

EL MODELO DE COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA EN MATERIA MIGRATORIA

MODELO DE COOPERAÇÃO SOBRE MIGRAÇÃO DA COMUNIDADE ANDINA

*Carolina Lourdes Rodríguez Aguilera**

Resumen: *La cooperación internacional en materia de migraciones emprendida por la Comunidad Andina, es un objeto de estudio de mucho interés para las relaciones internacionales. Su vigencia y progresivo desarrollo institucional ha exigido notables esfuerzos de coordinación entre autoridades nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina, las autoridades comunitarias y organizaciones internacionales.*

En ese orden de ideas, la metodología de esta investigación es documental, descriptiva y analítica, por consiguiente, se estructuró partiendo de la revisión de diversas fuentes legales (Doctrina, Tratados, Protocolos y Jurisprudencia) emanadas del organismo de integración andino y de fuentes bibliográficas.

Resumo: *A cooperação internacional sobre a migração realizada pela Comunidade Andina, é um objeto de grande interesse para estudar relações internacionais. Força e desenvolvimento institucional progressiva exigiu esforços consideráveis de coordenação entre as autoridades nacionais dos países membros da Comunidade Andina, as autoridades comunitárias e as organizações internacionais.*

Nesta ordem de ideias, a metodologia desta pesquisa é documental, descritiva e analítica, portanto, foi estruturada com base na revisão de diversas fontes legais (Doutrina, Tratados, Protocolos e Jurisprudência) que emanam do órgão andino de integração e fontes bibliográficas.

Palabras clave: Cooperación internacional, Comunidad Andina, Migraciones, Coordinación, Armonización

Palavras-chave: Cooperação Internacional, Comunidade Andina, Migração, Coordenação, Harmonização

* Universidad Simón Bolívar, Venezuela.
E-mail: rodriguezcarol@usb.ve
Recibido: 20/06/2017. Aceptado: 30/01/2018.

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Cartagena, fundacional de la Comunidad Andina (CAN) señala en el artículo 1° que uno de sus objetivos fundamentales es procurar el mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión; asimismo, reconoce la necesidad de la armonización gradual de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales de los Países Miembros en las materias pertinentes.

En función de ello, resulta prioritario garantizar la libre circulación de personas en el territorio andino, tanto por motivos de turismo como laborales. En ese sentido, prevalece el respeto al principio de igualdad de trato; y el diseño de políticas institucionales para generar y preservar oportunidades a través de un trabajo decente; con adecuados sistemas de seguridad social y la salud en el trabajo.

El contexto internacional contemporáneo muestra progresivos flujos financieros y comerciales, y constantes movimientos migratorios, que comprenden entre otros a los nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Por los motivos expuestos, este trabajo propone en primer lugar, una aproximación a las perspectivas teóricas sobre la cooperación; en segundo lugar, expone la cooperación internacional en la Comunidad Andina en materia migratoria, precisando las características del ordenamiento jurídico comunitario andino; seguidamente, se presentan los fundamentos jurídicos de la cooperación andina en migraciones en el territorio andino; así como también, se abordarán los preceptos legales sobre las migraciones extracomunitarias y la asistencia consular. Se trata de una investigación documental, en este caso particular, se ha consultado las fuentes del derecho comunitario andino y bibliografía especializada.

2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA COOPERACIÓN

Para analizar el alcance de la cooperación en las relaciones internacionales, es preciso referirse a los teóricos modernos de la sociedad internacional, como Bull y Wight, quienes privilegian la pertenencia a una sociedad o comunidad. Así, para Martin Wight, la sociedad internacional:

Se manifiesta en el sistema diplomático, en el mantenimiento consciente del equilibrio del poder para preservar la independencia de las comunidades miembros... Todo esto presupone una conciencia social internacional, un sentimiento de comunidad mundial.¹

¹ HURRELL, Andrew. *Teoría de los regímenes internacionales: una perspectiva europea*.

