

El proceso de generación de políticas públicas en la Comunidad Andina. Una propuesta basada en cuatro modelos

Diego Fernando Cárdenas Vargas*


Taller de Estudios Internacionales José Luis Bustamante y Rivero (UNMSM)

RESUMEN

Estudiosos latinoamericanos, que han abordado el proceso de integración subregional andino, entendieron a la Comunidad Andina como un intento de menor efectividad al modelo de la Unión Europea y señalaron como deficiencias su institucionalidad difusa y la divergente visión política de los países andinos que lo conforman. Sin embargo, estudiosos europeos, que han abordado su proceso de integración regional, e incluso comparándolo con el andino, partieron de una noción teórica distinta al catalogarlos como sistemas políticos de carácter supranacional, razón que les permitió, a diferencia de los estudiosos latinoamericanos, introducir herramientas teóricas y metodológicas propias de la Ciencia Política para entender el proceso de generación de políticas públicas europeas.

En ese sentido, el artículo de investigación busca comprender el proceso de generación de políticas públicas en la Comunidad Andina, incorporando teorías, enfoques y metodologías de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política que permita entender la particularidad de las políticas públicas andinas. En ese sentido, se proponen cuatro modelos de generación de políticas públicas catalogados como «intergubernamental-político», caracterizado por el rol del Consejo Presidencial Andino en la definición de la política de integración subregional andina y en la puesta en agenda de ciertos temas; «intergubernamental-regulatorio», caracterizado por el rol directriz que el CAMRE y la Comisión manejan en el diseño y adopción

* Bachiller en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Pasante de la Secretaría General de la Comunidad Andina en el área del Servicio Jurídico. Miembro del Taller de Estudios Internacionales José Luis Bustamante y Rivero. Primer puesto del Curso de Extensión Universitaria «Negociaciones Comerciales Internacionales» del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Ganador del Concurso «Ideatón por el Empleo Juvenil» organizado por el MTPE. E-mail: diegohasanlaith@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0005-2359-2912>

de las políticas públicas; «intergubernamental-técnico», caracterizado por el rol que la Secretaría General de la Comunidad Andina maneja en el diseño y adopción de las políticas públicas; y «multilateral-autónomo», caracterizado por el camino diferenciado que han tenido ciertas instituciones del Sistema Andino de Integración que desarrollan sus propias políticas públicas con la participación de más países miembros.

Palabras clave: proceso de generación de políticas públicas, Comunidad Andina, políticas públicas, modelos, supranacionalidad

The policy-making process in the Andean Community. A proposal based on four policy modes

ABSTRACT

Latin American scholars, who have studied the Andean subregional integration process, viewed the Andean Community as a less effective attempt to follow the European Union model and pointed to its diffuse institutional framework and the divergent political vision of the Andean countries as deficiencies. However, European scholars, who have addressed their regional integration process, and even compared it with the Andean one, started from a different theoretical notion by cataloging them as supranational political systems, which allowed them, unlike the Latin American scholars, to introduce theoretical and methodological tools of Political Science to understand the policy-making process in the European Union.

In this sense, the research article seeks to understand the policy-making process in the Andean Community, incorporating theories, approaches and methodologies of International Relations and Political Science to understand the particularity of Andean policies. In this sense, four modes of policy-making are proposed, categorized as “intergovernmental-political”, characterized by the role of the Andean Presidential Council in defining Andean subregional integration policy and in putting certain issues on the agenda; “intergovernmental-regulatory”, characterized by the guiding role that CAMRE and the Commission play in the design and adoption of policies; “intergovernmental-technical”, characterized by the role that the General Secretariat of the Andean Community plays in the design and adoption of policies; and “multilateral-autonomous”, characterized by the differentiated path taken by certain institutions of the Andean Integration System that develop their own policies with the participation of more Member Countries.

Keywords: Policy-making process, Andean Community, Public Policy, Policy modes, Supranationality

1. INTRODUCCIÓN

A menudo se cuestiona la funcionalidad de la Comunidad Andina, pero eso es más retórico que real. En la práctica, la Comunidad Andina genera políticas públicas a través de su normativa comunitaria, manifestada en las decisiones y las resoluciones, e incluso cuenta con mecanismos de control para evaluar la implementación de sus políticas públicas. En efecto, la principal razón por la que los gobiernos han delegado sus competencias soberanas y la autoridad a instancias supranacionales es para incrementar la credibilidad de los compromisos compartidos, avanzar progresivamente en estos y monitorear el cumplimiento de lo acordado entre los gobiernos (Moravcsik, 1998).

A más de 50 años de creación, las políticas públicas de la Comunidad Andina han versado sobre una amplia gama de intereses y temáticas que en conjunto configuran una serie de planes, estrategias y medidas para impulsar el comercio, la integración económica, el desarrollo social y la cooperación entre los países miembros que lo conforman¹. Por ejemplo, la Decisión N° 929 establece medidas para la implementación de una plataforma de interoperabilidad donde los sistemas informáticos de las entidades nacionales acreditadas por los países miembros puedan intercambiar información y documentación digital relacionadas a las operaciones del comercio exterior. También está la Decisión N° 922 que dispone lineamientos y acciones conjuntas urgentes para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional a nivel de los países miembros que involucran acciones en frontera, cooperación en materia migratoria, en minería ilegal, en tráfico ilícito de drogas, en operaciones de inteligencia, entre otras.

