en un proyecto final no sea uno de los interesados, sino un tercero que goce de prestigio e independencia de juicio. Esta figura debe proponer fórmulas de compatibilización que permitan maximizar los efectos de las decisiones e función de los objetivos del proceso de integración sin contrariar o forzar la voluntad nacional de ninguna de las partes.

Una segunda función se basa en la formulación de decisiones comunes que reflejan la concertación de los intereses, que adopta una forma jurídica determinada y produce efectos jurídicos también determinados. Asimismo, las distintas categorías de decisiones a las que se puede llegar en un proceso de integración pueden dar lugar a una distribución de competencias entre distintos órganos y al establecimiento de distintos tipos de votación para cada caso como es el caso de la Comunidad Europea<sup>10</sup>.

Estas dos primeras funciones requieren por parte de los órganos la realización de tareas de información e investigación, y de identificación de problemas comunes (Cohen 1980). La primera tarea reside en recopilar y procesar información en el área o campo de actividad de la institución de manera de reducir costos y aplicar una perspectiva distinta pero que conjugue los intereses nacionales de los Estados Miembros. La segunda tarea requiere de personal con destreza en el campo específico de manera que se logren

---

<sup>10</sup> El Tratado de Roma no establece un solo procedimiento de decisión sino que en cada caso en que un artículo prevé la adopción de una decisión, determina el plazo en que se ésta será adoptada, su procedimiento de adopción, y la forma jurídica que revestirá.

identificar problemas y soluciones comunes de beneficio mutuo para los participantes. Dado que la interdependencia encierra beneficios y también costos, y que las medidas conjuntas no siempre reportan los mismos beneficios para todos los participantes es necesario que las soluciones sean negociadas. Esta función requiere que las instituciones tengan alguna capacidad de proponer la adopción de tales soluciones.

Otras dos funciones que presenta el mecanismo institucional tienen que ver con hacer posible la ejecución de las decisiones comunes, y con asegurar jurídicamente la aplicación de las voluntades concretadas. Esto implica que no debe partirse de una posición muy rígida teniendo en cuenta que pueden cambiar las condiciones básicas que permitieron alcanzar el consenso de manera tal que las instituciones tengan flexibilidad para encontrar soluciones también consensuales para que se cumplan los compromisos, o para modificarlos de manera que se acomoden a los cambios de circunstancias que expliquen el incumplimiento (Cohen 1980).

Por otro lado, el cumplimiento de las funciones arriba mencionadas da lugar a la constitución de distintos tipos de órganos dentro del mecanismo institucional que presentan características particulares. Para facilitar la concertación de los intereses expresados allí existen órganos unipersonales o colegiados como los Secretariados, cuya capacidad de concertación para cumplir su función depende del grado de independencia con respecto a los Estados Miembros, del prestigio de su personal, de los recursos técnicos y financieros que disponga, y de una conexión eficaz con los Estados Miembros para percibir los intereses nacionales. Asimismo, existen órganos en los que los Estados Miembros expresan y defienden sus intereses nacionales en la preparación de las decisiones del proceso de integración como Consejos de Ministros, Comités de Representantes de un nivel jerárquico inferior, y Comités especializados.<sup>11</sup>

La función de decidir recae generalmente en un órgano compuesto por representantes directos de los Estados Miembros en los que es necesaria la unanimidad, o que existe la posibilidad del veto, o mediante una distribución de competencias entre órganos que apliquen distintos tipos de votación según sea la categoría de la decisión que se adopta, pero de tal forma que se asegure siempre el control último de las decisiones por parte de los Estados Miembros.

En el caso de la función de ejecutar las decisiones comunes adoptadas, los órganos en cuestión varían según los procesos de integración; por ejemplo en la Unión Europea la Comisión es el órgano ejecutivo, en el MERCOSUR es el GMC, y en la CAN es la SGCAN. Por último, para realizar la función de asegurar jurídicamente el

---

<sup>11</sup> En algunos casos los Parlamentos Regionales también participan en la formulación de decisiones comunes como en el caso europeo (Malamud y de Sousa 2004).

cumplimiento de las decisiones comunes existen órganos como Cortes o Tribunales Regionales (permanentes o *ad hoc*).

**Tabla 1: Tipología de funciones, tareas y órganos del mecanismo institucional**

<b>Funciones del mecanismo institucional</b>	<b>Tareas</b>	<b>Órganos</b>
Concertación de intereses nacionales	Información e investigación	Secretariados
Formulación de decisiones comunes	Identificación de problemas comunes	Consejos de Ministros Comités de Representantes Comités Especializados
Ejecución de decisiones comunes		
Asegurar jurídicamente la aplicación de decisiones comunes		Cortes o Tribunales Regionales

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, todos los órganos del mecanismo institucional deben cumplir con ciertos requisitos generales para lograr un efectivo cumplimiento de las funciones. Estos requisitos se refieren a la adaptabilidad para adecuar su funcionamiento a las condiciones cambiantes del proceso; a la autonomía frente a las presiones externas a las que puede estar sometida una institución (principalmente en cuestiones relacionadas con su financiamiento y con los recursos humanos e informáticos); y a la complejidad y coordinación, dependiendo su existencia de la realización de un objetivo simple o limitado; y participación, encontrando apoyo en el mayor número de sectores sociales posible como fuente a su autonomía (Cohen 1980).

En resumen, en un proceso consensual entre naciones como es el de la integración regional, los mecanismos institucionales presentan cuatro funciones fundamentales que son: permitir la concertación de los intereses nacionales para definir sobre su base un interés común; formular decisiones que reflejen dicha concertación; hacer posible su ejecución; y asegurar jurídicamente la aplicación de las voluntades concertadas. En particular, para el cumplimiento de las funciones de concertación y formulación de decisiones se constituyen tres tipos de órganos: aquellos donde se expresan y defienden los intereses nacionales de los Estados Miembros; aquellos que

facilitan la concertación de los intereses nacionales (los Secretariados); y aquellos compuestos por representantes de las administraciones nacionales que tienen el poder de la decisión.

## I.2) 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>12</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).

Como se mencionó arriba, los Secretariados actúan como mecanismo articulador 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.

---

<sup>12</sup> 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.

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>13</sup>

En referencia a los recursos humanos, los secretariados se componen por funcionarios independientes con reconocida trayectoria que son nombrados por los gobiernos en 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 con la función de facilitación que tienen los favorece la transparencia y ayuda a generar una imagen de “seriedad” en el mismo al poner a disposición de quienes lo deseen, toda la información sobre el proceso en cuestión.<sup>14</sup> Por otro lado, la disponibilidad de herramientas como la video conferencia 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,

---

<sup>13</sup> Para el estudio de los órganos comunes a partir una “perspectiva fiscal” ver De Lombaerde y Costea (2006).

<sup>14</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.

la atribución ejecutiva radica en la capacidad de ejecutar o mandar acciones determinadas.<sup>15</sup>

**Tabla 2: 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 video conferencia	Administrativas; Técnicas; Propositivas; Ejecutivas

Fuente: Elaboración propia.

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>16</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 como así 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

<sup>15</sup> Esta es una categorización propia confeccionada a partir de la comparación de Secretariados de distintos procesos de integración (Filadoro 2005).

<sup>16</sup> Esta definición también es propia.

en cuenta en la toma de decisiones a nivel regional, enfrentando también el riesgo de quedar en la irrelevancia.<sup>17</sup>

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 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

---

<sup>17</sup> En este sentido, desde la perspectiva de gerencia pública de la integración regional, Les Metcalfe (1989) menciona cuatro “estilos gerenciales para la integración” que les 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 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 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 la búsqueda de una Zona de Elección Efectiva por medio 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.

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 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 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 3: 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.3) Enfoque

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 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 supranacionalismo 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 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.

## CAPÍTULO II: MERCOSUR y CAN

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

Tanto el MERCOSUR como la CAN tienen objetivos similares; sin embargo, al analizar los documentos fundacionales de cada proceso de integración surgen algunos contrastes en cada proceso de integración entorno a estos objetivos.

Los objetivos del proceso de integración del MERCOSUR se plasmaron en la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 y luego en el Protocolo de Ouro Preto de 1994. El Tratado de Asunción tenía como objetivos la creación de un mercado común y la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra entre los Estados Miembros a partir del 1 de enero de 1995. Los instrumentos centrales para alcanzar estos objetivos eran un Programa de Liberación Comercial para ser concluido el 31 de diciembre de 1994; la aprobación de un Arancel Externo Común (AEC) al 1 de enero de 1995; la coordinación de la política macroeconómica; y la adopción de acuerdos sectoriales para profundizar y acelerar la liberación de flujos de comercio intra regional (artículo 5 del Tratado de Asunción).

En diciembre de 1994, los Estados Miembros firmaron el Protocolo de Ouro Preto que estableció una estructura institucional teniendo en cuenta el objetivo de la puesta en funcionamiento de una unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común. Según el calendario establecido, hacia el año 2001 debería estar implementado un AEC<sup>18</sup>, y todas las excepciones transitorias ser eliminadas. Para el tratamiento de los productos sensibles, se estableció un Régimen de Adecuación Final con un calendario para lograr el libre comercio intra regional hacia fines de la década. Estos objetivos planteados se enmarcaron en una serie de iniciativas unilaterales para la liberación comercial que comenzaron a producirse en Argentina y Brasil a mediados de la década de 1980 y que se aceleraron a principios de la siguiente.<sup>19</sup>

En el caso de la CAN, los objetivos del proceso de integración fueron plasmados en el Acuerdo de Cartagena –también denominado Pacto Andino- firmado el 26 de mayo de 1969, en el Protocolo de Trujillo de marzo de 1996 y en el Protocolo de Sucre firmado el 25 de junio de 1997. Este proceso tiene como objetivos generales promover el desarrollo de los Estados Miembros en condiciones de equidad, acelerar el crecimiento

---

<sup>18</sup> Fue adoptado en diciembre de 1994 y estaba fuertemente influenciado por la estructura arancelaria de Brasil, en combinación con excepciones transitorias para acomodar las producciones nacionales y las estructuras de protección divergentes.

<sup>19</sup> El MERCOSUR tiene como antecedente inmediato el Programa de Intercambio y Cooperación Económica firmado entre Argentina y Brasil en 1986 y el Acta de Buenos Aires en 1990.

por medio de la integración y la cooperación económica y social, impulsar la participación en el proceso de integración regional con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano, y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes.<sup>20</sup>

En julio de 2004, en la Cumbre de Quito los Estados Miembros acordaron profundizar la integración comercial a partir del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el progreso hacia el mercado común. En ese mismo año la Comisión de la CAN, frente a la voluntad de algunos Estados Miembros de negociar tratados de libre comercio con Estados Unidos, elaboró la Decisión 598 que autoriza a los Estados Miembros a realizar negociaciones de carácter bilateral en caso de que no sea posible negociar comunitariamente, preservando el ordenamiento jurídico andino en las relaciones comerciales entre los Estados Miembros de la CAN para evitar una perforación mayor a la existente en el AEC. Por último, en marzo de 2005 se adoptó un Plan de Trabajo que establece acciones para alcanzar progresos sustantivos en la libre circulación de bienes y servicios, la unión aduanera, el fortalecimiento del sistema jurídico-institucional, un plan conjunto de inversión y desarrollo productivo, así como la puesta en marcha de programas de apoyo a Bolivia y de colaboración con Ecuador.

Resumiendo, 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>21</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 abajo, a la diferencia en ambos casos sobre los mecanismos institucionales elegidos para el cumplimiento de los mismos.

---

<sup>20</sup> El Acuerdo de Cartagena menciona entre otras medidas y mecanismos: la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980; un Arancel Externo Común; Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios; Integración física.

<sup>21</sup> 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 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.

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento de los objetivos establecidos, existen diferencias entre los dos procesos de integración analizados. 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. Se encuentran en distintas etapas de negociación varios componentes de la política comercial común entre los que se destacan: la clasificación de las mercaderías comunes; la valoración en aduanas; las reglas de defensa comercial comunes (antidumping, antisubsidios y salvaguardas); y regímenes especiales de comercio armonizado. Además se registraron algunos avances sobre el régimen de origen, compras gubernamentales, negociación en el sector servicios, y en la eliminación del doble cobro del AEC entre otras cosas (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>22</sup> además de la armonización de políticas en temas como la nomenclatura arancelaria común, las normas sobre origen, valoración aduanera, el régimen sobre propiedad intelectual, y el régimen común de inversiones (Lloreda Ricaurte 1998, Bustamante 2004, INTAL 2005) Se han presentado dificultades para establecer una unión aduanera debido, entre otras cosas, a que el mercado subregional es aun 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).

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

---

<sup>22</sup> Venezuela se retiró de la CAN en 2006 pero mantendrá las preferencias arancelarias adquiridas por un periodo de 5 años.

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).

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 entorno 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.

El Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto de 1994 definieron la estructura institucional básica del MERCOSUR<sup>23</sup>, estableciendo órganos que toman decisiones por consenso.<sup>24</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.

El CMC (integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía) es el órgano superior encargado de la conducción política del proceso de

---

<sup>23</sup> El Protocolo de Brasilia de 1992 estableció un mecanismo de solución de controversias que fue modificado por el Protocolo de Olivos de 2002.

<sup>24</sup> La implementación de las decisiones se confiere a las administraciones nacionales de los Estados Miembros.

integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos por el Tratado de Asunción.<sup>25</sup> Se pronuncia mediante *decisiones*.

El GMC (compuesto por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía y del Banco Central) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR encargado de implementar las decisiones del CMC. Organiza el trabajo técnico necesario para la formación del mercado común por medio de los Subgrupos de Trabajo.<sup>26</sup> Se pronuncia mediante *resoluciones*.

La CCM fue creada por el Protocolo de Ouro Preto de 1994 para hacer frente a los problemas relacionados con el comercio intrazona y para implementar los instrumentos de la política comercial común. La CCM es asistida por Comités Técnicos<sup>27</sup> y se pronuncia mediante *directivas*.

La CPC es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Miembros; le compete la actividad legislativa conducente a la internalización de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. También colabora en la armonización de las legislaciones en función de los requerimientos del avance del proceso de integración.

El FCES reúne nueve miembros de cada Estado Miembro representando sectores empresarios, trabajadores y consumidores. El FCES ha sido más un vehículo de comunicación de decisiones adoptadas por los órganos del MERCOSUR que un instrumento de preparación de las mismas.

Finalmente, la Secretaría del MERCOSUR tiene una sede permanente<sup>28</sup> en Montevideo, Uruguay. Luego de su transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica incorporó la atribución técnica, además de la atribución administrativa original. Tiene el objetivo de brindar asistencia técnica a partir de una perspectiva común, para contribuir con la consolidación del MERCOSUR. También interviene en el proceso de incorporación normativa y en el mecanismo de solución de controversias.

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

---

<sup>25</sup> El tratado estableció cuatro instrumentos con el objetivo de crear un mercado común: un programa de liberalización comercial, un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales.

<sup>26</sup> Los Subgrupos de Trabajo son: Comunicaciones; Aspectos Institucionales; Reglamentos Técnicos y Evaluación de Conformidad; Asuntos Financieros; Transportes; Medio Ambiente; Industria; Agricultura; Energía y Minería; Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; Salud; Inversiones; Comercio Electrónico; y Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial.

<sup>27</sup> Los Comités Técnicos son: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; Asuntos Aduaneros; Normas y Disciplinas Comerciales; Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad; Defensa de la Competencia; Defensa del Consumidor; y Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias.

<sup>28</sup> La SM y el nuevo Tribunal Permanente del MERCOSUR en Asunción (Paraguay) son los dos únicos órganos con una sede permanente. La CRPM y el Parlamento del MEROCUSR también tienen su sede en el edificio MERCOSUR en Montevideo (Uruguay).

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>29</sup>

La CRPM (formada por un Presidente y por Embajadores representantes de los Estados Miembros del MERCOSUR) tiene el objetivo de asistir al CMC y a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR. También presenta iniciativas al CMC sobre materias relativas al proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común.

El TPR está integrado por cinco Árbitros de disponibilidad permanente (un por cada país, más un quinto Árbitro elegido por unanimidad entre los Estados Miembros) y sus facultades radican, entre otras, en dictar medidas provisionales, actuar como Tribunal de Revisión y como instancia única por acuerdo de Partes, y evacuar opiniones consultivas.

Por último, el Parlamento del MERCOSUR fue constituido en diciembre de 2006, es el órgano representativo de los intereses de los ciudadanos de los Estados Miembros del MERCOSUR, y actúa en diferentes temáticas, según la competencia de cada una de sus diez comisiones<sup>30</sup>. Está integrado por 18 diputados de cada Estado Miembro; los representantes regionales fueron elegidos entre los integrantes de los parlamentos nacionales y a partir de 2010 será escogidos por sufragio directo.

En resumen, 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.

---

<sup>29</sup> También se crearon el Instituto MERCOSUR de Formación, el Instituto Social del MERCOSUR, y el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho.

