

**FLACSO – SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2008-2010
LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN
AMÉRICA LATINA
PROFESOR: DR. OLIVIER DABÈNE**

**TRABAJO FINAL
EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA
COMÚN EN LA COMUNIDAD ANDINA**

por

María Isabel Moncayo

16 de marzo de 2009

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo hace una exploración de la evolución de la política migratoria común en la Comunidad Andina (CAN), con el objeto de medir el nivel de integración de la región respecto a la cuestión migratoria. A partir de una aproximación teórica constructivista, plantea que la política migratoria común en la CAN es un ejemplo de una norma que regula el comportamiento de los Estados miembros que, a la vez, refleja los intereses colectivos de sus integrantes respecto a la cuestión migratoria, dentro y fuera del territorio comunitario. Para efectuar la medición del nivel de integración, revisa la evolución histórica de la política migratoria común y toma como base las categorías planteadas por Adler y Barnett con respecto a las comunidades de seguridad (Adler y Barnett, 1998).

II. MARCO TEÓRICO

Mi análisis se inserta en una visión teórica constructivista, cuyo principio fundamental es que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente construidas y, por ende, son siempre cambiantes. Se trata de un enfoque epistemológico que busca entender cómo se construye el hecho social a partir de la relación individuo-sociedad y sociedad-individuo. Debido a su ontología ideacional, se enfoca en la importancia que tienen las normas, los valores, los discursos en la construcción social de los intereses. A diferencia de racionalistas o neofuncionalistas que asumen que las capacidades materiales y los intereses son dados de forma exógena, el constructivismo plantea que éstos son endógenos y que se transforman a medida que lo hace la sociedad.

En esta línea, el constructivismo asume que el sistema moderno de estados es una construcción social (Ruggie, 1998: 180), en la cual los estados fueron formados de manera territorialmente definida, fija y mutuamente excluyentes. Sin embargo, “el espacio funcional no territorial es el lugar en el cual los gobernantes territoriales se sitúan y desde dónde manejan aquellas dimensiones de la existencia colectiva que reconocen son de carácter irreductiblemente transterritoriales.” (Ruggie, 1998: 190-191). Según Ruggie, es en este espacio donde está anclada la sociedad internacional, y donde se pueden rastrear sus patrones de evolución (Ruggie, 1998: 191).

Los procesos de integración regional se insertan dentro de ese espacio funcional no territorial a partir del cual emerge “una política de perspectiva múltiple” (Ruggie, 1998: 195), en la que “cada vez es más difícil visualizar la conducta de las políticas internacionales entre los miembros de la comunidad, y en una medida considerable incluso las políticas domésticas, como si partieran de [...] puntos de vista separados, individuales [y] fijos” (Ruggie, 1998: 195). Esto se debe a que, cada vez más, la identidad de cada uno de los miembros de la comunidad regional vuelve endógena la colectividad que componen (Ruggie, 1998: 195).

Esta visión se inserta en el planteamiento de las *comunidades de seguridad* de Deutsch, que emergen “cuando los Estados están integrados al punto de que poseen un sentido de comunidad, que, a cambio, crea la garantía de que éstos arreglarán sus diferencias pacíficamente” (Adler y Barnett, 1998: 3). Las comunidades requieren de valores comunes que, a la vez, generan sentido de comunidad (Adler y Barnett, 1998: 4). Para el constructivismo, las normas son un mecanismo para generar esos valores comunes pues éstas “no sólo regula[n] el comportamiento del Estado [...], sino que además redefine[n] los intereses nacionales y desarrolla[n] las identidades colectivas de sus integrantes” (Amitav Acharya, 2001: 4 citado por Caballero, 2008: 12). Según este punto de vista, entonces, es posible explicar la integración regional a partir del nivel de identidad colectiva y de interacción social existente en una región y, uno de los mecanismos para medir ese nivel es analizar el proceso de construcción de una determinada norma común.