Estudiosos latinoamericanos, que han abordado el proceso de integración regional andino, ven a la Comunidad Andina como un intento de menor efectividad al modelo de la Unión Europea, señalando las deficiencias de la Comunidad Andina como la institucionalidad confusa del conjunto de órganos e instituciones que conforman al Sistema Andino de Integración (Naranjo-Morales, 2023; Zepeda, y Sánchez, 2020)² y las divergentes orientaciones en las estrategias de inserción internacional y las prioridades en política exterior de los países miembros de la Comunidad Andina (Contipelli, 2017; Gortaire, 2016)³.

En contraste, estudiosos europeos, que han abordado su proceso de integración regional, e incluso comparándolo con el andino, ven a la Unión Europea y a la

¹ Para saber más sobre los objetivos que persigue la Comunidad Andina y la normativa comunitaria, revisar su página web oficial: <https://www.comunidadandina.org/>

² Entre los que destacan esta problemática están Naranjo-Morales, 2023; Zepeda y Sánchez, 2020.

³ Entre los que destacan esta problemática están Contipelli, 2017; Gortaire, 2016.

Comunidad Andina como sistemas políticos de carácter supranacional productos de distintos procesos y estructuras institucionales (Phelan, 2015; Alter y Helfer, 2010)⁴, introduciendo, a diferencia de los estudiosos latinoamericanos, herramientas teóricas y metodológicas propias de la ciencia política y la teoría de las políticas públicas para entender las políticas generadas en la Unión Europea.

Este artículo parte de entender a la Comunidad Andina como un sistema político compuesto por actores e instituciones centrales y estructurado por una división funcional y horizontal del poder que genera como resultado políticas públicas. Similar a los sistemas políticos nacionales, en la Comunidad Andina también existen grupos de interés, instituciones, burócratas y políticos que participan y buscan influir en el establecimiento de políticas públicas a través del sistema institucional en que se estructura la Comunidad Andina.

La categorización de la Comunidad Andina como sistema político permite desarrollar una línea de investigación en la que confluyan las teorías, enfoques y metodologías de las relaciones internacionales y la ciencia política que a menudo no han sido consideradas por investigaciones de académicos latinoamericanos que también buscaban entender el proceso de integración regional andino y su complejidad. A diferencia, los académicos europeos, que investigaron su propio proceso de integración regional, sí lo consideraron y elaboraron teorías y enfoques apropiados para entender las políticas públicas europeas.

Este artículo tiene el objetivo de comprender el proceso de generación de políticas públicas en la Comunidad Andina, que son el resultado de la experimentación, evolución y cambio del Sistema Andino de Integración y el desarrollo diferenciado de los países miembros de la Comunidad Andina. Se realizará a través de una propuesta de cuatro modelos de políticas públicas que representan los patrones de generación de políticas públicas, basados en los procesos de transferencia de la soberanía nacional a instituciones supranacionales, el rol de los países que forman parte del Sistema Andino de Integración y los mecanismos de participación de actores de la sociedad civil.

El presente análisis tiene cuatro implicaciones. Primero, se desarrollará el modelo «intergubernamental-político», caracterizado por el rol del Consejo Presidencial Andino en la definición de la política de integración subregional andina y en la puesta en agenda de ciertos temas. Segundo, se desarrollará el modelo denominado «intergubernamental-regulatorio», caracterizado particularmente por el rol directriz que el CAMRE y la Comisión manejan en el diseño y adopción de las políticas

⁴ Para saber más sobre la forma en que se estudia a la Unión Europea y a la Comunidad Andina como sistemas políticos, véase: Phelan, 2015; Alter y Helfer, 2010.

públicas. Tercero, se desarrollará el modelo denominado «institucional-técnico», caracterizado particularmente por el rol que la Secretaría General de la Comunidad Andina maneja en el diseño y adopción de las políticas públicas. Finalmente, se desarrollará el modelo «multilateral-autónomo», enfatizando en el camino diferenciado que han tenido ciertas instituciones del Sistema Andino de Integración como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) que desarrollan sus propias políticas públicas bajo el mandato de sus convenios constitutivos, e incluso con la participación de más países miembros.

2. LA COMUNIDAD ANDINA COMO UN SISTEMA POLÍTICO

Las teorías sobre la generación de políticas públicas en organizaciones internacionales de integración han sido desarrolladas en el marco del estudio de la Unión Europea. Si bien el análisis del proceso de integración partió desde las teorías de las Relaciones Internacionales como del neofuncionalismo de Haas (1961) o del intergubernamentalismo liberal de Moravcsik (1993), Pollack (2021) señaló que muchos investigadores comenzaron a entender a la Unión Europea como un sistema político, caracterizándolo por la presencia de instituciones supranacionales y por negociaciones y concesiones entre gobiernos nacionales (Lindberg y Scheingold, 1970).

