

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



**TESIS DE GRADO**

**POLITICAS DE LIBRE CIRCULACIÓN**  
**Y RESIDENCIA DE LOS CONNACIONALES**  
**EN EL MARCO DE LA C.A.N.**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE**  
**LICENCIATURA EN DERECHO**

**POSTULANTE: Rosário Augusta Delgado Mendoza**  
**TUTORA: Dra. Karen Longaric Rodriguez**

**LA PAZ – BOLIVIA**  
**2013**

**DEDICATORIA:**

*Este trabajo dedico a mis tres hijas, tesoros de mi vida, Patricia mi hermosa niña, Verónica mi muñeca preciosa y Paola alegría de mi vida. Y a mis papás, Gerardo y Florencia, que siempre han confiado en mí.*

### **AGRADECIMIENTOS:**

*A, la UMSA, y a mí querida facultad de DERECHO, y a todos mis docentes, que sin mezquindad ni egoísmo han impartido, e imparten sus conocimientos a todos sus alumnos.*

*A, la Dra. Karen Longaric Rodriguez, tutora guía, de mi trabajo que siempre con mucho conocimiento y muy acertada observación, ha sabido orientarme, guiarme en mi investigación.*

*A, a mi esposo compañero, amigo que siempre estuvo a mi lado, brindándome su apoyo y dándome la mano en los momentos más difíciles.*

# Índice General

Dedicatoria.....	
Agradecimiento .....	
Resumen o Abstrac .....	
1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS .....	1
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....	1
3. PROBLEMATIZACIÓN .....	3
4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE TESIS .....	3
4.1. Delimitación Temática.....	3
4.2. Delimitación Temporal. ....	4
4.3. Delimitación Espacial.....	4
5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA TESIS.....	4
6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS.....	7
6.1. Objetivo General.....	7
6.2. Objetivos Específicos.....	7
7. MARCO DE REFERENCIA .....	7
7.1. Marco Histórico .....	7
7.2. Marco Teórico.....	8
7.3. Marco Conceptual.....	9
7.4. Marco Jurídico .....	10
8. HIPÓTESIS DE TRABAJO .....	11
8.1. Variables .....	11
8.1.1. Independiente .....	11
8.1.2. Dependiente .....	11
8.2. Unidades de Análisis.....	11
8.3. Nexos Lógicos.....	11
9. MÉTODOS Y TÉCNICAS.....	12
9.1. Tipo de Investigación.....	12
9.2. Métodos.....	12
9.3. Métodos Generales.....	12
9.3.1. Método Específico .....	12
10. TÉCNICAS A UTILIZARSE EN LA TESIS .....	13

## **CAPITULO I.**

### **LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE CON NACIONALES.**

**(MARCO HISTÓRICO)** \_\_\_\_\_ 14

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN Y FORMACIÓN DE COMUNIDADES. ....	14
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIO- NES (CAN) .....	17
1.3. ANTECEDENTES DE LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN LA CAN .....	25

## **CAPITULO II.**

### **EL DERECHO A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA, ALCANCES Y LÍMITES.**

**(MARCO TEÓRICO)** \_\_\_\_\_ 29

2.1. EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LAS PER- SONAS DENTRO Y FUERA DEL ESTADO DE PERTENENCIA. ....	30
2.1.1. El enfoque de los derechos humanos y los derechos fundamentales de la cir- culación y residencia. ....	31
2.1.1.1. <u>El derecho a la libre circulación y residencia en el marco de los</u> <u>Derechos Humanos</u> .....	32
2.1.1.2. <u>El derecho a la libre Circulación y residencia en el marco de los</u> <u>Derechos Fundamentales</u> . ....	37
2.1.1.3. <u>La Soberanía del estado y la libre circulación y residencia de con</u> <u>nacionales</u> .....	39
2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIO- NES .....	42
2.2.1. La Integración y el Derecho Comunitario, y la libre Circulación y Residencia de las personas. ....	43
2.2.1.1. <u>La Integración de Naciones y la Formación del Espacio Comunita-</u> <u>rio</u> .....	44
2.2.1.2. <u>El Derecho Comunitario y los Derechos de los Connacionales</u> . ....	45
2.2.2. El Derecho a la Libre Circulación y Residencia en el Comunitario. ....	51
2.2.3. Las Fronteras como espacios de la libre circulación. ....	51
2.3. LOS PASOS DE FRONTERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL.....	53

<b>CAPITULO III.</b>	
<b>MARCO JURÍDICO</b> .....	55
3.1. EL MARCO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, SE- GÚN SUS PRINCIPALES FUENTES.....	55
3.1.1. La fuente originaria, el Acuerdo de Cartagena.....	56
3.1.2. La fuente derivada, las decisiones o Leyes Comunitarias. ....	57
3.1.3. Estructura Institucional y Funciones de la CAN. ....	59
3.2. EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE PERSONAS EN LA CAN. ....	62
3.2.1. Los derechos los ciudadanos andinos en la Comunidad Andina de Naciones. ....	62
3.2.2. Análisis del derecho de Libre Circulación de Personas en la CAN.....	65
3.2.2.1. <i>La Decisión 502</i> .....	66
3.2.2.2. <i>La Decisión 503</i> .....	71
3.2.3. La Política de integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.....	73
3.2.4. Legislación comparada sobre la libre circulación y residencia de personas. El caso de la Unión Europea .....	75
 <b>CAPITULO IV.</b>	
<b>FALTA DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA.</b>	
<b>MARCO PRÁCTICO.</b> .....	81
4.1. EL TRANSITO TRANSFRONTERIZO EN LA CAN. ....	81
4.1.1. Las Fronteras en la Comunidad Andina de Naciones.....	82
4.1.2. El caso específico de Bolivia-Perú.....	83
4.2. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE PERSONAS EN DESAGUADERO.....	88
4.2.1. Identificación de los problemas, según Estudios o Expertos.....	88
4.2.2. Identificación de los problemas, según ciudadanos que transitan el Paso de Frontera. ....	90
4.3. FALTA DE APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL PASO DE FRONTERA.....	93
4.3.1. El Marco Normativo Sobre Fronteras. ....	93
4.3.2. Algunos Avances en Política de Fronteras. ....	98
4.4. CONCLUSIONES. ....	99
4.5. ANTEPROYECTO. POLÍTICA DE FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTE- RA .....	101
 <b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	105
<b>ANEXOS</b> .....	

## RESUMEN ABSTRACT

En el marco de la C.A.N. Se ha buscado facilitar la libre circulación de personas bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materia de infraestructura física y la armonización de normas. Para dar cumplimiento a este objetivo, los países miembros han adoptado una serie de mecanismos binacionales comunitarios en lo que se destaca la decisión 502 mediante el cual se adoptó un régimen para el establecimiento y operación de los CEBAF.

Si bien esta investigación abarca la C.A.N. concentra y focaliza su investigación en el espacio transfronterizo de Desaguadero de Perú y Bolivia.

Este trabajo tiene como principal objetivo dar a conocer la escasa o falta de aplicación de la normativa comunitaria, más concretamente la decisión 502 que establece los Centros Binacionales de Atención en Frontera en la comunidad. Y que fija en su art. 3. Los objetivos específicos de la presente decisión, estableciendo en su inciso:

- a) Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficcos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera. Y en su inciso:
- b) Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de las personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los países miembros.

Estos objetivos son completamente ignorados, porque en los pasos de frontera o el punto transfronterizo de Desaguadero Perú, Bolivia no existe ese sistema eficiente e integrado y si hay la duplicidad de trámites y registros de salida como de ingreso del país vecino.

Es así que no se toma en cuenta, las leyes comunitarias que son supranacionales y jurídicamente vinculantes para los estados miembros de la comunidad.

Y es que los funcionarios de migraciones no toman en cuenta las estrechas relaciones de las poblaciones fronterizas como indispensables para la integración.

Las autoridades no terminan de asumir que desarrollo e integración son dos procesos que se influyen y refuerzan mutuamente.

Es así que el tema que he elegido se inscribe en este marco de referencias. **Políticas de libre circulación y residencia de connacionales en el marco de la C.A.N.**



# **1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS**

## **POLÍTICAS DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LOS CONNACIONALES EN EL MARCO DE LA C.A.N.**

### **2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

Uno de los fenómenos más importantes que se produce en el presente es el constante tránsito de personas desde un territorio nacional a otro territorio, ya sea por razones comerciales, laborales o de turismo. Este hecho se produce en todo el mundo y entre todos los países. Los puntos territoriales donde se produce este tránsito son las fronteras. En Europa se ha producido un avance muy importante en favorecer y facilitar la libre circulación y residencia de los con nacionales en el marco de la Unión Europea.

En efecto, al iniciar la década de los ochenta, el Consejo de la Comunidad Europea estableció, la puesta en marcha de una política específica destinada a facilitar la libre circulación y residencia de los con nacionales. El avance de esta política está conduciendo a eliminar todos los controles fronterizos dentro de la Unión Europea para las personas, el transporte y el flujo de mercancías, especialmente por carretera. El progreso alcanzado en la simplificación y facilitación de los cruces fronterizos fue uno de los logros más importantes para el establecimiento de la integración económica y social en ese continente.

En contraste con esa situación, en muchas otras regiones del mundo, donde el flujo comercial y la circulación de personas a través de carreteras es muy importante, los pasos de frontera aún mantienen estructuras y sistemas que no responden a las exigencias actuales de favorecer y facilitar la libre circulación y residencia de los con nacionales en el espacio comunitario.





Al respecto es necesario señalar que en el marco de la Comunidad Andina de Naciones se ha buscado “facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros”(1).

Para dar cumplimiento a este objetivo, los Países Miembros han adoptado una serie de mecanismos binacionales y comunitarios. Entre ellos se destaca la Decisión 502, mediante la cual se adoptó un régimen para el establecimiento y operación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de la Comunidad Andina (2). La Decisión 503 establece la libre circulación y residencia de personas por los pasos fronterizos, asimismo, se avanzó en el establecimiento de una Zona de Libre Comercio y en la armonización de legislaciones, a nivel binacional y comunitario, para facilitar la libre circulación.

A pesar de los importantes avances abiertos por la Decisión 502, los CEBAF no funcionan plenamente, lo cual afecta a la libre circulación y residencia de los con nacionales en el marco de la CAN. Por otro lado, existen problemas en la aplicación de la normativa andina vigente que facilite la libre circulación a través de los pasos de frontera. Por ello, la libre circulación de personas en la CAN no encuentra los mecanismos que los faciliten.

Los órganos del Acuerdo siguen sin adoptar los instrumentos normativos requeridos y hace falta la armonización de normativas y procedimientos, a nivel binacional y a nivel comunitario. En el primer nivel, los países registran algunos avances a nivel binacional en la armonización de normas y procedimientos para facilitar la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales en los pasos de frontera. A nivel comunitario se han registrado avances en la armonización de normas para la libre circulación de personas, servicios y capitales. Pero

---

<sup>1</sup> Decisión 459, Artículo 4.

<sup>2</sup> Decisión 502.



los problemas de libre circulación y residencia aun existen en el marco de la CAN.

A partir de estas referencias se formula el problema de investigación:

**¿Cuáles son las políticas que se deben diseñar e implementar para facilitar la libre circulación y residencia de con nacionales en el marco de la normativa general de la Comunidad Andina de Naciones?**

### **3. PROBLEMATIZACION**

- ¿Cuáles son los principales problemas de la circulación y residencia de los connacionales en el marco de la Comunidad Andina de Naciones?
- ¿Cuáles son los principales avances de la normativa comunitaria y normativa nacionales de los países miembros de la CAN, relacionadas a la libre circulación y residencia de connacionales?
- ¿Cuáles son las limitaciones de esas normas para facilitar la libre circulación y la residencia de los connacionales en el marco de la CAN?

### **4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE TESIS**

#### **4.1. Delimitación Temática.**

El tema será delimitado en el marco de las normas de la Comunidad Andina de Naciones y de las leyes internas referidas a la libre circulación y residencia de las personas.



## **4.2. Delimitación Temporal.**

La investigación está delimitada temporalmente entre los años a 2005-2010, etapa en la que se implementaron normativas relacionadas con la libre circulación y residencia de personas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones.

## **4.3. Delimitación Espacial.**

Si bien la investigación abarcara el espacio de la Comunidad Andina de Naciones, focalizara los problemas que se producen en el espacio transfronterizo correspondiente a Perú y Bolivia.

# **5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA TESIS.**

El artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos hace referencia a cuatro tipos de derechos como son:

- El derecho a la libre circulación de los nacionales de un determinado Estado dentro de su Estado y de los extranjeros que se hallen en él legalmente.
- El derecho que tienen los nacionales de un Estado y los extranjeros que se hallen en él legalmente a escoger su residencia dentro del Estado.
- El derecho a salir libremente de cualquier Estado, incluso del que el ciudadano es nacional.
- El derecho a retornar a un Estado. Este derecho comprende el derecho de retorno para los nacionales y el derecho a la reinmigración para los extranjeros residentes.<sup>(3)</sup>

Como resulta evidente, este artículo, no incluye ni ampara el derecho de cualquier persona a entrar libremente en otro país que no sea el suyo, es decir,

---

<sup>3</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos Art. 13



que no se reconoce en la Declaración el derecho de entrada ni el derecho a la inmigración individual ni colectiva.

“Los Estados determinan en base a su soberanía territorial el régimen de circulación, residencia y expulsión, a través de normas internas de aplicación dentro de su ámbito territorial, y que afectan a los nacionales pero especialmente a los no-nacionales. Las limitaciones a la libre circulación de personas van íntimamente ligadas a las políticas de extranjería, políticas de inmigración, políticas de asilo, así como al concepto de orden público y soberanía nacional de los Estados” (4).

En el mundo actual la mayoría de las personas tienen derecho a salir libremente de su país, lo cual se plasma en el derecho a la libre migración; sin embargo, solo una minoría tiene derecho al libre ingreso a otro país, a la libre inmigración. Esta contradicción se interpreta como la contradicción entre un derecho humano (el derecho a salir del país libremente) y el principio de la soberanía nacional (la reserva del derecho a hacer ingresar a los extranjeros).

En este contexto, se ha señalado que se hace falta una redefinición del concepto de libertad de circulación y residencia para poder delimitar los derechos “Soberanos” de los Estados a poner excepciones y que también comprenda el derecho de toda persona individual o colectivamente a entrar en el territorio de otro Estado. El derecho a salir libremente de un país debe complementarse con el derecho a ingresar libremente en otro país, de tal forma que se consagre el derecho a la libre circulación de con nacionales.

Es por ello que se hace necesario que las Naciones Unidas introduzcan un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo al derecho a entrar en un Estado extranjero y que también establezca las normas o coordenadas básicas en lo referente a la expulsión del territorio de un Estado extranjero.

---

<sup>4</sup> ROLDAN, Jaime: *El derecho a la libre circulación en la Unión Europea*. Editorial Jurídica. Buenos Aires, Argentina, 2001, página 35.



El derecho a la libre circulación y residencia no puede limitarse a los límites territoriales de un Estado. Los seres humanos de buenas intenciones o de intenciones que no impliquen dañar a la soberanía de un estado o a los derechos de los ciudadanos de dicho Estado, no debieran ser limitados en su circulación y residencia. Sin embargo, también es necesario que los Estados suscriban normas de expulsión de personas provenientes de otros Estados con intenciones de generar daños.

Las limitaciones o restricciones a la libre circulación y residencia de personas está siendo superada en el marco de integración o la formación de comunidades internacionales como la Unión Europea, donde se registra la libre circulación de ciudadanos eurocomunitarios en niveles muy elevados. Es que la Unión Europea ha creado las condiciones jurídicas y políticas para que sus ciudadanos circulen y residan libremente.

En el marco de la Comunidad Andina de Naciones se ha iniciado un proceso orientado a favorecer la libre circulación y residencia de connacionales; sin embargo, este proceso tiene limitaciones y presenta dificultades por la ausencia de instrumentos y mecanismos que favorezcan la libre circulación y residencia de con nacionales.

La libre movilidad territorial de las personas es positiva porque amplía el espacio de acción de las personas. Esta libertad se basa sobre los derechos y libertades que las personas deben tener y gozar. El libre movimiento y residencia de personas, es deseable en sí mismo porque representa una expansión inmensa de la libertad de las personas. Esta postura está en consonancia con la concepción acerca de la formación de los mercados comunes regionales. Estos no serán posibles y sólidos si es que no se basan en los avances en la libre movilidad territorial.



## **6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS**

### **6.1. Objetivo general**

Elaborar un marco normativo para políticas dirigidas a facilitar la libre circulación y residencia de los con nacionales en el marco de la Comunidad Andina de Naciones.

### **6.2. Objetivos Específicos**

- Describir la situación de la circulación y residencia de los con nacionales en el marco de la CAN, en general, y de Perú y Bolivia, en particular.
- Identificar las limitaciones de la normativa comunitaria referida a la circulación y residencia de los con nacionales en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones.
- Destacar la falta de adecuación entre la normativa nacional y la normativa comunitaria en materia de circulación y residencia de las personas correspondientes a los países miembros de la CAN.

## **7. MARCO DE REFERENCIA**

### **7.1. Marco Histórico**

La libre circulación y residencia de las personas tiene antecedentes, en la historia de las emigraciones, es decir, en la historia de los flujos de personas que ingresan a un país ajeno. Este fenómeno siempre estuvo presente en la historia contemporánea ya que la migración hacia otros países ha sido un hecho ligado a diversos factores, entre ellos la economía y el comercio.



La circulación y residencia de connacionales estuvo fuertemente limitada bajo la idea de la soberanía nacional absoluta y la seguridad nacional ante las amenazas externas, situaciones que restringían o establecían fuertes limitaciones al ingreso de personas provenientes de otros países. El nacionalismo también fue un factor que limitó la circulación y residencia de con nacionales.

Esta situación empieza a cambiar en el siglo XX con fenómenos como la globalización económica y comercial que tiende a borrar las fronteras y a intensificar el flujo comercial entre los países. Los estados y las políticas gubernamentales han reaccionado a ese hecho con la formación de uniones y comunidades supranacionales como la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones.

Sin embargo, el proceso para el establecimiento de condiciones jurídicas que favorezcan la libre circulación y residencia de con nacionales es lento y problemático, lo que plantea la necesidad de elaborar una política normativa que impulsen este proceso.

## **7.2. Marco Teórico.**

El marco teórico que se aplicara en la presente investigación se ubica en el enfoque del Derecho Internacional, específicamente, el Derecho Comunitario, y los Derechos Humanos. Desde este enfoque combinado se plantea la necesidad de considerar la libre circulación y residencia de con nacionales como un derecho humano complementario al derecho a salir libremente de un país.

La doctrina ha establecido y consagrado el derecho a la libre circulación únicamente dentro de los límites territoriales de un Estado; y ha obviado la libre circulación y residencia de los con nacionales. Los procesos de integración y la globalización, los flujos de migraciones e inmigraciones, están planteando la ne-



cesidad del tratamiento jurídico de la libre circulación y residencia de las personas en los espacios regionales y transfronterizos.

### 7.3. Marco conceptual.

Pasaporte andino. Es el pasaporte común de la Comunidad Andina. Con este documento, los ciudadanos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia pueden transitar libremente en el espacio abarcado por los territorios de dichos países sin necesidad de visa. Fue creado por medio de la *Decisión 504* en junio de 2001. El documento es actualmente expedido por Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia. Existen aún pasaportes andinos válidos emitidos por el gobierno de Venezuela, cuando este país pertenecía a la Comunidad Andina

Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), hace referencia al conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas <sup>(5)</sup> .

País de Salida: El País Miembro de la Comunidad Andina donde se origina o de donde proceden las personas, equipajes, mercancías y vehículos, cuyos funcionarios nacionales designados inician el control integrado en los CEBAF.

País de Entrada: El País Miembro de la Comunidad Andina a donde ingresan las personas, equipajes, mercancías y vehículos, cuyos funcionarios nacio-

---

<sup>5</sup> . COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, *Decisión 502*





nales competentes designados continúan y concluyen el control integrado en los CEBAF.

**Paso de Frontera:** El lugar de vinculación por carretera entre el País de Salida y el País de Entrada, convenido y habilitado por éstos para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

**Servicios complementarios:** Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y las mercancías durante su permanencia en el CEBAF, y que no constituyen requisito para su tránsito del País de Salida al País de Entrada. ( <sup>6</sup> )

## **7.4. Marco Jurídico.**

Las normas que se analizaran en la investigación y que conformaran el marco jurídico de la misma son:

- Los Convenios de la CAN referidos al tránsito de personas provenientes de los países miembros.
- La Decisión 502 que establece un régimen para los Centros Binacionales de Atención en Frontera con el fin de simplificar y facilitar la libre circulación de personas, mercancías y vehículos a través de las fronteras e impulsar el desarrollo económico de la región fronteriza.
- Las normas nacionales relacionadas a las migraciones y a la frontera
- Los Arts. 263 y 265 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia que hace referencia al desarrollo de fronteras y a la integración.

---

<sup>6</sup> . COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Normativas.



## **8. HIPÓTESIS DE TRABAJO**

La adecuación de la normativa nacional a la Decisión 502 y la implementación plena de los Centros Binacionales de Atención en Frontera son las principales políticas para facilitar la libre circulación y residencia de personas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones.

### **8.1. Variables.**

#### **8.2.1. Independiente**

La adecuación de la normativa nacional a la Decisión 502 y la implementación plena de los Centros Binacionales de Atención en Frontera.

#### **8.2.2. Dependiente**

La libre circulación y residencia de personas en el marco de la Comunidad Andina de Naciones.

### **8.3. Unidades de Análisis.**

- Los problemas de circulación y residencia de los connacionales en el marco de la CAN.
- La normativa comunitaria y la normativa nacional relacionadas con esta materia.

### **8.4. Nexo Lógico**

Facilitará.



## 9. MÉTODOS Y TÉCNICAS.

### 9.1. Tipo de investigación.

El tipo de investigación de la Tesis combinara el tipo descriptivo y el jurídico-propositivo, en tanto 1) describirá la situación socio-jurídica de la circulación y residencia de los connacionales en el marco de la CAN; 2) identificara las limitaciones o vacíos de la normativa correspondiente y 3) formulara una propuesta de índole normativo como una forma de aportar a la solución del problema, desde el ámbito jurídico.

### 9.2. Métodos.

Por el carácter cualitativo de la presente investigación solo se utilizaran métodos teóricos.

### 9.3. Métodos Generales.

- **Método deductivo**, se aplicara para fundamentar la investigación en el marco general de la doctrina y la legislación comunitaria y nacional sobre la circulación y residencia de las personas en el marco de la CAN.

- **Método inductivo**, se aplicara para la generalización o la síntesis de los hallazgos realizados en la investigación.