Este trabajo pretende medir el nivel de integración en la CAN en cuanto a las cuestiones migratorias, a partir del análisis de la política migratoria común. Para ello, tomará como base las categorías presentadas por Adler y Barnett con respecto a las comunidades de seguridad:

- *Fase I o Fase naciente*: “Los gobiernos no buscan explícitamente crear una comunidad de seguridad, sino que empiezan a considerar cómo podrían coordinar sus acciones con el objeto de: incrementar su seguridad mutua; bajar los costos de las transacciones asociadas con su intercambio; y/o fomentar más intercambios e interacciones” (Adler y Barnett, 1998: 50).
- *Fase II o Ascendiente*: Existen “redes cada vez más densas; nuevas instituciones y organizaciones que reflejan [...] una coordinación y cooperación militar más ajustada [...]; estructuras cognitivas que promueven ‘verse’ juntos y actuar conjuntamente y, por consiguiente, la profundización del nivel de confianza mutua y la emergencia de identidades colectivas que empiezan a fomentar expectativas fiables de un cambio pacífico” (53).

- *Fase III o Madura*: “En este punto, los actores regionales comparten una identidad y, por tanto, contemplan expectativas fiables de cambio pacífico y empieza a existir una comunidad de seguridad” (Adler y Barnett, 1998: 55). En esta última fase, los Estados pueden estar atados de manera ligera o fuerte. La evidencia de una unión ligera, según los autores, es el multilateralismo, la existencia de fronteras no fortificadas, cambios en la planificación militar, la definición común de la amenaza, y el uso de un discurso y lenguaje de comunidad (Adler y Barnett, 1998: 57). La evidencia de una unión fuerte, en cambio, aparece cuando “la ayuda mutua se convierte en un asunto de hábito y, por tanto, la identidad nacional es expresada a través de esfuerzos fusionados” (Adler y Barnett, 1998: 57). Esto implica la existencia de seguridad cooperativa y colectiva; un alto nivel de integración militar, coordinación de políticas contra amenazas internas; movimiento libre de personas; internacionalización de la autoridad; y una gobernanza multi-nivel (Adler y Barnett, 1998: 57)

III. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN EN LA CAN

III.1 MIGRACIÓN TEMPORAL O DE CORTA DURACIÓN DENTRO DE LA CAN

La idea de una política migratoria común para el territorio de la CAN aparece por primera vez en 1996, cuando los países andinos deciden “sumar esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo, de trabajo o fines que impliquen cambio de residencia habitual” (Migraciones, CAN, 2009). Esta voluntad se materializa a través de la Decisión 397, que crea la Tarjeta Andina de Migración (TAM). Dicha tarjeta “se constituye en el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros” (Decisión 397, CAN, 1999). Inmediatamente, mediante la Resolución 433, la Junta del Acuerdo de Cartagena resuelve establecer el contenido y formato de la TAM (Resolución 433, CAN, 1996).

La creación de la TAM tiene los siguientes objetivos: por un lado, facilitar y simplificar el control del movimiento de personas que ingresan y salen de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena; y, por otro, poseer un documento de control común que permita generar e intercambiar información estadística sobre los flujos de personas en el territorio regional. La creación de dicho documento responde a la recomendación del Comité Andino de Autoridades

de Migración (CAAM) y del Comité Andino de Turismo (CAATUR), que “buscan tener acceso a los datos necesarios para conocer, con detalle, las características de los flujos de personas y actividades que se desarrollan en la Subregión” (Decisión 397, CAN, 1999).

En 2006, la Resolución 527 de la Secretaría General de la CAN estableció la Modificación del Contenido y Formato de la Tarjeta Andina de Migración (Resolución 527, CAN, 2006). Dicha Resolución derogó la 433, que obligaba a los países a mantener un formato estándar, y resolvió conservar una información mínima común en la TAM, con la flexibilidad para incluir las categorías extras que cada país considere necesarias para su gestión interna.

La creación de la TAM constituye un primer paso que dan los países de la CAN para elaborar una reglamentación regional sobre cuestiones migratorias que corresponde a la *primera fase o fase naciente* en la conformación de una comunidad de seguridad (Adler y Barnett, 1998: 50). A través de este documento, los gobiernos buscan, por un lado, fomentar el control fronterizo intracomunitario, lo que coadyuva a aumentar su seguridad mutua y, por otro, recolectar información estadística para facilitar intercambios e interacciones, orientadas a los ámbitos del turismo y del transporte.