Para Bull, el sentimiento subjetivo de estar limitado por una comunidad es la base de su definición de sociedad internacional:

Una sociedad de estados (o sociedad internacional) existe cuando un grupo de estados, conscientes de ciertos intereses y valores en común, forma una sociedad, en el sentido de que se conciben a sí mismos como sujetos a un conjunto de reglas comunes que guían sus relaciones mutuas y cooperan en la operación de instituciones comunes.²

En este orden de ideas, Bull coincide con Wight:

Así, la sociedad internacional, desde este punto de vista, sólo puede ser propiamente descrita con un trasfondo histórico y sociológico”. Por lo tanto, se le otorgó importancia a la cultura y al sentimiento de interés común desarrollado históricamente en las sociedades.³

De acuerdo con Bull:

Una tradición cultural común contribuye al surgimiento de la sociedad internacional de tres maneras. En primer lugar, la existencia de una epistemología, un lenguaje y una tradición cultural comunes facilitarán la comunicación entre los miembros de la sociedad internacionales. En segundo lugar, la existencia de dicha cultura común refuerza los lazos del interés común al añadir un sentimiento de obligación moral. Por último, la existencia de un sistema de valores comunes contribuirá a asegurar que los estados valoren de modo relativamente igual, objetivos tales como orden, justicia, paz, etcétera⁴.

Ahora bien, según Kratochwil y Ruggie, los regímenes internacionales son necesariamente fenómenos intersubjetivos cuya existencia y validez se crea y se sostiene por medio de las relaciones entre sus miembros. Por consiguiente, se advierte que la cooperación implica la creación de reglas que envuelven las estructuras internas y la organización de los Estados, y derechos y obligaciones para individuos y grupos dentro de los Estados, con objetivos de bien común (derechos humanos, democratización, el ambiente, seguridad)⁵.

Asimismo, sobre la cooperación, Hurrell sostiene que:

Traducción de Brett Duel. Octubre-diciembre, 1992. p. 657-658. [Consulta 3/4/2017]. Disponible en: <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AGB9JAQE8DCC5C5NNS9RVL7KPVK8G.pdf>

2 *Ibid.*, p. 658.

3 *Ibidem*.

4 *Ibid.* p. 658-659.

5 *Ibid.* p. 659-660.

Si bien compartir preocupaciones morales es fundamental para el desarrollo de una actitud cooperativa, éstas se expresan principalmente en la forma de reglas legales...Un ejemplo son las leyes sobre derechos humanos, y otro es el difícil proceso actual de transición de los principios generales para el manejo del ambiente a la creación de regímenes específicos para la regulación⁶.

Igualmente, como observa Antonio Cassese, hay relaciones específicas entre el derecho internacional y los sistemas legales nacionales, y los complejos procesos que respaldan la aplicación de reglas internacionales⁷.

Cooperar es obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. Según Keohane, se distingue tanto de la armonía como de la discordia.

Cuando prevalece la armonía, las políticas de los agentes automáticamente facilitan el logro de las metas de los demás. Cuando hay discordia, las políticas de los agentes entorpecen la realización de las metas de los otros, y no se ajustan para hacerlas más compatibles. Tanto en la armonía como en la discordia, ningún agente tiene un incentivo para cambiar su comportamiento. La cooperación, sin embargo, "exige que las acciones de individuos u organizaciones diferentes- que no están en armonía preexistente- lleguen a una conformidad entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas."⁸

Conviene acotar que la cooperación exige que cada parte adapte su comportamiento, de acuerdo con los cambios en la conducta de los demás, a través de un proceso de coordinación de políticas. Al respecto, Keohane argumenta que la cooperación internacional no depende necesariamente del altruismo, el idealismo, el honor personal, los propósitos comunes, las normas internalizadas o una creencia compartida en un conjunto de valores implícitos en la cultura.

En diversos momentos y lugares cualquiera de estos rasgos de la motivación humana por cierto pueden jugar un papel importante en los procesos de la cooperación internacional; pero la cooperación puede entenderse sin referencia a cualquiera de ellos⁹.

En consideración a lo expuesto, puede verificarse un entramado de intereses envueltos en la cooperación internacional, que justifican

6 *Ibíd.* p. 661.

7 *Ibíd.* p. 655.