#### 9.3.1. Métodos Específicos

- **Método analítico**, se aplicara este método para descomponer y analizar el problema en sus elementos socio-jurídicos más importantes.



- **Método comparativo**, se aplicara principalmente para realizar una comparación entre las situaciones de las personas en relación la libre circulación y residencia en los países de la Comunidad Andina de Naciones.

## 10. TÉCNICAS A UTILIZARSE EN LA TESIS.

En correspondencia con los métodos teóricos utilizados en la investigación, se aplicaran técnicas también cualitativas, que son las siguientes:

- Análisis documental (informes especializados sobre los problemas de circulación y residencia de los connacionales en el marco de la CAN).
- Análisis de la normativa nacional y comunitaria.
- Entrevistas a personas clave (connacionales que circulan por las fronteras Bolivia-Perú, y Perú-Bolivia)



## **CAPITULO I.**

# **LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA CIRCULACION Y RESIDENCIA DE CON NACIONALES. (MARCO HISTORICO)**

En el presente capítulo se describe y analiza los antecedentes y la evolución histórica de la Comunidad Andina de Naciones y de la problemática de la circulación y residencia de las personas en el espacio comunitario.

### **1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INTEGRACION Y FORMACION DE COMUNIDADES.**

En el continente americano existen actualmente grupos de integración subregional orientados a la conformación de Mercados Comunes: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR) el Mercado Común Centroamericano (MCC) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). En todos estos ejercicios de integración y conformación de un mercado común, existen problemas de circulación y residencia de con nacionales. Estos bloques de integración de Estados han dado lugar a la formación de espacios supranacionales que facilitan la libre circulación y residencia de las personas miembros de los Estados integrados.

Ahora bien, el movimiento de personas de un territorio nacional a otro ha estado estrechamente relacionado con el desarrollo y la expansión de las economías nacionales del mundo, es decir, la causa principal de la circulación transnacional de las personas así como su residencia en países ajenos es el desarrollo económico-comercial y la integración de naciones. El flujo transfronterizo de personas aumenta a medida que aumenta el desarrollo económico-comercial de los países, ya que las personas se movilizan hacia otros países por motivos comerciales, laborales y turísticos.



Históricamente, dentro de América Latina y el Caribe, la movilidad de personas tiene características muy relacionadas a sus afinidades culturales, vínculos comerciales y permeabilidad de muchas regiones fronterizas, que hicieron prácticamente invisibles los movimientos en los nacientes Estados naciones.

“La primera fase de la globalización (desde mediados del siglo XIX hasta comienzos del XX) fue un período de liberalización e integración comercial, basado en una intensa movilidad de capital y mano de obra. Durante ese período, en Europa se produjeron importantes movimientos migratorios tanto hacia ultramar como dentro del continente. Parte de los emigrantes buscaron en los Estados Unidos y América Latina un destino para escapar del proceso de proletarianización, otros migraron del campo a la ciudad o se dirigieron hacia las principales economías europeas como mano de obra de reemplazo” (7)

En los últimos años, un aspecto fundamental de la dinámica de las migraciones en América Latina ha sido la estrecha relación entre los inmigrantes y las sociedades de origen y destino. La presencia de comunidades étnicas en el corazón de las ciudades industrializadas y la aparición de prácticas transnacionales entre los inmigrantes ha dado origen a serios cuestionamientos del modelo asimilacionista.

Sustentadas en los vínculos familiares, políticos y económicos entre el lugar de origen y el de destino, surgen diversas prácticas y formas de vida que trascienden los límites geográficos y políticos de los países envueltos en este proceso y desafían el poder y el alcance de los estados para controlar y gobernar a una población específica que vive en un territorio delimitado.

Conviene para nuestros propósitos estudiar en esta sede la historia del derecho de la integración, en tal sentido no se trata de una rama del derecho o disciplina jurídica joven sino que tiene antecedentes muy antiguos y en consecuen-

---

<sup>7</sup> . MUÑOZ, Mario: *El Derechos de fronteras en la globalización*. Editorial Jurídica, Buenos Aires, Argentina, 2006, página 125.



cia para estudiarla es necesario revisar la historia del mundo o historia de la civilización o historia universal y por supuesto la historia del Perú y si no estudiamos estas es claro que podemos ser inducidos a error por enfoques parcializados de autores que no conocen a cabalidad esta rama del derecho público que por cierto tiene muchos antecedentes y por lo cual sólo estudiando los mismos es claro que podemos comprender la misma y además es necesario tener presente que cada día va adquiriendo mayor importancia, e incluso hace algunas décadas en Arequipa se organizó una maestría dedicada u orientada al estudio de esta importante disciplina jurídica, pero la misma no dio los frutos esperados porque no se publicaron trabajos de la misma elaborados por los estudiantes de esta maestría, es decir, parece que la maestría en mención no cumplió sus fines como son promover el estudio o la investigación en esta importante disciplina o rama jurídica.

El derecho de la integración tiene antecedentes muy remotos por ejemplo es claro que existió integración hegemónica en el derecho romano antiguo. También existió posteriormente cuando los bárbaros invadieron al Imperio Romano y que por cierto también se conoció como integración hegemónica porque fue realizada por la fuerza y no por acuerdo de partes o mas propiamente por acuerdo de estados o países o naciones.

Posteriormente las guerras por ejemplo en la guerra del pacífico se integró parte del territorio peruano y boliviano a Chile, es decir, es claro que no se trata de una rama del derecho joven, sino que tiene antecedentes muy remotos y en consecuencia merece estudiar toda la historia del mismo. Igualmente se tuvo en cuenta la misma en las dos guerras mundiales porque se integraron países o estados en uniones o bloques de guerra para conquistar o dominar a otros estados o países.

Sin embargo, es claro que en el derecho romano antiguo no se estudió la misma, sino que principalmente se estudió derecho civil, en consecuencia no existió ya que esta rama del derecho apareció posteriormente, sin embargo,



existen antecedentes, muy remotos de esta importante disciplina jurídica. Pero , es claro que el derecho de la integración recién es estudiado en estos tiempos e incluso no existen libros antiguos de esta rama del derecho, sino por lo contrario existen sólo libros recientes.

El derecho y por supuesto sus ramas evolucionan en el tiempo y en consecuencia no aparece ni apareció el mismo como un producto acabado sino que es el producto de sucesivas reelaboraciones del mismo y que por cierto estudian la realidad social de los diferentes estados o uniones de estados por ejemplo en el caso de la Unión Europea. Es necesario precisar que el derecho de la integración se encuentra más desarrollado en Europa ya que como sabemos allí existe Unión Europea e incluso existe constitución europea, lo que no ocurre en América Latina, porque en la misma la integración no ha alcanzado tanto desarrollo, sino que existe menos desarrollo.

El derecho de la integración tiene etapas que es necesario estudiar como son el nacimiento de la integración, expansión de la integración, estudio de la integración e integración en sí de los estados, naciones o países por lo cual es claro que debemos estudiar estas etapas para poder comprender su real importancia y no pensar o enseñar que la integración apareció como un producto acabado de un momento a otro, sino que para su aparición existió u ocurrió todo un proceso, por lo cual es claro que merece el estudio correspondiente y en consecuencia es claro que estos estudios al parecer no han sido realizados porque hemos revisado algunos libros sobre esta disciplina jurídica y no hemos encontrado antecedentes de la misma, lo cual nos motiva a escribir estas breves líneas sobre el derecho de la integración.

## **1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)**

La historia de la integración regional en América Latina ha sido muy problemática y lenta con relación a otras regiones del mundo donde la integración





ha sido más rápida y plena como es el caso de la Unión Europea. En Latinoamérica, los intentos por organizar una comunidad sobre la base de una cultura y una herencia colonial comunes, en el siglo XIX y la primera mitad del XX fracasaron en forma rotunda.

“Fue luego de la segunda guerra mundial que se concretaron en acuerdos las dos primeras experiencias de integración regional con finalidad económica en América Latina y lo hicieron reflejando dos tendencias distintas: por un lado, la ALALC en 1960 buscaba una integración macro regional que rescatara de alguna forma el ideal de una unidad latinoamericana, mientras que, ese mismo año, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) representó un esfuerzo subregional para asegurar mayor viabilidad económica a la integración mediante la unión de mercados compatibles entre sí”. (8)

De todas formas ambos intentos se ubicaban en un mismo marco conceptual, que reflejaba la noción de la integración como un proceso gradual, en etapas ordenadas que se sucederían inevitablemente, según el modelo que paralelamente se estaba ensayando en Europa.

La Comunidad Andina o Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización regional económica y política con entidad jurídica internacional creada por el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú, junto con los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Surgió sobre la base de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, instrumento jurídico que institucionalizó al Pacto Andino o Grupo Andino (GRAN), que dio lugar a la formación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Integrada originalmente por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; Venezuela adhirió en 1973 y Chile se retiró en 1976. Dentro del Grupo Andino se fijan como objetivos: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países

---

<sup>8</sup>. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *La integración de naciones.*



miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social, acelerar su crecimiento y la generación de la ocupación y facilitar su participación en el proceso de integración regional.

Los mecanismos establecidos fueron: el programa de liberación automática de los intercambios subregionales; el arancel externo común que se adoptaría en forma progresiva; la programación industrial conjunta que se ejecutaría mediante programas sectorial de desarrollo industrial, y la armonización de políticas económicas, incluida la adopción de regímenes comunes en distintos campos.

El Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969, dio lugar al Pacto Andino, la primera etapa del desarrollo de la integración comunitaria. Este Acuerdo estuvo originado principalmente por consideraciones económicas y la búsqueda de un mayor crecimiento económico mediante la creación de un mercado más amplio. Por tanto, las primeras decisiones adoptadas por los Ministros del Pacto Andino se centraron casi exclusivamente en temas económicos. Aunque la integración fue bastante lenta al principio, recibió un gran impulso en la década de los noventa con el comercio entre países de la CAN, lo cual la hizo crecer considerablemente gracias, en parte, al establecimiento de una zona de libre comercio entre cuatro de los entonces cinco países andinos, pero también a la adopción de normas comunes en diversos sectores como la agricultura, la propiedad intelectual, las inversiones, la competencia y los instrumentos de defensa comercial.

La segunda fase de la integración andina se inicia con la suscripción del Protocolo de Trujillo, de 5 de septiembre de 1995. Con este Protocolo se efectuó un cambio importante en la estructura institucional del Acuerdo de Cartagena: se crea la denominación Comunidad Andina y se instituye el Sistema Andino de Integración conformado por varios organismos e instituciones. Los países asumieron el compromiso de establecer, a más tardar en el 2005, un Mercado Común, fase superior de la integración que como se ha señalado en el Capítulo I de la presente investigación, esta fase se caracteriza por la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.



“La entrada en vigor del Protocolo de Trujillo en 1997 supuso también un paso importante hacia la integración andina, en primer lugar, porque transformó el “Pacto Andino” en “Comunidad Andina”, estableciendo el sistema andino de integración, con nuevas instituciones regionales, y, en segundo lugar, porque abrió el camino para extender la agenda andina de integración para que incluyera asuntos que trascendían lo puramente comercial. Ello llevó, por ejemplo, a las decisiones de elegir directamente a los miembros del Parlamento Andino y a la facilitación de la libre circulación de personas (como la introducción del pasaporte andino, así como a la posibilidad de utilizar los documentos nacionales de identificación para viajar dentro de la región)” (9).

Esto dio lugar a un proyecto de integración muy ambicioso, orientado en cierta medida a emular la experiencia europea de la Unión Europea que ha alcanzado todas las fases del proceso de integración.

En el caso de la Comunidad Andina, a pesar de los diferentes avances que se han tenido para llegar progresivamente a la meta, y de las diferentes disposiciones que se han adaptado en términos de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, falta avanzar mucho para consolidar el Mercado Común Andino y así establecer las condiciones favorables para lograr la libre movilidad de las personas.

El proceso de integración andina ha enfrentado muchos problemas, lo cual ha retrasado la formación del Mercado Común. Así a principios de la década del 2000, las circunstancias políticas y económicas de los países andinos no alentaban demasiado a profundizar en la integración. “Todos los países se enfrentaban a dificultades que no permitían conceder prioridad al programa de integración regional. A la disminución del comercio intracomunitario se le sumaron las dificultades para la adopción de un arancel exterior común, el aumento de las infrac-

---

9. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *La integración de naciones.*



ciones de las normas de la CAN y el incremento de las medidas de defensa del comercio” ( <sup>10</sup>).

En este contexto surgió una división entre los que opinaban que la integración Andina debería concentrarse en los temas económicos y comerciales, y limitarse a ellos, y los que concedieron cada vez más importancia a los problemas políticos y sociales. En junio de 2003, en la Reunión del Consejo Presidencial en Quirama, surgió un nuevo impulso de integración con la adopción de una «agenda multidimensional del proceso de integración andino».

“Ese mismo año se tomaron decisiones importantes para armonizar el Arancel Externo Común (AEC) aunque, al aproximarse la fecha de su entrada en vigor (1 de enero del 2004), los operadores económicos de Perú, al principio, y de los demás países andinos posteriormente se mostraron reacios, por lo que se pospuso su entrada en vigor. A pesar de ello, la agenda de integración siguió ampliándose, la economía volvió a empezar a crecer, y se incrementó el comercio intracomunitario” ( <sup>11</sup>).

En 2004, el nombramiento de un nuevo Secretario General dio un nuevo empuje hacia la adopción de un «nuevo diseño estratégico» que llevó, entre otras cosas, hacia la adopción de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), la aprobación de legislación andina común sobre precursores químicos y la adopción de una estrategia andina de desarrollo alternativo integral y sostenible.

En julio del 2005, durante la reunión del Consejo Presidencial Andino en Lima, se confirmó esta nueva orientación del proceso andino de integración mediante la aprobación de la Declaración de Lima sobre Democracia, Desarrollo y Cohesión Social, así como de una serie de nuevas iniciativas en diversos ámbitos.

---

<sup>10</sup> . COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *La integración de naciones.*

<sup>11</sup> . COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *La integración de naciones.*



“El mayor desafío para el sistema andino de integración ocurrió en el 2006, cuando Venezuela decidió abandonar la Comunidad Andina debido a que algunos de sus países miembros se encontraban negociando y/o concluyendo acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. La grave crisis que esto provocó no pudo superarse hasta mediados de junio del 2006, cuando los presidentes de los cuatro países restantes renovaron su compromiso hacia la Comunidad Andina y su proceso de integración regional en una cumbre extraordinaria en Quito. Esto dio nuevo impulso a la confianza en el sistema de integración regional de la CAN y su nuevo atractivo quedó demostrado cuando Chile anunció que estaba interesado en convertirse en miembro asociado de la Comunidad Andina”<sup>(12)</sup>.

En los años 2009 y 2010 nuevamente se presentaron problemas que han obstaculizado el avance del proceso de integración andina. Entre esos problemas se destacan las pugnas políticas y las diferencias ideológicas entre los países miembros, que han configurado 2 tendencias al interior de la comunidad, una inclina da a establecer convenios comerciales con la Unión Europea, y otra a reformularlos.

En ese marco histórico, los principales hitos del desarrollo histórico de la CAN son los siguientes:

En **1973** Venezuela se vincula al Pacto Andino.

En **1976**, Augusto Pinochet anuncia el retiro de Chile del Pacto Andino aduciendo incompatibilidades económicas.

En **1979**, se firma un tratado que crea el Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

---

<sup>12</sup>. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *La integración de naciones.*



En **1983**, el Tribunal Andino de Justicia inicia sus actividades.

En **1991**, los presidentes aprueban la política de Cielos Abiertos e intensifican la integración.

En **1992**, Perú temporalmente suspende su membresía bajo el programa de Liberación.

En **1993**, la Zona de Libre Comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela entra en funcionamiento.

En **1994**, se aprueba el Arancel Externo Común.

En **1996**, la comisión del Acuerdo de Cartagena aprueba el texto regulador para la implementación, operación y explotación del Sistema Satelital Simón Bolívar.

En **1997**, se logra un acuerdo con Perú para la incorporación gradual de ese país a la Zona Andina de Libre Comercio Andina.

En **1998**, se firma en Buenos Aires el marco del acuerdo para la creación de un Área de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y Mercosur.

En **2000**, se realiza una reunión entre los jefes de Estado de los países sudamericanos en el cual se comprometen a implementar un área de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur tan pronto como sea posible y a más tardar para enero de 2002.



En agosto de **2003**, en reunión de los ministros de relaciones de exterior de la Comunidad Andina y el Mercosur, donde la CAN presenta un plan para las negociaciones entre los dos entes regionales, reafirman su compromiso de continuar con los acuerdos de integración entre los dos bloques.

**El 19 de abril de 2006**, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, anuncia el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, argumentando que los TLCs firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos le han causado un daño irreparable a la Normatividad y a las instituciones andinas volviéndola inservible.

El 20 de septiembre de **2006**, el Consejo Andino de Cancilleres, reunido en Nueva York, aprueba la reincorporación de Chile a la CAN como miembro asociado.

Durante las más de cuatro décadas de vigencia del Acuerdo, y como todo proceso histórico, su evolución ha oscilado entre expansiones y contracciones conforme al devenir político y económico de sus países miembros que a lo largo de ese lapso, han enfrentado diversas coyunturas, unas favorables y, las más, no tanto, que han signado su historia. Sin embargo, la suscripción por parte de Perú y de Colombia de tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos recrearon los signos de duda que siempre se cernieron en torno a la sobrevivencia de la integración andina.

A lo largo de cuatro décadas y más, el proceso de integración andino atravesó por distintas etapas. De una concepción básicamente cerrada de integración hacia adentro, acorde con el modelo de sustitución de importaciones, se reorientó hacia un esquema de regionalismo abierto.

La intervención directa de los presidentes en la conducción del proceso dentro del nuevo modelo, impulsó la integración y permitió alcanzar los principales objetivos fijados por el Acuerdo de Cartagena, como la liberación del comer-



cio de bienes en la Subregión, la adopción de un arancel externo común, la armonización de instrumentos y políticas de comercio exterior y de política económica, entre otros.

El grado de avance alcanzado por la integración y el surgimiento de nuevos retos derivados de los cambios registrados en la economía mundial, plantearon la necesidad de introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena, tanto de carácter institucional como programático, lo que se hizo por medio del Protocolo de Trujillo y el Protocolo de Sucre, respectivamente.

Las reformas institucionales le dieron al proceso una dirección política y crearon la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. Las reformas programáticas ampliaron el campo de la integración más allá de lo puramente comercial y económico.

A partir del 1 de agosto de 1997 inició sus funciones la Comunidad Andina con una Secretaría General de carácter ejecutivo, cuya sede está en Lima (Perú). Se formalizó también el establecimiento del Consejo de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como nuevos órganos de orientación y dirección política. Se amplió además el papel normativo de la Comisión, integrada por los Ministros de Comercio, a los ministros sectoriales

### **1.3. ANTECEDENTES DE LA CIRCULACION DE PERSONAS EN LA CAN**

En su etapa inicial, la Comunidad Andina puso énfasis en la integración comercial, obteniendo a la fecha resultados importantes en este campo. Destacan la plena vigencia de una Zona de Libre Comercio (ZLC) y la adopción de normas comunitarias que promueven la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales en la subregión. Todo ello confluye en la construcción de un mercado o espacio económico ampliado, del que participan los cuatro países miembros.





En el seno de la Comunidad Andina, la preocupación por los problemas de paso de personas por las fronteras de los países miembros, estuvo presente desde que se firmó el Tratado Constitutivo del GRAN en 1969. Pero es a partir de 1987, con el estudio peruano-boliviano de la Cuenca del Lago Titicaca y, en 1989, con la formación de la primera Comisión Binacional de Asuntos Fronterizos entre Colombia y Venezuela, que se inicia una atención más sistemática a los asuntos fronterizos, fundamentalmente al nivel bilateral. Los problemas de paso o circulación de personas por las fronteras fueron y son tratados en un marco más amplio como es el desarrollo e integración de fronteras, cuyo principal objetivo es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones de los ámbitos fronterizos, como se ha señalado en el Capítulo I.

En este marco, el tratamiento específico de las posibilidades de desarrollo e integración de las fronteras de los países miembros, fue plasmado en la Decisión 45922, emitida por el Consejo Andino de Ministros con el nombre de Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo. Esta Decisión busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Facilitar la **libre circulación** de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros.
  
- Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas.



- Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza.
- Fortalecer el **diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza**, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional. <sup>(13)</sup>

La Decisión establece que la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará para ello con los aportes de la Comisión, del Consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas y de los órganos comunitarios que correspondan.

Para poner en marcha esa política, se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), cuya coordinación fue responsabilidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. Los Países Miembros asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

En el marco de la XI Cumbre Presidencial celebrada en Cartagena de Indias, mayo de 1999, los presidentes acordaron emitir directrices a su Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, entre ellas existen algunas que son de interés nacional como:

---

<sup>13</sup>. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: *Las Zonas de Integración Fronteriza*.



- Organizar y promover un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo, el cual deberá ser coordinado con el Grupo Consultivo Regional Andino y apoyado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Actualizar los estudios sobre los cinco principales pasos de frontera entre los Países Miembros, a fin de precisar las prioridades para avanzar hacia la integración y desarrollo de esos ámbitos territoriales.
- Impulsar los proyectos piloto Bolivia-Perú (Desaguadero) y Ecuador-Perú (Huaquillas-Aguas Verdes), para atender las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales de las respectivas poblaciones fronterizas.

“Esas directrices prestaron una atención muy importante al tema de las fronteras de los países de la Comunidad Andina, las mismas instruían, además de lo ya señalado, mejorar la infraestructura física e institucional para la facilitación del comercio fronterizo en la frontera Colombo-Ecuatoriana, y reforzar los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula de Santander y la construcción de un tercer puente sobre el río Táchira en el área de Tienditas, con sus obras complementarias” (14).

Fue a partir de entonces, que la cuestión de las fronteras entre los países integrantes de la Comunidad Andina, se convirtió en uno de las cuestiones de especial importancia para el proceso de integración.

Sin embargo, y pese a los instrumentos mencionados, entre los países miembros predomina la idea de que las relaciones fronterizas están concentradas en asuntos de interés vecinal (contrabando, migraciones ilegales, control epidémico, narcotráfico, etc.), por lo que la necesidad de crear las condiciones propicias para profundizar la integración económica de la sub región obliga a reconsiderar la importancia de las fronteras dentro del nuevo escenario regional que se está conformando.

---

<sup>14</sup>. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: *Las Zonas de Integración Fronteriza*.