En 2001, los miembros de la CAN emiten la Decisión 503, que “reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas” (Migraciones, CAN, 2009). El mismo año, con la Decisión 504, crean el documento de viaje denominado *Pasaporte Andino*, como único modelo para ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios (Decisión 504, CAN, 2001). El seguimiento al proceso de instrumentación le fue encargado al CAAM, lo que implicó la coordinación de las autoridades de migración de los países. El Pasaporte Andino entró en vigencia en Bolivia, Ecuador y Perú¹ a partir de 2006. Debido a problemas para su implementación, Colombia solicitó una prórroga de la entrada en vigencia del documento, por un año más.

A través de la implementación de las dos Decisiones anteriores, se puede decir que los países de la CAN inician su transición hacia la *segunda fase o fase ascendiente* de las comunidades de seguridad (Adler y Barnett, 1998: 53). Dichos documentos de identificación y de viaje buscan, por un lado, contribuir a la seguridad transfronteriza a través de la armonización

¹ Si bien la República Bolivariana de Venezuela ya no forma parte de la Comunidad Andina, el Pasaporte Andino se encuentra en circulación en ese país desde inicios de 2006 y mantendrá su vigencia por 5 años.

y perfeccionamiento de los sistemas administrativos de registros públicos y de identificación de personas. Esto implica una coordinación y cooperación entre las fuerzas públicas de los países. Y, por otro, constituyen estructuras cognitivas que promueve que los países se ‘vean’ juntos y actúen conjuntamente (Adler y Barnett, 1998: 53), como lo expresa el texto de la Decisión 504:

“Que la creación del documento de viaje denominado Pasaporte Andino se constituirá en un instrumento que coadyuvará a la *consolidación 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 común” (Decisión 504, 2001)².

Ambos aspectos, según Adler y Barnett, profundizan el nivel de confianza y promueven la emergencia de identidades colectivas (Adler y Barnett, 1998: 53).

III.2 MIGRACIÓN PERMANENTE O DE LARGA DURACIÓN DENTRO DE LA CAN

En 2003, la Decisión 545 creó el *Instrumento Andino de Migración Laboral*, que “contempla el establecimiento de normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia” (Decisión 545, CAN, 2003). En su Artículo 20, los Países Miembros “se comprometen a reconocer la *libertad de circulación* de los trabajadores migrantes andinos dentro de la Subregión, y, a no adoptar nuevas medidas que restrinjan el derecho a la libre circulación y permanencia para los trabajadores migrantes andinos” (Decisión 545, CAN, 2003)³. Como se mencionó, una de las evidencias de que la comunidad de seguridad se encuentra en su etapa de madurez, es que no existan fronteras fortificadas y que haya libre circulación de las personas (Adler y Barnett, 1998: 57), por lo que podríamos decir que los miembros de la CAN estarían pasando a la tercera fase. Sin embargo, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Decisión, en la Cláusula Segunda de las Disposiciones Transitorias, los países se comprometen a aprobar el Reglamento correspondiente mediante Resolución de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Decisión 545, CAN, 2003). A pesar de que se estipula que el Reglamento esté elaborado, a más tardar, 6 meses luego de adoptada la Decisión, hasta la fecha dicho proceso

² El énfasis es mío.

³ El énfasis es mío.

no se ha llevado a cabo (Migraciones, CAN, 2009), lo que significa que todavía no es posible aplicar el *Instrumento Andino de Migración Laboral*.

En 2004, mediante la Decisión 583, se estableció el *Instrumento Andino de Seguridad Social* que tiene como objetivo “garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales” (Decisión 583, CAN, 2004). Concretamente, en su Artículo 1, establece que “busca garantizar a los migrantes laborales la *plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional* dentro de la Subregión, y *la eliminación de toda forma de discriminación*” (Decisión 583, CAN, 2004)⁴. Se trata de una estructura cognitiva que promueve que los países se vean como iguales y, por tanto, traten como iguales a los nacionales de sus vecinos, reforzando, una vez más, la idea de identidad colectiva. Sin embargo, al igual que el caso anterior, este Instrumento aún no ha sido reglamentado (Migraciones, CAN, 2009), por lo que todavía no se ha podido aplicar. Esto, a pesar de que la mencionada Decisión estipula la creación del Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS), que debería hacerse cargo del proceso.

También en 2004, mediante la Decisión 584, se estableció el *Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*, el mismo que estipula que, en el marco de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, “los Países Miembros deberán propiciar el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a fin de prevenir daños en la integridad física y mental de los trabajadores” (Decisión 584, CAN, 2004). Este instrumento sí está reglamentado (Migración, CAN, 2009). De igual manera, se ha creado el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST) como institución coordinadora de este proceso.