8 KEOHANE, Robert. *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1988. p. 220.

9 *Ibidem.* p. 220-221.

su estudio para la comprensión de las relaciones internacionales contemporáneas. Del mismo modo, los fundamentos del carácter dinámico del derecho internacional público y su naturaleza cambiante en la actualidad, ponen de relieve:

Las profundas transformaciones de su base social, operadas como consecuencia de una serie de acontecimientos bien notorios, y especialmente por el aumento creciente de la vida de relación internacional, que se manifiesta en el ámbito de la cooperación en el campo de las organizaciones internacionales y en el orden individual-con influencia directa en la opinión pública internacional- por el creciente aumento del desplazamiento de personas como consecuencia de la mayor facilidad en las comunicaciones.¹⁰

En consecuencia, la cooperación internacional tiene lugar dentro de un contexto institucional de cierto tipo, el cual puede o no facilitar las empresas cooperativas.¹¹

Por otra parte, la competencia normativa de algunos órganos de las organizaciones internacionales engrandece el ordenamiento internacional con normas derivadas, tan obligatorias como los tratados para los Estados miembros de esas organizaciones y, en algunos casos, directamente aplicables en sus territorios¹².

3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA COMUNIDAD ANDINA. EL CASO MIGRATORIO

La cooperación internacional en la CAN está estrechamente relacionada con los objetivos principales de la integración andina, como son, el desarrollo económico y social, la lucha contra la pobreza, la cohesión social y la superación de las asimetrías. En ese sentido, la CAN busca crear programas regionales compartidos, de acciones conjuntas, teniendo como punto de partida, las iniciativas nacionales dispuestas en las políticas y planes de desarrollo de cada Estado miembro de la CAN.

La suscripción del Acuerdo de Cartagena, en Bogotá el 26 de mayo de 1969, impulsó el proceso de integración andino, constituido actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú. Es un modelo de integración que se caracteriza por la supranacionalidad de sus normas, el libre tránsito de los ciudadanos andinos con sólo documento de identidad en los cuatro países y el libre comercio intrasubregional,

10 DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. *Instituciones de Derecho internacional público*. Tomo I. Séptima edición. Madrid. Tecnos, 1985. p. 59.

11 KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

12 CZAR DE ZALDUENDO, Susana. "El sistema jurídico internacional y sus tensiones: fragmentación y vocación universal". *Puente Europa*. 2007, año 5, nº 2, p. 7

una unión aduanera y un mercado común andino¹³.

Conviene precisar que el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, aparece como un conjunto de normas con características especiales la aplicación directa e inmediata y la preeminencia o supremacía, atribuidas a partir de los Tratados Constitutivos¹⁴.

La cualidad de aplicación inmediata y efecto directo envuelve que las Decisiones y Resoluciones de la CAN son de obligatorio cumplimiento para los Países Miembros, así como para los órganos e instituciones del SAI, desde la fecha en que son aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina (Artículo 2 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina).

Es oportuno recalcar que el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina precisa que las Decisiones y Resoluciones serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena a menos que las mismas señalen una fecha posterior (Artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina). Y complementa dicho Tratado que, en ocasiones cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro.

Esta categoría de aplicación directa implica que no es necesario un proceso de intermediación o validación por parte de los organismos competentes de los Países Miembros de la Comunidad Andina. De esta forma la norma comunitaria andina derivada entraría en vigencia para

13 Es oportuno reseñar que este proceso de integración se remonta a la Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966, que marca el inicio del proyecto de integración andino, con la participación de los Presidentes de Colombia (Carlos Lleras Restrepo), Chile (Eduardo Frei) y Venezuela (Raúl Leoni), y el delegado del gobierno de Ecuador (Galo Plaza) y de Perú (Fernando Schwalb). El Gobierno de Bolivia se incorporó luego a este grupo y participó en la Comisión que se creó para estudiar la iniciativa de formar un grupo de integración subregional andino. Estas negociaciones se concretaron en la suscripción del Acuerdo de Integración Subregional Andino en 1969, conocido como Acuerdo de Cartagena, por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, con el objetivo de crear un mercado común. Debe señalarse que Venezuela ingresó el 13 de febrero de 1973. Por otra parte, Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena en 1976, tras el derrocamiento del Gobierno del Presidente Salvador Allende.

También es importante mencionar que el Protocolo de Trujillo, de 10 de marzo de 1996, en vigencia desde el 2 de junio de 1997, produjo reformas en la estructura de la organización de integración andina que pasó a llamarse Comunidad Andina.

Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena el 22 de abril de 2006, esto implicó la terminación de los derechos y obligaciones originados en su condición de país miembro, según lo previsto en el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena, preservando por cinco años el derecho de importar y exportar libre de todo gravamen y restricción los productos originarios del territorio de cualquiera de los países miembros.