## **CAPITULO II.**

### **EL DERECHO A LA LIBERTAD DE CIRCULACION Y RESIDENCIA, ALCANCES Y LIMITES. (MARCO TEORICO)**

Para justificar y fundamentar la propuesta de la presente investigación referida a la libre circulación y residencia de connacionales en el marco de la Comunidad Andina de Naciones es necesario desarrollar un conjunto de argumentos sobre el carácter del derecho que tienen la libre circulación y residencia de extranjeros en los territorios nacionales. La Constitución Política de cada país consagra y protege el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos en el territorio nacional correspondiente, en este sentido, todo ciudadano de un determinado Estado goza del derecho a la libre circulación y residencia. Los Derechos Humanos también consagran este derecho al establecer la facultad de las personas de moverse en sus respectivos países y salir de los mismos.

Pero ese derecho está referido a la libre circulación y residencia dentro de un país y a salir del mismo. La libre circulación y residencia de los connacionales en el marco de la CAN está referido al tema del ingreso a los territorios de Estados ajenos. En este sentido, se plantea la cuestión del ingreso a un país ajeno y residir libremente en el mismo como un derecho reconocido por el Derecho Comunitario.

En el presente capítulo se retoman estas cuestiones y se organizan los principales argumentos del enfoque teórico que se aplicó en el tratamiento del problema de investigación planteado en la Introducción.



## **2.1. EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION Y RESIDENCIA DE LAS PERSONAS DENTRO Y FUERA DEL ESTADO DE PERTENENCIA.**

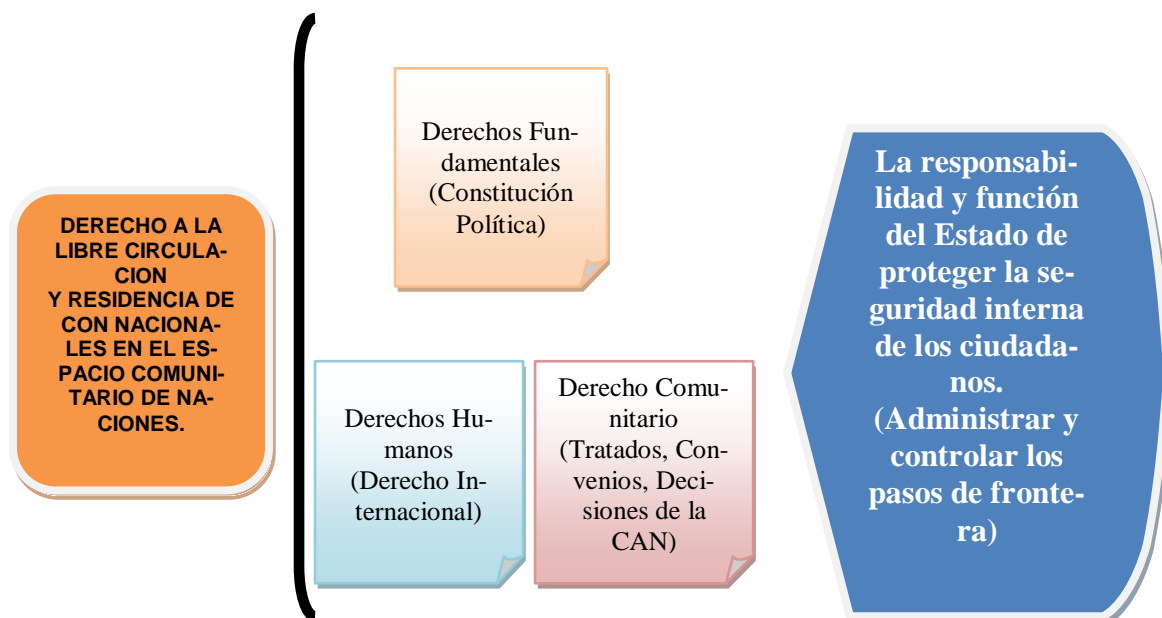
No hay duda de que las personas que tienen la necesidad de circular y residir en territorios que no corresponden a su Estado, pueden exigir la supresión de las barreras existentes en los pasos fronterizos entre uno y otro país, también pueden aspirar a una libre circulación y residencia. En tanto menos obstáculos existan en las fronteras para transitar de un país a otro, mejor. Sin embargo, desde el ámbito académico, en general, y el derecho, en particular, esta demanda y aspiración no pueden ser tratadas de un modo fácil, es decir, sin hacer consideraciones sobre aspectos como la soberanía y la seguridad interna de los Estados.

Es cierto que esa demanda y aspiración hacen referencia a la necesidad de circular libremente entre uno y otro país que tienen las personas, pero no se pueden desconocer o ignorar la soberanía y la seguridad de los Estados. Todo Estado tiene en derecho de garantizar su seguridad interna, y por, ello establecer restricciones para el ingreso de extranjeros en su territorio, pero frente a este derecho del Estado, están los derechos humanos, los derechos fundamentales de las personas. Si el problema de la libre circulación y residencia se plantea en el marco de la integración y la comunidad de naciones como es la CAN, se deben agregar los derechos de los connacionales en el marco del Derecho Comunitario.

En consecuencia, el problema de la libre circulación y residencia de connacionales debe ser tratado teniendo como marco de referencia a los elementos que se representan en el siguiente esquema.



**ESQUEMA 1.  
MARCO DE REFERENCIA DE LA LIBRE CIRCULACIÓN Y  
RESIDENCIA DE CONNACIONALES.**



**Fuente:** Elaboración Propia sobre base de ROLDAN, Jaime: El derecho a la libre circulación en la Unión Europea. Editorial Jurídica. Buenos Aires, Argentina.

Con el esquema se busca señalar que el problema de la libre circulación y residencia de los con nacionales en un espacio comunitario y transfronterizo de naciones, debe ser tratado considerando los Derechos Fundamentales reconocidos por la Constitución Política de cada Estado, los Derechos Humanos y el Derecho Comunitario que otorga Derechos a las personas en tanto miembros de los Estados pertenecientes a la comunidad de naciones; además de ello deber tomarse en cuenta la cuestión de la soberanía y la seguridad interna de los Estado. En los siguientes puntos se tratan estas cuestiones temáticas.

### **2.1.1. El enfoque de los derechos humanos y los derechos fundamentales de la circulación y residencia.**

Como se ha señalado para realizar un adecuado tratamiento del derecho a la libre circulación y residencia de connacionales en un determinado territorio



nacional, es necesario previamente hacer referencia a los Derechos Humanos (Derecho Internacional) y los Derechos Fundamentales (Derecho Nacional).

#### **2.1.1.1. El derecho a la libre circulación y residencia en el marco de los Derechos Humanos.**

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tienen los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

“Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos” (15).

Los principios sobre los cuales descansan los Derechos Humanos son los siguientes:

- **Universales e inalienables**

El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Según este principio, todos los Estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos

---

<sup>15</sup> . URIBE, Carlos: *La doctrina de los Derechos Humanos en el siglo XX*. Editorial Jurídica. Buenos Aires, Argentina, 2001, página 55.



humanos y las libertades fundamentales. Por ello, las normas fundamentales de derechos humanos gozan de protección universal en virtud del derecho internacional, a través de todas las fronteras y civilizaciones.

Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales. Por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad si un tribunal de justicia dictamina que una persona es culpable de haber cometido un delito.

- **Interdependientes e indivisibles**

Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

- **Iguales y no discriminatorios**

La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. Está presente en todos los principales tratados de derechos humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza, color, y así su-





cesivamente. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (16).

En el marco de los Derechos Humanos, el derecho a circular libremente y a elegir la residencia en el territorio de un Estado viene proclamado como ideal común de todos los pueblos por el artículo 13-1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Este Artículo 13 de la Declaración hace referencia a cuatro tipos de derechos que están incluidos en los mismos y que son:

- El derecho a la libre circulación de los nacionales de un determinado Estado dentro de su Estado y de los extranjeros que se hallen en él legalmente. Este derecho faculta a las personas, nacionales y extranjeras, a moverse libremente por el territorio nacional. El Estado no puede prohibir ni impedir que las personas se movilicen al interior del territorio nacional.
- El derecho que tienen los nacionales de un Estado y los extranjeros que se hallen en él legalmente, a escoger su residencia dentro del Estado. Todas las personas pueden escoger libremente el lugar de residencia que se le antoje, las autoridades no deben impedir el ejercicio de este derecho.
- El derecho a salir libremente de cualquier Estado, incluso del que el ciudadano es nacional. Las personas tienen el derecho de salir libremente del territorio nacional de pertenencia hacia cualquier otro territorio, el Estado no debe impedir a las personas a salir del territorio nacional.

---

<sup>16</sup> . URIBE, Carlos: *La doctrina de los Derechos Humanos en el siglo XX*. Editorial Jurídica. Buenos Aires, Argentina, 2001, página 75.



- El derecho a retornar a un Estado. Este derecho comprende el derecho de retorno para los nacionales y el derecho a la re inmigración para los extranjeros residentes. Las personas nacionales que han salido del territorio nacional tienen el derecho a reingresar en el mismo. <sup>(17)</sup>

Estos derechos integrados en el Art. 13-1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos han sido retomados por otras normas de Derecho Internacional.

El Art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por Bolivia, establece que:

- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
- Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
- Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la Ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto...» Las restricciones han de ser únicamente las previstas por Ley, y no por norma inferior; además, no se podrán restringir por cualquier motivo, sino sólo por los expresamente recogidos en dicho precepto” <sup>(18)</sup>.

---

<sup>17</sup>. NACIONES UNIDAS: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>18</sup>. NACIONES UNIDAS: Declaración Universal de los Derechos Humanos.



Como resulta evidente, el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los Pactos que lo ratifican, no hacen referencia ni incluyen ni amparan el derecho de cualquier persona o de los con nacionales y extranjeros a entrar libremente en otro país que no sea el suyo, es decir, los Derechos Humanos no reconocen el derecho de entrada ni el derecho a la inmigración individual ni colectiva de con nacionales y extranjeros.

Para resolver el problema del libre ingreso de extranjeros a un territorio de un Estado determinado en sede de Derechos Humanos, hace falta una redefinición del concepto de libertad de circulación y residencia para poder delimitar los derechos «soberanos» de los Estados a poner excepciones y que también comprenda el derecho de toda persona individual o colectivamente a entrar en el territorio de otro Estado para evitar que la violación de los derechos y libertades en el ejercicio de este derecho sean la norma y no la excepción.

También sería necesario que las Naciones Unidas introduzcan un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo al derecho a entrar en un Estado extranjero y que también establezca las normas o coordenadas básicas en lo referente a la expulsión del territorio de un Estado extranjero.

La cuestión del libre ingreso y residencia de personas en los territorios de Estados a los que no pertenecen también se enfrenta con otro obstáculo que es la soberanía de los Estados y especialmente con su concepción de soberanía absoluta, lo que hace que se limite el derecho de libre circulación y residencia a las personas provenientes de otros países, considerando razones concretas como la seguridad nacional, el interés general de los ciudadanos, orden público, etc.



### **2.1.1.2. El derecho a la Libre Circulación y residencia en el marco de los derechos fundamentales.**

Los derechos fundamentales son derechos humanos positivados en un ordenamiento jurídico concreto, es decir, son los derechos humanos concretados espacial y temporalmente en un Estado concreto. “La terminología de los derechos humanos se utiliza en el ámbito internacional porque lo que están expresando es la voluntad planetaria de las declaraciones internacionales, la declaración universal de los derechos humanos frente al derecho fundamental. En cambio, la terminología de derechos fundamentales es propia a cada Estado que ha consagrado los derechos humanos en sus respectivas Constituciones” (19).

Los derechos humanos son propios de la condición humana y por tanto son universales, de la persona en cuanto tales, son también derechos naturales, también son derechos superiores al poder político, razón por la cual, este debe respetar los derechos humanos. Son también derechos ligados a la dignidad de la persona humana dentro del Estado y de la sociedad.

Por eso se debe destacar es que si los derechos fundamentales son derechos humanos, tienen éstos también las características que se reconocen a los derechos humanos. Por tanto, a los derechos fundamentales no la crea el poder político, ni la Constitución, los derechos fundamentales se imponen al Estado, la Constitución se limita a reconocer los derechos fundamentales, la Constitución propugna los derechos fundamentales, pero no los crea.

En el marco de los Derechos Fundamentales, el derecho a la libre circulación y residencia de las personas está consagrado en las Constituciones Políticas de cada Estado. Por lo general, ese derecho está incorporado como el derecho de toda persona de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional

---

<sup>19</sup> . BRITO, Jaime: *Derecho Constitucional y Derechos Humanos*. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005, página 123.



y cambiar de domicilio o residencia, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

En este marco, el derecho a la libertad de circulación y residencia está protegido constitucionalmente consagrado en su doble dimensión: por una parte, como libertad de circulación y residencia en sentido estricto. Y por otra parte, como derecho a entrar y salir del país. Estas dimensiones están recogidas cuando la Constitución se establece que los ciudadanos tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional así como a entrar y salir, también, libremente del país correspondiente. Se trata de un derecho que la Constitución reconoce a los miembros del correspondiente Estado y, por eso, es un derecho cuyo ejercicio se limita geográficamente a un concreto ámbito territorial, a saber, el territorio nacional de cada Estado.

El análisis efectuado hasta aquí ha permitido establecer que los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales consagran el derecho a la libre circulación y residencia de las personas en el contexto del territorio nacional de pertenencia, con algunas restricciones establecidas por las leyes ordinarias. Estos Derechos, del mismo modo que los Derechos Humanos, no hacen referencia al derecho de cualquier persona o de los con nacionales y extranjeros a entrar libremente en otro país que no sea el suyo.

Es que la formulación de la libre circulación de las personas tiene dos vertientes bien diferenciadas:

- a) El ámbito estatal. En este se sitúa el derecho a poder residir y moverse dentro de las fronteras de un determinado Estado, y salir del mismo. Este derecho está reconocido expresamente y amparado por los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales, que reconocen el derecho a la locomoción en territorio nacional y a salir del mismo, como se ha constatado.



- b) El ámbito comunitario. En este ámbito se ubica el derecho a poder ingresar a un Estado del que no se es nacional, el derecho a volver a él, o el derecho a pedir residencia en el mismo. Este derecho está reconocido y amparado por el Derecho Comunitario.

Para comprender porque el derecho a la libre circulación y residencia de con nacionales no están reconocidos por la Declaración de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales, y si por el Derecho Comunitario, es necesario hacer referencia a la soberanía del Estado sobre su territorio.

### **2.1.1.3. La Soberanía del Estado y la libre circulación y residencia de con nacionales.**

“El Estado, en función del principio de soberanía, es considerado un sujeto independiente frente a las demás comunidades. Puede como autoridad suprema en el interior de su territorio, dicta órdenes a todas las personas y asociaciones que residan dentro de sus fronteras, y, en cambio, no admite ni recibe órdenes de ninguna de las personas. El Estado es autoridad suprema sobre las personas y cosas que se encuentran en su territorio” (20).

Ahora bien, uno de los elementos básicos del Estado es el territorio, que es la parte de la superficie terrestre perteneciente a una nación. Es el territorio sobre el cual el Derecho Internacional reconoce a un Estado la soberanía territorial. Es la zona geográfica limitada que pertenece a un Estado conforme a las normas jurídicas del derecho internacional y que comprende tres espacios: el terrestre, el marítimo y el aéreo. Sus elementos son:

1. El territorio de un Estado es limitada, la zona geográfica, con linderos terrestres, marítimos y aéreos, en los que se marca el término de la potestad de cada Estado y donde empieza la potestad de otro Estado.

---

<sup>20</sup> . BRITO, Jaime: *Derecho Constitucional y Derechos Humanos*. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005, página 123.



2. En lo que concierne a que el territorio pertenece a un Estado, esa porción territorial se le atribuye a un Estado, se trata de su territorio y no de otro Estado o del territorio de todos los Estados.
3. Respecto a que el territorio de un Estado se delimita por normas jurídicas de derecho interno y no por normas de derecho internacional.

En este marco se hace referencia a la soberanía territorial del Estado que es el conjunto de los poderes que el Estado ejerce sobre su propio territorio. El Estado ejerce facultades jurisdiccionales sobre su territorio, rige el principio de inmunidad de jurisdicción, que se manifiesta por una imposibilidad de actuación directa de los jueces de otros países, lo único que pueden proporcionar los jueces nacionales a otros países es la ayuda judicial en notificaciones, emplazamientos, exhortos, etc. La soberanía territorial es el poder de actuación exclusiva que el Estado tiene sobre un territorio, con los únicos límites que el Derecho Internacional haya fijado.

El territorio nacional está delimitado por las fronteras en tanto que un Estado al determinar su jurisdicción territorial establece linderos que separan el territorio de un Estado de sus vecinos, a partir de que parte de su territorio va a ejercer su soberanía, mediante la fijación de las fronteras y alude a los confines de un Estado.

“La frontera es el punto de partida, línea, señal, ya sea natural o material que divide el territorio de un Estado con otro; de que parte a que parte, un territorio le pertenece a un Estado y que parte le corresponde a otro Estado. La frontera es la línea determinante de los límites del territorio terrestre y acuático del Estado, la imaginaria superficie vertical que pasa por esta línea constituye la frontera del espacio aéreo y del subsuelo del Estado” (21).

---

<sup>21</sup> . MUÑOZ, Mario: *El Derechos de fronteras en la globalización*. Editorial Jurídica, Buenos Aires, Argentina, 2006, pagina 34.



Por eso, los Estados ejercen su soberanía sobre su propio territorio y en ocasiones se extienden sobre ciertas áreas, por circunstancias especiales, como el espacio aéreo y marítimo. Los Estados ejercen derechos territoriales sobre la parte terrestre, que comprende el subsuelo; el espacio aéreo y las aguas territoriales que le pertenezcan a un Estado; y la zona marítima económica exclusiva.

Los Estados, sobre la base de su soberanía territorial, determinan:

- El régimen de circulación, residencia y expulsión, de personas nacionales, a través de normas internas de aplicación dentro de su ámbito territorial.
- Las limitaciones al libre ingreso o circulación y residencia de personas no nacionales en el marco de las políticas de extranjería, políticas de inmigración, políticas de asilo, de orden público y seguridad nacional de los Estados.

En consecuencia, si bien los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales, no reconocen el derecho de entrada ni el derecho a la inmigración individual ni colectiva de con nacionales y extranjeros; los con nacionales y extranjeros pueden ingresar o circular y residir en territorio nacional, en el marco de leyes ordinarias como la Ley de extranjería o de migraciones, es decir, normas administrativas que regulan los requisitos para que los con nacionales y extranjeros han de cumplir para entrar y residir en territorio nacional y las diferentes situaciones en las que pueden encontrarse en el mismo.

“En este sentido, el ingreso o circulación y residencia de con nacionales (ciudadanos comunitarios) y extranjeros en territorio nacional ajeno es un derecho o más bien una potestad del Estado condicionada administrativamente de tal modo que el incumplimiento de las disposiciones administrativas puede dar lugar a la negación de ingreso y expulsión de la persona del territorio nacional” (22).

---

<sup>22</sup> . MUÑOZ, Mario: *El Derechos de fronteras en la globalización*. Editorial Jurídica, Buenos Aires, Argentina, 2006, página 45.





En el caso de los extranjeros, pueden ingresar al territorio nacional y residir en el mismo siempre que no concurra circunstancia negativa alguna como no estar sujeto a prohibición expresa de entrada, no suponer un peligro para la salud pública, el orden público, la seguridad nacional, etc. Si se considera lo establecido al respecto en la legislación de extranjería, resulta que, además, los extranjeros habrán de cumplir una serie de condiciones de carácter sanitario, de índole económica y de naturaleza documental.

Así, por ejemplo, los extranjeros deberán presentar en los puestos fronterizos un certificado sanitario expedido en el país de procedencia, habrán de someterse, a su llegada a territorio de acogida a un reconocimiento médico en frontera realizado por los servicios sanitarios competentes. Tal exigencia responde a la necesidad de acreditar que no se padece ninguna de las enfermedades susceptibles de cuarentena catalogadas en los diversos compromisos sobre la materia que hayan sido suscritos por el Estado en enfermedades como el cólera, la peste y la fiebre amarilla, por ejemplo.

## **2.2. LA LIBRE CIRCULACION Y RESIDENCIA EN EL MARCO DEL DERECHO COMUNITARIO.**

Como se ha visto en el anterior punto, el derecho a la libre circulación por el territorio de un Estado está, por regla general, reconocido para los nacionales en la mayoría de las constituciones del mundo. No ocurre lo mismo cuando ese derecho se refiere a las personas que no son miembros de una nación. En este caso, no se reconoce la libertad de circulación y residencia, a quienes no sean nacionales del Estado donde se encuentren.

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, los extranjeros, son titulares de derechos y libertades y en cierta medida están equiparados a los nacionales. Pero esta equiparación no es absoluta. Los extranjeros no pueden participar en los asuntos públicos, este derecho éste reservado exclusivamente a los



ciudadanos de un determinado Estado. Tampoco pueden ingresar libremente al territorio de un Estado, ni residir en el mismo. El ingreso y la residencia de los mismos está condicionada.

“Pero el Estado de cualquier territorio nacional si tiene la obligación de permitir el ingreso, la libre circulación y residencia de personas, cuando estas son con nacionales o pertenecen a las naciones integradas como una comunidad supranacional sobre las bases del Derecho Comunitario. Este Derecho otorga a las personas de la comunidad integrada el estatus de ciudadanía, es decir, una persona con derechos fundamentales entre los cuales se encuentra el derecho a la libre circulación y residencia” (23 ).

Para desarrollar este planteamiento es conveniente hacer referencia al Derecho Comunitario, en tanto el problema de la presente investigación sitúa el problema de la libre circulación y residencia en el marco de un pacto comunitario, la Comunidad Andina de Naciones.

### **2.2.1. La integración y el derecho comunitario, y la libre circulación y residencia de las personas.**

Como se ha visto en los anteriores puntos, el derecho a la libre circulación y residencia dentro de un territorio nacional está consagrado y protegido por la Constitución Política, en general, y los derechos fundamentales, en particular. En este caso el espacio que sirve de contexto para el ejercicio de ese derecho es el espacio nacional o el que corresponde a la soberanía de un determinado Estado. Por eso se puede señalar que el espacio territorial del ejercicio de ese derecho es nacional.

---

<sup>23</sup> . BRITO, Jaime: *Derecho Constitucional y Derechos Humanos*. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005, página 143.



Cuando ese derecho se reclama y se ejerce trascendiendo el territorio nacional de un Estado, se hace referencia al ejercicio de ese derecho en un espacio de integración comunitaria, es decir, un espacio abierto a los territorios de los Estados que conforman la comunidad o integración de naciones.

Los procesos de integración entre las naciones han dado lugar a la formación de un nuevo espacio, el espacio comunitario, de un nuevo derecho, el Derecho Comunitario, y de nuevos derechos, los derechos de los con nacionales. El espacio comunitario es el territorio donde se aplica el Derecho Comunitario y donde se ejercen los derechos de los con nacionales. Para una adecuada comprensión de la extensión del derecho de libre circulación y residencia a los con nacionales, es necesario hacer referencia a esos elementos.