En resumen, la CAN ha emitido tres Decisiones respecto a la migración permanente o de larga duración de sus nacionales dentro del territorio comunitario, de las cuales, sólo una está reglamentada. Esto demuestra que no existe un ajuste del nivel de la integración a la ampliación de la magnitud. Se aumentan en la agenda los temas de la protección laboral y social para los nacionales migrantes dentro del territorio de la CAN, pero el grado de institucionalización no alcanza el nivel necesario para aplicar los mecanismos, a pesar de que se crean instituciones, como el CAASS y el CAASST, que supuestamente deben impulsar los procesos. Así, estas

⁴ El énfasis es mío.

instituciones sólo cumplen la función de apropiarse simbólicamente de esos campos de actuación, más no de ajustar el nivel de la integración a la magnitud.

IV. MIGRACIONES EXTRACOMUNITARIAS

“La acción comunitaria en materia de migraciones hacia terceros países está centrada, principalmente, en brindar la máxima protección y asistencia a los migrantes en los territorios de esos países” (Migraciones, CAN, 2009).

Uno de los esfuerzos realizados en este marco, como ya se mencionó, fue la creación del *Pasaporte Andino* como un documento de “identificación internacional de la Comunidad Andina” (Decisión 504, CAN, 2001), que cumple con las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad de acuerdo con las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (Decisión 525, CAN, 2002). De esta manera, se busca garantizar las condiciones mínimas de seguridad del documento, con el objeto de mejorar la identificación de los nacionales de los países andinos, dentro y fuera del territorio comunitario.

Adicionalmente, en 2003, la Decisión 548 aprobó el *Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios*, cuyo objetivo es el siguiente:

que “todo nacional de un País Miembro de la Comunidad Andina, que se encuentre en el territorio de un tercer Estado en el que su país de origen no tenga Representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro”. (Decisión 548, 2003)

Al igual que los dos Instrumentos mencionados arriba, este mecanismo constituye una estructura cognitiva que promueve que los países se vean como iguales y, por tanto, traten como iguales a los nacionales de sus vecinos. Sin embargo, mientras los primeros imaginan una identidad colectiva en el espacio intracomunitario, el último trasciende esos límites e imagina una identidad colectiva fuera del territorio de la CAN. El hecho de que un nacional de Ecuador, por ejemplo, que estando en un tercer país, pueda acogerse a la protección de Perú, promueve que se sienta y se identifique como ecuatoriano pero, a la vez, como parte de una comunidad más amplia que lo acoge. Por lo tanto, se trata de un mecanismo que promueve “el afianzamiento de

la *identidad, solidaridad y cohesión* de la Comunidad Andina” (Decisión 548, 2003)⁵. Sin embargo, al igual que los casos anteriores, la Decisión 548 debió ser complementada con disposiciones que reglamenten o regulen algunos aspectos operativos contemplados en dicha normativa (Migraciones, CAN, 2009) que, hasta la fecha no se han elaborado. Entre dichas disposiciones se pueden mencionar los aspectos operativos para la ejecución de las acciones previstas en el artículo 7 de la Decisión; aspectos operativos para la expedición del Salvoconducto Andino; aspectos operativos para el Registro en las Oficinas Consulares de nacionales andinos, localización de personas y expedición de la Tarjeta Consular Andina, entre otros asuntos.

Finalmente, es importante mencionar la actuación de los miembros de la CAN en el marco de la negociación CAN-UE y, concretamente, ante la Directiva de Retorno de la Unión Europea. Los países han expresado su voluntad de inscribir el tema migratorio en el pilar político del Acuerdo de Asociación, y han formulado una propuesta que busca alcanzar el máximo respeto de los derechos de los migrantes andinos en territorios extracomunitarios:

“La propuesta andina se refiere a la importancia de la migración para el desarrollo de los Estados Parte del Acuerdo de Asociación, la promoción y protección de los derechos humanos -independientemente de su calidad migratoria-, la eliminación de la discriminación, xenofobia y exclusión, la integración social y cultural, la facilitación del envío de remesas, el combate a la trata de personas y, entre otros asuntos, el combate al tráfico ilícito de migrantes” (Migraciones, CAN, 2009).