Esta visión fue ampliamente desarrollada por Hix y Høyland (2011) quienes afirman que el proceso de integración europeo produjo un conjunto de instituciones supranacionales ejecutivas, legislativas y judiciales que ejercen una significativa autoridad en diferentes áreas temáticas de las políticas públicas europeas. Para Pollack (2021) esto se corresponde con la división funcional y horizontal del poder en la Unión Europea, donde ninguna institución supranacional tiene el único control de esas tres funciones. Por ejemplo, señala que generalmente la función legislativa es compartida por el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, mientras que función ejecutiva es compartida por la Comisión y los Estados miembros, y la función judicial es compartida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y las cortes nacionales.

En ese entendimiento, el proceso de integración subregional andino también produjo un conjunto de instituciones supranacionales con competencias ejecutivas, legislativas y judiciales. Por ello, la Comunidad Andina, conformada por los países miembros y los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI)⁵, constituye un

⁵ El protocolo modificatorio al Acuerdo de Integración Subregional Andino «Protocolo de Trujillo», firmado en 1996 y suscrito por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, creó a la Comunidad

sistema político donde confluyen instituciones supranacionales, Estados, y demás actores que participan en el marco del ordenamiento jurídico andino.

A un sistema político se lo puede analizar siguiendo las categorías desarrolladas por Easton (1957) y Almond (1956), las cuales Hix y Høyland (2011) concibieron como las principales características que definen a un sistema político:

- a) Existe un conjunto de instituciones que, por una parte, establecen las reglas de relacionamiento entre ellas y sus competencias y, por otra parte, disponen las reglas para la formulación y ejecución de las normas de obligatorio cumplimiento.
- b) Los ciudadanos buscan alcanzar sus demandas políticas a través del sistema político, haciéndolo directamente o por organizaciones intermediarias, como grupos de interés o partidos políticos.
- c) Las decisiones generadas a través del sistema político (*outputs*) tienen un impacto significativo en la distribución de los recursos económicos y en la asignación de valores a lo largo de todo el sistema.
- d) Existe una retroalimentación constante entre los *outputs* y las nuevas demandas en el sistema político.

La Comunidad Andina tiene todas esas características, por lo que se cataloga como un sistema político. En primer lugar, posee un complejo institucional derivado de los acuerdos firmados por los países miembros y demás normas andinas que definen su funcionamiento y relacionamiento, por el cual establecieron al Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la Comisión de la Comunidad, la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), entre otros. Además, en el marco de estas instituciones se derivan normas comunitarias de obligatorio cumplimiento de carácter supranacional que, según Pérez (2024), son de aplicación inmediata, de efecto directo y tienen preeminencia sobre el derecho interno de los países miembros, es decir, si una norma interna contraviene a la norma comunitaria, se deja de aplicar la norma interna y prima la comunitaria.

En segundo lugar, como la Comunidad Andina cuenta con los poderes para elaborar normas que definen las relaciones económicas, comerciales y de cooperación entre los países miembros, constantemente una mayor cantidad de grupos de interés han presionado para que atiendan a sus demandas. Algunos de estos grupos de interés cuentan con mayores capacidades y una posición institucionalizada en la Comunidad Andina. Por ejemplo, existe el Consejo Consultivo Empresarial Andino, conformado

Andina, reformando a la anterior estructura organizacional que, según Charris (2024), fue necesaria para fortalecer la institucionalidad.

por los directivos de más alto nivel de entre las organizaciones empresariales de los países miembros⁶, que tiene la facultad de expresarle sus demandas al CAMRE sobre asuntos de su interés. Es de notar que, de todas las instancias consultivas existentes, esta es la más activa y constante, mientras que otras dejaron de convocarse.

En tercer lugar, las decisiones y las resoluciones son la normativa comunitaria que se emite en la Comunidad Andina y se diferencian por el órgano que lo aprueba. Las decisiones son adoptadas por el CAMRE, la Comisión o el CAMRE en reunión ampliada con los representantes titulares ante la Comisión, mientras que las resoluciones son adoptadas por la Secretaría General de la Comunidad Andina. Ambas son normas comunitarias y, por tanto, de carácter supranacional y han llegado a normar aspectos vinculados a la regulación de mercados, políticas sociales, medio ambiente, seguridad interna, estadísticas, entre otros. Por lo que llegan a tener un impacto significativo en relaciones económicas, comerciales y de cooperación entre los países miembros.

Finalmente, las retroalimentaciones entre las demandas al sistema político y los resultados generados son constantes, que incluso han llegado a cambiar la estructura institucional de la Comunidad Andina a lo largo de los años, pasando por periodos de crecimiento, estancamiento, reingeniería y consolidación.

Al catalogar a la Comunidad Andina como un sistema político que genera políticas públicas a través de la participación de sus instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, se pueden adaptar las teorías sobre la generación de políticas públicas en la Unión Europea a la Comunidad Andina porque ambos son procesos de integración regional. En ese sentido, Hix y Høyland (2011) mencionan que hay dos grandes esquemas teóricos para entender las políticas públicas europeas. El primero es el «intergubernamentalismo» que asume que las políticas públicas están dominadas abrumadoramente por el interés de los gobiernos de los Estados miembros y que estos tienen preferencias definidas sobre lo que buscan lograr en el nivel europeo en cada una de las áreas en que versan las políticas públicas. Moravcsik (1998) además señala que las preferencias de los Estados pueden variar en diferentes temas y a lo largo del tiempo, por lo que surgen las negociaciones y concesiones entre ellos.