#### **2.2.1.1. La integración de naciones y la formación del espacio comunitario.**

La integración es el conjunto de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados. La integración quiere decir la unión de diferentes Estados. Por eso, cuando existe integración existe unión de los diferentes Estados para el beneficio común de todos los elementos del mismo, en consecuencia, la integración conviene a todos sus miembros. Integrar es juntar los Estados para que se articulen como un todo y en consecuencia funcionen de manera armónica para que todos sus miembros se beneficien de la unión y en consecuencia se alcancen las metas de la integración.

La integración tiene etapas que suponen distintos grados de integración económica y de potencialidad política, y son indicativos de la capacidad de articular políticas públicas comunes. Siguiendo la clasificación y caracterización de Balassa:



- “- Área de Libre Comercio: reducción total de los aranceles aduaneros entre los Estado miembros.
- Unión Aduanera: liberalización del comercio recíproco de todos los bienes producidos y adopción de una política arancelaria común en relación con el resto del mundo.
- Mercado Común: caracterizado por el libre comercio y circulación de los factores de producción: bienes, servicios, trabajo y capital entre los miembros.
- Unión Económica: es un mercado común, donde existen además cierta armonización de políticas económicas nacionales.
- Integración económica total: unificación de las políticas monetaria, fiscal y social.<sup>(24)</sup>

#### **2.2.1.2. El derecho comunitario y los derechos de los con nacionales.**

Del mismo modo que las relaciones internacionales entre los Estados dieron lugar a la formación del Derecho Internacional, del mismo modo la integración de Naciones en pactos de comunidad, han dado lugar a la emergencia del Derecho Comunitario, el cual es un sistema intermedio en el cual los Estados partes, por un acto de su voluntad soberana y en ejercicio pleno de su soberanía acuerdan, en el marco del Derecho Internacional Público, crear órganos comunitarios, diferentes de los órganos intergubernamentales.

Con respecto al Derecho Comunitario, Ekmedjian señala que en “la comunidad internacional un nuevo derecho que puede considerarse como una disciplina distinta del derecho internacional y, por lo tanto no forma parte de él, sino que tiene por objeto la creación de entidades –denominadas supranacionales- distintas de los clásicos organismos internacionales. Este nuevo derecho es también distinto del derecho interno de cada Estado. Surge en

---

<sup>24</sup> . BALASSA: *La integración de naciones.*



primer lugar, de los tratados que dieron origen a estas entidades supranacionales, y, en segundo término, de los órganos propios de éstas” (25).

Para Molina del Pozo el Derecho Comunitario “es un conjunto de reglas que determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de las Comunidades como la Unión Europea, por ejemplo. En su opinión este Derecho supone un orden jurídico propio, que se diferencia del orden jurídico internacional y del orden jurídico interno de los Estados miembros. Es precisamente ese orden jurídico propio, distinto del internacional y del interno de cada Estado miembro, lo que se denomina ordenamiento jurídico comunitario” (26).

El Derecho Comunitario es el derecho de las Naciones o Estados que forman una comunidad. La Comunidad Andina de Naciones o la Comunidad Europea son comunidades de Derecho. “No es la fuerza del poder la que rige la convivencia económica y social de los pueblos de los Estados miembros de esas comunidades, sino el Derecho de la Comunidad. El Derecho comunitario es la base del sistema institucional, establece los procedimientos para la adopción de decisiones de las instituciones comunitarias y regula las relaciones entre ellas. Pone en sus manos una serie de instrumentos jurídicos en forma de reglamentos, decisiones generales, directivas, recomendaciones y decisiones individuales, que permiten adoptar actos jurídicos con efectos vinculantes para los Estados miembros y sus ciudadanos” (27).

Cuando los Estado se integran en una comunidad, aceptan que sus relaciones mutuas sean reguladas por unas reglas universales (sociedad internacional) y otras reglas particulares propias a sociedades más restringidas (sociedades particulares, regionales o continentales). “En atención a esta distinción cabe hablar de un *Derecho internacional general*, encargado de regular las relaciones de la sociedad internacional, y unos *Derechos internacionales particulares*, resul-

---

<sup>25</sup>. EKMEDJIAN: *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*. Editorial Depalma, 2003, página 123.

<sup>26</sup>. Citado por Ekmedjian: *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*.

<sup>27</sup>. Ekmedjian: *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*. Editorial Depalma, 2003, página 126



tantes de la formación de ciertas afinidades entre Estados. Desde el punto de vista de la norma, atendiendo al universalismo y al particularismo, puede establecerse la distinción entre normas universales o generales y normas particulares” ( <sup>28</sup>).

Sobre la base de esas definiciones, se puede señalar que el Derecho Comunitario es el ordenamiento jurídico que se integra en el sistema jurídico de los Estados miembros, que se impone a sus órganos jurisdiccionales, que tiene su origen en una transferencia de competencias de los Estados a favor de la Comunidad y cuyos destinatarios son tanto los Estados miembros como los particulares.

El Derecho Comunitario es un nuevo ordenamiento jurídico diferente al Derecho Internacional, sus principales diferencias son:

En primer lugar, el Derecho Internacional clásico es un derecho de cooperación, mientras que el ordenamiento comunitario es un derecho de integración.

En segundo lugar, el Derecho Internacional es básicamente un derecho de carácter convencional, mientras que el Derecho Comunitario, aunque tiene su origen en los Tratados fundacionales, es desarrollado a través de la actividad normativa de sus instituciones que ejercen una verdadera potestad legislativa que da lugar al Derecho Comunitario derivado.

El Derecho Comunitario está relacionado con los ordenamientos internos de los Estados miembros sobre la base de los siguientes principios:

- a) El principio de autonomía del Derecho Comunitario es consecuencia de la transferencia de competencias realizada por los Estados miembros a fa-

---

<sup>28</sup> .Ekmedjian: *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*. Editorial De palma, 2003, página 123



vor de la Comunidad y que son ejercidas por las instituciones comunitarias.

- b) El principio de primacía del Derecho Comunitario respecto al derecho interno de los Estados miembros.
- c) El principio de eficacia directa en el sentido de que se trata de un ordenamiento cuyos destinatarios no son exclusivamente los Estados miembros sino, además, sus nacionales respecto de los que genera derechos y obligaciones.

El Derecho Comunitario debe ser aplicado por los jueces nacionales que, en cooperación con el Tribunal de Justicia Comunitario, se convierten en jueces comunitarios. La autonomía del Derecho comunitario en relación al Derecho nacional no es absoluta, puesto que los Estados miembros han aceptado que el Derecho comunitario formara parte integrante de su orden jurídico. De esta forma, el Derecho Comunitario supone una integración de ordenes jurídicos nacional y supranacional.

“La integración no exige renuncia por parte de los Estados miembros a su soberanía, sino que necesita que éstos, en virtud de dicha soberanía, cedan voluntariamente el ejercicio de la misma a la organización de que se trate. Supranacionalidad en tanto supra estatalidad, significaría, en cambio, avanzar más allá de una mera cesión del ejercicio de la soberanía, la que se trasladaría a nuevos entes internacionales que estarían por encima de los Estados” (29).

Por eso, el Derecho comunitario constituye “un factor importante de integración y un rasgo diferenciador de la misma respecto de otros modelos de organizaciones, como son las organizaciones de cooperación, e, incluso de otras, que inmersas también en procesos de integración, se encuentran aún en fases menos adelantadas como el caso de Mercosur o la Comunidad Andina.”

---

<sup>29</sup>. EKMEDJIAN: *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*. Editorial Depalma, 2003, página 134.



En atención a lo que se ha señalado hasta aquí el *Derecho comunitario puede* ser considerado como un ordenamiento jurídico particular, en contraposición con el universalismo del Derecho Internacional, porque se caracteriza por los siguientes rasgos:

- 1) Tiene un ámbito geográfico, es un derecho internacional regional o particular propio de unos países, no es de todos los países como sucede con el Derecho Internacional Universal
- 2) Se levanta sobre la base de la producción normativa, el Derecho Comunitario es un derecho elaborado en el seno de una organización internacional, como, por ejemplo la Unión Europea.
- 3) La creación de sus normas particulares del Derecho Comunitario tienen su razón de ser en los Tratados constitutivos de la Comunidad de naciones y en los procedimientos de elaboración normativa previstos en los mismos.

En el Derecho Comunitario coexisten el Derecho Internacional Universal y el Derecho Comunitario particular. También se determina igualmente la relación entre la Comunidad y los Estados miembros; estos últimos deben adoptar todas las medidas apropiadas para cumplir las obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de las instituciones comunitarias. Les corresponde ayudar a la Comunidad a llevar a la práctica su misión y abstenerse de todo lo que pueda poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados. Los Estados miembros son responsables ante los ciudadanos de la comunidad de todos los perjuicios provocados por las infracciones del Derecho comunitario.

Las fuentes del Derecho Comunitario, es decir, las razones de su creación y sus orígenes y fundamentos son:





## **1. Derecho primario:**

- Tratados constitutivos
- Principios jurídicos generales de la Comunidad.

Es la primera fuente del Derecho que da lugar a la creación de la Comunidad, y está conformada por los Tratados constitutivos, incluidos sus anexos, apéndices y protocolos, así como sus complementos y modificaciones posteriores. En esta fuente se establecen el marco constitucional de la Comunidad que debe llenar de contenido, en interés de la Comunidad, las instituciones comunitarias dotadas de competencias legislativas y administrativas. Dado que se trata de un Derecho creado directamente por los Estados miembros.

## **2. El Derecho internacional.**

- Tratados Internacionales
- Principios del Derecho Internacional

## **3. Los actos jurídicos comunitarios o el Derecho derivado de la Comunidad**

- Resoluciones
- Directivas/decisiones
- Decisiones generales e individuales.
- Reglamentos (de aplicación)



Es el Derecho creado por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias en virtud de los Tratados, se denomina Derecho *comunitario derivado*, es la **tercera gran fuente del Derecho Comunitario**, está formado en primer lugar por los actos jurídicos de la Comunidad.

### **2.2.2. El Derecho a la libre circulación y residencia en el Comunitario.**

El derecho interno de cada Estado reconoce y ampara derechos a las personas que habitan el territorio nacional, de igual modo el ordenamiento jurídico de las comunidades, el Derecho Comunitario, concede derechos e impone obligaciones, de forma que el individuo, ciudadano de su país y de la Comunidad, está sometido a ordenamientos jurídicos de diferentes niveles, como los que se observan en las constituciones de los Estados. Al igual que cualquier ordenamiento jurídico, el comunitario dispone de un sistema completo de protección jurídica para resolver los litigios en torno al Derecho comunitario y para velar por su cumplimiento.

En este marco, las personas de los Estados miembros de la comunidad tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en todo el territorio, previo el cumplimiento de las formalidades previstas y límites establecidos en la ley y las normas comunitarias.

### **2.2.3. Las fronteras como espacios de la libre circulación.**

En el marco del Derecho Comunitario los territorios de los Países Miembros, se consideran como un solo territorio donde los ciudadanos correspondientes a los Estados integrados ejercen su derecho a su libre circulación por el espacio comunitario.

La circulación de las personas de un Estado a otro se realiza cruzando una frontera, es decir, trascendiendo los límites del Estado de pertenencia hacia un



territorio ajeno al mismo, es por ello que el concepto de frontera adquiere una particular importancia en el tratamiento de la libre circulación de las personas entre un territorio a otro.

Tradicionalmente, la frontera ha sido definida como una línea que separa un país de otro, por ello, la frontera es definida como una línea territorial que sirve a los Estados-Nación para establecer que “hasta allí” llega su dominio, su soberanía. Esta definición corresponde más a una situación en la que los países están aislados. En el marco de la integración está siendo complementada y enriquecida por una definición que establece que la frontera es un territorio bi o tri nacional con características y dinámicas propias. En el marco de la integración, la frontera deja de ser solo una línea y se la entiende como el espacio de relaciones económicas y sociales.

“En la actualidad, casi es un consenso la idea de concebir la “frontera” como punto de convergencia de territorios bi o tri nacionales y que, por sus características geográficas y los procesos económicos y sociales que allí se dan, configuran un Espacio Regional Fronterizo, cuyo adecuado tratamiento político e institucional no solo impedirá el desarrollo de tensiones que subyacen en la arbitraria separación de unidades socio-económicas y territoriales históricamente establecidas, sino que permitirán procesos de desarrollo promovidos de manera conjunta y con responsabilidad compartida”<sup>(30)</sup>. Ello ha dado lugar al concepto de región fronteriza.

La región fronteriza es aquella que está determinada por el tipo de procesos sociales que se establecen en estos territorios, donde los límites internacionales (la “línea fronteriza”) se convierten en factores que dinamizan las relaciones de intercambio y comercio fronterizo. La región fronteriza es un segmento de territorio en el que se localizan ciertos agentes y medios dialécticamente relacio-

---

<sup>30</sup>. MUÑOZ, Mario: *El Derechos de fronteras en la globalización*. Editorial Jurídica, Buenos Aires, Argentina, 2006, página 123.



nados entre ellos, contextualizados por límites internacionales que “separan” las porciones de territorios de países vecinos que concurren a formar un espacio regional fronterizo.

### **2.3. LOS PASOS DE FRONTERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL**

En relación a los sistemas y procedimientos de control, los pasos de frontera se distinguen por su amplia heterogeneidad que responde a realidades geográficas, normativas y acuerdos bilaterales. Los hay desde los más avanzados controles integrados para pasajeros y carga, localizados en uno de los países involucrado, hasta controles separados con todos sus procedimientos en cada lado de la frontera.

Entre esos extremos han surgido sistemas de control que combinan modalidades adecuadas a sus condiciones geográficas y político institucionales, como aquellos que permiten la operación de control integrado de carga en un lado de la frontera y, en el otro, el de pasajeros, que un lado estén integrados el control de carga y, en el otro lado, el de pasajeros.

Asimismo, se vienen dando casos en que los países acuerdan operar con controles integrados bajo la modalidad de país de ingreso-país sede, por la cual en el país de entrada, en forma yuxtapuesta, se registra la salida e ingreso de pasajeros y carga. En este marco deben destacarse 2 sistemas de control de paso de frontera:

- a) El control integrado. Este control es “la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea” en las áreas de control integrado, bajo el criterio de país de ingreso o país sede. El control integrado en fronteras busca facilitar el comercio bi-



nacional y regional mediante la simplificación administrativa en nodos críticos del comercio exterior regional, adoptando procedimientos de captura, procesamiento y transmisión de datos de tal manera que contribuyan a reducir los tiempos de permanencia del usuario en frontera. Es un sistema de verificación y supervisión de las condiciones legales de la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que se realiza en forma conjunta las autoridades competentes de ambos países, a través de procedimientos unificados e integrados de control.

- b) El sistema yuxtapuesto. Es una forma de control que busca reducir los tiempos de control Genera y construye un clima de confianza y transparencia Agrupamiento de controles La seguridad y la integridad en la zona de control es superior a la que se tiene cuando los controles los hace cada país por su cuenta. Se producen condiciones de una mejor y mayor cooperación y condiciones para implementar controles conjuntos

Tal es el marco teórico que se aplicó en la presente investigación referida a la libre circulación y residencia de con nacionales en el marco de la Comunidad Andina de Naciones.



## **CAPITULO III.**

### **MARCO JURIDICO**

En el presente capítulo se describe y analiza las normas de la Comunidad Andina de Naciones en materia de la libre circulación y residencia de las personas en territorios correspondientes a los Estados que conforman esta comunidad. El principal objetivo del análisis es establecer los alcances y los avances de la normativa comunitaria en esta materia.

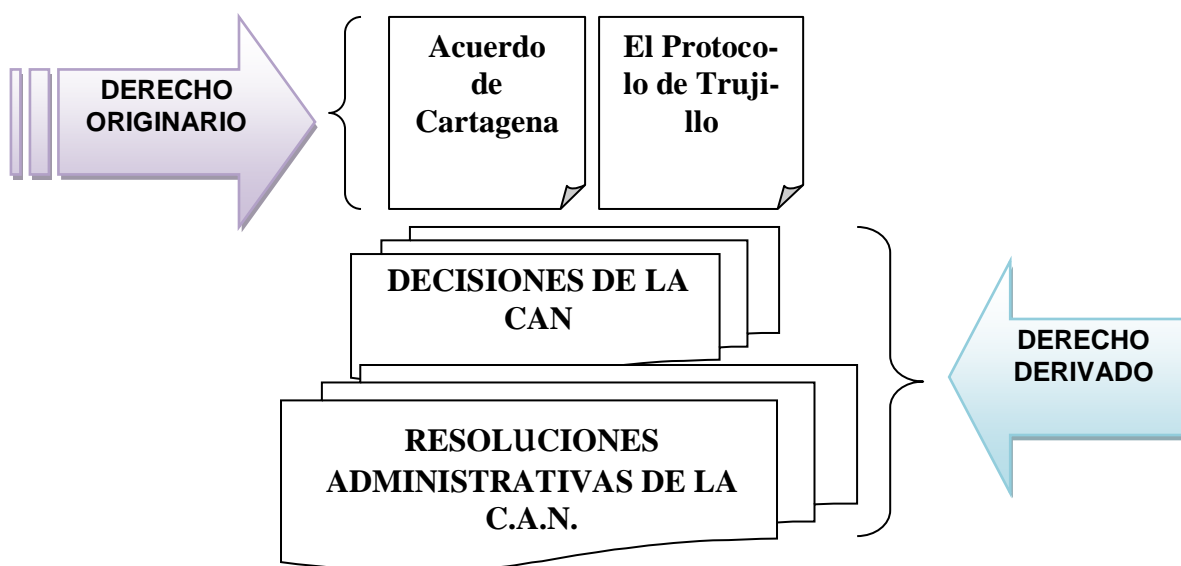
#### **3.1. EL MARCO JURIDICO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, SEGÚN SUS PRINCIPALES FUENTES.**

La Comunidad Andina de Naciones es una comunidad de derecho comunitario, es decir, está basada en normas originarias y normas derivadas. Estas normas tiene un carácter vinculante u obligatorio para los miembros de la comunidad porque para que un proceso integrador tenga firmeza jurídica requiere que el derecho comunitario prime sobre el derecho interno. De otra manera los compromisos asumidos por los Estados miembros podrían ser desconocidos, alterados o modificados de manera unilateral por cualquiera de los países, por el simple procedimiento de tomar decisiones de naturaleza legislativa o reglamentaria que afectaran la esencia de los acuerdos.

Por ello, para que haya coherencia jurídica en lo que respecta a la interpretación de las normas, es que el sistema legal comunitario tiene (o debe tener) la misma jerarquía y el mismo valor que las normas constitucionales en el derecho interno. Esto no es posible en el caso de Bolivia, como se constatará en el siguiente capítulo.



### Estructura del Derecho Comunitario de la CAN.



**Fuente:** Elaboración Propia.

Como se observa en el esquema, el Derecho Comunitario de la CAN está compuesto de normas de derecho originario que son las normas fundamentales, en este caso el Acuerdo de Cartagena y el Protocolo de Trujillo, y normas derivadas, las Decisiones y Resoluciones administrativas referidas a las diversas materias consagradas por las normas fundamentales.

La materia referida a la circulación y residencia de con nacionales en el marco de la CAN, está normada en ambos niveles de la estructura jurídica de la CAN

Bajo estas consideraciones se exploran el Derecho Comunitario de la CAN, según sus fuentes primaria y derivada.

#### 3.1.1. La fuente originaria, el acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena, suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, en 1969, es el instrumento jurídico internacional que ha dado nacimiento a la Comunidad Andina. Es la norma fundamental de la comunidad, funciona y es



considerada como su Constitución Política, en tanto establece la organización, los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad.

Según el Acuerdo de Cartagena, los principales objetivos de la integración andina son los siguientes:

Objetivos de la integración:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad.
- Profundizar la integración regional, con miras a la formación de un mercado común latinoamericano.
- 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.

### **3.1.2. La fuente derivada, las decisiones o leyes Comunitarias.**

La expedición de normas referidas a los temas que impulsa la Comunidad Andina, con vigencia directa en todos los países miembros, es otro aspecto fundamental para alcanzar los objetivos del proceso de integración. Dichas normas se llaman **Decisiones** y son expedidas por la Comisión, sobre aspectos comerciales y de inversiones, y por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para todos los demás aspectos. Esas Decisiones son jurídicamente vinculantes, es decir, de aplicación directa y obligatoria en cada uno de los países miembros.

Las Decisiones son normas que prevalecen sobre las normas nacionales. El Tribunal Andino de Justicia y la Secretaría General controlan la legalidad de





los actos comunitarios y el cumplimiento de las normas y medidas adoptadas por los órganos responsables del proceso de integración.

La integración andina apunta a conformar un solo espacio común, en el que circulen libremente las personas, los bienes, los servicios y los capitales.

Un mercado ampliado, como el andino, no se reduce al comercio de bienes. Varias normas comunitarias están destinadas a facilitar el libre intercambio de servicios, como los que prestan instituciones financieras, pero también los que proveen profesionales andinos (arquitectos, ingenieros, médicos, etc.). Para ello es indispensable garantizar la libre circulación de ciudadanos andinos en el espacio subregional.

También es importante que los pueblos tengan la oportunidad de conocerse y, a partir de ello, generar la confianza, los valores y el conocimiento necesarios para avanzar en un proyecto integrador. Varias Decisiones, o normas comunitarias recientes, justamente buscan facilitar la libre circulación de personas al interior de la subregión.

La Decisión 503 reconoce como válidas las cédulas, o los documentos nacionales de identificación, para viajar por la subregión en calidad de turistas. Los viajeros no necesitan pasaporte ni visa. La Decisión 545 establece un marco común para la migración con fines laborales. Cualquier trabajador andino que haya sido contratado por una empresa, puede establecerse en otro país miembro de la CAN con los mismos derechos y obligaciones de que gozan los trabajadores locales (esto se conoce como Trato Nacional, en la legislación especializada).

Para facilitar y resguardar los beneficios laborales de los trabajadores que se establecen en otro país miembro, la Decisión 583 garantiza una adecuada protección social a los migrantes laborales, de forma que tengan aseguradas



atención médica y jubilación en sus desplazamientos al interior de la Comunidad Andina.

### **3.1.3. Estructura Institucional y Funciones de la C.A.N.**

En tanto entidad de Derecho Comunitario, la CAN descansa y funciona sobre una estructura institucional, la cual está dirigida al cumplimiento de sus objetivos más importantes. La Comunidad Andina ha consolidado una sólida estructura institucional. Reunidos en el Sistema Andino de Integración (SAI), sus distintos órganos e instituciones coordinan su trabajo para cumplir con los objetivos de la integración, y asegurar el bienestar del conjunto de los países miembros por sobre intereses particulares o restrictivamente nacionales. Los principales elementos de la institucionalidad andina se describen a continuación.

El Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración (SAI), que se encarga de emitir Directrices sobre distintos ámbitos de la integración subregional, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del SAI, de acuerdo a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivos Tratados e Instrumentos.

El Consejo Andino de Presidentes, lo conforman los Presidentes de la República de los Países Miembros. El Consejo tiene un Presidente quien ejerce la máxima representación política de la Comunidad Andina y permanece un año calendario en su función, la que es ejercida sucesivamente y en orden alfabético. Se reúne en forma ordinaria una vez al año y puede reunirse de manera extraordinaria cada vez que lo estime conveniente.

El Consejo define la política de la integración subregional; orienta e impulsa las acciones en asuntos de interés de la Subregión; evalúa el desarrollo y los resultados del proceso de integración; examina todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso y a sus relaciones externas; considera y emite



pronunciamientos sobre los informes y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del S.A.I.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina.

El Consejo suscribe Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales, sobre temas globales de política exterior y de cooperación; y también, coordina la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia.

Expresa su voluntad mediante Declaraciones y Decisiones. Las Declaraciones son manifestaciones de carácter no vinculante. Las Decisiones son normas jurídicas que se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y en el Acuerdo de Cartagena. Ambas deberán ser adoptadas por consenso. La Comisión es el órgano normativo del Sistema Andino de Integración, integrado por un representante plenipotenciario de cada uno de los Países Miembros, cuya capacidad legislativa, expresada en la adopción de Decisiones, la comparte ahora con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

A solicitud de uno de los Países Miembros o de la Secretaría General, el Presidente de la Comisión está facultado para convocar a una Comisión Ampliada, con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.



La Comisión formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino, y coordina la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia.

El Parlamento Andino es el órgano deliberante del SAI de naturaleza comunitaria, que representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Sus representantes en un futuro próximo serán designados en elecciones directas y universales, de acuerdo al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, firmado en abril de 1997. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia recoge esta línea, y la Ley 026 del Régimen Electoral establece las normas para la elección de este nivel supranacional (Art. 62)

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, integrado por cuatro Magistrados representantes de cada uno de los Países Miembros, con competencia territorial en los cuatro países y con sede permanente en Quito, Ecuador. El Tribunal controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los Países Miembros y dirige las controversias.

Mediante el Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigencia en agosto de 1999, se asigna a este órgano del SAI nuevas competencias, entre ellas el Recurso por Omisión o Inactividad, la Función Arbitral y la de Jurisdicción Laboral. Su nuevo Estatuto, que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollan ante ese Tribunal, fue aprobado el 22 de junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.



La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina que, a partir del 1 de agosto de 1997, asumió, entre otras, las atribuciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión.

La Secretaría General tiene capacidad propositiva, por cuanto está facultada a formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena. Son también sus funciones administrar el proceso de la integración subregional; resolver asuntos sometidos a su consideración; velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios; mantener vínculos permanentes con los Países Miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.

## **3.2. EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION Y RESIDENCIA DE PERSONAS EN LA CAN.**

Los países integrantes de la CAN han constituido un espacio comunitario por donde los ciudadanos andinos pueden ejercer el derecho de libre circulación y residencia. Este derecho forma parte de otros derechos que han adquirido los ciudadanos andinos.

### **3.2.1. Los derechos de los ciudadanos andinos en la Comunidad Andina de Naciones.**

Las normas fundamentales de la C.A.N. establecen derechos de los ciudadanos de los Estados miembros, siendo los principales los siguientes derechos:

Derecho a viajar por los cuatro países andinos sin pasaporte ni visa, sólo portando el documento nacional de identificación. **(Decisión 503)**



Derecho a continuar estudios escolares en otro país andino sin perder el grado que se cursa. **(Convenio Andrés Bello)**

Derecho a la libre circulación y permanencia en la subregión con fines laborales, así como a la seguridad social y a la seguridad y salud en el trabajo. **(Decisión 545)**

Derecho a acceder a los estudios de evaluación de impacto ambiental y licencias ambientales **(Decisiones 391 y 436)**

Derecho a ser asesorado y asistido en el consulado de cualquiera de los Países Miembros de la CAN en el extranjero. **(Decisión 548)**

Derecho a acceder a los órganos judiciales nacionales y comunitarios para la defensa de sus derechos e intereses. **(TAJ)**

Derecho a prestar servicios en el territorio de los otros países andinos en las mismas condiciones que los nacionales **(Decisiones 439, 659, 718)**

Derecho a exportar mercaderías de origen andino a otro país de la CAN sin pagar aranceles. **(Acuerdo de Cartagena)**

Derecho a elegir a los representantes del Parlamento Andino en sufragio universal y directo. Este derecho ya lo ejercen Ecuador y Perú. Bolivia y Colombia lo harán próximamente. **(Protocolo Adicional de Elecciones Directas)**

Derecho a que los productos que se comercializan en la subregión cumplan con altos estándares de calidad y sanidad para la protección de la salud de los consumidores y del medio ambiente **(Decisiones 706, 516, 483 y 436)**



En este marco, los ciudadanos andinos tienen derecho a moverse libremente en la Subregión, en calidad de turistas, trabajadores, prestadores de servicios o inversionistas subregionales.

Pueden ingresar libremente en el territorio de los demás países de la CAN, en calidad de turistas, sin necesidad de visa y con la sola presentación del documento nacional de identidad. También pueden moverse libremente como turistas, trabajadores, con sus familias, previo registro en la oficina correspondiente. Este derecho faculta al ciudadano andino a que se le facilite el libre tránsito y a su presencia temporal, como personas naturales o jurídicas, para la prestación de servicios en los demás países andinos.

Este derecho a dado lugar a los derechos del viajero. En efecto, los ciudadanos andinos tienen derecho a viajar libremente por la Subregión y a no ser discriminados por razón de su nacionalidad. Al momento de ingresar al territorio de un país de la CAN, los ciudadanos andinos deberán presentar, junto con su documento nacional de identificación, la “Tarjeta Andina de Migración”, aprobada por la Decisión 397, la cual constituye el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros.

Los ciudadanos andinos tienen derecho:

- A ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros países andinos sin necesidad de visa ni pasaporte.
- A que una vez admitidos en el territorio de un País Miembro de la CAN, reciban el mismo trato que el otorgado a los ciudadanos nacionales del país que se visita.



- A que se reconozcan los derechos que se deriven del documento nacional de identificación, a todos los efectos civiles y migratorios, incluidos los judiciales y administrativos.
- A ser atendidos en ventanillas especiales en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes.

### **3.2.2. Análisis del derecho de libre circulación de personas en la C.A.N.**

La C.A.N. ha adoptado mecanismos y políticas para la libre circulación de sus ciudadanos en los territorios de los Países Miembros, considerándose éstos como uno solo territorio., han considerado los siguientes casos la presencia temporal personas y la migración a largo plazo. En términos generales los Turistas pueden viajar con DNI (Decisión 503), o la Tarjeta andina de migración (Decisión 397): documento uniforme de control migratorio y estadístico. También pueden viajar con el Pasaporte andino (Decisión 504), en emisión en Ecuador y Perú.

En cuanto a la presencia temporal de turistas, se han impulsado normas para facilitar la circulación Turística (Decisión 463/99), y la circulación de empleados de empresas prestadoras de servicios (Decisión 439/98, Decisión 399/97).

Las normas que garantizar la libre circulación de los ciudadanos andinos en el territorio comunitario andino mas importantes están comprendidas en las Decisiones 502 y 503.

La Decisión 502 de la CAN y la libre circulación de personas, se suscribió, el 28 de enero del 2005, el “Acuerdo Específico Bolivia-Perú para el CEBAF Desaguadero”, y se aprobó el “Reglamento de Organización y Funciones de la Junta de Administradores del Centro Binacional de Atención en Frontera (CE-





BAF) de Desaguadero” (28/01/2005). En este marco, también se realizó el “Estudio de Factibilidad y Diseño Final del Centro de Atención en Frontera – CEBAF Ciudades de Desaguadero Bolivia – Perú. La Decisión 503, además del libre tránsito de mercancías y capitales desde el 2003 permite la libre circulación de las personas.

### **3.2.2.1. La Decisión 502**

La Decisión 502 establece los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. Esta Decisión considera que el incremento de la competitividad del comercio de bienes y servicios a nivel subregional y regional requiere que en los pasos de frontera de los Países Miembros, se utilicen de manera progresiva procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos, que simplifiquen y faciliten el flujo de personas, mercancías y vehículos. Para ello adopta los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de la Comunidad Andina:

Estos Centros son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

Estarán ubicados a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas. Funcionaran bajo el sistema de Control integrado, es decir, la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos, se realizan, en forma conjunta, en los Centros Binacionales de Atención en Frontera funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada.



Serán conformados por funcionarios nacionales competentes designados, que contarán con instalaciones y bienes inmuebles y muebles. Tendrán una Junta de Administradores, que es el organismo que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF con el fin de facilitar su adecuado funcionamiento, cuya conformación será establecida por acuerdo bilateral.

Corresponde a dicha Junta de Administradores identificar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Capítulo II de esta Decisión y adoptar el programa de trabajo correspondiente. Asimismo, y entre otras funciones, le corresponde homologar los horarios de atención, procurando que el número de horas de atención diaria corresponda a las reales necesidades de los respectivos pasos de frontera; armonizar procedimientos de trabajo de los servicios básicos; convenir fórmulas para solventar el pago de los servicios que demande el funcionamiento del CEBAF; resolver sobre las propuestas e iniciativas del sector privado; y adoptar cualquier otra medida que contribuya a eliminar obstáculos al tránsito fluido de personas, equipajes, mercancías y vehículos y a incrementar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el CEBAF.

La Junta de Administradores se sujetará a las disposiciones establecidas bilateralmente por los Países de Entrada y de Salida respectivos, los cuales facilitarán información a través de la Secretaría General de la Comunidad Andina, al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo

La decisión 502 establece prescripciones sobre los puntos de la circulación de personas:

País de Salida, es el País Miembro de la Comunidad Andina donde se origina o de donde proceden las personas, equipajes, mercancías y vehículos, cuyos funcionarios nacionales designados inician el control integrado en los CEBAF.



País de Entrada, es el País Miembro de la Comunidad Andina a donde ingresan las personas, equipajes, mercancías y vehículos, cuyos funcionarios nacionales competentes designados continúan y concluyen el control integrado en los CEBAF.

Paso de Frontera es el lugar de vinculación por carretera entre el País de Salida y el País de Entrada, convenido y habilitado por éstos para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

Servicios básicos son los ofrecidos por los organismos nacionales competentes en materia de transporte internacional por carretera, cuya actuación es indispensable para el tránsito de personas, equipajes, mercancías y vehículos del País de Salida al País de Entrada.

Servicios complementarios son aquellos ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y las mercancías durante su permanencia en el CEBAF, y que no constituyen requisito para su tránsito del País de Salida al País de Entrada.

Los objetivos específicos de la Decisión 502 son los siguientes:

- a) Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera;
- b) Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros;
- c) Efectuar en los CEBAF el registro de la información sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, en forma uniforme y sistematizada por medios informáticos, para contar con estadísticas oportunas y confiables;



- d) Promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera, facilitando el flujo expedito de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, aplicando procedimientos que eviten demoras, así como pérdidas y averías de los equipajes y las mercancías;
- e) Establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestatarios de servicios complementarios y usuarios, sobre las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y las normas binacionales que regulan el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, incluyendo la publicación de manuales y guías binacionales de información al público; y
- f) Otros que acuerden bilateralmente los Países Miembros.

Con relación al establecimiento de los CEBAF, la Decisión señala que los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer los CEBAF que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera. En los Acuerdos Específicos para el establecimiento de cada CEBAF se consignarán las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

En cuanto al funcionamiento de los CEBAF, la Decisión hace las siguientes puntualizaciones:

Los CEBAF estarán regulados por la presente Decisión, disposiciones complementarias y reglamentarias, Acuerdos Específicos a que se refieren los artículos 4 y 5 precedentes, y las disposiciones emitidas por la Junta de Adminis-



tradores, a que se refiere el artículo 13, estos últimos, en tanto sean compatibles con esta Decisión.

El control integrado en los CEBAF implicará la parada momentánea y por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y utilizará procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos.

Hasta que los procedimientos sean únicos, el control se efectuará de manera secuencial comenzando por el que corresponda realizar a los funcionarios competentes del País de Salida y continuará con el de los funcionarios del País de Entrada. En la medida que los procedimientos sean únicos, el control se hará de manera simultánea por parte de los funcionarios del País de Salida y del País de Entrada.

En ningún caso los controles en el País de Entrada podrán comenzar si los funcionarios nacionales competentes designados del País de Salida no han concluido su actuación.

Los CEBAF deben prestar un servicio de control integrado para el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y servicios complementarios a fin de facilitar la libre circulación. Para su operación se contempla el desarrollo de infraestructura física, así como la utilización de procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformado en procedimientos únicos.

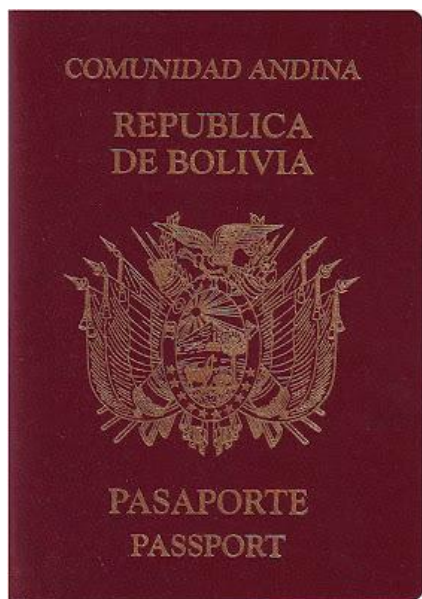
Los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) se organizan para evitar la duplicación de trámites, horarios, costos y tiempos. Igualmente, para consolidar la idea de integración fronteriza y subregional, se tomaron otras decisiones, como la de aceptar que los nacionales de cualquier país andino puedan ingresar como turistas a los otros países miembros de la CAN con uno de



sus documentos nacionales de identificación y sin el requisito de visa, y la de contar con el pasaporte andino a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

### **3.2.2.2. La Decisión 503.**

La Decisión 503 ha sido reforzada por varios instrumentos de entre los que se destaca el Pasaporte Andino, creado por medio de la Decisión 504 en Junio de 2001. La Decisión 504 dispone que su expedición se base en un modelo uniforme que contenga características mínimas armonizadas en cuanto a nomenclatura y a elementos de seguridad. La Decisión 504 de la CAN de 2003 estipula que el pasaporte andino podrá ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina en sus movimientos intracomunitarios. Así mismo, se define que el pasaporte entrará en vigencia a más tardar en diciembre de 2006. El documento inicialmente fue expedido por Ecuador, en 2004, siguió Perú, en 2005, siguieron Bolivia y Colombia.



El Pasaporte Andino, que se basa en un modelo uniforme, presenta en la parte superior de la carátula la leyenda *Comunidad Andina*, seguida del nombre



oficial del país emisor, entre otras características. Contiene una zona de lectura mecánica y características de seguridad para evitar su falsificación, imitación fraudulenta o uso por impostores

Los ciudadanos andinos y extranjeros residentes en los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán efectuar sus viajes de turismo por la subregión portando tan sólo uno de los siguientes documentos de identificación. El Pasaporte, que es reconocido por todos los Países Miembros, o el Pasaporte en hoja, o la Cédula de Identidad, o el Carnet del Registro Unico Nacional (RUN), o el Carnet del Registro de Identificación Nacional (RIN), o el Carnet de Extranjería para residentes en el país, en el caso de los bolivianos o extranjeros residente en dicho país.

La ventaja más evidente e inmediata, por el momento, será la de "ahorrarse" el trámite y costo de la obtención obligatoria del Pasaporte. Adicionalmente, si bien reconocer los documentos de identificación como documentos de viaje al interior de la subregión no necesariamente significará una reducción de las prácticas de control de identidad en puertos, aeropuertos y cruces de frontera, permitirá avanzar en el diseño de normas y métodos para facilitar y simplificar los hoy necesarios "filtros migratorios" para la autorización de ingreso a los turistas nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros de la Comunidad Andina en sus viajes por la subregión.

Si bien a partir del 1 de enero de 2002 se suprimió la obligatoriedad del uso del pasaporte y de las visas consulares para poder desplazarse como turista entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, el que desee viajar con pasaporte también puede hacerlo, pues su uso para viajes de turismo entre estos países es opcional. El uso del Pasaporte es obligatorio cuando los turistas andinos y extranjeros residentes en los Países Miembros de la Comunidad Andina decidan que luego de visitar un país andino continuarán viaje fuera de la subregión, a un tercer país. En ese caso los viajeros deberán emplear el Pasaporte, como documento de viaje, desde la salida de su país de residencia habitual.



Con fines de control migratorio, los viajeros deberán entregar debidamente diligenciada la Tarjeta Andina de Migración (TAM) donde se consignará la fecha de ingreso y el tiempo de permanencia autorizado. A la salida del país de visita, el viajero deberá entregar la parte que quedó en su poder a fin de que la autoridad migratoria tenga el documento que acredite dicha salida dentro del período autorizado y registre ese hecho en su sistema de información .

Los viajeros deberán tener especial cuidado de no extraviar la TAM, a fin de no tener dificultades al momento de ser requerido este documento por alguna autoridad en el país andino de visita o efectuar el control migratorio de salida, dado que es el único documento administrativo que prueba su estancia autorizada en dicho país.

### **3.2.3. La Política de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.**

Cuando se conformó el Acuerdo de Cartagena, en 1969, los gobiernos andinos se propusieron, entre otros asuntos, realizar una acción común frente a las zonas fronterizas compartidas. Lo común por entonces era entendido como el acuerdo para que todos los países miembros impulsaran el desarrollo integral de esas regiones y las incorporaran efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina. Sin embargo, durante los primeros veinte años esos compromisos permanecieron en el papel, entre otras cosas, porque las fronteras siguieron siendo vistas como un asunto de soberanía y seguridad nacional, debido a las disputas territoriales surgidas con la delimitación, por lo cual se mantuvieron aisladas de los centros políticos, industrializados o con mayor desarrollo relativo.

La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina tiene como uno de sus objetivos específicos: “Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de fronte-





ra, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros” <sup>(31)</sup> ).

Se han delimitado cinco zonas de integración fronterizas (ZIF) que son:

**Colombia-Ecuador,**  
**Ecuador-Perú,**  
**Colombia-Perú,**  
**Perú-Bolivia,**  
**Colombia-Venezuela**

Los países de la Comunidad Andina de Naciones tienen continuidad geográfica, de ahí la importancia de los pasos fronterizos.

**Mapa 1. Países integrantes de la CAN.**



<sup>31</sup> . COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: Las Zonas de Integración Fronteriza.



### **3.2.4. Legislación comparada sobre la libre circulación y residencia de personas. El caso de la Unión Europea.**

El derecho de las personas a circular y elegir su lugar de residencia dentro de la Unión Europea constituye la piedra angular de la ciudadanía de la Unión Europea, establecida en el Tratado de Maastricht de 1992. Puesto que no depende de la realización de ninguna actividad económica, la libre circulación de personas va mucho más allá de la libre circulación de trabajadores o de la libertad de establecimiento (las únicas libertades contempladas cuando se creó la Comunidad Económica Europea en 1957. Su aplicación práctica en el Derecho de la Unión Europea no ha resultado fácil: para un grupo limitado de Estados miembros ha supuesto, ante todo, la supresión gradual de las fronteras interiores conforme a los acuerdos de Schengen. La libre circulación de personas se regula principalmente mediante la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Esa Directiva reúne en un único texto el cuerpo legislativo vigente en materia de derecho de entrada y residencia de los ciudadanos de la Unión, ámbito que ha venido siendo regulado por dos reglamentos y nueve directivas. La Directiva tiene por objeto regular:

- a) Las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y de residencia de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias.
- b) El derecho de residencia permanente;
- c) La restricción de dichos derechos por razones de orden público, seguridad y salud pública.

La Directiva establece el Derecho de circulación y de residencia de hasta tres meses. “Todo ciudadano de la Unión Europea que disponga de un documento de identidad o de un pasaporte válido tiene derecho a desplazarse a otro Estado miembro. En ningún caso se le podrá exigir visado de entrada ni de salida. Si el ciudadano en cuestión no dispone de documento de viaje alguno, el Es-



tado miembro anfitrión le dará todos los medios razonables al interesado para que pueda obtener o pueda hacerse mandar los documentos requeridos” (32).

La Directiva establece que los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro se benefician del mismo derecho que el ciudadano del que vayan acompañados, pero podrán verse sujetos a la obligación de obtener un visados para residencias de breve duración de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 539/2001. Las tarjetas de residencia se considerarán equivalentes a los visados para residencias de breve duración.

“Para residencias inferiores a tres meses, la única formalidad que se requiere de un ciudadano de la Unión es estar en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos. El Estado miembro anfitrión podrá pedir al interesado que dé parte de su presencia en su territorio en un plazo razonable y no discriminatorio” (33).

### **Derecho de residencia de duración superior a tres meses**

Según la Directiva, el derecho de residencia por un período superior a tres meses está sujeto a una de las siguientes condiciones:

- a) Ejercer una actividad económica por cuenta ajena o propia;
- b) Disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro anfitrión durante su período de residencia. A este respecto, los Estados miembros no podrán fijar el importe de los recursos que consideren suficientes, sino que tendrán que tener en cuenta la situación personal del interesado;
- c) Cursar estudios como estudiante y disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro anfitrión durante su período de residencia;

---

<sup>32</sup> . Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

<sup>33</sup> . Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.



- d) Ser miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que reúna alguna de las condiciones antedichas.

“Se suprime el permiso de residencia para los ciudadanos de la Unión. No obstante, los Estados miembros podrán pedir al interesado que se registre ante las autoridades competentes en un plazo no inferior a los tres meses a partir de su llegada. El certificado de registro se expedirá con carácter inmediato previa presentación de la siguiente documentación:

- a) Un documento de identidad o un pasaporte válidos;
- b) Una prueba de que se cumplen los requisitos anteriormente mencionados (véanse en el artículo 8 de la Directiva las pruebas que pueden exigirse a cada categoría de ciudadanos)” ( <sup>34</sup>).

A los ciudadanos de la Unión que cursen estudios les bastará demostrar, mediante una declaración o cualquier otro medio a elección suya, que disponen de recursos suficientes para sí y para los miembros de su familia con el fin de evitar que se conviertan en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro anfitrión. Dicha declaración constituirá una prueba suficiente de que cumplen el requisito de recursos.