14 RODRÍGUEZ, Carolina. "La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional". *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2016, año 4, n° 8, p. 224-245.

todos simultáneamente y de manera inmediata. Se distingue a la norma comunitaria andina derivada de las normas originarias, porque en el caso de las normas andinas primarias, como los Tratados constitutivos o fundacionales, estos entrarían en vigencia de conformidad con lo pautado en el Tratado, y con el procedimiento nacional en materia de aprobación de tratados internacionales.

Asimismo, las normas comunitarias andinas están dotadas de supremacía o preeminencia, esto significa que prevalecen en las materias de su competencia, sobre las normas del ordenamiento jurídico interno de los Estados (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencias de interpretaciones prejudiciales 1-IP-96, y 2 IP 88). En consecuencia:

La transferencia del poder regulador en determinadas materias de interés común de los Estados, a un órgano comunitario para alcanzar las metas de la integración, produce el fenómeno de redistribución de funciones y atribuciones entre los órganos comunitarios y los países miembros.

Este criterio interpretativo de la jurisprudencia andina pone de relieve que la característica de preeminencia de las normas de la Comunidad Andina, facilita y contribuye a la construcción integracionista y a la cooperación entre órganos comunitarios y entidades nacionales de los países miembros hacia un mismo objetivo, en concordancia con las obligaciones y derechos acordados.

En ese sentido, la estructura institucional andina fue impulsada a mitad de los noventa, con el Protocolo de Trujillo de 10 de marzo de 1996, vigente desde el 2 de junio de 1997, con el propósito de lograr una coordinación efectiva entre las instituciones comunitarias andinas. A esto hay que agregar, que no sólo las instituciones comunitarias participan de este proceso, sino también las autoridades nacionales administrativas y judiciales de los países miembros, en virtud del principio de cooperación previsto en el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, así como, los ciudadanos y las empresas son partícipes del proceso de integración andino como particulares interesados con intereses legítimos.

Por consiguiente, el Acuerdo de Cartagena reconoce que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia. En ese orden, se cimienta en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia. Y propone la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países.

Para ese propósito, en materia de migraciones, la CAN cuenta con una instancia responsable, el Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina

(CATOCI), encargada del ciclo de los proyectos y su administración, así como, de coordinar esos procesos. Además, la CAN propicia políticas de convenios de cooperación de tipo horizontal, con organismos multilaterales y bilaterales¹⁵.

El CATOCI fue creado en junio de 2003, mediante la Decisión 554 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, conformado por las autoridades nacionales responsables de la conducción, programación y supervisión de la cooperación internacional, a fin de intensificar las relaciones con otros países, bloques de integración, organismos internacionales y entidades privadas¹⁶.

Adicionalmente, el CATOCI actúa como mecanismo de consulta y coordinación en materia de cooperación y constituye un espacio de diálogo entre los Países Miembros, que permite intercambiar experiencias en el ámbito de la cooperación e impulsar iniciativas comunitarias.

Cabe destacar también, la cooperación interinstitucional entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y los espacios consultivos regionales como la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), en materia de las migraciones en la región¹⁷.

Asimismo, es pertinente señalar que la Comunidad Andina aprobó el uso por parte de los Países Miembros, de la Tarjeta Andina de Migración Virtual, que permite que los Estados envíen a la Secretaría General información estadística oficial sobre los movimientos migratorios en el territorio de los Países Miembros de la

15 Véase: [Consulta 10/2/2017]. En: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=219&tipo=CI&title=presentacion>>

16 Véase Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (GOAC) N° 938 de 27 de junio de 2003.

17 La OIM fue creada en 1951, conocida inicialmente como Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), como consecuencia de los desplazamientos en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. La OIM tiene como propósito una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. La Constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas. La OIM trabaja en estrecha colaboración con sus asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Tiene sede en Ginebra. El número de Miembros pasó de 67 en 1998 a 166 en 2016. [Consulta 17/4/2017]. En: <<https://www.iom.int/es>> Mientras que la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) se originó por iniciativa de los gobiernos sudamericanos y con la cooperación técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en Lima, en el año de 1999, a partir del “Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo”. Tiene como objetivos generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional. [Consulta 11/2/2017]. En: <<http://csm-osumi.org/>> Véase también: [Consulta 17/4/2017]. En: <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf>>

CAN. Igualmente, la CAN garantiza el derecho al reconocimiento de los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar por la subregión en calidad de turistas, de forma tal, que no es necesario portar pasaporte ni visa.