Otra de las premisas fundamentales del «intergubernamentalismo» es que los Estados miembros son cuidadosos al delegar funciones a las instituciones supranacionales pues evitan perder la soberanía y que, por eso, solo ocurre cuando se quiere promover los intereses colectivos de los gobiernos. En consecuencia, si en caso se produce una

⁶ Las instituciones consultivas están establecidas en el artículo 44 del Acuerdo de Integración Subregional Andino «Acuerdo de Cartagena» y, particularmente, el Consejo Consultivo Empresarial Andino se encuentra estructurado en la Decisión N° 442.

delegación de funciones, las instituciones supranacionales actuarían como «agentes» de los gobiernos y, por tanto, no serían actores independientes poderosos.

El segundo esquema teórico es el «supranacionalismo» que, según Hix y Høyland (2011), su principal asunción es que los gobiernos de los Estados miembros no tienen todo dominado en el nivel supranacional. Por una parte, como los primeros neofuncionalistas argumentarían, las instituciones supranacionales no son agentes pasivos de los gobiernos, sino que tienen sus propios intereses institucionales, preferencias políticas, recursos y poderes. Hix y Høyland (2011) además señalan que este esquema teórico adopta el enfoque institucionalista de elección racional en que las normas que establecen los procedimientos de toma de decisiones en la Unión Europea y la estructura institucional que definen las competencias de los órganos e instancias dan forma a las políticas generadas, en situaciones que incluso los gobiernos no preveían y generan consecuencias inintencionadas de mayor delegación de poderes a las instituciones supranacionales.

Aplicada a la Comunidad Andina, por ejemplo, que una política o norma sea adoptada vía decisión, si bien le otorga mayor posibilidad de alcance, el proceso de generarlo suele ser más lento debido a que los órganos comunitarios encargados de adoptar las Decisiones, que son el CAMRE y/o la Comisión y que están conformados por las autoridades políticas de los países miembros, no se reúnen fácilmente, sino que lo hacen cada cierto tiempo. En cambio, si una política o norma busca ser adoptada vía Resolución, el proceso puede ser más rápido pues el órgano comunitario encargado de adoptarlo es la SGCAN que puede emitirlo en cualquier momento, una vez cumplido todos los procedimientos. Pero la desventaja es que el alcance puede ser limitado de acuerdo con sus competencias y requiere del mandato expreso del CAMRE y/o la Comisión para que pueda adoptar la política o norma en cuestión.

A continuación, se van a exponer cuatro modelos de generación de políticas en la Comunidad Andina que han sido propuestos en base a los criterios elaborados por Pollack (2021) para su modelo de cinco variantes de generación de políticas en la Unión Europea y fueron adaptados considerando la particularidad institucional de la Comunidad Andina. Los criterios fueron el grado de centralización de la toma de decisiones en las instituciones supranacionales y/o los países miembros, el rol del Consejo Presidencial Andino, el rol del CAMRE/Comisión, el rol de las delegaciones nacionales de los países miembros, el rol de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el rol del Parlamento Andino, el rol de Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el grado de participación de otros actores.

En base a esos criterios se han llegado a distinguir cuatro modelos que representan patrones generales y que en la práctica llegan a superponerse uno con otro en ciertas áreas temáticas de políticas.

3. MODELO INTERGUBERNAMENTAL-POLÍTICO DE ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA PARA ENCOMENDAR LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano político de la Comunidad Andina y está conformado por los jefes de Estado de los países miembros que, en sus reuniones, definen la política de integración andina en diferentes ámbitos que luego deberán ser seguidas por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración a la que señalen en base a sus competencias establecidas en sus respectivos tratados o instrumentos constitutivos⁷.

En ese marco, si bien no tienen la facultad de adoptar políticas o emitir normativa andina supranacional, su participación se caracteriza por su rol de colocar en agenda los temas y políticas que han de desarrollarse pues de acuerdo con los intereses y preocupaciones de los jefes de Estado de los países miembros, cuando se reúnen, pueden encomendar a las instituciones supranacionales correspondientes a que se aborde cierto asunto o se desarrolle determinada política pública. A continuación, se señalan las características de este modelo.

- El Consejo Presidencial Andino ejerce un rol directriz sobre las acciones que deben seguirse en el marco de la Comunidad Andina y el proceso de integración subregional. Se organiza a través de una Presidencia que es ejercida sucesivamente y en orden alfabético por cada uno de los países miembros, quien convoca y preside las reuniones.
- El Consejo Presidencial Andino encomienda que las instituciones del Sistema de Integración Andino, como el CAMRE o la Comisión, realicen las gestiones conducentes a cumplir o impulsar lo que ordene, pudiendo incluso ordenar la creación o activación de ciertos comités o grupos para que se encarguen de desarrollar determinada política o acción coordinada.
- Atendiendo al mandato, el CAMRE y/o la Comisión, en coordinación con la Secretaría General, realizan las acciones que el Consejo Presidencial Andino ordene.
- El Consejo Presidencial Andino ejerce un rol supervisor de los resultados del proceso de integración subregional andino, pudiendo incluso impulsar procesos

⁷ Artículo 11 y 12 del Acuerdo de Cartagena

de reforma institucional y funcional del Sistema Andino de Integración con miras a fortalecer a la Comunidad Andina o reevaluarlo.