<sup>30</sup> Las comisiones son: Asuntos Jurídicos e Institucionales; Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social. Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; Ciudadanía y Derechos Humanos; Asuntos Internos, Seguridad y Defensa; Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; y Presupuesto y Asuntos Internos.

**Tabla 4: Estructura institucional del MERCOSUR**

<b>Funciones del mecanismo institucional</b>	<b>Órgano</b>
Concertación de intereses nacionales	Grupo Mercado Común CRPM <b>Secretaría del MERCOSUR</b>
Formulación de decisiones comunes	Consejo del Mercado Común Grupo Mercado Común Comisión de Comercio del MERCOSUR Parlamento del MERCOSUR
Ejecución de decisiones comunes	Grupo Mercado Común
Asegurar jurídicamente la aplicación de decisiones comunes	Tribunal Permanente de Revisión

Fuente: Elaboración propia

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).

El Consejo Presidencial Andino está constituido por los presidentes de los países miembros. Es el máximo órgano del sistema andino y emite directrices que deben ser instrumentadas por los socios o por las otras instituciones del sistema. Se reúne en forma ordinaria una vez al año y en la práctica realiza reuniones extraordinarias con frecuencia.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está constituido por los cancilleres de los Estados Miembros; puede emitir *Declaraciones* y *Decisiones*, teniendo estas últimas carácter de normas jurídicas en el ordenamiento comunitario.

La Comisión es el órgano normativo y está compuesta por los ministros de Comercio de los Estados Miembros. El Protocolo de Trujillo creó la figura de la Comisión Ampliada que puede reunirse con la presencia adicional de otros ministros para el tratamiento de temas sectoriales.

La Secretaría General es el órgano ejecutivo y reemplaza con mayores atribuciones y responsabilidades al órgano técnico anterior que era la Junta del Acuerdo

de Cartagena. Está a cargo de un Secretario General y cuenta además con tres directores generales. Se expresa a través de *Resoluciones*.

El Parlamento Andino es el órgano deliberante que representa a los pueblos de la CAN; estaba compuesto por 25 parlamentarios (5 miembros por cada Estado Miembro) y tras el retiro de Venezuela de la CAN esta cantidad se redujo a 20. La elección de los representantes puede darse por designación del Parlamento de cada Estado Miembro o por elección directa (Colombia, Ecuador y Perú ya tuvieron elecciones directas para elegir a sus representantes pero no en el caso de Bolivia). Sus funciones son participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas de interés común. También se encarga de promover la armonización de las legislaciones de los Estados Miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países andinos y de terceros países.<sup>31</sup>

El Tribunal de Justicia Andino con sede en Quito, Ecuador, es el órgano jurisdiccional integrado por cuatro magistrados representantes de cada uno de los Estados Miembros, con competencia territorial en los cuatro países. Controla la legalidad de las normas comunitarias mediante la acción de nulidad, interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la CAN para asegurar la aplicación uniforme en el territorio de los Estados Miembros y dirime las controversias.

**Tabla 5: Estructura institucional de la CAN**

<b>Funciones del mecanismo institucional</b>	<b>Órgano</b>
Concertación de intereses nacionales	<b>Secretaría General de la CAN</b>
Formulación de decisiones comunes	Consejo Presidencial Andino Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores Comisión de la Comunidad Andina Parlamento Andino
Ejecución de decisiones comunes	<b>Secretaría General de la CAN</b>
Asegurar jurídicamente la aplicación de decisiones comunes	Tribunal Andino de Justicia

Fuente: Elaboración propia

<sup>31</sup> Las cinco Comisiones del Parlamento Andino son: Política Exterior y Relaciones Parlamentarias; Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicaciones; Seguridad Regional y Desarrollo Sustentable; Asuntos Económicos, de Control, Presupuesto y Turismo; Asuntos Sociales y Desarrollo Humano; y Ética y Acreditaciones.

A esta estructura institucional básica se suman otros órganos encargados de diferentes temas como el Consejo Consultivo Empresarial y 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).

El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral son órganos consultivos del Sistema Andino de Integración integradas por delegados de las organizaciones empresariales y por delegados de las organizaciones del sector laboral de cada uno de los Estados Miembros respectivamente. Ambos emiten opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la SGCAN, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, sobre los programas o actividades del proceso de integración que sean de su interés.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es una institución financiera multilateral que apoya el desarrollo sostenible de sus países accionistas<sup>32</sup> y la integración regional; atiende tanto al sector público como al privado suministrando productos y servicios financieros múltiples. Está constituida por los gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras y empresas públicas y privadas; en sus políticas integra las variables sociales y ambientales e incluye en sus operaciones criterios de ecoeficiencia y sostenibilidad.

El Fondo Latinoamericano de Reservas es otra institución financiera, constituida por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, que tiene como objetivo acudir en apoyo de las balanzas de pago de los Estados Miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros. También contribuye con la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Estados, y con la mejora de las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países andinos.

Finalmente, la Universidad Andina Simón Bolívar, con sede central en la ciudad de Sucre (Bolivia), es la institución del Sistema Andino de Integración dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y la prestación de servicios, así como el fomento de la cooperación y coordinación entre las universidades de la región.

En resumen, en el 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

---

<sup>32</sup> Sus principales accionistas son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y, además, cuenta entre sus socios a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y 15 bancos privados de la región.

primacía sobre el derecho comunitario. Además, el Sistema Andino de Integración cuenta con otras instituciones comunitarias que tienen funciones consultivas y cuyas funciones las involucran con los sectores empresarial, laboral, financiero y universitario.

A pesar de las diferencias en el tipo de mecanismos institucionales desarrollados en el MERCOSUR y en la CAN, es importante mencionar, tal como señala un trabajo realizado en conjunto por las Secretarías de ALADI, CAN y MERCOSUR (2006), que existen “órganos espejos” en ambos procesos de integración. Este informe hace referencia a las Secretarías del MERCOSUR y la de la CAN como órganos espejos en cuanto a sus competencias particulares referidas al papel que estos dos órganos desempeñan en la incorporación de las normas y en la publicidad de Actas y Normas. Además de las competencias particulares, otra semejanza radica en que ambos se denominan “Secretarías”, están formados por funcionarios independientes de los Estados Miembros, y tienen el objetivo de identificar los intereses comunes de los procesos de integración.

En cuanto a las competencias generales, el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR tiene como “órganos espejo” en la CAN al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión; y el Grupo Mercado Común del MERCOSUR tiene como “órganos espejo” a la Comisión y a la Secretaría General de la CAN. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en el MERCOSUR, la Secretaría de la CAN tiene formalmente establecida una participación en la toma de decisiones a nivel regional (junto a los órganos formados por representantes de los Estados Miembros del proceso de integración regional).

**Tabla 6: Órganos Espejo en el MERCOSUR y la CAN según competencias generales**

MERCOSUR	CAN
Consejo del Mercado Común	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores Comisión de la Comunidad Andina
Grupo Mercado Común	Comisión de la Comunidad Andina <b>Secretaría General</b>

Fuente: Secretarías de ALADI, CAN y MERCOSUR (2006)

Por otro lado, también se observan algunos contrastes entorno 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 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>33</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, los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN coinciden en el objetivo de desarrollar instrumentos para implementar una unión aduanera y eventualmente establecer un mercado común entre sus miembros. A pesar de tener objetivos similares, los mecanismos institucionales establecidos en cada caso presentan marcadas diferencias. La función de concertación de intereses nacionales recae en una Secretaría tanto en el MERCOSUR como en la CAN, pero no ocurre lo mismo con el resto de las funciones del mecanismo institucional. En el MERCOSUR formulación y ejecución de decisiones comunes recae en órganos que tienen un formato intergubernamental; mientras que en la CAN conviven órganos de tipo intergubernamental con órganos de tipo comunitario entre los que se destaca la SGCAN que cumple la función de ejecución de las decisiones comunes. Además, 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 que son aprobadas por los órganos con capacidad de decisión y son directamente aplicables en los Estados Miembros.

---

<sup>33</sup> 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 (Metcalf 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 momento fundacional del MERCOSUR como en el Grupo Andino (actual CAN), el grado de interdependencia económica era relativamente bajo, incluso marginal. Asimismo, se observan cuadros de baja asimetría con concentración multipolar o bipolar en el MERCOSUR, y en cierta medida, en la CAN. Cuando el grado de interdependencia en el momento fundacional es bajo, la asociación voluntaria entre naciones independientes estará dirigida a crear condiciones para una creciente interdependencia, y a administrarla de tal forma que en ella predominen los intereses comunes frente a los factores que tienden hacia la fragmentación y el conflicto.

En el MERCOSUR, la fuerte marginalidad relativa que se observa en sus inicios, al menos en el caso de la Argentina y del Brasil, también condiciona los requerimientos institucionales de la integración y permite explicar los alcances modestos que tuvo su arquitectura institucional (Peña 1993). En contraste, en la CAN, a pesar de estar compuesta por socios que tienen disparidades en el poder relativo que cada uno presenta (menores que en el caso del MERCOSUR), los Estados Miembros lograron establecer instituciones más fuertes.

Puntualmente, en el MERCOSUR las asimetrías estructurales de sus miembros y las condiciones domésticas que prevalecieron en la región (reforma del modelo de desarrollo basado en el proteccionismo y en la expansión del Estado, y renuencia a resignar autonomía en el desarrollo de las políticas domésticas, salvo como un mecanismo de *lock-in* para la liberación comercial) contribuyeron a la adopción de mecanismos automáticos para asegurar la liberación comercial (liberando así el proceso de presiones domésticas), y al desarrollo de un diseño institucional “blando” que no implicaba una sesión significativa de competencias nacionales (Bouzas, Da Motta Veiga y Torrent 2002).

El desarrollo de este modelo institucional se debe a que los Estados Miembros han sido renuentes frente a cualquier tipo de arreglo institucional que pueda restringir su soberanía. Se intentó prevenir el aislamiento de los órganos decisorios de las administraciones nacionales, teniendo en cuenta la experiencia previa de los intentos integracionistas latinoamericanos como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) -donde una burocracia disociada de los Estados Miembros realizaba acuerdos y producía legislación cuya implementación sería casi nula en el nivel nacional. En este

sentido, la naturaleza exclusivamente intergubernamental de los órganos del MERCOSUR, tuvo como propósito evitar el aislamiento de quienes toman las decisiones respecto de aquellos que deben implementarlas.

Los requisitos institucionales de los objetivos planteados para esta etapa fueron mínimos ya que el proceso se basó en el Programa de Liberación Comercial que facilitó las negociaciones debido a su carácter automático, lineal y generalizado. En este período los flujos de comercio intra-regional (particularmente de bienes industriales) tuvieron un aumento considerable. No obstante, el aumento en la interdependencia económica no logró alterar la asimetría en las relaciones de interdependencia económica derivada, a su vez, de las diferencias en el tamaño de las economías de sus Estados Miembros.

Este modelo institucional otorgó flexibilidad a los países para llegar a consenso para poder avanzar en las negociaciones (Bouzas y Soltz 2001). Sin embargo, a medida que se fue profundizando el proceso y complejizando los temas de agenda, la estructura institucional empezó a mostrar deficiencias, ya que se fueron dejando temas pendientes y no se logró la implementación y el cumplimiento de todos los compromisos asumidos. La inclusión de nuevos temas, empeoró esta situación ya que a las cuestiones todavía pendientes como el doble cobro de arancel y la consolidación de la unión aduanera, entre otras, se sumaron aspectos mucho más complejos no relacionados con el comercio y que demandan una mayor institucionalización que la que cuenta el MERCOSUR. Entonces la flexibilidad inicial, en este momento se convierte en un freno, ya que la estructura institucional no genera las condiciones para el cumplimiento de los compromisos, es decir, se ve sobrepasada por los objetivos. Es decir, el tratamiento de temas no relacionados directamente con el comercio, requiere de una institucionalización mayor (como en la CAN) que la que cuenta el MERCOSUR, ya que por lo general se pretende preservar el control interno de las normas y legislaciones referentes a dichos temas.

En resumen, las condiciones de oferta y demanda para el establecimiento de instituciones regionales en el MERCOSUR 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. 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. 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 de Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), desarrollando un esquema de integración que fue el más amplio hasta entonces realizado en el Tercer Mundo (Mace 1988). Descontentos con la posición a favor del *laissez faire* de los Estados más desarrollados, Brasil, Argentina y México, un grupo de Estados “medianos” liderados por Chile, Colombia y Venezuela, junto con algunos de los menos desarrollados, Bolivia y Ecuador, decidieron realizar su propio proceso de integración. Los Estados Miembros buscaban la liberalización del comercio interregional y la planificación industrial intra regional y para ello crearon mecanismos institucionales muy ambiciosos, junto con un programa extensivo para el tratamiento especial de los miembros menos desarrollados.

El proceso de integración andino puede dividirse en tres periodos en los cuales los Estados Miembros produjeron distintos avances y retrocesos institucionales (Malamud 2005). Un primer periodo de progreso entre 1969 y 1973 donde el mercado regional alcanzó un crecimiento de un promedio anual de 25 %. Un largo periodo de crisis y estancamiento entre 1973 y 1987/89 caracterizado por dificultades para superar las diferencias entre las estructuras productivas y las políticas económicas de sus miembros, crisis económica que reavivó medidas proteccionistas (generando un retroceso considerable en el comercio y erosionando la voluntad política necesaria para impulsar la integración). Y un periodo de relanzamiento del proceso acompañado por la revitalización de la integración regional donde la liberación entre los socios pasó a considerarse correlativa a la apertura general hacia el exterior.

Las dos últimas etapas no fueron homogéneas: mientras que el fracaso aparente de la primera cubrió un amplio proceso de desarrollo de instituciones fuertes, el aparente éxito del último período presentó una seria crisis entre 1991 y 1994 con quiebres democráticos e incluso guerra entre dos de sus Estados Miembros (Malamud 2005). Desde sus inicios, esos mecanismos institucionales fueron los más amplios y formalmente profundos de toda América Latina. A pesar de esta alta institucionalización formal y del compromiso de establecer un mercado común para el año 2005, los países andinos no han logrado consolidar una zona de paz, estabilidad y desarrollo. Como resultado, algunos países han optado por negociar acuerdos complementarios con terceros países o regiones –por ejemplo Colombia y Venezuela con México, y Bolivia y Perú con el MERCOSUR. Por consiguiente, las instituciones regionales se han visto debilitadas y la interdependencia regional detuvo su expansión.

En relación con los mecanismos institucionales elegidos, 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). Frente a este problema hubo una doble reacción de Estados Unidos y Europa: el primero a través del Sistema de Preferencias Andino que buscaba fomentar el comercio legal; y el segundo, con un sistema similar pero buscaban un interlocutor, por lo que ofrecieron entonces apoyo a la institucionalización. Sumado a ello, en el proceso andino, no existe un Estado Miembro con un peso relativo tan importante como Brasil que le hace ser naturalmente refractario a la institucionalización.

Resumiendo, 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 instituciones más elaborados y rígidos que luego debieron ser flexibilizados para continuar con el proceso de integración.

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

Este capítulo realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de la contribución de los Secretariados en los procesos de integración regional. Este análisis se realiza a través del contraste entre las normas adoptadas por los órganos con capacidad de decisión (CMC, GMC y CCM en el MERCOSUR; y la CA, el CAMRE y la SGCAN en la CAN) con los trabajos elaborados por las Secretarías del MERCOSUR y la CAN.

En relación con las normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión, en el MERCOSUR, el CMC se expresa mediante *Decisiones*, el GMC mediante *Resoluciones*, y la CCM mediante *Directivas*; y en la CAN, la CA y el CAMRE se expresan mediante *Decisiones*, y la SGCAN mediante *Resoluciones*.

Los trabajos elaborados por los Secretariados también tienen diferente denominación. La SM emite informes técnicos (que implican consultas, informes técnicos *strictu sensu*, relevamientos elevamientos, documentos de trabajo, y ayudas memoria), controles de consistencia jurídica, informes semestrales, programas de estudio, y documentos de trabajo conjunto con otros organismos internacionales. Mientras que la SGCAN, se expresa mediante documentos de trabajo (que implican ayudas memoria, informes, propuestas, programas de trabajo, anteproyectos de Resolución, entre otros), documentos informativos (que también contienen informes, comunicados, declaraciones, conclusiones de reuniones, memorandos, y programas de acción entre otros), documentos estadísticos (que involucran indicadores mensuales, índice de precios al consumidor armonizado, y estadísticas de comercio), y actas de reuniones.

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 relacionadas con *el establecimiento de una unión aduanera* referidas 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 este sentido, tanto en el MERCOSUR como en la CAN, se observan temas sobre los cuales se produjeron trabajos y normas, temas sobre los que se produjeron trabajos pero no normas, y temas sobre los que se produjeron normas pero no trabajos.

### III.1) Normas elaboradas en el MERCOSUR y la CAN

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 capacidad de decisión en cada proceso teniendo en cuenta la cantidad así como las cuestiones que éstas contemplan.