Los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro deberán solicitar un «permiso de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión», que tendrá una validez de cinco años a partir de su expedición.

En determinadas condiciones, ni el fallecimiento, ni la salida del territorio del Estado miembro anfitrión del ciudadano de la Unión, ni el divorcio, ni la anulación del matrimonio, ni el fin de la unión registrada afectan al derecho de residencia de los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro.

---

<sup>34</sup> . Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.



## **Derecho de residencia permanente**

Todo ciudadano de la Unión obtiene el derecho de residencia permanente en el Estado miembro anfitrión tras haber residido legalmente en él durante un período ininterrumpido de cinco años a condición de que no haya sido objeto de ninguna medida de expulsión.

El derecho de residencia permanente deja de estar sujeto a cualquier tipo de condición. La misma norma rige para los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro y que hayan residido durante cinco años con un ciudadano de la Unión. Una vez obtenido, el derecho de residencia permanente únicamente se pierde en caso de una ausencia del Estado miembro anfitrión superior a dos años consecutivos.

A los ciudadanos de la Unión que lo soliciten se expedirá un documento por el que se certificará su derecho de residencia permanente. A los miembros de su familia que sean ciudadanos de terceros países, los Estados miembros expedirán un permiso de residencia permanente de duración ilimitada y automáticamente renovable cada diez años. Este permiso se expedirá en un plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud. La continuidad de la residencia podrá probarse con cualquier medio de prueba usual en el Estado miembro anfitrión.

## **Disposiciones comunes al derecho de residencia y al derecho de residencia permanente**

La Directiva señala que “todo ciudadano de la Unión titular del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente, así como los miembros de su familia, gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado anfitrión en el ámbito de aplicación del Tratado. No obstante, el Estado miembro anfitrión no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia a las personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y a los miembros de su familia. Con carácter previo a la concesión del derecho de residencia permanente, los Estados miembros tampoco estarán obligados a abonar asignaciones por estudios (incluidos también los estudios de formación profesional), en forma de



becas o de préstamos a dichas personas. Independientemente de su nacionalidad, los miembros de la familia tendrán derecho a ejercer una actividad económica, por cuenta ajena o por cuenta propia” (35).

### **Limitaciones del derecho de entrada y de residencia por razones de orden público, seguridad pública o sanidad**

Según la Directiva, todo ciudadano de la Unión o miembro de su familia podrá ser expulsado del territorio del Estado miembro anfitrión por razones de orden público, seguridad o sanidad. En ningún caso podrá tal decisión fundamentarse en razones económicas. Cualquier medida relativa a la libertad de circulación y residencia deberá respetar el principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La conducta personal del interesado deberá representar una amenaza suficientemente grave y real para algún interés fundamental del Estado anfitrión.

La existencia de condenas penales no podrá justificar automáticamente la expulsión. La caducidad del documento que haya permitido la entrada del interesado no es razón que justifique este tipo de medida.

La Directiva establece que “en cualquier caso, antes de tomar una decisión de expulsión, el Estado miembro anfitrión deberá evaluar elementos tales como el tiempo de residencia del interesado, su edad, salud, integración social, situación familiar en el país anfitrión y sus vínculos con su país de origen. Únicamente en circunstancias excepcionales, cuando concurren razones de seguridad pública de carácter imperativo, debería adoptarse una medida de expulsión contra ciudadanos menores de la Unión o que hubieran residido durante los diez últimos años en el territorio del Estado miembro anfitrión”(36).

Toda denegación de entrada o decisión de expulsión deberá ser notificada al interesado en unas condiciones que le permitan entender tanto el contenido como sus efectos, y habrá de justificarse e indicarse las vías de recurso y los plazos correspondientes. Salvo en caso de urgencia, el plazo para abandonar el

---

<sup>35</sup> . Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

<sup>36</sup> . Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.



territorio del Estado anfitrión no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación.

“En ningún caso podrá prohibirse de por vida la entrada y residencia en el territorio del Estado anfitrión. El interesado podrá solicitar que se reconsidere su situación tras un período de tres años. Además, la presente Directiva incluye una serie de garantías procesales. Las personas afectadas tendrán acceso, en particular, a las vías jurisdiccionales de recurso y, si procede, administrativas en el Estado miembro anfitrión” ( <sup>37</sup>).

### **Disposiciones finales**

Los Estados miembros podrán tomar las medidas que consideren necesarias para denegar, anular o retirar cualquier derecho otorgado en virtud de la presente Directiva en caso de abuso o fraude como, por ejemplo, en el caso de los matrimonios de complacencia.

La Directiva establece que será aplicable sin perjuicio de las disposiciones nacionales legislativas, administrativas o reglamentarias más favorables.

---

<sup>37</sup>. Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.



## **CAPITULO IV.**

### **FALTA DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA. (MARCO PRÁCTICO).**

En los anteriores capítulos se ha establecido que la Comunidad Andina de Naciones en tanto comunidad integrada y conformada por varias naciones sobre la base del Derecho Comunitario originario (el Acuerdo de Cartagena), se ha constituido en un espacio comunitario, un territorio donde los ciudadanos de cada uno de los países que la conforman, los ciudadanos andinos, pueden ejercer el derecho de libre circulación y residencia en el espacio comunitario. Este derecho ha sido reconocido y está consagrado por el derecho derivado de la Comunidad Andina, que son las Decisiones. Sin embargo, los ciudadanos que transitan por las fronteras andinas continúan siendo afectados por problemas.

En el presente capítulo se describen esos problemas, focalizando el caso de la frontera entre Bolivia y Perú, donde se ha realizado el trabajo de campo de la investigación. Considerando esas dificultades y el marco normativo de la CAN, se formula la propuesta, puntualizan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

#### **4.1. EL TRANSITO TRANSFRONTERIZO EN LA CAN.**

A fin de disponer de un panorama sobre la problemática de las dificultades en la frontera Bolivia-Perú es necesario ampliar el análisis al conjunto de las fronteras de la Comunidad Andina de Naciones. En este contexto, los problemas que se registran en ese paso fronterizo pueden ser o no parte de una problemática que afecta al conjunto de la CAN o, por el contrario, ser propios de estos países.





#### **4.1.1. Las fronteras en la Comunidad Andina de Naciones.**

Un proceso de redefinición de las zonas fronterizas está ya en marcha en la Comunidad Andina (CAN) y en todos sus países miembros. Pero sus desarrollos y resultados son aun altamente contradictorios. Hasta ahora, las nuevas definiciones comunitarias han incorporado algunos avances conceptuales, pero éstos aparecen desarticulados del debate sobre el sentido de las zonas fronterizas en la integración entre vecinos para hacerle frente a la globalización, y su aplicación no logra conducir aún a procesos reales.

Además, si bien las zonas fronterizas andinas han ganado recientemente alguna visibilidad, ésta ha sido más bien problemática y, si se quiere, negativa, lo que afecta su redefinición. Por un lado, al estar lejos de los centros de poder y por lo general sumidas en el abandono y la marginalidad, las zonas fronterizas interandinas se han convertido en territorios estratégicos en disputa por parte de redes criminales transnacionales o de grupos armados irregulares, que articulan a distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como sucede con el tráfico de drogas, de precursores químicos y dineros ilegales, de armas, explosivos, gasolina, etc. Todo ello genera repercusiones negativas entre los países andinos ya afectados por difíciles coyunturas, y da lugar a tensiones entre sus gobiernos.

Por otro lado, los ámbitos fronterizos andinos más poblados y con mayor desarrollo relativo se sienten perdedores de las dinámicas de la integración andina y de la globalización, y presionan por retornar a medidas proteccionistas nacionales. En ese contexto de dispersión y tensión entre los países andinos surge la iniciativa de Brasil de construir la Comunidad Suramericana lo que le plantea nuevos desafíos y otras oportunidades a la delimitación de zonas fronterizas o de regiones mayores que las involucren.



## Cuadro 1.

### Las zonas fronterizas andinas.

Colombia-Venezuela 2.219 kms	Colombia-Perú 1.626 kms.	Perú-Ecuador 1.529 kms.	Perú-Bolivia 1.047 kms.	Colombia-Ecuador 586 kms.
Colindan siete departamentos de Colombia: Guajira, Cesar, Norte Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía y cuatro estados de Venezuela: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.	Dos departamentos de Colombia: Amazonas y Putumayo, con Loreto de Perú.	Cuatro provincias de Perú: Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Ecuador: Oro, Loja, Zamora y Pastaza.	<b>Departamentos de Perú: Madre de dios y macro región sur con la Paz y Pando de Bolivia.</b>	Dos departamentos Colombia: Putumayo Nariño y tres provincias de Ecuador: Esmeraldas, Carchi, Sucumbios.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las www de cada país andino.

### 4.1.2. El caso específico de Bolivia-Perú.

Bolivia cuenta con un área fronteriza total de 6.834 km, con el país vecino Perú, la línea fronteriza es 1.047km y a 112km de la ciudad de La Paz se halla el punto fronterizo del Desaguadero, el mismo que constituye un eje de mayor intercambio comercial y turístico entre ambos países comunitarios. Existiendo otros puntos fronterizos de menor afluencia del departamento de La Paz, Bolivia con Puno Perú, Copacabana - Yunguyo, Puerto acosta - Tilali, y en el norte de Bolivia, en el departamento de Pando, al noroeste se encuentra el punto fronterizo de Bolpebra, así como en el suroeste del departamento de La Paz se encuentra el punto fronterizo tripartito de la Concordia.

El principal paso de frontera, en términos formales, entre el Perú y Bolivia es Desaguadero. Los importantes flujos de pasajeros, mercancías y vehículos, así como las proyecciones que en su momento se establecieron considerando su vinculación con los puertos del pacífico al sur del Perú, hicieron que los países construyeran el nuevo puente internacional sobre el río Desaguadero y la carretera de primer nivel de 290 km que lo une al puerto de Ilo.

Desaguadero Perú – Desaguadero Bolivia Infraestructura e instalaciones inadecuadas, servicios básicos inexistentes.



Dos puentes de paso de mercancías: el nuevo puente internacional y el puente antiguo; por el primero el paso es hasta las 13 horas y no tiene ningún tipo de infraestructura. Se hace uso de ambos puentes, disponen de una infraestructura mínima al pie del nuevo puente internacional.

Perú- equipamiento y sistema informático insuficiente.

Bolivia- equipamiento y sistema informático, casi inexistente.

El control aduanero no tiene logística para control de carga, por lo que la verificación física y su eventual nacionalización se hacen en recintos privados. En el lado peruano es TASSA, cuyos servicios van de lunes a sábado. En el lado boliviano es SWISSPORT, cuyos servicios van de lunes a domingo.

La dispersión en la ubicación de los servicios de control fronterizo determina severos problemas de coordinación entre ellos. Aun cuando la autoridad aduanera tiene primacía en los sistemas de control bolivianos, la dispersión y escasa coordinación entre ellos es evidente.

El acceso a las oficinas de control fronterizo en el puente antiguo está fuertemente limitado por su ubicación prácticamente en el centro de la ciudad Desaguadero. El Problema es el mismo, incluso más crítico.

Perú: la calificación de los funcionarios podría mejorarse sustancialmente, así como sus remuneraciones e incentivos.

Bolivia: la calificación de los funcionarios de control es de bajo nivel y no tienen incentivos apropiados.

Multiplicidad y superposición de normas nacionales de y entre diferentes órganos competentes de control fronterizo. Se registra el mismo problema y probablemente con mayor incidencia en el momento de su aplicación.

Perú: Incidencia de bloqueos de carreteras y puentes.

Bolivia: estos hechos se dan con más frecuencia.



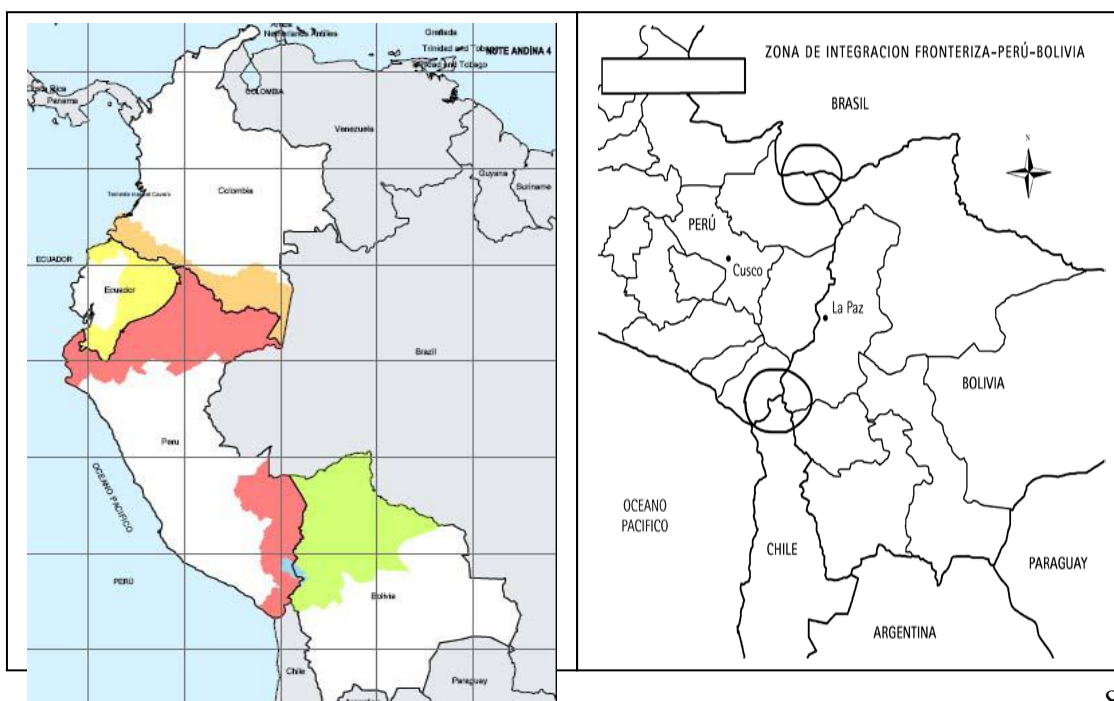
Perú: corrupción de funcionarios de migraciones, policías operadores privados transporte.

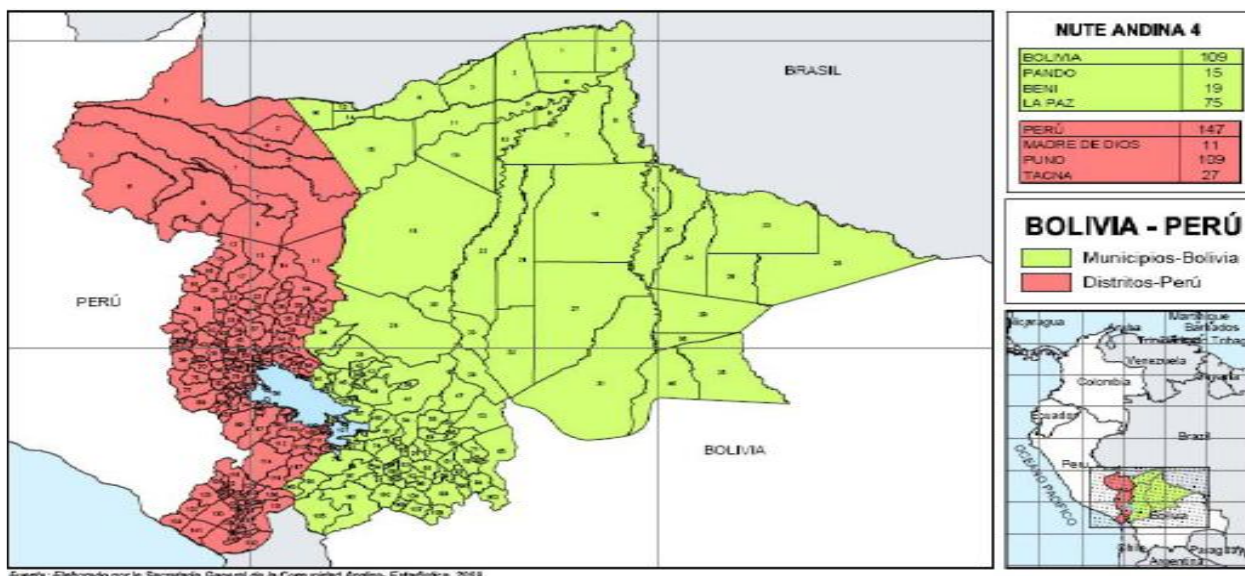
Bolivia: alto grado de corrupción de funcionarios de migraciones, policía nacional, operadores privados transporte.

El caso peruano-boliviano es tal vez el que más desarrollos muestra al respecto. Ante todo, a nivel de los gobiernos locales, se ha comenzado a estructurar una organización binacional denominada “Mancomunidades del área circunlacustre”, que incluye a más de 35 municipalidades y centros poblados así como a una docena de organizaciones campesinas y comunitarias que tienen su área de influencia alrededor del Lago Titicaca.

Además, en el sector privado han surgido ONG, particularmente de mujeres que reclaman participación al representar sectores y territorios que pueden ayudar a la construcción sostenible de la ZIF. No obstante ser la ZIF la que ha despertado un mayor nivel de participación, el papel de estos nuevos actores no es muy protagónico y los centros nacionales siguen viéndolo como subsidiario a las acciones por ellos promovidas.

Mapas 2.  
Zona de integración fronteriza Perú-Boliviana





En el caso de Perú y Bolivia los problemas continúan siendo de acceso al financiamiento público y privado para poner en marcha proyectos de desarrollo e integración fronteriza. Además, la institucionalidad nacional y binacional, aunque tiene objetivos y metas comunes, enfrenta un precario funcionamiento, confusas definiciones, instancias superpuestas que deciden acciones sin orden ni jerarquía, y muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. En esa dinámica donde prima el paralelismo y la poca coordinación institucional, el voluntarismo y activismo alcanza su más alto nivel sólo en el momento de las reuniones que logran realizarse, y los costos y gastos son desproporcionados frente a objetivos y metas alcanzadas. Es lo ocurrido, por ejemplo, con las dificultades en el funcionamiento del grupo de trabajo binacional de la ZIF que no logra ni siquiera reunirse

“La ZIF peruano-boliviana ha involucrado un espacio fronterizo muy grande, casi otro país, 70% del territorio peruano y 82% del boliviano; lo que impide planificarlo de manera conjunta sin cambiar las estructuras políticas y normativas de ambos países. Luego de su delimitación, los gobiernos centrales decidieron implementar la ZIF en dos etapas: una primera en las regiones altiplánica y amazónica y una segunda en el resto de la ZIF. Encargaron al grupo de trabajo bina-



cional (GTB-ZIF) —presidido por las cancillerías e integrado por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales del área— la elaboración de un plan de desarrollo, pero en cuatro años de vigencia ha mostrado poco interés en el tema. Sin embargo, ha habido algunos avances en la conformación del CEBAF en Desaguadero y en la promoción de acciones orientadas al manejo, control y protección de la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca que, como ya lo señalamos, es un proceso anterior a la ZIF” ( <sup>38</sup>).

Se suscribió, el 28 de enero del 2005, el “Acuerdo Específico Bolivia-Perú para el CEBAF Desaguadero”, y se aprobó el “Reglamento de Organización y Funciones de la Junta de Administradores del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Desaguadero” (28/01/2005). Publicados en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1196.

Se concluyó el “Estudio de Factibilidad y Diseño Final del Centro de Atención en Frontera – CEBAF Ciudades de Desaguadero Bolivia – Perú”. En cuanto a la infraestructura, no se ha iniciado la construcción de los CEBAF. Para el CEBAF del lado peruano se cuentan con recursos del BID para iniciar la construcción; mientras que en el lado boliviano no se dispone del espacio físico para la construcción.

Se han realizado tres ejercicios de Control Integrado provisionales de cómo funcionaría el CEBAF Desaguadero, que contó con la participación de representantes de: Aduanas, Migración, Servicios de Sanidad Animal y Vegetal, de la Policía y de las Unidades de lucha contra las drogas y sustancias conexas. Entre Perú y Bolivia existe una comisión binacional de coordinación política, cooperación e integración, que no incluye específicamente las fronteras. A pesar del papel que podrían jugar, las reuniones de estas comisiones dependen de las cancillerías y sus agendas de trabajo están sujetas a la coyuntura y voluntad política de cada gobierno. Cuando han funcionado y han estado acompañadas de un

---

<sup>38</sup>. *COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: Las Zonas de Integración Fronteriza*



compromiso gubernamental con la aplicación de sus recomendaciones, muchos de sus acuerdos han tenido un positivo impacto a nivel fronterizo y de la relación binacional.

## 4.2. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA CIRCULACION Y RESIDENCIA DE PERSONAS EN DESAGUADERO.

El principal paso de frontera, en términos formales, entre el Perú y Bolivia es Desaguadero. Los importantes flujos de pasajeros, mercancías y vehículos, así como las proyecciones que en su momento se establecieron considerando su vinculación con los puertos del pacífico al sur del Perú, hicieron que los países construyeran el nuevo puente internacional sobre el río Desaguadero y la carretera de primer nivel de 390 km que lo une al puerto de Ilo.

### 4.2.1. Identificación de los problemas, según estudios o expertos.

**Cuadro 2.**

#### **Problemas del tránsito fronterizo Bolivia-Perú-Perú-Bolivia de connacionales.**

<b>Paso de frontera Desaguadero-Perú</b>	<b>Paso de frontera Desaguadero-Bolivia</b>
Infraestructura e instalaciones inadecuados, servicios básicos ausentes.	Infraestructura e instalaciones inadecuados y en abandono
Equipamiento y sistema informático en condiciones insuficientes.	Equipamiento y sistema informático, en condiciones precarias.
La dispersión en la ubicación de los servicios de control fronterizo determina severos problemas de coordinación entre ellos.	Aún cuando la autoridad aduanera tiene primacía en los sistemas de control bolivianos, la dispersión y escasa coordinación entre ellos es evidente.
El acceso a las oficinas de control fronterizo en el puente antiguo está fuertemente limitado por su ubicación prácticamente en el centro de la ciudad Desaguadero.	El Problema es el mismo, incluso más crítico.
Multiplicidad y superposición de órganos control fronterizo.	Se registra el mismo problema y probablemente con mayor incidencia y desconocimiento de funciones en el control.
Corrupción de funcionarios de migraciones, policías nacionales, operadores privados transporte.	Alto grado de corrupción, de funcionarios de migraciones, policía nacional, operadores privados, transporte.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de estudios sobre los problemas de fronteras.