El alcance que puede llegar a tener los temas puestos en agenda es ilimitado debido a que los jefes de Estado de los países miembros pueden pronunciarse sobre cualquier asunto relacionado a la integración subregional andina, sus problemas internos, su proyección a largo plazo e incluso su adaptación frente a los cambios geopolíticos y económicos a nivel internacional. Sus declaraciones y encargos luego son mantenidos y fomentados por el CAMRE, la Comisión o la Secretaría General, quienes coordinan con las instancias correspondientes para llevarlas a cabo.

3.1. Ejemplo del modelo intergubernamental-político: el proceso de reingeniería de la Comunidad Andina

A nivel de la Comunidad Andina, en la Declaración Presidencial de Lima de la Decimoctava Reunión del Consejo Presidencial Andino del 28 de julio de 2011, los jefes de Estado de los países miembros señalaron su compromiso en renovar el dinamismo del proceso de integración andino a través de una revisión de su estructura institucional y del funcionamiento del Sistema Andino de Integración. Si bien en esa Declaración no se dispusieron expresamente acciones para instrumentalizar la directriz señalada, se pudo colocar en agenda dicho tema.

Razón por la cual, en la Declaración de Bogotá de la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino del 8 de noviembre de 2011, los jefes de Estado de los países miembros pusieron de manifiesto su interés de llevar a cabo el proceso de reingeniería del Sistema Andino de Integración y de reforma de la Comunidad Andina a fin de adecuarla a los retos del contexto internacional. Esta directriz llegó a instrumentalizarse pues posteriormente el CAMRE, reunido con los representantes titulares ante la Comisión, adoptaron la Decisión N° 773 que encargó la consultoría para el proceso de reingeniería a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a la Fundación Getulio Vargas (FGV), aprobando un presupuesto que cada país miembro debería sufragar. Además, estableció un Comité Coordinador del Proceso de Reingeniería del Sistema Andino de Integración en el cual la Secretaría General colaboraría en dicho proceso.

Como resultado de dicho mandato del Consejo Presidencial Andino, se hizo una reestructuración institucional que modificó y suprimió el funcionamiento de los comités y grupos de trabajo y definió el relacionamiento entre las instituciones del Sistema Andino de Integración. Actualmente, ha representado un hito en la historia institucional de la Comunidad Andina que renovó los mecanismos del proceso de integración.

4. MODELO INTERGUBERNAMENTAL-REGULATORIO DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina son las instituciones supranacionales de carácter legislativo de la Comunidad Andina que se constituyen como las instancias que conducen el proceso de integración subregional andino en materia de sus competencias y que adoptan decisiones que son normas jurídicas comunitarias.

Por una parte, el CAMRE es el órgano de dirección política, formula y ejecuta la política exterior de la Comunidad Andina y está conformado por los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, quienes gozan de la plenipotencia permanente para comprometer a sus Estados⁸. Por otra parte, la Comisión es el encargado de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional en materia de comercio e inversiones y está conformado por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros⁹.

En ese marco, las políticas públicas que se generan a través de las decisiones se caracterizan por el rol directriz que el CAMRE y la Comisión manejan en el diseño y adopción de la política. A continuación, se señalan las características de este modelo.

- El CAMRE y la Comisión ejercen un rol activo y coordinador a través de su Presidencia Pro Tempore, ejercida por el país miembro a cargo de la presidencia del Consejo Presidencial y que se va rotando anualmente, cuya responsabilidad es elaborar o coordinar la agenda de las reuniones y los planes de trabajo correspondientes al periodo de su gestión, en el que se detallan las políticas que se pretenderá desarrollar durante su presidencia. Para la aprobación de su plan de trabajo, se requiere del consenso de todos los países miembros.
- El CAMRE y la Comisión, mediante decisiones, suelen disponer la creación de comités o grupos de trabajo en distintas áreas temáticas que se encarguen de negociar y acordar el diseño de la política que se busca desarrollar durante la presidencia de un país miembro.
- Por el mandato del CAMRE o la Comisión, los gobiernos de los países miembros ordenan y coordinan con sus organismos nacionales competentes la acreditación de sus delegaciones nacionales ante la Secretaría General de la Comunidad Andina. Estas delegaciones serán las encargadas de negociar y acordar por

⁸ Artículo 2 de la Decisión N° 407, Reglamento del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁹ Artículo 2 de la Decisión N° 471, Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina.

consenso el diseño de un anteproyecto de decisión en los distintos comités y grupos de trabajo de la Comunidad Andina.

- La Secretaría General mantiene un rol de soporte, apoyo y coordinación en las negociaciones y acuerdos gestados en los comités o grupos encargados de diseñar la política que será adoptada vía decisión.
- La Secretaría General tiene un rol de difusor de las recomendaciones u opiniones que emita el Parlamento Andino o el Consejo Consultivo Empresarial Andino sobre los asuntos de su interés y competencias en los comités o grupos encargados del diseño de una política.
- La Secretaría General ostenta un rol supervisor que garantiza que el diseño de la política no entre en contradicción con el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, pudiendo observar los anteproyectos de decisión elaborados por los comités o grupos y exigir su corrección.