En 2003 el CMC emitió 41 normas; en 2004, 55 normas; en 2005, 40 normas; y en 2006, 38 normas, contabilizando un total de 174 normas en el periodo entre 2003 y 2006. Asimismo, en 2003 el GMC emitió 54 normas; en 2004, 41 normas; en 2005, 66 normas; y en 2006, 69 normas, contabilizando un total de 230 normas en el periodo entre 2003 y 2006. Por último, en 2003 la CCM emitió 8 normas; en 2004, 6 normas; en 2005, 9 normas; y en 2006, 12 normas, contabilizando un total de 35 normas en el periodo entre 2003 y 2006. Es decir, todos los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR emitieron un total de 442 normas entre 2003 y 2006.

En 2003 la CA y el CAMRE emitieron 40 normas; en 2004, 27 normas; en 2005, 23 normas; y en 2006, 30 normas, contabilizando un total de 120 normas en el periodo entre 2003 y 2006. Por otro lado, en 2003 la SGCAN emitió 105 normas; en 2004, 99 normas; en 2005, 91 normas; y en 2006, 96 normas, contabilizando un total de 391 normas en el periodo entre 2003 y 2006.<sup>34</sup> En total, todos los órganos con capacidad de decisión de la CAN emitieron 511 normas.

En síntesis, tomando el total de normas elaboradas entre 2003 y 2006 en cada proceso por los órganos con capacidad de decisión se observa que en la CAN se desarrolló una mayor cantidad de normas que en el MERCOSUR para el mismo periodo.

**Tabla 7: Total de normas elaboradas en el MERCOSUR y la CAN**

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

<sup>34</sup> La SGCAN como órgano ejecutivo del proceso andino emitió en ese periodo 391 Resoluciones (la Resolución 687 fue la primera de 2003 y la Resolución 1077 fue la última de 2006).

En relación a los temas sobre los cuales se elaboraron las normas (ver Anexo 1), puede observarse que las normas del periodo 2003-2006 creadas por los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR y de la CAN referidas tanto a cuestiones institucionales como al establecimiento de una unión aduanera resultan bastante similares ya que tienen que ver con el funcionamiento de la estructura institucional de los procesos de integración y con la implementación de un AEC.

Con respecto a los “otros temas” también pueden señalarse similitudes en las normas elaboradas en ambos procesos de integración en temas como la salud, la educación, los consumidores, y el agro. Sin embargo, vale la pena mencionar que es mayor el número de temas de las normas referidas a esta categoría en la CAN que en el MERCOSUR. En el MERCOSUR, el CMC y el GMC emitieron entre 2003 y 2006 normas sobre salud, empleo, comunicaciones, educación, biotecnología, agro, combustibles, telefonía, alimentos, cine, veterinaria, trabajo infantil, productos cosméticos, consumidores, cultura, medio ambiente, turismo, fiebre aftosa y gripe aviar.<sup>35</sup> Mientras que el CAMRE y la CA emitieron en el mismo período normas sobre consumidores, sanidad, salud, desarrollo rural, seguridad social, migraciones, armas, estadísticas, educación, transporte aéreo, transporte terrestre, transporte acuático, derechos humanos, seguridad, prevención de desastres, seguridad en el trabajo, desarrollo social, agro, desarrollo sostenible, sistema satelital, tráfico de armas, telecomunicaciones, índice de precios, cuentas nacionales, y fiebre aftosa, entre otros.

Finalmente, 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.

## III.2) MERCOSUR

### III.2.a) Trabajos realizados por la Secretaría del MERCOSUR

La SM elaboró durante el período comprendido entre octubre de 2003 y julio de 2006 diversos trabajos que acompañaron las normas emitidas por el CMC, GMC y la

---

<sup>35</sup> La CCM no desarrolló normas sobre “otros temas” porque, como se mencionó antes, este órgano fue creado para hacer frente a los problemas relacionados con el comercio intrazona y para implementar los instrumentos de la política comercial común.

CCM. Estos trabajos estuvieron enfocados principalmente en temas institucionales y en temas referidos al establecimiento de una UA, y en menor medida a “otros temas” (ver Anexo 2).

Los trabajos desarrollados sobre temas institucionales estuvieron principalmente relacionados con distintos aspectos de la normativa MERCOSUR. Se destaca el control de consistencia jurídica de las Resoluciones del GMC y las Decisiones del CMC, la protocolización en ALADI del Régimen de Origen del MERCOSUR, algunos trabajos sobre cuestiones jurídicas como el traslado de condenados, y el seguimiento y estudio de: la aplicación de la normativa MERCOSUR y su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, la normativa referente a los árbitros del sistema de solución de controversias, y la normativa que debe incorporar o adherir Venezuela para ser Estado Parte. Asimismo, vale la pena mencionar que la SM, a pesar de no tener formalmente voz en las reuniones, ha realizado en el Primer Informe Semestral una serie de propuestas de reforzamiento institucional del proceso de integración, así como una propuesta de lineamientos sobre elaboración, redacción, contenido y estructura de las normas del MERCOSUR.

Los trabajos referidos al establecimiento de una UA tuvieron que ver esencialmente con el perfeccionamiento de la unión aduanera del MERCOSUR: el cumplimiento del AEC, la eliminación del doble cobro del AEC, y la distribución de la renta aduanera. Otros trabajos de esta misma categoría se refieren a la evaluación de conformidad, los reglamentos técnicos, las asimetrías y al FOCEM, la convergencia hacia una ZLC Sudamericana y el desarrollo de la Comunidad Sudamericana, al MERCOSUR y su relación con el marco multilateral de reglas de comercio, y los antecedentes normativos en materia de inversiones y de defensa comercial y de la competencia. Sumado a estos trabajos se destacan las estadísticas de comercio exterior del MERCOSUR con: países como China, Corea, y Canadá.

Finalmente, la SM ha elaborado trabajos sobre “otros temas” entre los que se destacan: medio ambiente, MYPYMES, derechos humanos, cadenas de competitividad agroindustrial, cuestiones laborales y seguridad social, indicadores demográficos y de empleo, educación, el mercado de carnes, petróleo, inversiones extranjeras, el mercado automotriz, el comercio del sector de madera y muebles, el comercio del mercado agrícola regional, y las zonas francas del MERCOSUR. La SM también ha firmado, entre otros, un convenio de cooperación con la Escuela de Derecho de San Pablo de la Fundación Getulio Vargas, y un proyecto de cooperación con el BID para el “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional”.

Complementando estos trabajos sobre temas particulares, los Informes Semestrales de la SM, constituían una publicación encargada de realizar un análisis del proceso de integración del MERCOSUR cada seis meses, abarcando temas institucionales, temas referidos al establecimiento de una UA, y otros temas. Como se mencionó antes, la profundización del proceso de integración del MERCOSUR fue el principal eje del Primer Informe de la SM elaborado en 2004 donde se expusieron con crudeza los problemas de la unión aduanera y de las instituciones y la aplicación de su ordenamiento jurídico, y se esbozaron diferentes escenarios de evolución institucional e integración aduanera y económica para los próximos años. Los ulteriores informes semestrales también hicieron hincapié en aspectos concretos: el Segundo informe estuvo dedicado al diagnóstico y la evaluación (diciembre de 2004); el Tercer informe puso de manifiesto los nexos entre la profundización y la ampliación (junio de 2005); el Cuarto informe resaltó las asimetrías de las economías del MERCOSUR e insistió en la necesidad imperiosa de que se lleven a cabo nuevas políticas comunes para avanzar hacia su convergencia estructural (diciembre de 2005). Finalmente, en el Quinto informe, de julio de 2006, se analizaron las posibilidades y los desafíos que plantea el establecimiento de una unión aduanera completa, así como el costo de no crearla. Con este informe se cierra, al menos, por el momento, esta serie de informes semestrales de la SM debido a que los Estados Miembros han tomado la decisión de no elaborarlos más (Hummer 2007).

### III.2.b) Contraste entre normas y trabajos realizados por la Secretaría del MERCOSUR

Una vez planteados los temas sobre los cuales la SM ha elaborado trabajos, a continuación se analiza el contraste entre esos trabajos y las normas elaboradas en el MERCOSUR.

La SM produjo trabajos que sirvieron, en alguna medida, de apoyo técnico a las normas emitidas por el CMC, el GMC y la CCM principalmente en temas institucionales; y en menor medida referidos al establecimiento de una UA y “otros temas”. Los temas institucionales sobre los que elaboraron trabajos y normas son: la protocolización en ALADI de las normas del MERCOSUR; el perfeccionamiento, incorporación y aplicación de las normas del MERCOSUR; el control de consistencia jurídica de las normas; la solución de controversias; y en alguna medida el reforzamiento institucional. En cuanto al establecimiento de una UA se desarrollaron algunos trabajos y normas sobre el

perfeccionamiento de la UA del MERCOSUR sobre reglamentos técnicos y sobre sistema multilateral de comercio. En relación a los “otros temas” también se crearon algunos trabajos y normas sobre medio ambiente; derechos humanos; educación; empleo; el mercado agrícola; y fiebre aftosa<sup>36</sup>.

Por otro lado, la SM produjo, principalmente, trabajos sobre temas referidos al establecimiento de una UA que no se volcaron en normas elaboradas por el CMC, GMC y la CCM. Estos temas tienen que ver con la eliminación del doble cobro del AEC; inversiones, defensa comercial y de la competencia; convergencia a una ZLC Sudamericana; y desarrollo de la Comunidad Sudamericana. Con respecto a los temas institucionales hubo un tema (aspectos judiciales - traslado de condenados) sobre el cual se produjo un trabajo pero no se produjeron normas. Tampoco se produjeron normas sobre “otros temas” analizados por la SM como MYPYMES y zonas francas del MERCOSUR.

Por último, los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR elaboraron normas sobre un amplio número de temas que no fueron trabajados por la SM. Estas normas pertenecen principalmente a la categoría “otros temas”, es decir, aquellos que no tienen que ver con aspectos institucionales ni con cuestiones referidas al establecimiento de una UA. Los temas sobre los que se produjeron normas pero no trabajos tienen principalmente que ver con: salud y cuestiones sanitarias; salud del viajero; vigilancia epidemiológica y diagnóstico de laboratorio; derecho a la información del consumidor en las transacciones en internet; productos de higiene personal cosméticos y perfumes; servicios postales; desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR; convenio de financiación MERCOSUR-UE proyecto de cooperación estadística; gas natural como combustible vehicular e inspección técnica; coordinación de frecuencias; tráfico de armas; certificado de obras cinematográficas; rotulado nutricional de alimentos envasados; convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios; y defensa del consumidor – publicidad engañosa.

---

<sup>36</sup> Como se observará más adelante, el Programa MERCOSUR Libre de Aftosa, es una “iniciativa exitosa” de interacción entre la SM, la CRPM y los Estados Miembros del MERCOSUR.

### III.3) CAN

#### III.3.a) Trabajos realizados por la Secretaría de la CAN

Antes de analizar los trabajos desarrollados por la SGCAN vale la pena hacer notar que en su página web, a diferencia de la SM, es posible encontrar todos los documentos que ha elaborado esta institución a lo largo del tiempo. Analizando los trabajos de la SGCAN que acompañaron las decisiones del CAMRE, la CA, y la propia SGCAN, es posible ver que tratan principalmente temas relacionados con el establecimiento de una UA y con “otros temas” (ver Anexo 2). Los temas institucionales analizados se refirieron sólo a las bases para la elaboración de una norma que permita el cálculo de un índice de precios al consumidor armonizado, el proyecto de difusión del derecho comunitario andino, algunos mecanismos de cooperación policial y judicial en la Unión Europea y la CAN, el proyecto de reformas al estatuto de Tribunal Andino de Justicia, las conclusiones y recomendaciones de la reunión de autoridades judiciales sobre el derecho comunitario andino y su aplicación en el derecho nacional, y el análisis del tratado de libre comercio de Colombia y Perú frente al ordenamiento jurídico de la CAN. .

En contraste con el tema institucional, la SGCAN elaboró trabajos sobre una importante cantidad de temas relacionados con el establecimiento de una UA. Esta Secretaría produjo trabajos sobre la nomenclatura común NANDINA y su correlación arancelaria con Chile, MERCOSUR, México, Canadá, la Comunidad Europea, y Estado Unidos; la emisión y verificación de certificados de origen en la CAN; propuestas para la profundización de la integración andina y para la adopción de un AEC (y también para su actualización), un ejercicio de propuesta para completar lo concerniente al AEC de la CAN; las perspectivas sobre la UA andina; los criterios de clasificación de la organización mundial de aduanas; y las acciones prioritarias para el mercado común.

La SGCAN también desarrolló trabajos sobre una visión integral de los principales escenarios de negociación comercial, y sobre los elementos para un plan de trabajo hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. En cuanto al marco multilateral y a las relaciones con la UE, la Secretaría confeccionó una guía para el intercambio de información en materia de valoración aduanera, código aduanero comunitario y disposiciones de aplicación de la Unión Europea; un análisis de regímenes y aspectos aduaneros CAN-UE; la construcción de un punto inicial de desgravación con miras a las negociaciones con la UE; evaluación conjunta de la CAN y la Comisión Europea sobre el aprovechamiento del SGP Andino; y un análisis del estado actual de los acuerdos

regionales en la OMC y las metas del milenio (compatibilidad de la UA andina con el Artículo XXIV del GATT y el Artículo V del AGCS).

Asimismo, la SGCAN trabajó sobre el análisis de la sensibilidad del comercio subregional andino en el marco del TLC con Estados Unidos; la comparación de los acuerdos Bolivia-México y Colombia y Venezuela-México; el ALCA y las implicancias de las negociaciones hemisféricas en el mecanismo de solución de controversia (también en propiedad intelectual, inversiones, dumping y subsidios, comercio de servicios, acceso a mercados).

En relación a las cuestiones internas de la CAN, la Secretaría desarrolló trabajos sobre un proyecto de promoción comercial andina; un programa de acción de convergencia para Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia; la evolución de la dimensión económica del proceso de integración andino y el desempeño comercial de cada Estado Miembro; informes sobre medidas establecidas por algún Estado Miembro a las importaciones de algún producto de otro Estado Miembro; y los problemas en el intercambio comercial entre los países de la CAN. Todo este trabajo estuvo apoyado por la elaboración de indicadores económicos mensuales de la CAN y estadísticas de comercio de la CAN con terceros como la UE, Japón, Brasil, Chile, MERCOSUR, China, Canadá, India, Países Árabes, Alemania, Francia, Suecia, Rusia, Tailandia, México, NAFTA, y Comunidad Sudamericana.

Por otro lado, la SGCAN también desarrolló una cantidad importante trabajos sobre “otros temas” que trataron cuestiones diversas como un programa estadístico comunitario y un manual para la elaboración de estadísticas de comercio intra y extracomunitario de bienes; el estado actual del sistema satelital andino Simón Bolívar; la lucha contra las drogas, el lavado de activos, y un plan de lucha contra la corrupción; un proyecto de reglamento andino para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; los derechos de los pueblos indígenas; el desarrollo social; una propuesta del instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo; la armonización de legislaciones en materia de productos farmacéuticos y cosméticos; el potencial energético de la subregión andina como factor estratégico para la seguridad energética regional y hemisférica; el gasto en protección ambiental del sector público; los elementos para una estrategia de desarrollo territorial; y una estrategia andina de desarrollo integral y sostenible. La SGCAN también se enfocó en las cadenas productivas del sector agropecuario en la CAN; el comercio de los productos agropecuarios en la CAN; la priorización de los sectores productivos de la CAN; un proyecto de desarrollo de la cadena de oleaginosas en la CAN; y el desarrollo productivo y competitividad de la cadena del café.

Finalmente, la SGCAN ha firmado entre 2003 y 2006 innumerables acuerdos de entendimiento o convenios de cooperación con otras instituciones. Esas instituciones son principalmente: puertos de los Estados Miembros; la Comunidad Europea; la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello; la Universidad Católica Boliviana; la Universidad Nacional del Altiplano de Puno; la oficina para América Latina y el Caribe del programa PNUMA/ORPALC; el gobierno de Italia; el Instituto Italo Latinoamericano; INTERPOL; la Corporación Andina de Fomento; el Parlamento Andino; la OECD; la Unión de Comunidades Aymaras; el Instituto Nacional de Estadística de España; la Central de Mujeres Andinas; la UNESCO; la Organización Mundial de Aduanas; la CEPAL; el BID; la Agencia Española de Cooperación Internacional; y la Universidad de Roma.

### III.3.b) Contraste entre normas y trabajos realizados por la Secretaría de la CAN

La SGCAN elaboró trabajos que, en alguna medida, sirvieron de apoyo técnico a las normas creadas por el CAMRE, la CA y la propia SGCAN, principalmente referidas a “otros temas”, y en menor medida al establecimiento de una UA y a temas institucionales.

Los “otros temas” sobre los que se elaboraron tanto trabajos como normas son: 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.