Mediante este planteamiento, los países demuestran la voluntad de concertar una posición conjunta sobre este aspecto, dada la importancia que en la actualidad han adquirido las migraciones de nacionales de los Países Miembros hacia Europa. Actualmente, con el apoyo de la Secretaría General de la CAN, el tema se está abordando tanto en el Grupo de Diálogo Político como en el de Cooperación.

⁵ El énfasis es mío.

V. CONCLUSIONES

La política migratoria común en la CAN es un ejemplo de una norma que regula el comportamiento de los Estados miembros y que, a la vez, refleja los intereses colectivos de sus integrantes con respecto a las cuestiones migratorias, tanto dentro del territorio comunitario como fuera de él.

De acuerdo a las categorías planteadas por Adler y Barnett respecto a las comunidades de seguridad, actualmente, la política migratoria común de la CAN se encontraría en el proceso de transición de la fase naciente hacia la fase ascendente, que no llega a concretarse debido a la falta de ajuste entre la magnitud y el nivel de la integración. Desde 1999 hasta la fecha, se observa un aumento de temas en la agenda, que evoluciona desde el control fronterizo, hacia la promoción de una identidad común, hasta la protección de los derechos sociolaborales de los nacionales de la CAN, dentro y fuera del territorio comunitario.

Sin embargo, no se evidencia un ajuste del nivel de integración con respecto a la magnitud. Gran parte de las iniciativas a las que se comprometen los países, se quedan tan sólo “en el papel”, y no llegan a implementarse por falta de mecanismos operativos. En otras palabras, los países demuestran tener voluntad para determinar *qué* hacer en pos de una política migratoria común (temas de la agenda), pero no poseen la voluntad para determinar *cómo* hacerlo (proceso de institucionalización).

Esto, a la vez, implica una estrategia deliberada de interacción social que ha conllevado a una construcción de estructuras institucionales supranacionales como el CAAS y el CAAST, cuya función es la apropiación simbólica de ciertos campos de actuación. Esta apropiación simbólica pone énfasis en indicadores de procesos (qué se está haciendo) más que de resultados (qué se está consiguiendo) (Montecinos, 1996: 120). “Por consiguiente, los rituales y las ceremonias en la vida organizacional se vuelven tan importantes, o incluso más importantes que los resultados objetivamente mesurables” (Montecinos, 1996: 120).

BIBLIOGRAFÍA:

- Adler E. y Barnett M., “Security communities in theoretical perspective” en Adler E. y Barnett M. (editores), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998, pp. 3-28
- Adler E. y Barnett M., “A framework for the study of security communities” en Adler E. y Barnett M. (editores), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998, pp. 29-66
- Amitav Acharya, “Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order”, Routledge, 2001, p.4. citado por Caballero, Sergio, “El Mercosur, el constructivismo y una manera diferente de acercarse a la integración regional (proyecto de DEA)”, Seminario de Investigadores en Formación, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2008, p. 12 disponible en http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/actividades_del_departamento/SIF%202007-2008/Sergio.pdf
- Montecinos, Verónica, “Ceremonial regionalism, institutions and integration in the Americas”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 31, N°2, Summer 1996.
- Ruggie, John Gerard, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, Routledge, Londres, 1998
- Migraciones, CAN, 2009, en <http://www.comunidadandina.org/exteriores/migraciones.htm>, última visita 18-03-09.
- Decisión 397, CAN, 1999, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d397.HTM>, última visita 18-03-09.
- Resolución 433, CAN, 1996, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/res/R433.HTM>, última visita, 18-03-09
- Resolución 527, CAN, 2006, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/res/r527sg.htm>, última visita 18-03-09.
- Decisión 503, CAN, 2001, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d503.HTM>, última visita 18-03-09.
- Decisión 504, CAN, 2001, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d504.HTM>, última visita 18-03-09.
- Decisión 545, CAN, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d545.HTM>, última visita 18-03-09.

Decisión 584, CAN, 2004, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d584.htm>, última visita 18-03-09.

Decisión 583, CAN, 2004, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d583.htm>, última visita 18-03-09.

Decisión 548, CAN, 2003, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d548.HTM>, última visita 18-03-09.

Decisión 525, CAN, 2002, en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d525.HTM>, última visita 18-03-09.