El alcance de las políticas que el CAMRE y la Comisión desarrollan puede ser amplio debido a que llegan a abarcar diversas materias y objetivos en base a los intereses y consensos que se lleguen entre los países miembros, pero cuya única limitación es no contravenir el ordenamiento jurídico andino vigente. Por eso a la Secretaría General se le encomendó supervisar que ningún anteproyecto de decisión entre en contradicción con la normativa comunitaria antes de ser elevado para su adopción al CAMRE y/o la Comisión.

4.1. Ejemplo del modelo intergubernamental-regulatorio: la adopción de la Decisión N° 922 sobre la delincuencia organizada transnacional

A nivel de la Comunidad Andina, se ha adoptado, a través de la Decisión N° 922, el Plan de Acción Resolutivo (PAR) que establece una serie de lineamientos y acciones conjuntas entre los países miembros y sus organismos nacionales competentes, con el objetivo de luchar contra la delincuencia organizada transnacional en la subregión andina. A su vez, creó el Grupo de Alto Nivel compuesto por funcionarios designados por los ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Seguridad Interna o de las que cumplan tales funciones encargadas de realizar el seguimiento en la aplicación del PAR y proponer al CAMRE medidas complementarias a este plan de acción¹⁰.

La Decisión N° 922 surgió del interés del CAMRE en adoptar medidas para hacer frente a la delincuencia transnacional organizada con motivo de los actos violentos sucedidos en Ecuador en enero del 2024 cuando la crisis de la delincuencia amenazó

¹⁰ Artículo 1 y 2 de la Decisión N° 922, Acciones conjuntas urgentes para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

al sistema político ecuatoriano. En el proceso de diseño de la Decisión N° 922, las delegaciones nacionales de los países miembros tomaron un rol protagónico en las negociaciones, por lo cual se llegaron a acuerdos, compromisos y acciones conjuntas de una manera célere y al cual la Secretaría General brindó todo el apoyo e información necesaria para las negociaciones.

No solo se llegó a aprobar la Decisión N° 922, sino que luego también se aprobó la Decisión N° 935 que creó al Observatorio Subregional de Seguridad de la CAN (OSSCAN), la Decisión N° 936 que dispuso la implementación de un mecanismo ágil de intercambio de información migratoria para el Banco Andino de Datos y la prevención y mitigación de delitos, entre otros. Eso se debió a que el Grupo de Alto Nivel siguió sesionando y diseñando nuevos anteproyectos de decisión que, una vez cumplido todos los requisitos para su tramitación, el CAMRE y/o la Comisión lo aprobaron.

5. MODELO INSTITUCIONAL-TÉCNICO DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La Secretaría General de la Comunidad Andina es la institución supranacional de carácter ejecutivo de la Comunidad Andina a la que expresamente los países miembros, a través del Acuerdo de Cartagena y otros instrumentos normativos de fuente primaria o secundaria¹¹, han delegado facultades y otorgado competencias y responsabilidades para emitir Resoluciones de carácter normativo, garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico andino y administrar la aplicación diaria de las obligaciones que las normas comunitarias disponen.

En ese marco, las políticas públicas que se generan a través de las Resoluciones se caracterizan por el rol que la Secretaría General maneja en el diseño y adopción de la política. A continuación, se señalan las características de este modelo:

- Debe existir necesariamente un mandato expreso otorgado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y/o la Comisión a la Secretaría General de la Comunidad Andina que le faculte la adopción de una Resolución que reglamente el funcionamiento de una política o de un comité o grupo encargado de diseñar la política.

¹¹ Según Trujillo, J. (2024), el derecho de la Comunidad Andina de fuente primaria son el Acuerdo de Integración Subregional Andino, el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y demás los protocolos modificatorios que suscriben los países miembros en su calidad soberana. Mientras que el derecho de fuente secundaria o derivado son las Decisiones del CAMRE o la Comisión y las Resoluciones de la SGCAN.

- Las delegaciones nacionales acreditadas por los países miembros se destacan por su rol negociador en los comités o grupos encargados del diseño de una política que está facultada a ser adoptada vía resolución.
- La Secretaría General mantiene un rol de soporte, apoyo y coordinación en las negociaciones y acuerdos gestados en los comités o grupos encargados de diseñar la política.
- La Secretaría General tiene un rol de difusor de las recomendaciones u opiniones que emita el Parlamento Andino o el Consejo Consultivo Empresarial Andino sobre los asuntos de su interés y competencias en los comités o grupos encargados del diseño de una política.
- La Secretaría General ostenta un rol supervisor que garantiza que el diseño de la política no entre en contradicción con el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, pudiendo observar los proyectos de resolución elaborados por los comités o grupos y exigir su corrección.

La principal limitación de las políticas generadas vía Resolución es que su alcance se encuentra limitado por el mandato expreso otorgado por el CAMRE y/o la Comisión dispuesta en alguna decisión vigente y, por tanto, no puede extenderse más allá de ese mandato, ni contravenirlo. En cambio, la principal ventaja de esta vía de generación de políticas es que suele ser rápida porque no requiere la reunión de los países miembros, sino la firma del secretario general, una vez cumplido todos los requisitos.