Los trabajos y normas referidos a temas institucionales tienen que ver con el funcionamiento de la SGCAN y del Tribunal Andino de Justicia; la difusión y aplicación del derecho comunitario andino; y la cooperación con la UE. Asimismo, los temas referidos al establecimiento de una UA tienen que ver con el perfeccionamiento de la UA andina; la nomenclatura común (NANDINA); el Arancel Integrado Andino; programas de acción de convergencia para los países andinos; relaciones comerciales con terceros países; tránsito aduanero comunitario; y promoción comercial andina.

Por otro lado, la SGCAN desarrolló principalmente trabajos sobre temas referidos al establecimiento de una UA y sobre “otros temas” que no se plasmaron en normas elaboradas por el CAMRE y la CA y la propia SGCAN. Los temas referidos a la UA sobre los que se elaboraron trabajos pero no normas tienen que ver con certificados de origen;

Comunidad Sudamericana de Naciones; marco multilateral de comercio; relaciones con la UE; SGP Andino; y problemas en el intercambio comercial. Los trabajos sobre “otros temas” que no tuvieron su correlato en normas se relacionan con lavado de activos; lucha contra la corrupción; armonización de legislaciones en materia de productos farmacéuticos y cosméticos; y potencial energético de la subregión andina como factor estratégico para la seguridad energética regional y hemisférica. Finalmente, la SGCAN produjo trabajos sobre temas institucionales como el TLC Colombia y Perú frente al ordenamiento jurídico de la CAN que no se ha traducido en normas.

En cuanto a los temas sobre los cuales se emitieron normas en la CAN pero no se elaboraron trabajos, el CAMRE y la CA desarrollaron diversas normas sobre temas que no fueron tratados por la SGCAN y que tienen que ver con aspectos institucionales, referidos al establecimiento de una UA, y también con “otros temas”.

Las normas elaboradas sobre temas institucionales que no han sido trabajados por la SGCAN tienen que ver con la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena); la creación de los Comités Andinos y de Consejos de Ministros; la asociación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a la CAN; la aprobación del memorando de entendimiento suscrito entre los Países Miembros de la CAN y Venezuela; y el otorgamiento de la condición de País Miembro Asociado de la CAN a Chile.

Las normas sobre temas referidos al establecimiento de una UA y sobre los que no se realizaron trabajos tienen que ver con reglamentos técnicos; formación aduanera andina; criterios y procedimientos para la reducción o suspensión transitoria del AEC; régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal; armonización de impuestos; protección y promoción de la libre competencia en la CAN; e incorporación progresiva del anexo general y referencia de los anexos específicos del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto).

Por último, las normas sobre “otros temas” que no han sido tratadas por la SGCAN se relacionan con defensa de los derechos del consumidor; cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios; prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; transporte aéreo; derechos humanos; Política de Seguridad Externa Común Andina; cooperación entre Fiscales Generales; prevención y atención de desastres; usuarios, transportistas y operadores de los servicios de transporte aéreo; protección al usuario de telecomunicaciones; y sistemas eléctricos.

## III.4) Análisis comparado

Como puede observarse a lo largo de esta sección, la SGCAN ha realizado 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 8: Trabajos realizados por la SM y la SGCAN entre 2003 y 2006**

<b>SM</b>	<b>SGCAN</b>
Informes Técnicos (154)	Documentos de Trabajo (183)
Programa de Estudios (13)	Documentos Informativos (330)
Informe Semestral (5)	Documentos Estadísticos (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 periodo comprendido entre octubre de 2003 y julio de 2006. Para la SCAN el cuadro no contempla las Resoluciones y Dictámenes (que en el periodo 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 periodo 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 periodo 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.

Para finalizar, 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.

Luego de analizar la cantidad de trabajos y los temas abarcados, conviene analizar con detenimiento la relación existente entre trabajos elaborados por las Secretariados y normas emitidas por los órganos con capacidad de decisión, para tratar de precisar cómo funciona la relación entre la técnica y la política en los procesos de integración en cuestión.

En el periodo comprendido entre 2003 y 2006 en el MERCOSUR, la SM elaboró 280 trabajos y los órganos con capacidad de decisión crearon 442 normas. En el mismo periodo, la SGCAN desarrolló 629 trabajos y los órganos con capacidad de decisión instituyeron 511 normas. En comparación, en la CAN se elaboraron muchas normas y muchos trabajos mientras que en el MERCOSUR se crearon muchas normas y pocos trabajos. Las normas creadas por los órganos con capacidad de decisión de la CAN son una mayor cantidad y tratan diversos temas, mientras que las del MERCOSUR son una cantidad mayor y tratan, en proporción, menos temas. Los trabajos de la SGCAN son una cantidad mucho mayor y tratan muchos más temas, mientras que los de la SM son casi un cuarto de los de la SGCAN. Si se compara proporcionalmente los temas de los trabajos puede observarse que la SM ha desarrollado más temas institucionales, que la SGCAN se ha enfocado más en “otros temas”, y que ambos Secretariados trataron de manera similar los temas referidos al establecimiento de una UA.

Al analizar en profundidad esta relación entre los trabajos de los Secretariados y las normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión es necesario tener en cuenta tres situaciones.

**Tabla 9: 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.

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 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 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 ha simplemente ha sido una iniciativa de algún Estado Miembro.

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.

## **CAPÍTULO IV:** Determinantes de la capacidad de influencia de las Secretarías

La incidencia de las Secretarías del MERCOSUR y la CAN en sus respectivos procesos de integración regional no sólo se observa a través de la cantidad de trabajos y temas abarcados por sus aportes técnicos. Esta influencia está determinada por el grado de desarrollo que los Estados Miembros le han otorgado a cada órgano para su funcionamiento. En esta sección se analiza el formato que presentan la SM y la SGCAN por medio de sus estructuras, recursos y atribuciones, se realiza una breve comparación con el Secretariado de un régimen internacional como el de la OMC; se hace referencia, asimismo, a las normas que regulan el funcionamiento de la SM y la SGCAN. Además se pretende analizar también el funcionamiento en la práctica de la SM y la SGCAN en su relación con los Estados Miembros y los órganos con capacidad de decisión de los procesos de integración del MERCOSUR y la CAN respectivamente.

### IV.1) Estructura, recursos y atribuciones de las Secretarías

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.

La SM tiene su sede permanente en el Edificio MERCOSUR en Montevideo, Uruguay. 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>37</sup> El SAT desarrolla la atribución técnica, mientras que el SAA y el SND desempeñan la atribución administrativa.

---

<sup>37</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

La Dirección es la máxima autoridad jerárquica de la Secretaría y tiene a su cargo la dirección y administración del órgano. El SAT, integrado por cuatro consultores técnicos, se encarga de la producción del análisis técnico. Su objetivo es contribuir para la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración. Su competencia reside en el seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración. El SND tiene el objetivo de apoyar al proceso de elaboración e implementación de normas, de asistir en los procedimientos de solución de controversias y reclamaciones, y de organizar y mantener actualizado del archivo oficial del MERCOSUR. También se encarga de la divulgación de la normativa MERCOSUR a través del Boletín Oficial del MERCOSUR. El SAA es responsable por todas las actividades relativas a la administración financiera, patrimonial y de los recursos humanos de la Secretaría y por los servicios relacionados con el sistema de informática y con el mantenimiento de la Secretaría.

Con respecto a los recursos económicos de la SM, el presupuesto de 2006 fue de U\$S 996.996, formado a partir de un aporte de U\$S 245.224 de cada Estado Miembro más un ingreso de U\$S 16.100 por la venta del Boletín Oficial del MERCOSUR. Vale la pena mencionar que en el MERCOSUR todos los Estados Miembros contribuyen con la misma suma de dinero al presupuesto regional, es decir, no hay una diferencia entre los Estados Miembros de mayor tamaño relativo y los de menor tamaño relativo como en el caso del presupuesto andino.<sup>38</sup> Además, la SM ha recibido fondos de cooperación internacional provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Unión Europea. En cuanto a este segundo caso, hasta el momento han sido ejecutados algunos programas de asistencia técnica entre los que destacan los siguientes (Hummer 2007): Programas de “Apoyo a la Secretaria Administrativa del MERCOSUR” y de “Apoyo a la Comisión Parlamentaria Conjunta” (2002); Programa de “Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias” (2003); Programas de “armonización de Normas Técnicas, Reglamentos, técnicas de procedimiento de evaluación de la conformidad” y “Dimensión Social del MERCOSUR” (2004); Programas relativos a las “Normas agrícolas y sanitarias”, “Asistencia, Ciencia y Tecnología” y “Coordinación macroeconómica” (2005). Asimismo, durante el 2006 comenzaron a ejecutarse los programas relacionados con

---

en la estructura salarial, se harán efectivas en la medida de las disponibilidades presupuestarias del MERCOSUR.

<sup>38</sup> Los aportes de cada Estado Miembro se han mantenido constantes a través del tiempo. Incluso luego de la transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, el aporte de cada Estado Miembro ha sido el mismo a pesar de que la SM haya adquirido mayores atribuciones (el presupuesto se ha mantenido en 1 millón de dólares aproximadamente).

Estadística, Sociedad de la Información, Educación e Hidrovía.<sup>39</sup>

En cuanto a los recursos humanos, la SM cuenta con un staff de 26 funcionarios. Además del Director, el SAT cuenta con 6 funcionarios (4 consultores técnicos y 2 técnicos), el SND tiene 4 funcionarios (2 técnicos en normativa, 1 técnico en documentación y otro en divulgación), y el SAA 3 funcionarios (2 técnicos en administración y un técnico en informática). Asimismo, hay 9 asistentes técnicos y 3 funcionarios de apoyo que son asignados en los distintos sectores por el Director según las necesidades de servicio. Dado que la SM se encuentra en un proceso de modificación de su estructura es probable que la cantidad de funcionarios que la integran se modifique muy pronto.

Finalmente, en relación con los recursos informáticos la SM cuenta con una página que a primera vista no pareciera reflejar los logros realizados en el MERCOSUR. Asimismo, tal como se verá más adelante con el retiro de la página del Primer Informe Semestral de la SM, los Estados Miembros han demostrado ser muy cuidadosos sobre el contenido que se difunde en esta página, y además, estar influidos por la falta de una cultura política de transparencia. En este sentido, vale la pena mencionar que cuando se consulta el sistema de información del AEC disponible on line, la página muestra la siguiente leyenda: “La información contenida en la presente página, es de carácter referencial. En caso de necesitarse una información oficial, se deberá consultar con el *órgano nacional* responsable.” (Énfasis agregado).

La página web del MERCOSUR ha ido evolucionando durante los últimos años. A pesar de que en la actualidad se encuentran on line los informes de actividades de la SM desde 2000 a 2006, no existe prácticamente ningún otro trabajo que haya elaborado la SM, a excepción de algunos informes publicados sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR, medio ambiente, y cuestiones laborales. La gran mayoría del contenido de la página está compuesto básicamente por: las normas aprobadas desde los inicios del procesos hasta la actualidad; los documentos fundacionales; los concursos para cubrir cargos en la SM; el AEC; el Régimen de origen del MERCOSUR; las listas de árbitros para la solución de controversias así como los laudos emitidos; el calendario de reuniones; y links a otras instituciones del MERCOSUR (como el Parlamento y la CRPM) y a algunas reuniones especializadas.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> A pesar de no estar incluido dentro del presupuesto de la SM, los Estados Miembros del MERCOSUR establecieron un fondo de 100 millones de dólares denominado Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con el objetivo de redistribuir recursos para afrontar el problema de las asimetrías entre los socios.

<sup>40</sup> La SM también cuenta con una sala de videoconferencia para realizar reuniones virtuales.

Por otro lado, la SGCAN tiene su sede permanente en Lima, Perú. 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 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.

La SGCAN tiene la función de administrar el proceso de integración regional; de resolver asuntos sometidos a su consideración; de velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios; de mantener vínculos permanentes con los Estados Miembros y las relaciones de trabajo con los órganos ejecutivos de otros procesos de integración regional y organizaciones de cooperación.

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.

Con respecto a los recursos económicos cuenta con un presupuesto anual de 7 millones de dólares aproximadamente donde los Estados de menor tamaño relativo aportan una menor cantidad de fondos que los de mayor tamaño relativo.<sup>41</sup> Asimismo, vale la pena hacer notar que en los presupuestos comprendidos entre 2003 y 2006 de la SGCAN también existe una partida de fondos de ayuda destinados a Bolivia. Además se ha visto beneficiada por fondos de cooperación internacional, entre los que se destacan aquellos recibidos por la Unión Europea. Entre 2002 y 2006 se han desarrollado proyectos con aportes europeos sobre “Estadísticas”, “Prevención de desastres”, “Sociedad civil”, “Asistencia Técnica al comercio”, “Drogas sintéticas”, “Cooperación aduanera”, “Calidad de la infraestructura”, y “Competencia”. Su staff está conformado por 180 funcionarios (Secretaría General de la Comunidad Andina 2002).

En relación con los recursos informáticos de la SGCAN, a diferencia de lo que ocurre en el caso del MERCOSUR, la página web de esta Secretaría contiene todos los trabajos y actividades realizadas por ella, así como estadísticas, trabajos académicos (a través del link a su biblioteca digital), etc. y su página de inicio es actualizada

---

<sup>41</sup> 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.

constantemente según los acontecimientos que van ocurriendo en este proceso de integración. El contenido de esta página se compone principalmente de: las normas aprobadas desde los inicios del proceso hasta la actualidad y los documentos fundacionales; un link a un portal dedicado exclusivamente a la solución de controversias en el CAN; una sección de servicios donde se publican los concursos públicos para diferentes posiciones dentro de la SGCAN, notas de prensa, etc. La página contiene también información sobre un amplio espectro de temas relacionados con la integración andina, e incluso se hace referencia a una “política exterior común”, “seguridad y paz”, “propiedad intelectual”, “prevención de desastres”, “migraciones”, “cultura”, “juventud”, etc. Todos estos temas van mucho más allá de aquellos que tienen que ver con el establecimiento de una UA y eventualmente un mercado común.

Al contrario de lo que ocurre en la página web del MERCOSUR, en este caso se muestran los logros obtenidos por la integración andina pero también se difunden temas como el de la “política exterior común” donde la integración andina no ha sido lo suficientemente profunda como para avanzar en ese aspecto, y sin embargo se lo presenta como una de las “actividades de la CAN”. Finalmente, vale la pena mencionar que la SGCAN cuenta con un sistema de teleconferencia (que en la práctica es muy utilizado) mediante el cual se realizan algunas reuniones virtuales con funcionarios de los Estados Miembros; además cuenta con una señal de radio y TV disponibles a través de internet.

Teniendo en cuenta el desarrollo institucional de las Secretarías del MERCOSUR y de la CAN es posible encontrar dos momentos importantes en ambas. En el caso de la SM se destaca su inicio como Secretaría adscripta al GMC y como Secretaría Administrativa, y luego su transformación en 2002 incorporando atribuciones técnicas. En el caso de la SGCAN por su parte, se destaca su nacimiento como Junta del Acuerdo de Cartagena, y luego su transformación en 1996 en Secretaría General incorporando atribuciones ejecutivas.

Desde el punto de vista formal las estructuras de la SM y de la SGCAN presentan algunas similitudes. Ambas son órganos unipersonales a cargo 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.

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 un staff de 26 funcionarios, la SGCAN cuenta con un presupuesto de 7

millones de dólares aproximadamente y con un staff compuesto por 180 funcionarios. 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>42</sup>

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 aun no ha logrado avanzar como una política exterior común, la página web del MERCOSUR se actualiza con menor regularidad y presenta una menor espectro de contenidos, reflejando menos de lo que en realidad acontece en ese proceso de integración.

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.

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 periodo, es decir, más del doble. En este sentido, la SGCAN puede ser catalogada como una Secretaría “fuerte”, mientras que la SM una “débil”. En el medio de ambas se encuentra un tercer “modelo”: el de la figura del Director General de la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La OMC es una organización internacional formada por 150 Estados Miembros que tiene el objetivo de contribuir a que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad. Las decisiones se adoptan por consenso y los Acuerdos de la OMC son ratificados por los parlamentos de todos los Estados miembros. El órgano superior de adopción de decisiones de la OMC es la Conferencia Ministerial, en el nivel inferior está el Consejo General (normalmente compuesto por embajadores y jefes de delegación en Ginebra), y luego el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del

---

<sup>42</sup> 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)).

Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

La Secretaría de la OMC tiene sede permanente en Ginebra (Suiza); dado que los Estados Miembros 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 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 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.

La Secretaría está a cargo de un Director General y se nutre de un extenso número de divisiones: Adhesiones; Administración y Servicios Generales; Agricultura y Productos Básicos; Consejo y del 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.

La figura del Director General, se compone de tres divisiones: el Gabinete del Director General que brinda asistencia administrativa al Órgano de Apelación (diferencias) y al Órgano de Supervisión de los Textiles; la División del Consejo y el Comité de Negociaciones Comerciales, que apoya al Consejo General, al Órgano de Solución de Diferencias, al Comité de Negociaciones Comerciales (Programa de Doha para el Desarrollo); y la División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación.