El estudio Pasos de Frontera en América del Sur del especialista Ricardo Sicra exploró 13 pasos de frontera de Sudamérica (en su mayoría los más importantes de cada vínculo bilateral) fueron visitados y analizados en los siguientes aspectos:

- Organización física y funcional
- Pautas operativas
- Desempeño de los agentes públicos y privados
- Tiempos que demandan los controles

Los resultados de la investigación fueron los siguientes:

- Falta de homogeneidad en los horarios.
- Ausencia de normas de procedimientos y control de gestión.
- Falta de colaboración y complementación entre organismos.
- Ausencia de interconexión de sistemas informáticos.
- Existencia de organismos con culturas y objetivos propios.
- Ausencia de capacidad gerencial institucionalizada.

Según este estudio la Infraestructura y equipamiento presentan carencias; se verifica correlación positiva entre participación privada y calidad de la infraestructura

El tiempo de permanencia de las personas en frontera es muy superior al que demandan los controles, los controles públicos, en los pasos que no presentan restricciones a la libre circulación, insumen horas y no días. Los excesos de permanencia de las personas son también atribuibles a prácticas privadas. Hay problemas de falta y/o correcto llenado de la documentación y pago oportuno de los derechos.





#### 4.2.2. Identificación de los problemas, según ciudadanos que transitan el paso de frontera.

La ZIF peruano-boliviana ha involucrado un espacio fronterizo muy grande, casi otro país, 70% del territorio peruano y 82% del boliviano; lo que impide planificarlo de manera conjunta sin cambiar las estructuras políticas y normativas de ambos países. Luego de su delimitación, los gobiernos centrales decidieron implementar la ZIF en dos etapas: una primera en las regiones altiplánica y amazónica y una segunda en el resto de la ZIF. Encargaron al grupo de trabajo binacional (GTB-ZIF) —presidido por las cancillerías e integrado por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales

del área— la elaboración de un plan de desarrollo, pero en cuatro años de vigencia ha mostrado poco interés en el tema. Sin embargo, ha habido algunos avances en la conformación del CEBAF en Desaguadero y en la promoción de acciones orientadas al manejo, control y protección de la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca, este es un proceso anterior a la ZIF.

Las personas que transitan en la frontera Bolivia-Perú identifican una serie de problemas en el paso.

**Cuadro No. 3**  
**Documentación requerida para los siguientes trámites**

Trámite	Documentación Requerida
Ingreso al país de un Extranjero	Pasaporte internacional.
Ingreso al país de un Ciudadano andino	Tarjeta Andina
Egreso del país de un Extranjero	Sello de salida en el pasaporte.
Egreso del país de un Ciudadano	Devolver la tarjeta Andina.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la observación directa.



Describa los pasos de cada trámite e indique el tiempo promedio de cada uno

**Cuadro No. 4**  
**Promedio de tiempo Requerido en trámite fronterizo**

Trámite	Tiempo promedio Requerido
Ingreso al país de un Extranjero	Sello de frontera en el pasaporte de 10 a 60 minutos
Ingreso al país de un Ciudadano andino	Tramite de la Tarjeta Andina de 15 minutos a 60 ó 120 minutos.
Egreso del país de un Extranjero	Sello de salida en el pasaporte de 10 minutos a 60 minutos.
Egreso del país de un Ciudadano andino	Devolver la Tarjeta Andina de 15 minutos a 120 minutos.

Además de los problemas señalados se identifican otros como los siguientes:

**a) En el paso de frontera Desaguadero (Perú) Oficinas de migraciones.**

- Existencia de infraestructura inadecuada.
- Largas filas y demasiada demora.
- Inexistencia de servicios higiénicos.
- El personal de migraciones ejerce maltrato a los connacionales.
- Insuficiente sistema informático.
- Falta de información en el tiempo de permanencia en el país vecino.
- Falta de información sobre el horario de atención.

**b) Paso de frontera Desaguadero Bolivia Oficina de migraciones**

- Existencia de infraestructura inadecuada.
- Largas filas y demasiada demora.
- Inexistencia de servicios higiénicos.
- El personal no es calificado, ejerce maltrato a los connacionales.



- Falta de un sistema informático.
- Falta de información en el tiempo de permanencia en el país vecino.
- Falta de información sobre el horario de atención.

En los pasos de fronteras se observan las dificultades que deben afrontar los connacionales andinos. Así, por ejemplo, si un ciudadano ingresa a cualquiera de ambos países, sin obtener la Tarjeta Andina, y si este es detectado por la policía de cualquier país es objeto de cobros de dinero indebidos, a modo de sanción por parte de los funcionarios de migraciones o autoridades de tránsito que cubren las carreteras, sin observar las prescripciones de la Decisión 502.

Sucede también que si es extranjero es víctima de malos tratos e incluso extorsión por parte del personal de migraciones, siendo obligado al pago de \$us 50 por día e incluso una cifra mayor.

Cuando un connacional boliviano ingresa a migraciones de su país tiene que pagar el costo de 15 bolivianos por un sticker y obtener el sello de salida en su Tarjeta Andina.

El horario de atención en migraciones ó CEBAF es solo de 12 horas en ambos lados de la frontera, así de esta manera se limita la libre transitabilidad de los connacionales y de los extranjeros ya que si llegan a esta a las 8.00 pm. No se podrá obtener la Tarjeta Andina, si desea ingresar al país, o aun peor si el connacional llega a la frontera y quiere devolver la Tarjeta Andina, no podrá hacerlo, así que deberá quedarse una noche en la frontera para devolver al día siguiente la Tarjeta Andina, o si el connacional andino omite, devolver la tarjeta y se va, no podrán volver a cruzar la frontera nuevamente, cuando quiera ingresar al país vecino, este será sujeto a un cobro por parte, de funcionarios de Migración. En el lado peruano la multa es de \$us 100 y 20 \$us de multa por día.

En migraciones de Bolivia, los problemas casi son los mismos, la multa por omitir devolver la Tarjeta Andina es de 300 bs o a capricho del funcionario de,



migraciones. Como resulta evidente estos problemas, tienen en efecto limitar la transitabilidad de los connacionales bolivianos y peruanos. Así sucede que si una persona llega al paso fronterizo y desea devolver o tramitar, la Tarjeta Andina fuera de horario de oficina, debe pernoctar una noche en la frontera, esperar al día siguiente para madrugar a las 05 am, y hacer una fila, para realizar cualquiera de los dos tramites, estas filas en el mayor de los casos son extensas, lo cual conduce a una pérdida de tiempo de las personas, sin considerar los perjuicios económicos y el clima que deben afrontar los connacionales.

En caso de que cualquier connacional, desee pasar la frontera en una movilidad de su propiedad debe realizar una serie de trámites morosos, en las agencias de aduanas, presentar licencia de conducir de rango internacional y pagar una tasa de 10.000 a 15.000 \$us como garantía del vehículo en el lado peruano, y una tasa a discreción en el lado boliviano.

### **4.3. FALTA DE APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS DEL PASO DE FRONTERA.**

Los problemas de paso de frontera o los que están referidos al libre tránsito de personas por esos espacios no pueden ser explicados de forma aislada o considerando únicamente el caso Bolivia-Perú. Una adecuada explicación debe considerar el conjunto de la problemática de las fronteras de la CAN. En este sentido, el principal factor que contribuye a la generación de los problemas es la escasa o la falta de aplicación de la normativa comunitaria y el derecho derivado del mismo como son las Decisiones comunitarias.

#### **4.3.1. El Marco Normativo sobre Fronteras**

Desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, fue reconocida la importancia de una acción común de las naciones andinas frente a las zonas de frontera compartidas. De ahí que el Acuerdo esta-



bleciera que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas. Sin embargo, durante veinte años no hubo desarrollos, hasta que el protocolo de Quito, de 1987, ratificó lo definido anteriormente, y las reuniones intergubernamentales andinas hablaron, en 1989, de áreas binacionales de planificación conjunta y, en 1990, de política comunitaria para las fronteras. Todas estas referencias sirvieron para impulsar la «Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina», que, con el soporte técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue ejecutada entre 1990 y 1991.

Pero su resultado tampoco significó un avance, en parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó, pero sobre todo, porque los gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que, en el marco de la noción tradicional de soberanía y de frontera, siempre les correspondió cumplir de manera exclusiva.

Se necesitó casi una década adicional para que el Consejo Presidencial Andino de 1998 hablara de crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y el de 1999 acordara la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo. Ésta debía ser dirigida por el Consejo Andino de Cancilleres que, al respecto, aprobó en Cartagena la decisión 459, con los principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollarla. Con el propósito de reforzar su decisión, el Parlamento Andino acordó, en noviembre de 2000, impulsar las asambleas legislativas fronterizas como ámbitos de cooperación en las zonas compartidas.

Los consejos presidenciales andinos XI de 2000 y XII de 2001, y el Consejo Andino de Cancilleres reunido en Valencia (Venezuela) el 22 de junio de 2001, reiteraron esa política como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional. Para concretarla crea-



ron las zonas de integración fronteriza (ZIF) mediante la decisión 501, Y los centros binacionales de atención en frontera (CEBAF) con la decisión 502, y asumieron el compromiso de conformar, en un plazo de un año, al menos una ZIF en cada una de sus fronteras comunes.

También se aprobó la decisión 503 por la cual los nacionales de cualquier país andino podrán ingresar como turistas a los otros países miembros de la CAN con uno de sus documentos nacionales de identificación y sin el requisito de visa; la decisión 504 que crea el pasaporte andino, el cual debería entrar en vigencia en 2005; y la decisión 505, con el plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y los delitos conexos. Con el fin de que este ambicioso proceso despegara, los cancilleres le encomendaron su seguimiento a un grupo de alto nivel, crearon un fondo comunitario de integración y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.

Posteriormente, pusieron en marcha el grupo consultivo andino que, en mayo de 2001, entregó su estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza. La cuestión fronteriza ha sido igualmente destacada en las dos cumbres sudamericanas de 2000 y 2002, que, al poner el énfasis en la interconexión física de la región, han señalado que las fronteras deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio privilegiado de cooperación.

Pese a esos avances, la noción de frontera que prevalece en la legislación de la mayoría de los países andinos es solo la de límite territorial y de salvaguarda militar de la soberanía. Si bien Perú y Bolivia establecen por constitución el principio de la frontera como *área non edificandi*, esto no ha sido un obstáculo para la inversión extranjera en estas zonas, la cual, sin embargo, viene siendo rechazada por pobladores fronterizos. En cambio, en el caso de Venezuela, la definición del área limítrofe como perímetro de seguridad sí ha cuestionado el desarrollo de proyectos de integración binacional.



En cuanto a legislación específica sobre fronteras, solo la Constitución de Colombia faculta a las autoridades fronterizas para negociar directamente con sus homólogos acuerdos de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente; pero esta disposición no ha tenido mayores desarrollos por cuanto las autoridades locales no están capacitadas para su manejo y los vecinos no tienen medidas de naturaleza similar.

Así mismo, Colombia ha promulgado una ley y una política específica y ha creado una coordinación interinstitucional para atender sus fronteras. Tampoco Ecuador ni Bolivia han formulado normas nacionales específicas para la integración fronteriza, aunque han tenido planes nacionales de desarrollo de sus fronteras, como el que desde marzo de 2001 desarrolla la unidad de desarrollo del norte ecuatoriano. En cuanto a los incentivos concretos para la frontera, Colombia contempla estímulos tributarios, crediticios, aduaneros, cambiarios ya el consumo, aunque han tenido un escaso impacto; en algunas zonas fronterizas peruanas se ha hablado de conformar zonas francas comerciales o industriales, sin que tampoco hayan tenido mayores desarrollos.

Con respecto a las relaciones bilaterales intergubernamentales, se han suscrito infinidad de acuerdos entre diferentes países andinos colindantes pero sin que éstos hayan tenido mayores desarrollos, entre otras cosas, porque no especifican el ámbito ni las entidades locales y nacionales encargadas de su aplicación. Igualmente, existen comisiones de vecindad entre algunos países de la CAN.

Pese a la positiva evolución de la legislación andina sobre fronteras, éstas siguen siendo enmarcadas fundamentalmente en la dinámica comercial y no toman en consideración las cuestiones políticas y de seguridad que hoy le plantean retos centrales a la integración fronteriza definida por la CAN. Tampoco en la CAN se ha logrado establecer y poner en marcha un marco permanente de articulación binacional entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronteri-



zas, cuya ausencia hace imposible desarrollar la política andina, entre otras cosas porque muchos de los problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que ocurren en las zonas de frontera son imposibles de resolver a nivel nacional.

La normatividad de la CAN está definida para los pasos fronterizos más dinámicos y no toma en consideración las diferencias existentes en las distintas zonas fronterizas andinas, que siguen siendo tratadas como un todo homogéneo cuando entre los países contiguos existen ámbitos muy distintos que una política de integración fronteriza debe atender. Las normas andinas aún no alimentan la práctica de los gobiernos. Por el contrario, en la casi totalidad de las relaciones bilaterales de sus países miembros sigue predominando una visión de la frontera como un asunto de seguridad nacional, entendida como defensa militar.

De ahí que muchas de las medidas comunitarias no se apliquen o se reduzca su desarrollo (las ZIF se vuelven zonas especiales nacionales, los CEBAF son solo centros binacionales de atención en frontera, la política migratoria sigue siendo contradictoria entre los diferentes países de la CAN). De ahí también que, muchas veces, los planes de desarrollo nacional tratan de impulsar un desarrollo fronterizo unilateral y dirigido sobre todo a generar asimetrías locales entre poblaciones que tienen más semejanzas entre sí que con sus respectivas capitales. Además, la falta de compromiso con una perspectiva de integración fronteriza hace que los estímulos nacionales para sus zonas fronterizas no tengan el suficiente impacto.

En la práctica, los gobiernos andinos, pese a sus definiciones comunitarias, no han asumido que desarrollo e integración son dos procesos que se influyen y refuerzan mutuamente y que posibilitan colaboración y complementariedad. Además, por el predominio práctico de una concepción caduca de frontera, las naciones andinas no han podido asumir los efectos diferenciados que produce el dinamismo de la liberalización comercial entre vecinos, el cual, en las áreas de mayor desarrollo, genera empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local,





provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías.

La reconversión de estas zonas -que requiere del apoyo de una política comunitaria de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea-, no ha contado aún en la zona andina con una atención binacional o subregional. Su impacto ha generado conflictos sociales, que han presionado a los gobiernos hacia medidas de protección local contra el vecino y que han hecho retroceder lo avanzado en diversos ámbitos andinos.

#### **4.3.2. Algunos avances en política de fronteras**

En la Comunidad Andina (CAN) ha comenzado una positiva evolución de las concepciones y los mecanismos acordados para el manejo de las zonas fronterizas, la que se observa también -aunque de manera muy incipiente- en algunas legislaciones nacionales, dispositivos binacionales y prácticas cooperativas en esas mismas zonas. Esta evolución positiva muestra que ya se comienza a ver la necesidad de asumir los asuntos fronterizos, no como una cuestión meramente nacional o binacional, sino como una construcción subregional, que responda al incremento de interdependencias entre los países andinos.

En efecto, cuando las decisiones andinas hablan de integración fronteriza, se puede apreciar que, aunque sea a nivel teórico, los gobiernos han empezado a transitar, de la aspiración de articular sus fronteras solo hacia el interior del país, de manera defensiva y de espaldas al país vecino, hacia la aceptación de que las fronteras no son simples límites sino regiones cuyo desarrollo debe pensarse más allá de los esfuerzos unilaterales de cada Estado. Esta nueva concepción los invita, más bien, a fortalecer la interacción económica, social y cultural que han mantenido las poblaciones fronterizas y a contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de seguridad, desarrollo e inserción internacional.



## 4.4. CONCLUSIONES

Los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones están en un proceso de integración desde hace décadas atrás, han suscrito importantes convenios y otros acuerdos orientados a la integración en todos los campos, vale decir, en el económico-comercial, laboral, político y cultural. Estos avances se ha producido en el marco de la vigencia de sistemas democráticos en todos los países. Por ello, se puede afirmar que la integración entre estas naciones tiene importantes avances en lo que se refiere a la expresión de la voluntad de integración.

Los gobiernos centrales aún no terminan de asumir las estrechas relaciones de las poblaciones fronterizas como indispensables para la integración y aún predomina el temor incluso a la coordinación de las autoridades de municipios colindantes sobre cuestiones de la vida local. Por otra parte, entre esas comunidades locales prevalece el carácter espontáneo de sus relaciones tradicionales y una falta de canales permanentes de diálogo. Aunque surgen múltiples iniciativas en este sentido, ninguna logra continuidad ni capacidad permanente de incidencia nacional o subregional. La ausencia de órganos supranacionales a escala fronteriza, binacional o andina para construir una profunda integración que supere los límites, se corresponde con una concepción arcaica predominante sobre la frontera y pone de presente cómo el persistente temor a compartir soberanía con los vecinos, redundando en las dificultades de aplicación de las normativas andinas.

Las políticas de desarrollo fronterizo, ya sean nacionales o cooperativas binacionales, están influenciadas por circunstancias locales, nacionales y extra nacionales, en lo que hemos calificado como una realidad tricípite. Así, las reacciones de sectores de la sociedad fronteriza, rechazando el proyecto ZIF que se producía localmente, contrastaban con una general aceptación o indiferencia



ante los lineamientos que a escala extra nacional coetáneamente se estaban emitiendo e instrumentando sobre el mismo tema. Este hecho pareciera corresponder con un fenómeno ya observado en otras realidades. Las comunidades nacionales se sienten en ocasiones, y por algún motivo, más cómodas o mejor representadas con decisiones de política generadas en las instancias multilaterales (como la Unión Europea, la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Corte de Derechos Humanos de la OEA, por ejemplo) antes que con decisiones emanadas del centro político nacional .

Las instancias extra nacionales entran a formar parte de las instituciones que emiten normas de aplicación nacional, por lo cual se convierten en objeto de presión política para influir en sus decisiones. A su vez, como parte del esquema de relaciones locales, nacionales y globales, pareciera estarse practicando un esquema mediante el cual las comunidades nacionales buscan protección en sus gobiernos nacionales ante decisiones de las instancias extra nacionales, o viceversa, dependiendo de cuál sea el emisor de las medidas causantes del malestar.



## 4.5. ANTEPROYECTO. POLÍTICA DE FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA.

Los pasos de frontera constituyen un ámbito donde se aprecia claramente la madurez del proceso de integración de dos países y el grado de convencimiento y decisión política para llevarlo adelante. En este sentido la facilitación en integración (física y funcional) de los controles en los pasos de frontera debería ser una política de estado de los gobiernos, en particular entre aquellos que sólo disponen de una escasa cantidad de pasos de frontera de importancia en su comercio bilateral, como lo son en general, los pasos de frontera entre los países miembros de la CAN.

Que como establece el Art. 265 de la Constitución Política del Estado inc I. El Estado promoverá, sobre los **principios de una relación justa, equitativa** y con reconocimiento de las asimetrías las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo y en particular, promoverá la integración latinoamericana.

II) El Estado Fortalecerá la **integración** de sus naciones y pueblos indígenas originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo

Que lo establecido por el El artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos hace referencia a cuatro tipos de derechos como son:

- El derecho a la libre circulación ....
- El derecho a escoger la residencia ...
- El derecho a salir libremente de cualquier Estado...
- El derecho a retornar a un Estado

Que como una forma de acercamiento entre los países vecinos, las diplomacias oficiales debe partir del reconocimiento de que todas las naciones andinas enfrentan hoy graves dificultades que pueden tener mutuas repercusiones.



Que los gobiernos andinos deben esforzarse por superar posiciones reactivas frente a las dinámicas sociales y políticas que viven los países vecinos y más bien identificar conjuntamente las amenazas y los retos comunes, y buscar puntos de articulación que permitan un mejor tratamiento de las divergencias sobre la apreciación de cada uno acerca de la situación fronteriza y regional.

Que es necesario la realización de encuentros de las comisiones de vecindad con autoridades y poblaciones locales de los ámbitos fronterizos compartidos para analizar la situación local y propender por formas de acción conjunta.

Que es necesario, propiciar que los órganos responsables de las fronteras en las distintas cancillerías, o secretarías ejecutivas de las comisiones de vecindad y las entidades de planeación de cada país, hagan un examen conjunto de las recomendaciones de los órganos de vecindad que se han venido acumulando y seleccionar las prioritarias para ser sometidas a la sanción de los respectivos presidentes en eventos comunes celebrados en ámbitos fronterizos compartidos.

Que la eliminación de fronteras sea una verdadera política de integración impulsando el proceso de integración andino debe dirigir todos sus esfuerzos hacia la eliminación de las fronteras andinas y la construcción de una política común frente a las fronteras extracomunitarias. Para ello se debe convocar, por parte de la secretaría de la CAN, un evento en el que se discuta una política andina amazónica que tome en cuenta la multiculturalidad de sus poblaciones y la biodiversidad del ambiente, el desarrollo rural sostenible, la integración fronteriza, la cooperación internacional, la institucionalidad regional y los mecanismos de seguridad. A partir de esta discusión el Consejo Andino de Cancilleres debe elaborar una propuesta que conduzca a la adopción de una política común en materia de fronteras.

Que existiendo avances tecnológicos (Nti's) es necesario implementar un sistema informático único con un código de barras para el control de todos los connacio-



nales de la CAN que pasen la fronteras a sola presentación del documento de identidad nacional respectivo, a fin de establecer si el connacional tiene problemas legales con la justicia o es una persona libre de todas sospecha y que no significa amenaza a la seguridad del país anfitrión.

Por Tanto se Decreta:

**Artículo Primero:** La institucionalización de un Sistema de Control Informático único de identificación personal de todos los connacionales en los pasos de frontera de la C.A.N. que introduzcan un documento único de identificación personal a nivel de la comunidad, personalizado con un código de barras o un microchip incorporado al D.I.P. que deberá estar interconectado a una red compartida con todos los países miembros de la comunidad. En consecuencia esto si garantizará el control migratorio o permanencia de los connacionales.

**Artículo Segundo:** ampliar el horario de atención en los CEBAF a las 24 horas, es decir, la atención debe ser permanente en tanto el transito transfronterizo lo es. No se debe limitar administrativamente el derecho a la libre transitabilidad de las personas.

**Artículo Tercero:** el personal de los CEBAF debe ser adecuadamente calificado en relaciones humanas, a fin de brindar un trato adecuado, de calidez humana con los connacionales y extranjeros que cruzan las fronteras.

**Artículo Cuarto:** se deberá dar apertura a un libro o un buzón de reclamos, considerando la protección del derecho, a la libre transitabilidad y el respeto de la dignidad de las personas así como los derechos de los administrados, que estará instalado en las oficinas de migraciones. El buzón o libro de reclamos deberá ser reglamentado y las demandas de los ciudadanos afectados deberán ser tomados en cuenta por la administración del paso de fronteras, dicho libro deberá



contar con 03 folios, con diferentes colores que permita el procesamiento de la queja o reclamo, del connacional.