5.1. Ejemplo del modelo institucional-técnico: la adopción de resoluciones en el marco del Sistema Andino de la Calidad

A nivel de la Comunidad Andina se ha adoptado, a través de la Decisión N° 850, el Sistema Andino de la Calidad que se constituye como la política pública andina que busca mejorar la calidad de los productos comercializados entre los países miembros a través de la regulación de las certificaciones, acreditaciones de los productos y los organismos que emiten certificados de calidad, entre otros. Esta política resulta fundamental porque asegura que los productos comercializados cumplan con estándares de calidad necesarios que garanticen la salud y la seguridad humana, animal o vegetal.

En ese marco, se delegó a la Secretaría General emitir resoluciones que dispongan el funcionamiento del comité establecido en el Sistema Andino de la Calidad que diseñarán las políticas en esa materia y de las agencias andinas creadas como la Red Andina de Acreditación, de Normalización, entre otras. A partir de ello, en las reuniones del comité, la Secretaría General desempeñó un rol activo, coordinador y propositivo en la elaboración del diseño de las políticas mediante propuestas de

resolución que puedan servir de base para las negociaciones entre las delegaciones nacionales acreditadas de los países miembros.

Luego de ser aprobado por las delegaciones en ese comité, la propuesta de Resolución pasa a la Secretaría General para su revisión y en caso su Servicio Jurídico lo observe, vuelve a la etapa de las negociaciones para que las delegaciones atiendan las observaciones planteadas. Una vez superado todas las observaciones, el secretario general, si no encuentra mayores observaciones, lo firma y se publica en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena¹², adoptándose de esa manera la resolución.

6. MODELO MULTILATERAL-AUTÓNOMO DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El desarrollo institucional propio del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y del Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) amerita un estudio particular debido a que, si bien surgieron en el marco de la Comunidad Andina y del proceso de integración subregional andino, su evolución particular los hizo más autónomos del Sistema Andino de Integración y multilaterales pues cuentan con más países miembros de los que conforman a la Comunidad Andina¹³. En ese sentido, la forma en que se generan las políticas en estas instituciones financieras y de salud responden a sus propios tratados constitutivos y normas derivadas de estas. A continuación, se señalan las características de este modelo:

- El Consejo Presidencial Andino no tiene un mandato sobre estas instituciones, pero sí pueden requerir del apoyo o la colaboración de estas en los planes y proyectos que busquen realizar, de acuerdo y limitado por las competencias, mecanismos y responsabilidades establecidas en los tratados constitutivos de cada una de estas instituciones autónomas.
- Las instituciones supranacionales del CAMRE, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina no cuentan con competencias para ejercer un mandato sobre estas, sino que su relacionamiento se basa en convenios u acuerdos de cooperación que pueden llegar a suscribir entre sí o sobre la base de sus tratados constitutivos.

¹² Los procedimientos para la emisión de Resoluciones de carácter normativo de la Secretaría General de la Comunidad Andina en que se detallan los pasos y responsabilidades de las direcciones y órganos están establecidos en la Resolución 2421.

¹³ Por ejemplo, Chile se retiró de la Comunidad Andina en 1976 y Venezuela en 2006, pero ambos países siguen siendo parte hasta la actualidad del CAF, FLAR y ORAS-CONHU.

- La autonomía y desarrollo propio de esas instituciones les ha facultado de crear órganos e instancias encargadas de dirimir, apoyar y adoptar las políticas que en cada una de ellas se generan.

6.1. Ejemplo del modelo multilateral-autónomo: el Observatorio Regional de Vigilancia Genómica

A nivel de esas instituciones, en el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue se ha desarrollado el Observatorio Regional de Vigilancia Genómica que busca estandarizar los procesos y resultados de los laboratorios de los países miembros con criterios de lectura e interpretación comparables y que sirvan para la toma de decisiones políticas y técnicas. En ese marco, en la Vigésimonovena Reunión de Autoridades Nacionales de Salud, los países miembros de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela resaltaron los logros del proyecto de vigilancia genómica y se agradeció el rol de soporte de la Secretaría Ejecutiva del ORAS-CONHU.

7. CONCLUSIONES

En la práctica, el proceso de generación de políticas públicas en la Comunidad Andina no opera a través de un único modelo, sino que termina superponiéndose uno con otro, pero entre estos se pueden llegar a distinguir ciertos patrones y características institucionales que permitan diferenciarlos. Además, si bien no se llegó a mencionar, también existen algunos mecanismos informales como las reuniones o coordinaciones entre las instituciones supranacionales y las delegaciones nacionales de los países miembros que tienen lugar fuera de las sesiones de los comités y/o grupos de trabajo, pero que permiten agilizar y dinamizar las negociaciones. Por ello, esos otros mecanismos también debieran ser atendidos en caso se quiera analizar el proceso de generación de una política pública andina.

En todo caso, estos cuatro modelos identificados representan los patrones generales de generación de políticas basadas en la evolución orgánica y funcional de las instituciones y órganos que conforman al Sistema Andino de Integración y que constantemente se adecúan a nuevos asuntos que se colocan en agenda como, por ejemplo, la forma de la participación de Chile en su calidad de país miembro asociado en las disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico andino o las reformas al sistema de solución de controversias y el rol y alcance del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

A su vez, es importante advertir de la frecuencia con que se presenta en los modelos propuestos la relación diádica de «principal-agente» que pareciera indicar que es el mecanismo fundamental de relacionamiento entre los órganos e instituciones del

Sistema Andino de Integración, sin perjuicio de señalar también que algunos cuentan con mayor autonomía en los que no se aplica esa relación diádica. Por ejemplo, se tiene la relación «principal-agente» entre el Consejo Presidencial Andino, por una parte, y el CAMRE, la Comisión o la Secretaría General, por la otra parte, en la que el primero dispone y el segundo ejecuta. Pero no solo se da en ese caso, sino también en la relación entre el CAMRE y/o la Comisión, por una parte, y la Secretaría General, por la otra parte.