Entre los recursos de la Secretaría se destaca un staff permanente de 601 funcionarios de unas sesenta nacionalidades; el personal profesional está integrado en su mayoría por economistas, juristas y otros profesionales especializados en cuestiones de política comercial internacional. También cuenta con funcionarios que trabajan en los

servicios de apoyo, con inclusión de servicios informáticos, finanzas, recursos humanos y servicios lingüísticos.

La Secretaría de la OMC 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. El resto del presupuesto se obtiene de diversos ingresos como el alquiler a terceros y la venta de publicaciones impresas y electrónicas.

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* (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. Esta página, junto con la de la Comisión Europea, pareciera ser una de las más desarrolladas en términos de la cantidad de información que se difunde, la frecuencia con la que se actualiza y la transparencia que presenta en todos los temas.

Los recursos de la página web de la Secretaría de la OMC se dividen según sus destinatarios (estudiantes, periodistas, ONGs, etc.). Entre los diversos contenidos se destacan trabajos y estadísticas (muy completas y actualizadas) elaboradas por la Secretaría y también por reconocidos analistas; una sección de ayuda para el comercio; el examen de las políticas comerciales de los Estados Miembros de la OMC de diferentes años; y los presupuestos de la organización desde 2001 (tanto la SM como la SGCAN lo incluyen dentro de las decisiones adoptadas por lo que no es accesible fácilmente para quien entra por primera vez en la página). También se presentan todos los temas que involucran al sistema multilateral como comercio de bienes, servicios, acuerdos regionales, etc.; hay un foro de participación; y es posible descargar videos con los discursos del Director General (quien tiene una sección donde establece su programa de trabajo). Finalmente, todos los mismos contenidos están en tres lenguas: español, francés e inglés.

Tabla 10: 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 el 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 del 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>Staff</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 al contar un presupuesto de más de 160 millones de francos suizos, con 600 funcionarios aproximadamente y con una página web mucho más completa y actualizada. 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.

Por último, 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>43</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 los recursos con los recursos *on line* con los que cuenta.

<sup>43</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 por 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 instauro 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 como así 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 a 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>44</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 la regulan la SGCAN, la definen como el órgano ejecutivo del bloque. El Acuerdo de Cartagena en su Capítulo II, sección D y la Decisión 409 establecen que la SGCAN se expresa mediante *Resoluciones* y tiene capacidad propositiva, por lo que está facultada a formular Propuestas de Decisión al CAMRE y a la Comisión, así como iniciativas y

---

<sup>44</sup> 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 **consensuados** en el ámbito del órgano del que emanan y no involucrarán cuestiones que sean objeto de controversias entre los Estados Partes.” (Énfasis agregado)

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>45</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 a 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 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

---

<sup>45</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.

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 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 a 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 perciben la importancia de las instituciones para defender su posición dentro del bloque ya que el MERCOSUR es visto más como amenaza que como oportunidad. Esto se debe a que todavía no se visualizaron totalmente los beneficios de la integración regional, ya que las cifras de crecimiento aun 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>46</sup>

---

<sup>46</sup> 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.

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 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 un momento su intervención puede servir a un Estado Miembro y en otro momento 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 de 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>47</sup>

Recapitulando, 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

---

<sup>47</sup> 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 que está presente la CRPM en las reuniones, al igual que la SM.

se puede proponer aquello 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.

El retiro de la página web del MERCOSUR de 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 al 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>48</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

---

<sup>48</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”.

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 incios del proceso de integración para lograr los objetivos que se plantearon. Algunas veces se producen 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. 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 que las negociaciones avanzan y que ingresan al 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 al 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>49</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>50</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

---

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

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 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 estratégico. En este sentido, es la SGCAN que en función de

la importancia o sensibilidad de un tema elija 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 al 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 mas 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, armonización técnica y aduanera. Es por ello que, en el periodo 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, 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 entorno 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 aun pendientes por 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 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 una Secretariado desarrollado.

A pesar de que existen matices entorno 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

Si bien 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, 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 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. En este sentido, 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 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 dando como resultado, una demanda por mecanismos instituciones 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 periodo. 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 a 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 a 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 tamaño relativos 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 pesar de que existen matices entorno 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.

## ANEXOS

**Anexo 1:** Normas elaboradas por los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR y la CAN entre 2003 y 2006

### I.1) Normas elaboradas en el MERCOSUR

Durante **2003** el CMC emitió 41 Decisiones. En relación con los temas institucionales se elaboraron normas sobre: la aplicación directa de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes; el procedimiento para la derogación de las normas MERCOSUR; la designación del Presidente de la CRPM y su presupuesto; la designación de los Consultores Técnicos para el SAT de la SM y la duración del mandato del Director; el programa de trabajo 20004 – 2006; el reglamento interno del FCCP; el funcionamiento de la CCM; un Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias; y la participación de Bolivia y Perú en las reuniones del MERCOSUR.

En cuanto al establecimiento de una UA se crearon normas sobre: las condiciones de acceso en el comercio bilateral Argentina – Uruguay para productos provenientes del área aduanera especial de Tierra del Fuego y de la zona franca de Colonia; medidas excepcionales en el ámbito arancelario; la tramitación de decisiones de carácter general sobre clasificación arancelaria de mercaderías de la NCM; el Régimen de Origen del MERCOSUR; “Scope of work” MERCOSUR – JICA para el “Estudio sobre le mejoramiento de la tecnología de envase y embalaje para la distribución de mercaderías en el MERCOSUR; el régimen de certificación de mercaderías originarias del MERCOSUR almacenadas en depósitos aduaneros de uno de sus Estados Partes; la Cuarta Ronda de Negociación de compromisos específicos en materia de servicios; negociaciones externas; el AEC; regímenes especiales de importación; bienes de informática y bienes de capital; régimen de importación de bienes destinados a la investigación científica y tecnológica.

Finalmente, con respecto a los “otros temas” se establecieron normas sobre: acuerdos emanados de la XXIII Reunión de Ministros del interior del MERCOSUR, de Bolivia y de Chile; un Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la India; la reunión de ministros de turismo; el acuerdo para la creación de la “visa del MERCOSUR”; la reunión de ministros de medio ambiente; la estrategia regional para el control de tabaco en el MERCOSUR y en Chile; el mecanismo para el ejercicio profesional temporario; los fondos estructurales; y el Protocolo de contrataciones públicas del MERCOSUR.

Durante **2004** el CMC emitió 55 Decisiones. En cuanto a los temas institucionales se crearon normas sobre: el funcionamiento de la CRPM y su Presidencia; la aprobación del Programa de Estudios del SAT; un fondo especial para controversias; la convergencia estructural del MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración; la cooperación técnica en el MERCOSUR para la CRPM y la SM; la institucionalización del dialogo político entre la CAN y el MERCOSUR; la vigencia y aplicación de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria; la creación del Centro MERCOSUR de promoción de Estado de Derecho; el Grupo ad hoc de alto nivel Acuífero Guaraní; la designación de los árbitros del Tribunal Permanente de Revisión; el Protocolo de Contrataciones Públicas; las reglas modelo de procedimiento para los tribunales arbitrales ad hoc; la reunión especializada de organismos gubernamentales de control interno; la creación de la reunión de altas autoridades sobre derechos humanos del MERCOSUR; el Foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del MERCOSUR; la atribución a Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia de condición de estados asociados del MERCOSUR; la aprobación del programa de Estudios del SAT de la SM para el 2005; el Parlamento del MERCOSUR; y el plan de acción en el ámbito de las actividades del FCCP.

En cuanto al establecimiento de una UA se crearon normas sobre: el Régimen de Origen del MERCOSUR; disposiciones transitorias del reglamento a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros del MERCOSUR; la Quinta Ronda de negociación de compromisos específicos en materia de servicios; la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera; la normativa para la aprobación e incorporación de las modificaciones de la NCM y su correspondiente AEC; los acuerdos celebrados con estados asociados del MERCOSUR; y la suscripción del acuerdo marco entre el MERCOSUR y Egipto.

Por último, en cuanto a los “otros temas” se establecieron normas sobre: la integración de procesos productivos en varios Estados partes con utilización de materiales no originarios; el entendimiento sobre cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de los Estados Partes para la aplicación de sus leyes nacionales de competencia; un convenio de cooperación entre el MERCOSUR y la Asociación MERCOSUR de Normalización; un resumen de discusiones entre la Agencia Internacional del Japón (JICA) y las respectivas autoridades de los gobiernos de los Estados Partes sobre cooperación técnica japonesa para la etapa I del proyecto de promoción turística del MERCOSUR; el acuerdo sobre el proyecto de la gestión ambiental y de producción más limpia en pymes; el convenio de financiación MERCOSUR – Unión Europea para el proyecto de armonización de normas técnicas, reglamentos técnicos y

procedimientos de evaluación de la conformidad; el convenio de financiación MERCOSUR – Unión Europea para el proyecto de dimensión sociolaboral del MERCOSUR; la suscripción de convenios de cooperación técnica en el ámbito del MERCOSUR; el intercambio de información a través de sistemas informáticos; el Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales; un memorando de entendimiento para el intercambio de información sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados entre los Estados Partes; el acuerdo de facilitación de actividades empresariales; el fondo de financiamiento del sector educacional del MERCOSUR; los proyectos de acuerdo sobre traslado de personas condenadas entre los Estados Partes y Bolivia y Chile; el proyecto de acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados Partes, Bolivia y Chile; el sistema de intercambio de información de seguridad; los proyectos de acuerdos contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes, Bolivia y Chile; la documentación de viaje provisorio MERCOSUR; el fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR; y la estrategia MERCOSUR de crecimiento de empleo.

Durante **2005** el CMC emitió 40 Decisiones. En cuanto a los temas institucionales se elaboraron normas sobre: el acuerdo de sede entre Paraguay y el MERCOSUR para el funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión; el mecanismo de intercambio de información entre la SM y la CPC; la división del Subgrupo N° 9 de Minería y Energía; la aprobación de la adhesión de Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela y Chile a la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en el MERCOSUR; el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR; la integración y funcionamiento del fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR; la reforma institucional del MERCOSUR; el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR; el reglamento del FOCEM; el procedimiento especial del Protocolo de Olivos para la solución de controversias originadas en acuerdos emanados de reuniones de ministros del MERCOSUR; la designación del Director de la SM; la solicitud de adhesión de Venezuela al MERCOSUR; las reglas de procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión; la designación del Presidente de la CRPM; el acuerdo sede entre Uruguay y el MERCOSUR para el funcionamiento en el territorio de la república de la CPC y su secretaría administrativa parlamentaria; y la misión de respaldo al proceso electoral en Bolivia.

En relación al establecimiento de una UA se establecieron normas sobre: medidas de agilización para importación de productos originarios de Paraguay; la prórroga del

Régimen de Origen del MERCOSUR; los regímenes especiales; el AEC; los bienes de informática y telecomunicaciones; y los bienes de capital; el Protocolo de traslado de personas sujetas a regímenes especiales, normativa relativa a los procedimientos y seguridad en el intercambio y consultas de datos obrantes en los sistemas informáticos aduaneros; y la suscripción del acuerdo marco de comercio entre el MERCOSUR e Israel.

Por último, con respecto a los “otros temas” se establecieron normas sobre: el régimen para la integración de procesos productivos en varios Estados Partes con utilización de materiales no originarios; la reunión de ministros y altas autoridades de ciencia, tecnología, innovación; la coordinación de la reunión especializada de defensores públicos oficiales; el acuerdo de admisión de títulos, certificados y diplomas para el ejercicio de la enseñanza del español y portugués como lenguas extranjeras en los Estados Partes; la reunión especializada de ministerios públicos del MERCOSUR; la enmienda al acuerdo sobre traslado de personas condenadas entre los Estados Partes; el programa de acción MERCOSUR libre de fiebre aftosa; las estrategias conjuntas de fortalecimiento de acciones para enfrentar los riesgos de una pandemia de gripe aviar; y la prórroga del plazo establecido para la estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo.

Durante 2006 el CMC emitió 38 Decisiones. Con respecto a los temas institucionales se crearon normas sobre: el grupo de alto nivel para la creación del Instituto MERCOSUR para la capacitación de funcionarios de las administraciones públicas; la designación de los árbitros del Tribunal Permanente de Revisión; el Instituto Social del MERCOSUR; el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR; los lineamientos para la reforma institucional del MERCOSUR; y la creación del Comité Técnico N° 6 “Estadísticas de comercio exterior del MERCOSUR”.

En cuanto al establecimiento de una UA se elaboraron normas sobre: la sexta Ronda de negociación de compromisos específicos en materia de servicios; regímenes especiales de importación; bienes de informática y telecomunicaciones; el acuerdo de complementación económica MERCOSUR – Cuba; la evaluación de la integración comunitaria; el Código Aduanero del MERCOSUR; un convenio de cooperación, intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua entre las administraciones aduaneras del MERCOSUR; orientaciones para el avance de la liberalización del comercio de servicios en el MERCOSUR; bienes de capital; transacciones comerciales en monedas locales; y el acuerdo marco entre el MERCOSUR y Pakistán.

Finalmente, con respecto a los “otros temas” se establecieron normas sobre: la estrategia MERCOSUR de crecimiento de empleo; la estructura orgánica del sector educativo del MERCOSUR; el mecanismo para la implementación del Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico; el dominio MERCOSUR; el acuerdo para la concesión de un plazo de 90 días a los turistas nacionales de los Estados partes y estados asociados; la sede permanente del MERCOSUR cultural; una campaña de información y prevención del delito de trata de personas; complementación del programa foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR directrices de gestión ambiental y producción más limpia; un entendimiento sobre cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de los Estados Partes para el control de concentraciones económicas de ámbito regional; el acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados Partes, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela; el acuerdo sobre gratuidad de visados para estudiantes y docentes de los Estados Partes; el primer presupuesto del FOCEM; las condiciones mínimas del procedimiento de inspección del trabajo; los requisitos mínimos de perfil de inspector del trabajo; las directrices para un plan para la superación de las asimetrías; la incorporación del guaraní como idioma del MERCOSUR; y un memorando de entendimiento para establecer un grupo de trabajo especial sobre biocombustibles.

El GMC, por su parte, emitió en **2003** 54 Resoluciones. En cuanto a los temas institucionales se desarrollaron normas sobre: el funcionamiento de la SM y del Tribunal Administrativo Laboral; y la protocolización en ALADI de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

En relación con la unión aduanera se crearon normas sobre: el establecimiento de diversos reglamentos técnicos y sub-estándares; la derogación de otras normas; la modificación de la Nomenclatura Común del MECOSUR (NCM) y su arancel externo común (AEC); acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento (reducción de arancel de sardinas para Brasil); la profundización de los compromisos en materia de servicios; y el tratamiento aduanero de bienes para actividades meteorológicas.

Finalmente, en cuanto a los “otros temas” se establecieron normas sobre: la armonización de niveles de tolerancia a campo y laboratorio para semillas; la conferencia regional de empleo; el Síndrome Respiratorio agudo (SARS); el procedimiento de inspección sanitaria y epidemiológica; la salud del viajero; las directrices para un sistema

de evaluación de conformidad; y la evaluación y seguimiento de materiales de propagación.

Durante **2004** el GMC emitió 41 Resoluciones. En referencia a temas institucionales se elaboraron normas sobre: el funcionamiento de la SM (personal temporario contratado, procedimiento de solicitud de apoyo técnico, presupuesto, y uso de la firma digital); la designación de miembros del Tribunal Administrativo Laboral; la creación de los Grupos Ad Hoc “Sanitario y Fitosanitario”, “Biotecnología Agropecuaria”, y “Contrataciones Públicas”; los honorarios de árbitros y expertos para el sistema de solución de controversias; y la reglamentación de un fondo especial para las controversias.

Con respecto a la cuestión de la unión aduanera se crearon normas sobre: la modificación de la NCM y su AEC; la derogación de otras normas, el establecimiento de diversos reglamentos técnicos; la declaración del tránsito aduanero y seguimiento de la operación entre los Estados Parte; la profundización de los compromisos en materia de liberalización de servicios; y la simplificación de procedimientos aduaneros en el comercio intra MERCOSUR.

Finalmente, en relación con “otros temas” se elaboraron normas sobre: la Reunión Especializada sobre “Agricultura Familiar”, “Autoridades cinematográficas”, y la de “Defensores Públicos”; las definiciones y glosario para productos domisanitarios; el derecho a la información del consumidor en las transacciones en internet; los requisitos comunes para habilitación de móviles terrestres de atención médica de emergencia; los requisitos técnicos específicos para productos de higiene personal cosméticos y perfumes; una matriz mínima de registro de profesionales de la salud del MERCOSUR; los requisitos comunes para las unidades de terapia intensiva de adultos; las pautas negociadoras del SGT No. 1 “Comunicaciones”; y los estándares de calidad de servicios postales.

Durante **2005** el GMC emitió 66 Resoluciones. En referencia a la cuestión institucional se crearon normas sobre: el funcionamiento de la SM (presupuesto; utilización de excedentes financieros, y autorización de pagos comunes del ejercicio 2004); la secretaría del Tribunal Permanente de Revisión; el carácter público de los proyectos de normas del MERCOSUR; el grupo ad hoc de consulta coordinación para las negociaciones en la OMC y el SGPC entre los países en desarrollo; el reglamento del Comité de Cooperación Técnica en el MERCOSUR; y las pautas para el funcionamiento del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho.