Además, la Comunidad Andina adoptó el Instrumento Andino de Migración Laboral que permite dar a los trabajadores andinos el mismo trato que a los trabajadores locales. De esta manera, se promueve la libre circulación de personas en la subregión Andina, tanto por motivos de turismo, como por razones laborales, en lugares diferentes a su residencia habitual. Permitiendo el libre desenvolvimiento de la persona a través del libre acceso y movilidad en el territorio de la Comunidad Andina. En consonancia con el Convenio Simón Rodríguez de integración socio laboral, donde se establece la participación tripartita y paritaria del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, contempla como uno de sus ejes temáticos principales la Seguridad y Salud en el Trabajo. Sobre estos instrumentos normativos, se ahondará en el siguiente apartado.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COOPERACIÓN ANDINA EN MATERIA DE MIGRACIONES

Consecuentemente con lo expuesto, el Acuerdo de Cartagena define de manera diáfana sus objetivos:

El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.¹⁸

Destacan la cooperación económica y social, la solidaridad y el bienestar de los habitantes de la Comunidad Andina, como fines medulares de la integración andina. Por consiguiente, la institucionalidad andina ha desarrollado un conjunto de normas comunitarias, materializadas

¹⁸ Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena.

en Decisiones, Resoluciones, además de Planes de acción, que han resultado de la coordinación de esfuerzos con autoridades nacionales y comunitarias; así como también, en cooperación interinstitucional con organizaciones de internacionales como la OIM y la CSM, para propender hacia un mismo fin, que en el caso particular de este estudio, es la migración en el territorio de la Comunidad Andina, para contribuir al proceso de libre circulación de personas.

En ese sentido, se hace indispensable ilustrar de manera sucinta, las normativas comunitarias andinas que ordenan y facilitan el libre movimiento de personas en el territorio de la Comunidad Andina.

Por una parte, es menester referirse a la Decisión 503 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), sobre Reconocimiento de documentos nacionales de identificación, del 22 de junio de 2001.¹⁹ La Decisión Andina 503 resalta que la libre circulación de personas por los territorios de la subregión andina es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del mercado común andino, de conformidad con las normas migratorias internas, es un derecho de los nacionales andinos y de los extranjeros con residencia permanente en cualquier País Miembro, con el propósito de apuntalar progresivamente hacia la identidad andina.

En ese sentido, el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), en su quinta reunión ordinaria celebrada en Lima, el 16 de mayo de 2001, aprobó el Anteproyecto de Decisión para el reconocimiento de documentos nacionales de identificación y solicitó a la Secretaría General de la Comunidad Andina que lo presentara al órgano comunitario andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Por lo que, este ente propuso armonizar las disposiciones sobre la identificación de las personas dentro de la Subregión, para facilitar la adopción de medidas destinadas a permitir su libre circulación.

Esta iniciativa se concretó en la Decisión Andina 503, que dispuso lo siguiente:

Artículo 1. Los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa consular, bajo los términos y condiciones señalados en la presente Decisión.

Artículo 2. Los turistas nacionales de cualquiera de los Países Miembros gozarán de los mismos derechos que los nacionales del País Miembro en donde se encuentren, sin perjuicio de las disposiciones nacionales referidas a migración, orden interno, seguridad nacional y salud pública.

¹⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (GOAC) N° 680 de 28 de junio de 2001.

Estas normas buscan garantizar el reconocimiento de los documentos nacionales de los habitantes de los países miembros de la CAN, y el trato nacional, para facilitar el turismo, el buen trato al turista, así como, el ahorro y simplificación de los trámites administrativos, la economía de la información, que involucra el libre tránsito en los territorios de la Comunidad Andina, que es uno de los objetivos para consolidar un Mercado Común.

Conviene precisar que el marco normativo de la Comunidad Andina, considera turistas a:

Aquellas personas que ingresen al país sin ánimo de residencia y éstos no podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas, salvo lo dispuesto en materia de migración temporal en los acuerdos específicos o convenios de integración fronteriza suscritos o que se suscriban entre los Países Miembros²⁰.

Para llevar a la práctica esta iniciativa, resultó necesario que las autoridades nacionales competentes realizaran progresivamente las coordinaciones para homologar los documentos nacionales y garantizar las medidas de seguridad de los mismos, surgiendo una cooperación interinstitucional entre las autoridades nacionales y subregionales.²¹

De esta forma, se aprobó la creación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM) como único documento administrativo establecido en la normativa comunitaria exigible a los turistas para presentarla a las autoridades migratorias del País Miembro receptor²². Dicho documento, tiene efectos civiles y migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos²³.