En el marco de las teorías sobre el poder ejecutivo y de la relación «principal-agente» se señala que el esencial reto para el principal es asegurar que los agentes ejecuten sus ordenes de manera neutral y se evite que estos los modifiquen en su implementación, razón por la cual el principal establece una serie de mecanismos de selección, control y monitoreo sobre los agentes, pero que no siempre es efectivo pues los agentes no son actores pasivos, sino activos que tendrán sus propios intereses y visiones políticas. Razón por la cual, por una parte, buscan mayor autonomía o capacidad de influencia en el proceso político o, por otra parte, sean el objetivo de grupos de interés que traten de capturarlos.

Análisis especial requiere el rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y demás instituciones autónomas debido a que funcionan por sus propios tratados constitutivos lo que les convierte en instancias con voluntad propia. Si bien el Tribunal de Justicia, al ser el principal garante de ordenamiento jurídico andino, está presente indirectamente en cada uno de los modelos en el sentido de que todos los órganos e instituciones no tienen que tomar acciones o decisiones que contravengan la norma comunitaria, su presencia se hace palpable cuando, por ejemplo, se activa el procedimiento de la Acción de Nulidad que controla la legalidad de los actos de los órganos e instituciones que emiten normativa comunitaria, razón por la cual, en caso el Tribunal considere, por ejemplo, que una decisión o resolución viola el ordenamiento jurídico andino, este podrá declararlo nulo y dejará de tener validez.

Para finalizar, este artículo de investigación quiere sentar las bases de una discusión sobre el proceso de generación de políticas públicas en la Comunidad Andina en el que se empleen herramientas teóricas y metodológicas de las relaciones internacionales y la ciencia política, además del bagaje propio del derecho internacional y comunitario, para comprender en su totalidad los patrones y relacionamientos de los actores involucrados en este proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, G. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*, 18(3), 391-409 <https://doi.org/10.2307/2127255>
- Alter, K. J. y Helfer, L. R. (2010). Nature or Nurture? Judicial Lawmaking in the European Court of Justice and the Andean Tribunal of Justice. *International Organization*, 64(4), 563-592. <https://doi.org/10.1017/S0020818310000238>
- Charris, S. (2024). La Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. En H. Gómez, A. Perotti, J. Quindimil e I. Salvador. (Eds.), *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: 1979 - 2024. 45 años de creación y 40 años al servicio del derecho y la integración. Tomo I.* (pp. 117-177). Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina
- Contipelli, E. (2017). Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 93-110. <https://doi.org/10.18359/ries.2802>
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400. <https://doi.org/10.2307/2008920>
- Gortaire Morejón, B. (2018). La Comunidad Andina: un proceso sin ciudadanía real. *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (16), 89-110. <https://doi.org/10.32719/26312549.2016.16.4>
- Haas, E. (1961). International Integration: The European and the Universal Process, *International Organization*, 15(3), 366-392 <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>
- Hix, S. y Höyland, B. (2011). *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Lindberg, L. y Scheingold, S. (1970). *Europe's would-be polity*. Prentice-Hall.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press. <https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9780801485091/the-choice-for-europe/#bookTabs=1>
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524 <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Naranjo-Morales, A. (2023). La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización. *Oasis*, (38), 73-89. <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.05>
- Pérez, M. (2024). Primacía del Derecho Comunitario frente al Derecho Internacional Público. Análisis de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. En H. Gómez, A. Perotti, J. Quindimil e I. Salvador. (Eds.), *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: 1979 - 2024. 45 años de creación y 40 años al servicio del derecho y la integración. Tomo I.* (pp. 197-215) Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina
- Phelan, W. (2015). Enforcement and Escape in the Andean Community: Why the Andean Community of Nations is Not a Replica of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 840-856 <https://doi.org/10.1111/jcms.12222>

- Pollack, M. (2021). Theorizing EU Policy – Making. En H. Wallace, M. Pollack y A. Young. (Eds.), *Policy – Making in the European Union*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/policy-making-in-the-european-union-9780198807605?cc=us&lang=en&>
- Trujillo, J. (2024). Sistema de Fuentes del Derecho Comunitario Andino. En Gómez, H., Perotti, A., Quindimil, J. y Salvador, I. (Eds.), *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: 1979 024. 45 años de creación y 40 años al servicio del derecho y la integración. Tomo I*. (pp. 183-192). Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
- Zepeda, C. y Sanchez, A. (2020). Comunidad Andina (CAN): análisis del sistema de integración regional. *InterNaciones*, (19), 285-374. <https://doi.org/10.32870/in.v0i19.7134>

Fecha de recepción: 25 de marzo de 2025

Fecha de aprobación: 19 de mayo de 2025