En cuanto a la cuestión de la unión aduanera se elaboraron normas sobre: la modificación de la NCM y su AEC; la derogación de otras normas; el establecimiento de

distintos reglamentos técnicos y sus sub-estándares; el mecanismo para la facilitación del comercio intrazona; la nomenclatura al transporte de encomiendas en ómnibus de pasajeros de línea regular habilitados para viajes internacionales; y la profundización de los compromisos de liberación en materia de servicios.

Finalmente, en referencia a los “otros temas” se desarrollaron normas sobre: la información básica común para la libreta de salud del niño; el funcionamiento y habilitación de empresas de productos de higiene personal, cosméticos y perfumes; las pautas negociadoras del Grupo Ad Hoc de “Biotecnología Agropecuaria”; la guía para el reconocimiento de los procedimientos de evaluación de la conformidad; los requisitos zoonosanitarios para el intercambio entre los Estados Parte de semen bovino y bubalino; las normas de vigilancia epidemiológica y diagnóstico de laboratorio; las directrices para metodologías de evaluación de tecnologías en salud; el programa de cosmetovigilancia en el área de productos de higiene personal, cosméticos y perfumes; el acuerdo sobre el proyecto de producción sustentable, competitividad y medio ambiente; la lista de sustancias que no pueden ser utilizadas en productos de higiene personal, cosméticos y perfumes; las medidas de vigilancia y control para la prevención de la fiebre amarilla; el glosario de terminología de vigilancia epidemiológica; las autoinspecciones de buenas prácticas y control en fabricación de productos de higiene personal, cosméticos y perfumes; las prácticas de fabricación de los productos de higiene personal, cosméticos y perfumes; el convenio para la administración del fondo para el sector educacional del MERCOSUR entre la CAF y el MERCOSUR; el sistema integrado de medidas fitosanitarias en frutos cítricos; los procedimientos y tratamientos cuarentenarios; el desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR; el certificado de aprobación de modelo de instrumentos de medición; y el convenio de financiación MERCOSUR-UE proyecto de cooperación estadística.

Durante **2006** el GMC emitió 72 Resoluciones. En relación a los temas institucionales se emitieron normas sobre: el funcionamiento de la SM (presupuesto y autorización de utilización de excedentes financieros); la designación de los miembros del Tribunal Administrativo Laboral y el presupuesto provisorio su secretaría; el formulario para la presentación de resultados de las consultas entre los Estados Parte; la reglamentación del procedimiento de control de consistencia jurídica de los proyectos de normas; el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas avanzadas en el ámbito del MERCOSUR; el reconocimiento de la eficacia jurídica del documento electrónico; y el convenio de financiación para el proyecto “apoyo a la instalación del Parlamento del MERCOSUR”.

En cuanto a los temas relacionados con la unión aduanera se elaboraron normas sobre: la modificación de la NCM y su AEC; el establecimiento de distintos reglamentos técnicos y sus sub-estándares; la derogación de otras normas; el Código Aduanero del MERCOSUR; la cooperación aduanera UE-MERCOSUR; y la incorporación a la NCM de la IV enmienda del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías.

Finalmente, con respecto a los “otros temas” se crearon normas sobre: el control de la utilización del gas natural como combustible vehicular; el manual de procedimiento de coordinación de frecuencias; las disposiciones generales para el uso de telefonía básica; los principios generales de acceso a la profesión transportista; el perfeccionamiento del plazo de vigencia de la inspección técnica vehicular; la contratación de servicios de tercerización de productos domisanitarios fabricados en el MERCOSUR; el certificado de obras cinematográficas en el MERCOSUR; el rotulado nutricional de alimentos envasados; el convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios; el plan regional para la erradicación del trabajo infantil; la Reunión Especializada de la juventud en el MERCOSUR; la defensa del consumidor – publicidad engañosa; los criterios para establecimiento de tasas de emisión de certificado de libre plástica; las directrices para la habilitación y funcionamiento de los servicios de terapia intensiva; y los profesionales de la salud.

Por otro lado, la CCM emitió entre 2003 y 2006 un total de 35 Directivas. Tal como lo estableció el Protocolo de Ouro Preto este órgano fue creado para hacer frente a los problemas relacionados con el comercio intrazona y para implementar los instrumentos de la política comercial común. Este es el motivo por el cual todas sus Directivas están dedicadas a temas relacionados con el establecimiento de una UA.

En **2003** la CCM emitió 8 normas sobre: el Reglamento de Defensa de la Competencia del MERCOSUR; dictámenes de clasificación arancelaria; acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento; y el Reglamento de funcionamiento del área de control integrado Clorinda - Puerto Falcón y Santa Helena – Puerto Indio.

Durante **2004** la CCM emitió 6 normas sobre: un dictamen de clasificación arancelaria; modificación de requisito de origen; circulación de mercancías originarias; acumulación total de origen intra MERCOSUR; el procedimiento para la tramitación de solicitudes para el abastecimiento o modificación de requisitos de origen MERCOSUR; y acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento.

Durante **2005** la CCM emitió 9 normas sobre: el Régimen de Origen del MERCOSUR; acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento; el Reglamento administrativo y operacional del área de control integrado de Jaguarao – Río Branco y Santana do Livramento – Rivera; una nota explicativa del Régimen de Origen del MERCOSUR; y una correlación de la NALADISA 1993, 1996 y 2002 con la NCM 2002.

Durante **2006** la CCM emitió 12 normas sobre: acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento; el Régimen de Origen del MERCOSUR; dictámenes de clasificación arancelaria en el marco de la Decisión CMC 03/03; una segunda nota explicativa al Régimen de Origen del MERCOSUR; el formulario para la presentación de acciones puntuales por razones de abastecimiento; la implementación de la Decisión CMC 37/05; y regímenes especiales de importación.

## I.2) Normas elaboradas en la CAN

Durante **2003** la Comisión Andina (CA) y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) emitieron 39 Decisiones. En relación con la cuestión institucional se crearon normas sobre: el funcionamiento de la SGCAN (presupuesto y renuncia y elección del Secretario General); el presupuesto del Tribunal Andino de Justicia; la difusión de logros y avance de la CAN en la UE; la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena); la creación de los Comités Andinos de Desarrollo Alternativo, de Identificación y Estado Civil, de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la CAN, y de Autoridades de Promoción de Exportaciones; la creación del Consejo Andino de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas, y la del Consejo Electoral Andino.

En cuanto a la cuestión de la unión aduanera se elaboraron normas sobre: los programas de acciones de convergencia; la modificación y derogación de otras normas; las directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros y a nivel comunitario; la autorización para modificar temporalmente el AEC del algodón sin cardar ni peinar; la actualización de la Nomenclatura Común (NANDINA); el valor en aduana de las mercancías importadas; el Arancel Integrado Andino; el Programa común de formación aduanera andina; el régimen andino sobre control aduanero; la autorización de prórroga para el diferimiento del AEC de productos

de la cadena siderúrgica; y los criterios y procedimientos para la reducción o suspensión transitoria del AEC para las importaciones de algodón.

Finalmente, con respecto a los “otros temas” se desarrollaron normas sobre: la defensa de los derechos del consumidor; la elaboración de estadísticas de transporte acuático; la migración laboral; la seguridad social; la seguridad y salud en el trabajo; el mecanismo andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios; el Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; los lineamientos para la formulación del Plan integrado de desarrollo social; el convenio de financiación entre la UE y la CAN para el Proyecto de cooperación sobre el “Apoyo a la preparación y prevención de desastres en la CAN”; el convenio de financiación entre la Comisión Europea y la CAN para el proyecto de cooperación UE-CAN en materia estadística; la incorporación de la materia de la integración en el currículo de la educación media; y la elaboración de las estadísticas sobre las cuentas nacionales trimestrales en la CAN.

Durante **2004** la CA y el CAMRE emitieron 26 Decisiones. En relación con la cuestión institucional se establecieron normas sobre: el presupuesto del Tribunal de Justicia; la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales; la creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social y del Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales; el acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la CAN y sus Estados Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra parte; la creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina; las reuniones y sesiones a distancia del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, de los Consejos, Comités, Reuniones de Expertos y Grupos Ad-Hoc; y la adscripción del Consejo Andino de Defensores del Pueblo al Sistema Andino de Integración.

En referencia a la cuestión de la unión aduanera se elaboraron normas sobre: la modificación y sustitución de decisiones anteriores; el régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal; las relaciones comerciales con terceros países; la armonización de aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos tipo valor agregado; y la armonización de los impuestos tipo selectivo al consumo.

Finalmente, en cuanto a los “otros temas” se crearon normas sobre: el transporte aéreo; el Programa de trabajo para la difusión y ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; los lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina; la incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y

Venezuela al Sistema Andino de Integración; la estrategia andina para la Prevención y Atención de Desastres; la incorporación de la temática de integración en los programas y contenidos educativos escolares de los Países Miembros de la CAN; el Plan Integrado de Desarrollo Social; y la norma andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Durante **2005** la CA y el CAMRE emitieron 22 Decisiones. Con respecto a la cuestión institucional se elaboraron normas sobre: el presupuesto de la SGCAN y del Tribunal de Justicia; la asociación de Argentina, Brasil, Paraguay y del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la CAN; el reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento; y la creación del Comité Andino de Autoridades Regulatoras del Mercado de Valores.

En cuanto a la unión aduanera se desarrollaron normas sobre: la protección y promoción de la libre competencia en la CAN; la modificación del plazo de entrada en vigencia de la Decisión 572 sobre el Arancel Integrado Andino; la modificación de otras Decisiones; el tránsito aduanero comunitario; el Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica; la incorporación progresiva del anexo general y referencia de los anexos específicos del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto); y la entrada en vigencia de la Decisión 608 (normas para la protección y promoción de la libre competencia en la CAN) para Ecuador.

Finalmente, en relación con “otros temas” se establecieron normas sobre: la revocatoria de la autorización comunitaria otorgada a la empresa ANDESAT S.A. E.M.A. para el establecimiento, operación y explotación del Sistema Satelital Andino Simón Bolívar; la preservación del Recurso Orbita Espectro de los Países Miembros; el reconocimiento comunitario de títulos para la gente de mar emitidos por las autoridades nacionales competentes mediante refrendo y conforme a normas internacionales; la elaboración de las estadísticas estructurales de la industria manufacturera; la estrategia andina de desarrollo alternativo integral y sostenible; la armonización de los derechos y obligaciones de los usuarios, transportistas y operadores de los servicios de transporte aéreo; y el fondo para el desarrollo rural y la productividad agropecuaria.

Durante **2006** la CA y el CAMRE emitieron 29 Decisiones. En referencia a los temas institucionales se crearon normas sobre: el presupuesto de la SGCAN y del Tribunal de Justicia; la conformación del Tribunal de Justicia; la reglamentación del plazo de presentación del informe a la SGCAN sobre medidas adoptadas por los Países Miembros al amparo del artículo 90 del Acuerdo de Cartagena; la renuncia del Secretario General; la aprobación del memorando de entendimiento suscrito entre los Países

Miembros de la CAN y Venezuela; y el otorgamiento de la condición de País Miembro Asociado de la CAN a Chile.

Con respecto a la cuestión de la unión aduanera se establecieron normas sobre: la modificación de otras normas; la suspensión temporal de la obligación prevista en el último párrafo del artículo 15 de la Decisión 439 para la liberalización de los servicios; la aclaración del segundo párrafo del artículo 266 de la Decisión 486 (régimen común sobre propiedad industrial); y la actualización de la Nomenclatura Común (NANDINA).

Finalmente, en cuanto a los “otros temas” se desarrollaron normas sobre: los lineamientos para la protección al usuario de telecomunicaciones; la incorporación de Bolivia al Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad; el Índice de Precios al Consumidor Armonizado; el sistema de Indicadores Sociales; el marco para el desarrollo del Programa de Formación y Capacitación en Estadística; la elaboración de las Cuentas Nacionales Anuales; las estadísticas comunitarias sobre el transporte aéreo; y el marco regulatorio para la utilización comercial del recurso Orbita-Espectro de los Países Miembros.

Por otro lado, durante 2003 la SGCAN emitió 105 Resoluciones. En referencia a los “temas institucionales”, la SGCAN emitió normas sobre: recursos de reconsideración interpuesto por un Estado Miembro o una empresa contra una Resolución de la Secretaría General; la destitución de funcionarios por causal de falta grave; la delegación de funciones; y el Reglamento Interno de la Secretaría General.

En relación con el establecimiento de una UA, la SGCAN elaboró normas sobre: solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte del Gobierno de un Estado Miembro a las importaciones de productos clasificados en las subpartidas arancelarias NANDINA; reclamación de un Estado Miembro por posible aplicación de restricciones por parte de otro Estado Miembro; solicitud de empresas para el inicio de investigación para la aplicación de derechos antidumping a importaciones; dictámenes de incumplimiento por parte de un Estado Miembro al diferir unilateralmente el AEC; la actualización de la Nómina de Bienes No Producidos en la Subregión; la calificación de los “derechos correctivos ad valórem” aplicados por un Estado Miembro; solicitud de un Estado Miembro de adopción de medidas provisionales dirigidas a equilibrar las condiciones de competencia respecto de las importaciones de productos provenientes de otro Estado Miembro; solicitud de un Estado Miembro para prorrogar la autorización concedida para el diferimiento del AEC; una guía para la transmisión de los resultados del comercio intra

y extracomunitario de bienes; y requisitos Específicos de Origen para productos y pronunciamiento sobre cumplimiento de las normas de origen..

Finalmente, con respecto a los “otros temas” se crearon normas sobre: un procedimiento para la revocatoria del reconocimiento de zonas libres de enfermedades animales específicas; un procedimiento de Actualización de información del Registro Andino de Transportistas Autorizados, de Vehículos Habilitados y de Unidades de Carga; precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios; la conformación de un Grupo Ad Hoc de la Cadena del Algodón de la CAN para sugerir propuestas para el desarrollo del sector en su conjunto; la inscripción de resoluciones de servicios nacionales de sanidad en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias; y la ampliación del período de trabajo del Grupo Ad Hoc de la Cadena del Café. □

Durante **2004** la SGCAN elaboró 99 Resoluciones. Con respecto a los temas institucionales la SGCAN creó normas sobre: la designación de un Director General; el acceso del público al acervo documental de la CAN; resolución del recurso de reconsideración presentado por un Estado Miembro en contra de una Resolución de la Secretaría General; la solicitud presentada por una empresa sobre supuesto incumplimiento por parte de un Estado Miembro en la aplicación de normativa comunitaria andina; y el Fondo de Retiro del Personal de la Secretaría General.

En relación con el establecimiento de una UA la SGCAN desarrolló normas sobre: la solicitud de un Estado Miembro para el diferimiento arancelario para algunos bienes; dictámenes de incumplimiento por parte de un Estado Miembro al aplicar un arancel distinto al AEC; la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de un Estado Miembro a las importaciones de productos de otro Estado Miembro; un reglamento de Procedimientos de Gestión de la Nomenclatura Común NANDINA; la actualización de la Nómina de Bienes No Producidos en la Subregión; el valor en Aduana de las Mercancías Importadas; y el procedimiento para solicitar diferimiento al AEC.

Finalmente, en cuanto a los “otros temas” la SGCAN emitió normas sobre: condiciones técnicas para la habilitación y permanencia de los ómnibuses o autobuses en el servicio de transporte internacional de pasajeros por carretera; el control y vigilancia sanitaria de productos cosméticos; una lista de enfermedades animales y su importancia económica para la Subregión Andina; la autorización de la inscripción de una resolución de un servicio nacional de sanidad en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias; la aautorización a un Estado Miembro a suspensión temporal de importación de productos de riesgo de transmitir la Fiebre Aftosa; y los precios de referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios.

Durante **2005** la SGCAN estableció 91 Resoluciones. En cuanto a los temas institucionales la SGCAN desarrolló normas sobre: recursos de reconsideración formulado por un Estado Miembro o una empresa de una Resolución de la Secretaría General; la designación de un Director General; la modificación parcial de otra Resolución; el texto único ordenado del Reglamento Interno de la Secretaría General; y dictámenes de incumplimiento por parte de un Estado Miembro en la aplicación de la normativa comunitaria andina

Con respecto al establecimiento de una UA la SGCAN emitió normas sobre: la actualización de la Nómina de Bienes No Producidos en la Subregión; la solicitud de un Estado Miembro para el diferimiento arancelario; la denegación a un Estado Miembro de la suspensión temporal de importación procedente de otro Estado Miembro; un procedimiento de los Casos Especiales de Valoración Aduanera; la solicitud de empresas para la aplicación de medidas provisionales a las importaciones; e investigaciones antidumping a solicitud de empresas.