En ese sentido, el XIII Consejo Presidencial Andino reunido en Valencia, Venezuela, en junio de 2001, convino la importancia de vigorizar el desarrollo humano de los pueblos de la Subregión, y el impulso de una Agenda Social Andina interdisciplinaria, como una respuesta de los Países Miembros en su lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. A su vez, es preciso agregar que, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina, también respaldó el criterio de gradualidad para encaminar el ordenamiento progresivo de los flujos migratorios con fines laborales en el espacio comunitario andino²⁴.

En conformidad con lo expuesto, la Decisión 504 del CAMRE,

20 Artículo 2 de la Decisión 503 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE).

21 Artículo 3 de la Decisión 503 *Ibidem*.

22 Artículo 4 *Ibidem*.

23 Artículo 5 *Ibidem*.

24 Véase <<http://www.comunidadandina.org/>>

sobre la Creación del Pasaporte Andino, del 22 de junio de 2001²⁵, tiene como propósito ayudar al afianzamiento de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países Miembros y a la identificación internacional de la Comunidad Andina, como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común²⁶.

Mientras que la Decisión 526, del CAMRE de 7 de julio de 2002²⁷, aprobó la organización de Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros, siguiendo la propuesta del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM).

En este proceso de consolidación de la estrategia comunitaria migratoria andina, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante la Resolución 527, aprobó el Plan de Trabajo para la Difusión de la Integración Andina, el 7 de julio de 2002.²⁸ Esta acción tiene fundamento en el Acuerdo fundacional de Cartagena que dispone en su artículo 149 que los Países Miembros emprenderán acciones en el campo de la comunicación social y actividades orientadas a difundir un mayor conocimiento del proceso de integración andino. Según lo dispuesto en la Resolución 527, las actividades previstas en el Plan de Trabajo contarán con el apoyo de la Secretaría General de la CAN y de los países miembros, y además, estarían sujetas a la obtención de fondos de cooperación internacional u otros recursos externos.

Otra de las aristas de la agenda social andina, es la materia laboral, sin duda, el acceso a un trabajo digno es uno de los medios para el desenvolvimiento y desarrollo personal, y por ende de la sociedad y de la región, y es uno de los medios para contribuir a reducir la pobreza. Por tanto, la Decisión 545 del CAMRE consolidó el Instrumento Andino de Migración Laboral, el 25 de junio de 2003²⁹, que tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia³⁰. Es pertinente observar, que se excluye del ámbito de esta norma, el empleo en la administración pública y aquellas actividades contrarias a la moral, a la preservación del orden público, a la vida y a la salud de las personas, y a los intereses esenciales de la seguridad nacional³¹.

El Instrumento Andino de Migración Laboral también reconoce el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores

Publicada en la GOAC N° 680 de 28 de junio de 2001.

26 Las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino fueron reguladas en la Decisión 525 del CAMRE de 7 de julio de 2002, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena(GOAC) N° 814 de 9 de julio de 2002.

27 Publicada en la GOAC N° 814 de 9 de julio de 2002.

28 Publicado en la GOAC N° 814 de 9 de julio de 2002.

29 Publicado en la GOAC N° 938 de 27 de junio de 2003.

30 Artículo 1 de la Decisión 545 del CAMRE.

31 Artículo 2 *Ibidem*.

migrantes andinos en el espacio comunitario. Además, establece que en ningún caso se les sujetará a discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual³². Y también consagra el derecho a la sindicalización y negociación colectiva, de conformidad con la legislación nacional vigente en la materia y los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados en el País de Inmigración³³. En ese orden de ideas, la normativa comunitaria andina también prevé la protección de la familia del trabajador migrante³⁴.

A tal efecto, permitirán la libre movilidad para la entrada y salida del trabajador migrante y de su cónyuge o la persona que mantenga una relación que, de conformidad con el derecho aplicable en cada País de Inmigración, produzca efectos equivalentes a los del matrimonio, de los hijos menores de edad no emancipados, y de los mayores solteros en condición de discapacidad, y de sus ascendientes y dependientes, a los fines de facilitar su reunión y de conformidad con la legislación nacional del País de Inmigración³⁵.