Finalmente, en relación con los “otros temas” la SGCAN elaboró normas sobre: el reglamento del instrumento andino de Seguridad y Salud en el Trabajo; precios de referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios; la reactivación del Grupo Ad Hoc de la Cadena del Café de la CAN; la adopción de categorías de riesgo fitosanitario para el comercio intrasubregional y con terceros países de plantas, productos vegetales y artículos reglamentados; y la inscripción en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias de una resolución de un instituto nacional agropecuario.

Durante **2006** la SGCAN emitió 96 Resoluciones. En relación con los temas institucionales la SGCAN creó normas sobre: el Reglamento Interno de la Secretaría General; y la modificación de otra Resolución.

Con respecto al establecimiento de una UA la SGCAN desarrolló normas sobre: solicitud de un Estado Miembro para prorrogar el diferimiento del AEC; la actualización de la Nómina de Bienes No Producidos en la Subregión; la fijación de requisitos específicos de origen aplicables a diferentes bienes; y recursos de reconsideración interpuesto por un Estado Miembro o empresa respecto a las medidas establecidas por otro Estado Miembro.

Finalmente, con respecto a los “otros temas” la SGCAN emitió normas sobre: precios de referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios; un Programa Subregional de Erradicación de Fiebre Aftosa; la conformación de un Grupo Ad Hoc de Desarrollo Rural; la actualización de los requisitos fitosanitarios; la autorización a los Estados Miembros para fijar requisitos sanitarios transitorios para la importación de carne de bovino y sus productos procedentes de los Estados Unidos de América; una guía para

la transmisión electrónica de los resultados de las Cuentas Nacionales Trimestrales; la inscripción en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias de resoluciones de agencias de sanidad nacionales; la metodología para la transmisión de datos estadísticos de transporte acuático de la CAN; y la investigación sobre la aplicación de medidas para corregir perjuicios causados por prácticas restrictivas a la libre competencia.

## **Anexo 2:** Trabajos realizados por las Secretarías entre 2003 y 2006

### II.1) Trabajos realizados por la Secretaría del MERCOSUR

En **2003**, el plan de trabajo de la SM estuvo esencialmente enfocado en tres áreas: preparación, seguimiento y control de calidad de las normas; funcionamiento el SAT; y operacionalización de proyectos del CMC o del GMC que necesitaron una estructura de ejecución permanente, principalmente los relacionados con la implementación económica como los Foros de Competitividad del MERCOSUR, empezando por la Cadena de Productividad de la Madera y Muebles.

La SM presentó en las reuniones técnicas preparatorias del CMC, GMC y CCM, los proyectos elevados por los órganos dependientes a consideración de los órganos decisorios. Para ello, el SND analizó 257 actas que emanaron de dichos órganos en 2003. La SM también realizó el seguimiento y registro de todos los proyectos de normas precisando el estado de situación de los mismos, hasta su transformación en norma del MERCOSUR.

Con respecto a la incorporación de normas, durante 2003 el SND participó en 4 reuniones técnicas de incorporación de la normativa presentando los siguientes informes: normas en vigor en los Estados Miembros, normas incorporadas por tres Estados Miembros, normas no incorporadas con plazo de incorporación vencido, normas que requerían aprobación legislativa en algún Estado Miembro, normas que se encontraban en revisión, normas que registraban dificultades técnicas para su incorporación, normas en proceso de incorporación, y normas que aún no habían sido incorporadas por ningún Estado miembro. Se registraron 130 comunicaciones sobre la normativa MERCOSUR en el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros.

Asimismo, de acuerdo con la Decisión CMC 36/03 “Programa de Trabajo 2004-2006”, la SM dio inicio a los trabajos para presentar una propuesta de mecanismo para la eliminación del doble cobro del AEC y para resolver el tema de la distribución de la renta aduanera. Además de esto, el SAT fue invitado por órganos del MERCOSUR, a participar activamente en las reuniones.

Además de estos trabajos la SM, según fuentes de tipo reservado, ha elaborado desde octubre de 2003 informes técnicos sobre los alcances de los Acuerdos de las Reuniones de Ministros; el Acuerdo sobre Traslado de Condenados entre los Estados Partes del MERCOSUR; el “I Encuentro de Presidentes de las Cortes Supremas de los Estados Partes del MERCOSUR”; y sobre el “Encuentro Regional MERCOSUR 2003 –

Para Crecer Juntos”. También ha realizado 37 controles de consistencia jurídica de algunas Resoluciones del GMC

En **2004** la SM continuó produciendo trabajos referidos a los temas del año anterior como el perfeccionamiento de la unión aduanera (doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera), la convergencia estructural, la aplicación del derecho del MERCOSUR, entre otros. Entre todos los aportes realizados por el SAT se destaca fundamentalmente el Primer Informe Semestral, en el que se incluyen una serie de propuestas para el reforzamiento institucional del MERCOSUR.

El trabajo analiza dos grandes aspectos del MERCOSUR: la estructura y funciones del acuerdo de integración económica, y las instituciones y estructura jurídica. En referencia a los temas económicos del proceso de integración, el Informe subraya la proliferación de barreras no arancelarias. Tal como señala el Primer Informe Semestral, “la integración económica, en tanto acuerdo de tipo recíproco que compromete a cada una de sus partes, puede ser entendida como un mecanismo de tecnología de compromiso, que le da credibilidad y permanencia a las políticas de los países miembros y que provee de mecanismos claros para castigar los desvíos. En este sentido, la integración económica debería proveer la ingeniería institucional que permita alcanzar las asignaciones cooperativas. Es necesario diseñar mecanismos e instituciones que hagan compatibles para cada uno de los actores sostener las asignaciones cooperativas. El punto básico a aprovechar es que todos los países necesitan tener un ámbito de compromiso mutuo que limite y restrinja, en la dirección deseada, mediante disciplinas conjuntas las acciones que cada uno puede hacer.” (2004: 57)

Con respecto a la cuestión institucional se plantea el desarrollo de un intergubernamentalismo responsable para avanzar en el diseño de instituciones comunes, especializadas y eficientes, mejorando el uso de los recursos y brindando mejores soluciones técnicas que den sustento más permanente a los acuerdos. Se destaca la necesidad de generar una visión común del proceso de integración, ya que la base intergubernamental y política que predomina en todos los niveles del funcionamiento sustantivo del MERCOSUR hace que se amplifique una visión sectorialista que muchas veces es más parcial conforme el ámbito. El Informe también formuló cinco escenarios posibles de institucionalización para el MERCOSUR con el objetivo de contribuir al balance de la dinámica institucional y como evaluación de las posibilidades de reforma.

Por último, vale la pena mencionar que además de este Primer Informe (que fue retirado de la página web) se elaboraron dos Informes Semestrales por año que no han sido publicados en la página web de la SM.

Según fuentes de tipo reservado, en 2004 la SM también desarrolló informes técnicos sobre la protocolización en la ALADI del Régimen de Origen MERCOSUR; la adhesión de Perú a las normas suscriptas entre el MERCOSUR y los Estados Asociados; la Armonización - Compensación y liquidación de operaciones realizadas en Mercados de Capitales; la Reglamentación del Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta (Enmienda Alonso); la internalización y vigencia de las normas adoptadas por el MERCOSUR y los Estados Asociados; los dispositivos de los Reglamentos Internos de los legislativos de los Estados Partes del MERCOSUR que puedan ayudar a la aceleración del procedimiento de incorporación de normas, disposiciones del derecho nacional uruguayo sobre plazos para la actividad parlamentaria; el seminario “Las Normas de Derecho Originario y Derivado del MERCOSUR - Su Incorporación a los Ordenamientos Jurídicos de los Estados Partes”; las Reglas de Origen (definición de bienes originarios); el Convenio entre la SM y la Escuela de Derecho de San Pablo de la Fundación Getúlio Vargas en el ámbito del Programa de Pasantías Virtuales; el doble cobro del AEC; las normas relacionadas con el medio ambiente en el MERCOSUR; las normas relativas a Regímenes Especiales de Comercio en el MERCOSUR; las importaciones de los países del MERCOSUR de productos incluidos en las listas de excepciones nacionales en el año 2003; la Evaluación de la Conformidad, los Reglamentos Técnicos; el resumen de las Propuestas Realizadas en el seminario “Políticas para Promover la Convergencia Estructural en el MERCOSUR”; comentarios sobre el Establecimiento de un Sistema de Financiamiento del Proceso de Integración; el paper MERCOSUR: Seguridad Jurídica, Circulación de Factores Productivos (Normas 2001-2003); la Cadena Productiva Madera – Muebles del MERCOSUR; los Desafíos Institucionales para el MERCOSUR - Las Relaciones entre Estados, Instituciones y Organizaciones de la Sociedad; la Recaudación de los Aranceles a las Importaciones de los países del MERCOSUR; las Políticas y Proyectos para Mejorar la Competitividad de tres cadenas Agroindustriales (carne bovina, oleaginosas y aceites y textil algodón); la Distribución de la Renta Aduanera; la Evaluación preliminar de los datos estadísticos de utilización de regímenes aduaneros especiales por los Estados Partes; Estadísticas de Comercio Exterior MERCOSUR-CHINA; las Listas de cumplimiento de la Política Comercial Común (contiene listas de aranceles a cero y de 100% de preferencia común); y las Modalidades de adopción de decisiones de organismos regionales y multilaterales vinculados a la financiación de proyectos.

La SM también realizó en 2004, 29 controles de consistencia jurídica de algunas resoluciones del GMC y Decisiones del CMC, elaboró el Segundo Informe Semestral, y desarrolló programas de estudio sobre la libre circulación en el MERCOSUR, el doble

cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera, y las asimetrías y política de convergencia estructural.

Culminadas las actividades durante el 2004, el programa de estudios de la SM para **2005** estableció nuevamente temas relacionados con el perfeccionamiento de la unión aduanera, el derecho del MERCOSUR, y la gobernabilidad democrática en el bloque. Además, la SM publicó en su página web el “Primer Informe sobre la Aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales” desarrollado en 2003 en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer y el Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR y Asociados

Según fuentes de tipo reservado, además de estos documentos publicados en la página web de la SM, la Secretaría ha elaborado informes técnicos sobre el Protocolo de Brasilia (suspensión de plazos y atribuciones de la Secretaría del MERCOSUR en materia de designación ex officio y sorteo de árbitros) y la Normativa aplicable sobre honorarios de árbitros en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR; una Propuesta de lineamientos sobre elaboración, redacción, contenido y estructura de las normas del MERCOSUR; un Informe pormenorizado de las actividades de los Consultores del Sector de Asesoría Técnica; la relación MERCOSUR-Corea y MERCOSUR-Canadá; el Informe de Avance del Proyecto de Cooperación entre la SM y el BID; el MERCOSUR y el Marco Multilateral de Reglas de Comercio; el Diseño y estimación de costo de la instancia técnica en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR; la Convergencia hacia una ZLC Sudamericana – La labor de las Secretarías; la Utilización de Mecanismo de Firma Digital; el Relevamiento completo de las normas (Tratados, Protocolos, Acuerdos, Decisiones, etc.) y Declaraciones que Venezuela debería ratificar y/o adherir para convertirse en Estado Parte del MERCOSUR; una contribución para la presentación del MERCOSUR en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC; el Estado de vigencia e incorporación del Acuerdo de Recife y normas complementarias; los Antecedentes normativos en materia de Inversiones y de Defensa Comercial y de la Competencia; el Código aduanero del MERCOSUR; las MPYMES en el MERCOSUR; las posibilidades de Cooperación Interinstitucional de la SM; los Derechos Humanos en el MERCOSUR; las Preferencias en materia de Contrataciones; los Instrumentos y mecanismos existentes para facilitar la asociatividad entre empresas (Aporte al Programa de Desarrollo de Proveedores a implementarse a través de los Foros de Competitividad); la actualización del Informe de Estado de Vigencia e Incorporación de normas MERCOSUR; las Normas del MERCOSUR relativas a cuestiones laborales y de la seguridad social; el Arancel Externo Común; el Nivel de Evolución de la Construcción Comunitaria; las Asimetrías y las

políticas de convergencia estructural en la integración sudamericana; la Evolución de las preferencias arancelarias en el comercio intrazona 1991-2004; la Unidad Técnica FOCEM; las Preferencias en materia de Contrataciones; un Relevamiento de Normas sobre el Control de Armas de Fuego en los niveles Internacional MERCOSUR y Nacional; las Asimetrías y disparidades de la integración económica en una Unión Aduanera Sur-Sur; y sobre el Cumplimiento del AEC al 2004.

La SM ha realizado en 2005, 40 Controles de Consistencia Jurídica de algunas Resoluciones GMC y Decisiones CMC, y también ha elaborado el Tercer y Cuarto Informe Semestral correspondientes.

En **2006**, a diferencia de los años anteriores, existe una mayor cantidad de documentos técnicos desarrollados por la SM y publicados en su página web. En enero, el SAT publicó el trabajo “Normas del MERCOSUR relativas a cuestiones laborales y de la seguridad social”. En febrero, el documento técnico “Medio ambiente en el MERCOSUR”. En mayo, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, el “Segundo Informe sobre la aplicación del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales” desarrollado en 2004. Y finalmente en septiembre, elaborados entre las Secretarías del MERCOSUR, CAN, y ALADI, una serie de “Documentos para el Proceso de Convergencia Sudamericano”.

La SM realizó hasta julio de 2006, según fuentes de tipo reservado, informes técnicos sobre el la Adhesión Perú al Acuerdo de Recife (Control Integrado de Frontera); una Comparación de la Política Arancelaria bilateral y con terceros Mercados entre MERCOSUR y Venezuela; el Informe de Avance del Proyecto de Cooperación entre la SM y el BID “Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional”; una Lista de Instituciones y Modelos de Convenios para Cooperación Técnica en Investigación; una Evaluación comparada de acuerdos en las áreas política y social; los aspectos normativos e institucionales de la Convergencia de los Acuerdo de Complementación Económica; las Asimetrías en el MERCOSUR; Indicadores Demográficos y de Empleo del MERCOSUR; un posible Programa de Liberalización Comercial de acuerdo al Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR; el Medio Ambiente en el MERCOSUR; la Actualización del Informe de Estado de Vigencia e Incorporación de normas MERCOSUR; el Derecho de sociedades- Mecanismo para facilitar la Asociación de Empresas en la UE; la Normativa del MERCOSUR sobre Educación, la Evolución de las preferencias arancelarias en el comercio intrazona 1991-2004; la Evaluación del Proceso de Transformación de la Secretaría del MERCOSUR en Órgano Técnico; la Reglamentación del FOCEM; los Indicadores Sociodemográficos y Macroeconómicos del MERCOSUR: Evolución y Situación Actual, 1990-2004; el

Cumplimiento del AEC al 2004; el Comercio Exterior de los Estados Partes del MERCOSUR; el Mercado de Carnes, Petróleo, Inversiones Extranjeras, Mercado Automotriz; el Comercio del Sector de Madera y Muebles en el MERCOSUR; el Comercio del Mercado Agrícola Regional; un Esquema comparativo de las funciones y atribuciones de las distintas Secretarías y órganos afines de los procesos de integración; el Sistema de Información del AEC; y Las Zonas Francas del MERCOSUR: Manaos, Tierra del Fuego y Colonia.

La SM también realizó en este periodo 2 Controles de Consistencia Jurídica de Decisiones del CMC, el V Informe semestral sobre las Posibilidades y desafíos de la Unión Aduanera, y los programas de estudio: Gobernabilidad Democrática Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR; MERCOSUR: Recaudación arancelaria en el comercio intrazona y extrazona; un mecanismo de asignación de la recaudación del AEC por destino final de las importaciones; Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio.

## II.2) Trabajos realizados por la Secretaría de la CAN

En **2003** los documentos de trabajos se refirieron a: bases de proyectos de lucha contra las drogas; la CAN y el ALCA; proyecto de resolución de reglamento de procedimientos de gestión de la nomenclatura común NANDINA; consideraciones sobre la oferta presentada por Estados Unidos y la solicitud de mejoramiento de la CAN en las negociaciones del ALCA; en el sector agropecuario, plan de trabajo para el programa estadístico comunitario; los países andinos frente a la conferencia especial sobre seguridad hemisférica; mejoramiento de la propuesta de la CAN en el sector agropecuario en las negociaciones de ALCA; lineamientos de acción la política agropecuaria común andina; propuesta para el uso de precios indicativos como mecanismo de verificación del valor declarado en aduanas, proyecto de desarrollo de la cadena de oleaginosas en la CAN; correlación arancelaria entre NANDINA 2002 y el arancel de Chile y la nomenclatura común del MERCOSUR, México, Canadá y Estado Unidos; análisis del tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos; texto consensuado por los delegados de los países miembros sobre el régimen común para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal; relaciones con terceros; mesa de trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas; propuesta del instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo; armonización de legislaciones en materia de productos

farmacéuticos y cosméticos; bases para la elaboración de una norma que permita el cálculo de un índice de precios al consumidor armonizado; armonización de impuestos indirectos en la CAN; elementos para una visión andina de la seguridad; avance del plan de acción de la estrategia regional de biodiversidad; proyecto de Decisión del presupuesto de la SGCAN y los aportes de los países miembros a la SGCAN; ejercicio de propuesta para completar lo concerniente al AEC de la CAN; un programa de reuniones estadísticas comunitarias; y el estado actual de los acuerdos regionales en la OMC.