Igualmente, se consagra la protección de los derechos laborales en los siguientes términos:

En ningún caso la situación migratoria de un nacional andino ni la posible repatriación del mismo menoscabará sus derechos laborales frente a su empleador. Estos derechos serán los determinados en la legislación nacional del País de Inmigración³⁶.

En concordancia con lo expuesto, la Comunidad Andina incluyó lo relativo a la seguridad social de los trabajadores en la Decisión 583 del CAMRE³⁷. Esta Decisión contiene el Instrumento Andino de Seguridad Social, procurando la protección integral de los derechos de los trabajadores migrantes andinos y sus beneficiarios, así como, la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión, y la eliminación de toda forma de discriminación.

A tal fin, la Decisión Andina 583 advierte:

Que es obligación de los Países Miembros fomentar el empleo digno, mejorar y racionalizar la inversión por concepto de prestaciones sanitarias, procurando por el buen uso de los servicios, el mejoramiento

32 Artículo 10 *Ibidem*.

33 Artículo 11 *Ibidem*.

34 Artículo 12 *Ibidem*.

35 *Ibidem*.

36 Artículo 15 de la Decisión 545 del CAMRE.

37 La Decisión 583 del CAMRE sustituye la Decisión 546. Fue publicada en la GOAC N° 1067 de 13 de mayo de 2004.

de la institucionalidad, la administración del sistema y un sistema de pensiones confiable y seguro.

A este tenor, la Decisión 584 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, el 7 de mayo de 2004³⁸, con el objetivo de promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países miembros, para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

5. SOBRE LAS MIGRACIONES EXTRACOMUNITARIAS Y LA ASISTENCIA CONSULAR

En esta materia, la Comunidad Andina pretende brindar la máxima protección y asistencia a los ciudadanos andinos en los territorios de terceros países. Para ello, se concertó la Decisión 548 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de 25 de junio de 2003, que contempla el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios³⁹.

La justificación de esta normativa andina tiene origen en el vigente Acuerdo sobre Cónsules de Caracas de 1911, suscrito por Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú, en virtud del cual, se faculta a que los cónsules de cualquiera de las Repúblicas contratantes residentes en otra de las mismas, hagan uso de sus atribuciones a favor de los individuos de las otras Repúblicas contratantes que no tuvieran cónsul en el mismo lugar; de modo tal que, se plasme un mecanismo de cooperación consular andina en terceros países, y en la necesidad de ampliar este acuerdo. En virtud, que los Países Miembros suscribieron y ratificaron la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963; y que, el inciso 6 del artículo 51 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos establece que los Países Miembros prestarán atención a su acción conjunta para promover y proteger los derechos de los migrantes y sus familias ante otros países y grupos de países, así como en los foros internacionales y regionales⁴⁰.

Además, el Consejo Presidencial Andino de junio de 2000, manifestó en la XII Reunión Ordinaria del órgano comunitario:

Aunar esfuerzos para defender a los nacionales de los países andinos que se encuentran en el exterior, en aquellas situaciones en que se

38 Publicada en la GOAC N° 1067 de 13 de mayo de 2004.

39 Publicada en la GOAC N° 938, de 27 de junio de 2003.

40 Véase Decisión Andina 548 del CAMRE.

ven afectados los derechos humanos, garantías individuales o normas laborales internacionalmente reconocidas; así como para combatir manifestaciones de racismo o xenofobia que puedan presentarse.

Por estos motivos, la Decisión Andina 548 del CAMRE estableció un mecanismo de cooperación en materia de asistencia y protección consular, y asuntos migratorios, en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los Países Miembros de la Comunidad Andina que por diverso motivo se encuentren fuera de su país de origen⁴¹. Esta Decisión fue reglamentada a través de la Resolución 1546 de 20 de febrero de 2013⁴². Básicamente, dispone un registro de Representaciones Diplomáticas y Consulares habilitadas para el ejercicio de las acciones de cooperación en materia de asistencia y protección consular ubicados en terceros Estados, este sistema está administrado por la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Comité Andino de Autoridades de Migración conjuntamente con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de los países miembros.

CONCLUSIONES

En síntesis, la cooperación en materia migratoria por parte de la Comunidad Andina, ha sido un proceso paulatino en coordinación con las autoridades nacionales de los países miembros, las autoridades e instituciones de la CAN, la Conferencia Suramericana de Migraciones y la Organización Internacional para las Migraciones. Evidenciando el compromiso de la Comunidad Andina en garantizar la libre circulación de personas, y en especial, propender a aminorar la pobreza y estimular el acceso al trabajo y el cumplimiento de las condiciones adecuadas para llevarlo a cabo. Estos objetivos son parte de un fin mayor, como es lograr progresivamente un Mercado Común Andino, que facilite además de la unión aduanera, la libre circulación de factores productivos, especialmente mano de obra y capitales. Cabe agregar que según el informe del IV Foro Andino de Migraciones desarrollado en Bogotá los días 9 y 10 de mayo de 2013, la CAN busca consolidar en una sola norma comunitaria los derechos de circulación y residencia de los ciudadanos andinos por el territorio comunitario. Esto muestra un interés en seguir consolidando la institucionalidad comunitaria andina en cuanto a las migraciones.

También, es propicio resaltar que el ordenamiento jurídico comunitario andino presenta características atribuidas a partir de los Tratados Constitutivos; en particular, la aplicación directa e inmediata y la preeminencia o supremacía. Estas características implican que

41 Artículo 2 de la Decisión 548 del CAMRE.

42 Publicada en la GOAC N° 215 de 22 de febrero del mismo año.

las Decisiones y Resoluciones son de obligatorio cumplimiento para los Países Miembros, así como, para los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, desde la fecha en que son aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina. De esta forma, la norma comunitaria andina entraría en vigencia para todos los países miembros de la CAN simultáneamente y de manera inmediata. Por su parte, la preeminencia del derecho comunitario se refiere a la capacidad que se reconoce a las normas expedidas por los organismos de la comunidad para prevalecer en las materias de su competencia, sobre las normas del ordenamiento jurídico interno de los Estados. En suma, la institucionalidad andina facilita de forma expedita la puesta en práctica de políticas migratorias, claro está, es un proceso que requiere de voluntades y un sentido de comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA. *Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Decisión 563, Lima, 26 de junio de 2003. [Consulta 10/2/2017]. Disponible en: <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/Gace940.pdf>>

COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA. *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. Decisión 472, Cochabamba, 28 de mayo de 1996. [Consulta 26 /01/2018]. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/>>

COMUNIDAD ANDINA. *IV Foro Andino de Migraciones*, Lima, 2013. [Consulta 10/2/2017]. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=84>>

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 554. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (GOAC) N° 938*, 27 de junio de 2003.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 503. GOAC N° 680*, 28 de junio de 2001.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 525. GOAC N° 814*, 9 de julio de 2002.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 526. GOAC N° 814*, 9 de julio de 2002.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Resolución 527. GOAC N° 814*, 9 de julio de 2002.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 545*. GOAC N° 938, 27 de junio de 2003.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 583*. GOAC N° 1067, 13 de mayo de 2004.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 584*. GOAC N° 1067, 13 de mayo de 2004.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Decisión 548*. GOAC N° 938, 27 de junio de 2003.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. *Resolución 1546*. GOAC N° 215, 22 de febrero de 2013.

CZAR DE ZALDUENDO, Susana. "El sistema jurídico internacional y sus tensiones: fragmentación y vocación universal". *Puente Europa*. 2007, vol 5, n° 2.

DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. *Instituciones de Derecho internacional público*. Tomo I. Séptima edición. Madrid. Tecnos, 1985.

GOBIERNOS DE BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, VENEZUELA. *Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Trujillo, 10 de marzo de 1996.

HURRELL, Andrew. P.657-658. *Teoría de los regímenes internacionales: una perspectiva europea*. Traducción de Brett Duet. Octubre-diciembre, 1992. [Consulta 3/4/2017]. Disponible en: <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AGB9JAE8DCC5C5NNS9RVL7KPKV8G.pdf>

KEOHANE, Robert. *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

RODRÍGUEZ, Carolina. "La autonomía del derecho comunitario andino y su relación con el derecho internacional". *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2016, año 4, n° 8, p. 224-245.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. *Sentencias 1-IP-96 y 2 IP 88 (interpretación prejudicial)*. [Consulta 26/01/2018]. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/>>

canprocedimientosinternet/procedimientos.aspx>

RESUMEN BIOGRÁFICO

Carolina Lourdes Rodríguez Aguilera es Profesora adscrita al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar, Venezuela.