Los documentos informativos tratan temas relacionados con: la situación y perspectiva del programa de cooperación técnica de la SGCAN; encuentro sindical; borrador de acuerdo de dialogo político entre la CEE y sus Estados Miembros y la CAN y sus Estados Miembros; informe del taller sobre proyecto de integración MERCOSUR-CAN; actividades del proyecto de promoción comercial andina; convenio de cooperación entre la SGCAN y puertos del Estado para el desarrollo de programas de cooperación portuaria; entendimiento entre la SGCAN y la Universidad Católica Boliviana (y con la Universidad Nacional del Altiplano de Puno); plan integrado de desarrollo social, ayuda memoria sobre las reuniones CAN-MERCOSUR; manual para la elaboración de estadísticas de comercio intra y extracomunitario de bienes; elementos para la depuración de la meta de inflación en la CAN; programa de acción de convergencia para Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia; perspectiva sobre la UA andina; entendimiento entre la SGCAN y la oficina para América Latina y el Caribe del programa PNUMA/ORPALC; estadísticas andinas; convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la CAN; acuerdo de cooperación entre la SGCAN y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello; informe económico de los países andinos durante 2002; proyecto red andina de videoconferencia; criterios de clasificación de la organización mundial de aduanas; situación de los grupos ad hoc de trabajo sobre cadenas productivas del sector agropecuario en la CAN; información sobre las negociaciones en el ALCA en materia de propiedad intelectual (también de inversiones, acceso a mercado de bienes agrícolas y no agrícolas) y la CAN; acciones prioritarias para el mercado común; elementos para el desarrollo de una estrategia de integración en materia de servicios en el marco de las negociaciones del ALCA y la OMC; informe de la SGCAN ante el XIV CAMRE; acta de la reunión de alto nivel en materia de drogas entre la CAN y la Comunidad Europea; comentarios de los países miembros a la propuesta de la SGCAN en materia del desarrollo de la cadena de las oleaginosas en la CAN; memorando de entendimiento entre la SGCAN y Conservación Internacional; memorando de entendimiento entre la SGCAN y el gobierno de Italia (también con el Instituto Italo Latinoamericano); acuerdo para el dialogo político entre CAN e India; taller franco andino de lucha contra el robo y

tráfico ilícito de bienes culturales; ayuda memoria de la reunión técnica de evaluación conjunta de la CAN y la Comisión Europea sobre el aprovechamiento del SGP Andino; informe final de la reunión de coordinadores nacionales de la política exterior común; información sobre el régimen de inversiones en la CAN; lucha contra la droga y el lavado de activos; documento de discusión Perú y la CAN; convenio de cooperación entre SGCAN e INTERPOL; proyecto de difusión del derecho comunitario andino; y el informe preliminar sobre potencial energético de la subregión andina como factor estratégico para la seguridad energética regional y hemisférica.

Los documentos estadísticos tienen que ver con: indicadores económicos de la CAN en el periodo 1999–2003; intercambio comercial entre la CAN y Japón entre 1991 y 2002 (también con Brasil); estadísticas de turismo, indicadores mensuales y series estadísticas; comercio de combustibles, lubricantes minerales y productos anexos a la energía en la CAN; comercio intra y extracomunitario; 34 años de integración comercial 1969-2002; indicadores sociales; comercio e inversión entre la CAN y la UE en el periodo 1991-2001; y resultados 2002: principales indicadores económicos en los países de la CAN y Chile.

En **2004** los documentos de trabajos se refirieron a: desarrollo de un proyecto de reglamento andino para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la construcción del espacio sudamericano de integración; la evolución de la dimensión económica del proceso de integración andino; iniciativa para el desarrollo y la inserción internacional basados en el conocimiento y la innovación (INNOVANDINA); alianza estratégica entre la SGCAN y la CAF; avances en el plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos; programa de apoyo a las negociaciones comerciales internacionales; correlación arancelaria entre la NANDINA 2002 y el arancel de las Comunidades Europeas (NC 2002); propuestas para la profundización de la integración andina y para la adopción de un AEC; bases de la alianza energética andina; propuestas para mejorar el funcionamiento de la solución de controversias; proyecto de resolución sobre el reglamento sobre valor en aduana de las mercancías importadas; anteproyecto del plan integrado de desarrollo social de la CAN, perfiles de proyectos SGCAN; documento para consideración del CAMRE sobre el nuevo diseño estratégico para la integración andina; anteproyecto de decisión sobre armonización de regímenes aduaneros; complementación industrial de la cadena de oleaginosas; propuestas sobre estructura y funciones de la red andina de seguridad; posibles temas de convergencia sistema de la Naciones Unidas; modificaciones a la NANDINA; anteproyecto de resolución metodología para la transmisión de datos estadísticos de transporte acuático de la CAN; análisis de la

sensibilidad del comercio subregional andino en el marco del TLC con Estados Unidos; Plan de acción 2005: programas y proyectos de integración para el desarrollo; efectos del TLC Colombia-Estados Unidos sobre el comercio Colombia-Venezuela; y propuesta de la SGCAN sobre la modificación y actualización del AEC.

Los documentos informativos elaborados por la SGCAN tienen que ver con: el segundo encuentro de los órganos comunitarios del sistema andino de integración; el aprovechamiento del SGP Droga; informe final de la reunión de directores de aduanas de América Latina, España y Portugal; III cumbre presidencia sudamericana; relaciones CAN-México; análisis global de la propuesta de la Comisión sobre le nuevo sistema generalizado de preferencias; guía para el intercambio de información en materia de valoración aduanera; código aduanero comunitario y disposiciones de aplicación de la Unión Europea; compendio de textos sobre el valor en aduana del Comité del Código Aduanero de la Unión Europea; directrices relativas a la elaboración y utilización de una base de datos nacional de valoración que funcione como instrumento de evaluación de riesgos; informes para el Consejo de cooperación aduanera; alcance de la infraestructura de datos espaciales de la CAN; propuesta de financiamiento Fondo Fiduciario para el desarrollo de la capacidad estadística; estatuto aduanero de Colombia; informe de la SGCAN sobre la medida establecida por Bolivia a las importaciones de azúcar de los países miembros; Acuerdo de Complementación Económica No. 59 entre los Estados Parte del MERCOSUR y los de la CAN; memorando de entendimiento entre la SGCAN y el Parlamento Andino; programa de acciones de convergencia Ecuador 2004 (también Perú, Colombia y Bolivia); directorio internacional de centros de asistencia a víctimas de la trata de personas; estado de la integración andina: instituciones, mecanismos y disciplinas relacionados con el comercio; el desempeño comercial de Ecuador; evaluación del SGP Droga concedido por la Unión Europea a los países andinos; Perú: economía y finanzas; acuerdo de partenariado OECD-Metagora-CAN; efectos del comercio CAN-UE15 en la producción y el empleo bajo el SGP Droga; Ecuador: ley orgánica de aduanas; análisis del capítulo ambiental del TLC Centroamérica-Estados Unidos; CAN-UE análisis de regímenes y aspectos aduaneros; lineamientos para una política de seguridad alimentaria regional; intercambio comercial CAN-Estados Unidos; propuesta técnica implementación del indicador del gasto en protección ambiental del sector público; actividades del proyecto promoción comercial andina; informe seminario fortalecimiento de la cooperación operacional de la lucha contra el narcotráfico en la zona andina y el Caribe; programa andino de desarrollo rural; carta de entendimiento entre la SGCAN y la Unión de Comunidades Aymaras; evaluación de las directrices presidenciales de la Declaración de Quimara; Propuesta de Venezuela para el arancel

externo andino; informe sobre la medida establecida por Ecuador a las importaciones de arroz, maíz, amarillo, pollos, pavos, cerdos y productos lácteos provenientes de los países miembros; programa tentativo de reuniones estadísticas comunitarias; memorando de entendimiento entre la SGCAN y el Instituto Nacional de Estadística de España; informe sobre la entrada en vigencia del proyecto de decisión armonización de aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos al valor agregado; ayuda memoria VIII Reunión CAN-MERCOSUR; carta de entendimiento entre la SGCAN y la Central de Mujeres Andinas, instrumentos sobre servicios financieros; propuesta de una agenda de trabajo del Comité Subregional de la Pequeña y Mediana Empresa; informe sobre el estado de situación del programa de liberación entre Perú y el resto de los países de la CAN; y un informe del seminario taller sobre los mecanismos de cooperación policial y judicial en la Unión Europea y la CAN.

En cuanto a los documentos estadísticos se destacan los indicadores económicos mensuales de la CAN; el comercio de bienes extracomunitario; estadísticas sobre los 35 años de integración comercial (1969-2003); intercambio comercial entre la CAN y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) 1994-2003; comercio en inversión entre CAN-México 1993-2003; seguimiento del comercio de México con Estados Unidos en el marco del NAFTA entre 1993-2003; seguimiento del comercio de Chile, México y algunos países andinos con Estados Unidos durante enero-abril de 2004; estadísticas de turismo de la CAN 1994-2003; intercambio comercial CAN-MERCOSUR 1994-2003; indicadores de la CAN, MERCOSUR y Chile 1994-2003; intercambio comercial entre la CAN y Estados Unidos 1993-2003; intercambio comercial entre CAN y China 1993-2002; e intercambio comercial entre CAN y Canadá 1993-2002.

En **2005** los documentos de trabajo de la Secretaría se refirieron a: trabajos sobre propuesta para una política arancelaria común; las metas del milenio; cooperación internacional y países de renta media; estado de ejecución del programa estadístico comunitario 2000-2005; programa de trabajo conjunto SGCAN-UNESCO 2005-2006; propuesta de programa andino de participaciones conjuntas en ferias especializadas de los sectores alimentos y bebidas; proyecto de reformas al estatuto de Tribunal Andino de Justicia; recomendaciones del grupos ad hoc sobre perfeccionamiento del sistema andino de solución de controversias; anteproyecto de decisión sobre bienes públicos y desarrollo fronterizo; anteproyecto de decisión sobre régimen uniforme de corporaciones multinacionales andinas de integración y desarrollo fronterizo; proyecto de reglamento del instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo; estrategia andina de desarrollo integral y sostenible; elementos para una estrategia de desarrollo territorial; problemas en el intercambio comercial entre los países de la CAN; modificación de los mecanismos de

salvaguardia que afectan al comercio intracomunitario; taller andino sobre integración física y desarrollo descentralizado; programa de trabajo para la profundización de la integración comercial andina (y propuestas de acción); relaciones CAN-UE hacia una visión sistémica; elementos para un plan de trabajo hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones; el comercio de los productos agropecuarios en la CAN; y la guía de discusión sobre metas de la integración andina para la valoración conjunta con la UE.

Los documentos informativos trabajaron temas sobre instrumentos de apoyo al sector agropecuario y la competencia; hacia un programa de cooperación CAN-China; convenio internacional sobre armonización de controles de mercancías en las fronteras; informe de evaluación sobre la participación andina en la feria expo comida latina en Nueva York; informe final de la reunión de directores nacionales de aduanas de América Latina, España y Portugal; conclusiones del taller sobre importación, exportación y tránsito de armas de fuego en la CAN; reunión de las Secretarías Técnicas regionales y subregionales de la Comunidad Sudamericana (Plan de trabajo conjunto); el comercio de productos agropecuarios en los países de la CAN; desarrollo social; programa de profundización de la integración andina, estado actual del sistema satelital andino Simón Bolívar; proyecto sobre reconocimiento mutuo para las certificaciones sanitarias y fitosanitarias en la CAN; informe sobre cumplimiento de compromisos a julio de 2005; avances en la solución de problemas del intercambio comercial entre los países andinos en el sector agropecuario; elementos para una estrategia comunitaria de integración y cohesión social; tablas de correlaciones entre las versiones 2005 y 2007 del sistema armonizado; conclusiones del mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea; comparación de los acuerdos Bolivia-México y Colombia y Venezuela-México; panorama de los esfuerzos realizados en materia de lucha contra las drogas ilícitas; elementos de evaluación para posibles aproximaciones comerciales de la CAN; memorando de entendimiento con la Secretaría Técnica de la organización para la prohibición de armas químicas y la SGCAN; informe sobre la medida establecida por Perú a las importaciones de manteca y grasas vegetales provenientes de los países andinos; eventual inicio de negociaciones de un Acuerdo de Asociación que incluya un Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y la CAN; priorización de los sectores productivos de la CAN; evaluación del grado de aprovechamiento del régimen SGP-Drogas por parte de Bolivia; elementos para la protección de los conocimientos tradicionales e integrales indígenas; memorando de entendimiento entre la Organización Mundial de Aduanas y la SGCAN; memorando de entendimiento sobre un plan de acción conjunto 2005-2007 entre la SGCAN y la CEPAL; implicancias de las negociaciones hemisféricas en el mecanismo de solución de

controversia (también en propiedad intelectual, inversiones, dumping y subsidios, comercio de servicios, acceso a mercados); visión integral de los principales escenarios de negociación comercial; evaluación de las posibles implicancias para Ecuador de la no suscripción del TLC con Estados Unidos; ejercicio teórico sobre el flujo de bienes al interior de la CAN a la luz de los compromisos comerciales; proyecto de cooperación UE-CAN en materia de asistencia técnica relativa al comercio; revisión del manual de balanza de pagos; compatibilidad de la UA andina con el Artículo XXIV del GATT y el Artículo V del AGCS, manual de estadísticas del comercio internacional de servicios; seminario franco andino de lucha contra el tráfico de seres humanos; normativa en materia de migraciones; y el segundo encuentro de los órganos comunitarios e institucionales del Sistema Andino de Integración.

Los documentos estadísticos elaborados por la SGCAN tienen que ver con los indicadores económicos de la CAN; intercambio comercial de la CAN y la UE (también con China, India, Países Árabes, Alemania, Francia, Suecia, Rusia, Tailandia); exportaciones intra y extra CAN; principales indicadores de la Comunidad Sudamericana 1994-2004; y los indicadores mensuales de la CAN.

En **2006** los documentos de trabajo de la Secretaría trataron temas relacionados con: la cooperación técnica financiera en la región; profundización de la integración comercial andina; desarrollo productivo y competitividad de la cadena del café; el desarrollo de un plan de lucha contra la corrupción; intercambio comercial en el sector agropecuario; sistema andino de franjas de precios; propuesta para el desarrollo de las oleaginosas en la CAN; evaluación de los programas de historia y ciencias sociales; tratamiento de las asimetrías en la CAN, cooperación técnica UE-CAN; taller de trabajo entre las Secretarías del MERCOSUR, CAN y ALADI sobre temas jurídico institucionales de la convergencia sudamericana; innovación tecnológica; análisis del tratado de libre comercio de Colombia y Perú frente al ordenamiento jurídico de la CAN; la construcción de un punto inicial de desgravación con miras a las negociaciones con la UE; plan de acción para la inclusión social. Se destaca un informe sobre una visión inicial sobre la unión aduanera europea.

Los documentos informativos elaborados por la Secretaría tienen que ver con: los documentos de la Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones; opciones de para la armonización del acceso de bienes al mercado de la CAN; informe del seminario taller sobre una estrategia andina de desarrollo territorial; convenio entre la SGCAN y el BID para la profundización del proceso de integración; apoyo para la adecuación de la normativa comunitaria; avances y perspectivas de la CAN; agenda ambiental; comercio de productos agropecuarios; entendimiento entre la SGCAN y la

AECI; convenio de cooperación entre la SGCAN y la Universidad de Roma para el desarrollo sostenible; proyecto de cooperación UE-CAN en materia de asistencia técnica relativa al comercio; emisión y verificación de certificados de origen en la CAN; análisis de reglamentos de la CEE sobre producción agrícola; informe del seminario y rueda de negocios de desarrollo alternativo en los países andinos; manual de estadísticas del comercio intra y extra comunitario; comunicado de los presidentes andinos en la toma de posesión de Michelle Bachellet, presidenta de Chile; informe sobre lo que se debe conocer sobre el Parlamento Andino; conclusiones y recomendaciones de la reunión de autoridades judiciales sobre el derecho comunitario andino y su aplicación en el derecho nacional; proyecto de promoción comercial andina 1996-2005. Se destaca al inicio del año un informe de la SGCAN sobre el cumplimiento de compromisos y la solución de controversias.

En cuanto a los documentos estadísticos se destacan los indicadores mensuales de la CAN; el índice de precios al consumidor armonizado; estimación de las exportaciones intracomunitarias; y estadísticas de remesas en los países de la CAN.

## Bibliografía

Bouzas, Roberto, Da Motta Veiga, Pedro y Torrent, Ramón. 2002. *In-depth analysis of MERCOSUR integration, its perspectives 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 American 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 (LASA2004), 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. "Concertación 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.), *Forthcoming, 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.

Gutierrez, 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.

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)