**Artículo Quinto:** se deberá avanzar en la integración binacional, tanto física como funcional, de los controles en frontera se revela como el mecanismo idóneo para contribuir a una efectiva mejora en la eficiencia de los pasos que redunde en una mayor facilitación de los flujos carreteros de la región al permitir:

- Mejorar los tiempos que demandan los controles evitando duplicaciones
- Reducir los costos generalizados de transporte
- Aumentar la calidad del servicio visualizada por los usuarios
- Racionalizar los costos de infraestructura aplicada al control
- Generar una homogeneidad de los procesos aplicados y una mayor interdependencia entre los organismos de ambos países que redunde en mejoras en el control y evite costos innecesarios
- Homogeneizar la calidad de las prestaciones de los distintos servicios que participan en el control
- Dar cumplimiento a la normativa supranacional vigente
- Generar nuevas concreciones prácticas en materia de integración

En este sentido, las normas vigentes a nivel de cada uno de los bloques regionales en materia de integración fronteriza y transporte internacional, particularmente en el ámbito de la CAN, no requieren de nuevos agregados o compatibilizaciones extraordinarias; antes bien, el principal obstáculo está dado por su no cumplimiento y por la inexistencia de mecanismos eficientes para su internalización en cada país.



## BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA.

-  Antequera Parilli, R. (1991). Aspectos jurídicos e institucionales de las migraciones en la CAN Ginebra. Ardaya Salinas, G. (1997). Nuevo modelo de desarrollo y migraciones en Bolivia, OIM, La Paz.
-  Bajraj, R.F. et al. Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas, CEPAL-CELADE, Serie Población y Desarrollo, Núm. 7, Santiago de Chile.
-  Baldivia U. J. (2001). Migración y Desarrollo en Bolivia, Instituto Prisma, La Paz.
-  Bogado-Poisson, L. (2001). “Análisis comparado de las legislaciones migratoria y laboral de los países de la Comunidad Andina” OIM, Buenos Aires.
-  Bogado-Poisson, L. (2000). “Revisión de la Decisión 116, Instrumento Andino de Migración Laboral. El Pacto Andino y otros procesos de integración. Análisis comparado de los Convenios de la OIT y de la normativa constitucional de los países de la Comunidad Andina”. OIM, Buenos Aires.
-  Bolívar Chollet, M. et al. (1994). Trabajo y Migración, Revista Umbral, Núm. 13,
-  Barquisimeto.
-  CELADE-OIM (1998). Bolivia: Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina usando datos censales, Fascículo 2, Santiago de Chile.
-  ROLDAN, Jaime: El derecho a la libre circulación en la Unión Europea. Editorial Jurídica. Buenos Aires, Argentina, 2001.
-  COMUNIDAD ANDINA, documentos, decisiones e informes, DNP, Dirección de desarrollo territorial.
-  GRUPO CONSULTIVO REGIONAL ANDINO, 2001 "Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos", Departamento de integración del BID.





# ANEXOS

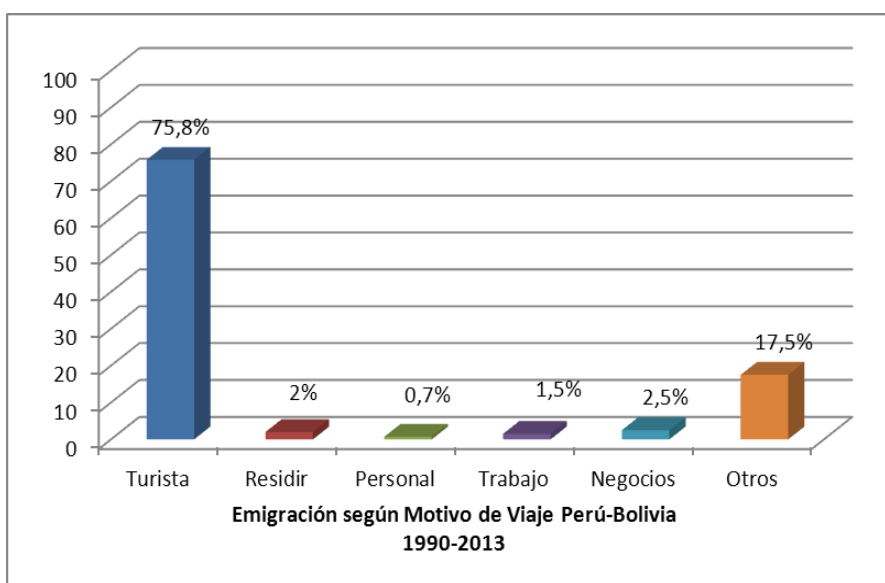
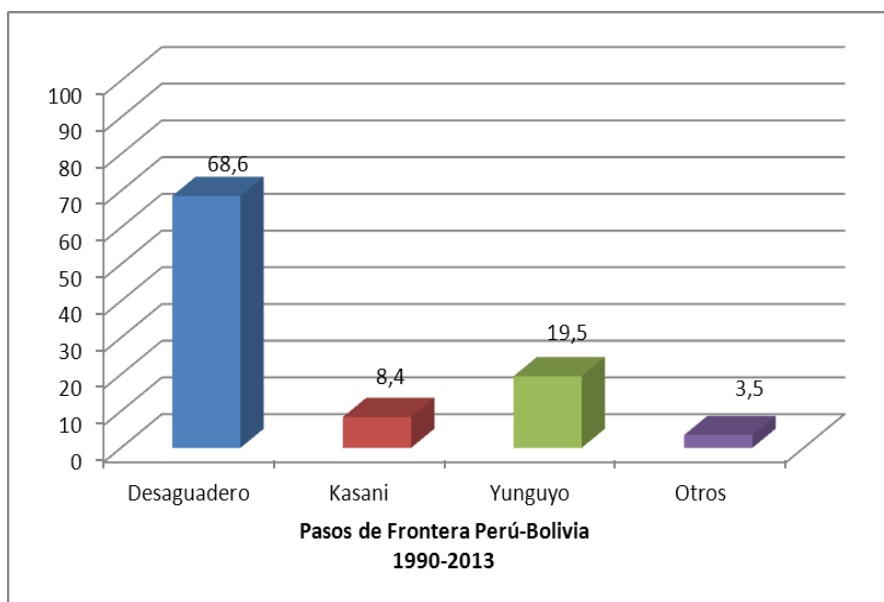
Anexo No. 1

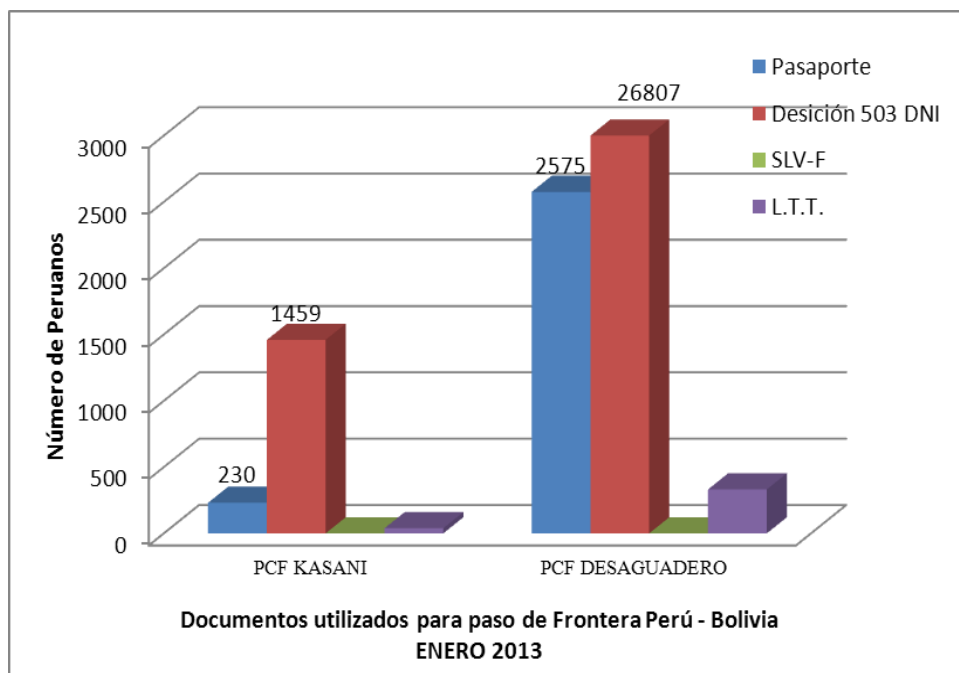
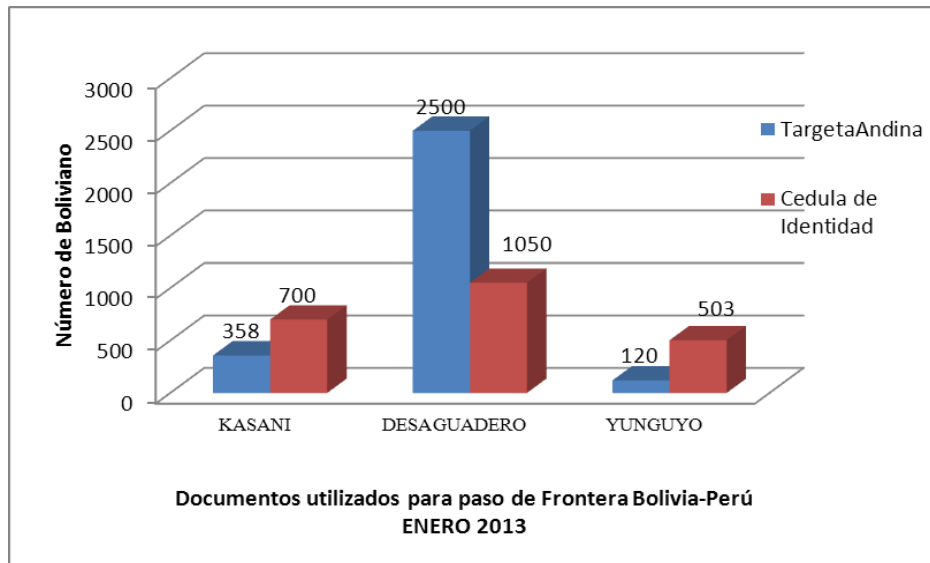
## PAÍSES MIEMBROS DE LA C.A.N.





### CUADROS ESTADÍSTICOS DE INGRESO Y SALIDA DE CONNACIONALES ANDINO









Anexo No. 3

TARJETAS ANDINAS

MINISTERIO DEL INTERIOR  
 Dirección General de Migraciones  
 y Naturalización

Nº 000046

**FORMULARIO UNICO DE SALVOCONDUCTO**

El Jefe de la oficina de Migraciones y Naturalización de Puno, en uso de sus facultades y atribuciones que le confiere la Ley, otorga el presente

SALVOCONDUCTO a:


NOMBRES Y APELLIDOS : Isaac Francisco Mancavega Poma  
 NATURAL DE : PUNO  
 EDAD : 25  
 OCUPACIÓN : M. G. D. G. H.  
 ESTADO CIVIL : CASADO  
 DOMICILIO : Av. T. Ballarín No. 156  
 IDENTIFICADO DNI : LE-01212024  
 QUIEN VIAJA A : M. G. D. G. H.  
 MOTIVO DE VIAJE : F. M. G. H.


Se solicita a las Autoridades Políticas, Policiales y Militares de destino, brindar las facilidades y protección que el caso requiera al portador de la presente, con cargo de responsabilidad.


 


JEFE DE LA OFICINA DE MIGRACIONES  
 Y NATURALIZACIÓN DE PUNO


Handwritten calculations:  
 250  
 220  
 30  
 50 = 500  
 50 = 550













**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES Y NATURALIZACIÓN**  
**TARJETA ANDINA DE MIGRACIÓN**  
**ANDEAN MIGRATION CARD**  
**PE- 17257620**

(USE LETRA IMPRENTA - PLEASE PRINT)

1. APELLIDO (S) SURNAME			
2. NOMBRE (S) NAMES			
3. PAIS DE NACIMIENTO COUNTRY OF BIRTH			
4. NACIONALIDAD NATIONALITY			
5. PAIS DE RESIDENCIA COUNTRY OF RESIDENCE			
6. PAIS DE RESIDENCIA, NO ESCALA TECNICA POINT OF EMBARKATION, NO STOPOVER PAIS DE DESTINO (SOLO PARA PERUANOS Y RESIDENTES)			
7. TIPO DE DOCUMENTO DE VIAJE TYPE OF DOCUMENT OF TRAVEL	PASAPORTE PASSPORT <input type="checkbox"/>	CEJULA DE IDENTIDAD IDENTIFICATION CARD <input type="checkbox"/>	SALVOCONDUCTO SAFE - CONDUCT <input type="checkbox"/>
8. NUMERO DE DOCUMENTO NUMBER OF DOCUMENT			
9. FECHA DE NACIMIENTO - DATE OF BIRTH DIA - DAY    MES - MONTH    AÑO - YEAR	10. SEXO - SEX MASCULINO - MALE    FEMENINO - FEMALE	11. ESTADO CIVIL - MARITAL STATUS SOLTERO - SINGLE    CASADO - MARRIED    OTROS - OTHERS	
12. OCUPACION O PROFESION OCCUPATION OR PROFESSION			
13. TIPO DE ALOJAMIENTO - TYPE OF LODGING PARTICULAR <input type="checkbox"/> HOTEL <input type="checkbox"/> HOSTAL <input type="checkbox"/> GUESTHOUSE <input type="checkbox"/>	DIRECCION		
14. MEDIO DE TRANSPORTE - MEANS OF TRANSPORT AEREO - AIR <input type="checkbox"/> TERRESTRE - LAND <input type="checkbox"/> MARITIMO - MARITIME <input type="checkbox"/> FLUVIAL - RIVER <input type="checkbox"/>			
15. COMPANIA DE TRANSPORTE UTILIZADO NAME OF CARRIER			
16. MOTIVO PRINCIPAL DEL VIAJE - MAIN PURPOSE OF TRAVEL VACACIONES HOLIDAYS <input type="checkbox"/>	VISTAS VISITING <input type="checkbox"/>	NEGOCIOS BUSINESS <input type="checkbox"/>	SALUD HEALTH <input type="checkbox"/>
	TRABAJO WORK <input type="checkbox"/>	OTROS OTHERS <input type="checkbox"/>	

(SOLO PARA USO OFICIAL - FOR OFFICIAL USE ONLY)

<input type="radio"/> PERUANO	<input type="radio"/> OFIC/DIPLOMAT	<input type="radio"/> TRIPULANTE
TIPO DE VISA		
<input type="radio"/> TEMPORAL	<input type="radio"/> RESIDENTE	

SELLO DE ENTRADA O SALIDA

**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES Y NATURALIZACIÓN**  
**TARJETA ANDINA DE MIGRACIÓN**  
**ANDEAN MIGRATION CARD**  
**PE- 17257620**

(USE LETRA IMPRENTA - PLEASE PRINT)

1. APELLIDO (S) SURNAME			
2. NOMBRE (S) NAMES			
3. FECHA DE NACIMIENTO DATE OF BIRTH	DIA - DAY	MES - MONTH	AÑO - YEAR
4. NACIONALIDAD NATIONALITY			
5. TIPO DE DOCUMENTO DE VIAJE TYPE OF DOCUMENT OF TRAVEL	PASAPORTE PASSPORT <input type="checkbox"/>	CEJULA DE IDENTIDAD IDENTIFICATION CARD <input type="checkbox"/>	SALVOCONDUCTO SAFE - CONDUCT <input type="checkbox"/>
6. NUMERO DE DOCUMENTO NUMBER OF DOCUMENT			
7. MONTO GASTADO DURANTE SU ESTADIA AMOUNT EXPENDED DURING YOUR STAY	US \$		

(SOLO PARA USO OFICIAL - FOR OFFICIAL USE ONLY)

SELLO DE ENTRADA	SELLO DE SALIDA
------------------	-----------------

<p>DECISION 397 Y RESOLUCION 527 ACUERDO DE CARTAGENA NOTA: LOS EXTRANJEROS NO PUEDEN PERMANECER EN EL PAIS MAS TIEMPO QUE EL AUTORIZADO, NI REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS O LUCRATIVAS SIN CONTAR CON LA CALIDAD MIGRATORIA CORRESPONDIENTE. ESTA TARJETA DEBERIA SER ENTREGADA A LAS AUTORIDADES MIGRATORIAS A LA SALIDA DEL PAIS.</p> <p>FORM AND RESOLUTION 537 CARTAGENA AGREEMENT NOTE: WHEN THE TRAVELLERS ARRIVES TO THE COUNTRY THEY CAN'T STAY IN THE COUNTRY MORE TIME THAN THE ALLOWED BY THE AUTHORITIES EITHER CAN'T REALIZE AND PAID OR LUCRATIVE ACTIVITY WITHOUT THE RIGHT MIGRATORY DOCUMENTS. THIS CARD MUST BE RETURNED TO THE MIGRATORY AUTHORITY WHEN THE FOREIGNER EXIT THE COUNTRY.</p>	<p>PRORROGA DE PERMANENCIA</p> <p>HASTA EL ..... DE ..... DEL 200.....</p> <p>FIRMA DEL FUNCIONARIO RESPONSABLE</p>	<p>PRORROGA DE PERMANENCIA</p> <p>HASTA EL ..... DE ..... DEL 200.....</p> <p>FIRMA DEL FUNCIONARIO RESPONSABLE</p>
<p><b>"EN EL PERU LA EXPLOTACION SEXUAL COMERCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ES UN DELITO PENADO CON CARCEL"</b></p> <p><b>"IN PERU COMMERCE SEXUAL EXPLOTATION OF CHILDREN AND TEENAGERS IS PUNISHED BY JAIL"</b></p>		



**DGM 04/09** REGISTRO DE LLEGADA Y SALIDA DE NACIONALES Y EXTRANJEROS CON PERMANENCIA O RESIDENCIA  
*Arrival and departure record for Bolivian citizens, foreign residents and foreigners with permanency*

**INSTRUCCIONES / INSTRUCTIONS**

- ESTA TARJETA DEBE SER LLENADA POR CIUDADANOS BOLIVIANOS EXTRANJEROS CON PERMANENCIA O RESIDENCIA.  
*All Bolivian citizens foreign residents and foreigners with permanencies, must fill this form.*
- ESCRIBA EN CASTELLANO CON BOLIGRAFO Y EN LETRA MAYUSCULA, NO ESCRIBA AL REVERSO DE ESTA TARJETA.  
*Print in Spanish, with ball pen and in ALL CAPITAL LETTERS. Do not write on the back of this form.*
- ESTA TARJETA DEBE SER LLENADA POR COMPLETO, DESDE EL CAMPO 1 AL 25.  
*This form must be filled completely form 1 to 25*
- ESTA TARJETA DIVIDIDA EN DOS DEBE SER ENTREGADA AL INSPECTOR DE MIGRACION DE BOLIVIA EN EL PUERTO DE INGRESO O SALIDA DE ACUERDO AL CASO.  
*This form divided into, two parts, must be presented to the Bolivian Immigration Inspector at the port of entry or departure, depending on the case.*

**REGISTRO/Record**

01. APELLIDO(S) / Last Name \_\_\_\_\_

02. NOMBRE(S) / First (Given) Name \_\_\_\_\_

03. FECHA DE NACIMIENTO (D/M/A) / Date of Birth (D/M/Y) \_\_\_\_\_

04. SEXO / Sex

05. NACIONALIDAD / Nationality \_\_\_\_\_

06. PAIS DONDE VIVE / Country of Residence \_\_\_\_\_

07. OCUPACION / Occupation  
 Profesional / Professional     Comerciante o Empresario / Businessman     Estudiante / Student  
 Técnico / Technician     Militar o Policía / Military or Police     Jubilado / Retired  
 Empleado no profesional / Non professional employees     Otros / Other \_\_\_\_\_

08. DOCUMENTO DE VIAJE / Travel Document  
 Pasaporte / Passport     Cédula de Identidad / ID     Pasaporte Oficial / Official Passport  
 Pasaporte Diplomático / Diplomatic Passport     Otro / Other \_\_\_\_\_

09. NUMERO DE DOCUMENTO / Document Number \_\_\_\_\_

10. PAIS DE DESTINO / Country of destination (on departure) \_\_\_\_\_

11. MEDIO DE TRANSPORTE / Means of transportation

12. EMPRESA DE TRANSPORTE Y NUMERO / Transportation company and number. \_\_\_\_\_

13. TIPO DE ALQUILAMIENTO (HOTEL, CASA FAMILIAR DIRECCION) / Type of residence (Hotel, Family Home Address) \_\_\_\_\_

14. OBJETO DE VIAJE / Purpose of Trip  
 Turismo / Tourism     Trabajo / Work     Negocios / Business  
 Retorno / Return     Otro / Other \_\_\_\_\_

15. DIAS DE PERMANENCIA / Days of permanency \_\_\_\_\_

FECHA / Date \_\_\_\_\_ FIRMA / Signature \_\_\_\_\_

Nº DE REGISTRO **DGM** USO PERSONAL / Personal Use **Nº 002826** P/S-13

16. APELLIDO(S) / Last Name \_\_\_\_\_

17. NOMBRE(S) / First (Give) Name \_\_\_\_\_

18. FECHA DE NACIMIENTO / Date of birth (D/M/Y) \_\_\_\_\_

19. NACIONALIDAD / Nationality \_\_\_\_\_

20. DOCUMENTO DE VIAJE / Travel Document  
 Pasaporte / Passport     Pasaporte Oficial / Official Passport     Otro / Other \_\_\_\_\_  
 Cédula de Identidad / ID     Pasaporte Diplomático / Diplomatic Passport

21. NUMERO DEL DOCUMENTO / Document Number \_\_\_\_\_

22. PAIS DONDE VIVE / Country of Residence \_\_\_\_\_

23. MOTIVO DE VIAJE / Purpose of Trip  
 Turismo / Tourism     Negocios / Business  
 Trabajo / Work     Visita amigos / familia / Family / Friends visit  
 Retorno / Return     Otro / Other \_\_\_\_\_

24. MEDIO DE TRANSPORTE / Means of transportation

25. EMPRESA DE TRANSPORTE Y NUMERO / Transportation company and number. \_\_\_\_\_

SELLO DE INGRESO  
Entry Stamp

SELLO DE SALIDA  
Departure Stamp

- (CONTIENE SI O NO)
- A. ¿Tiene una enfermedad contagiosa, deficiencia física o mental o es adicto o abusa del uso de las drogas?  SI  NO
- B. ¿Ha sido arrestado o condenado por un delito o infracción que involucre depravación moral o una violación relacionada con estupefacientes o ha sido arrestado o condenado por dos o más delitos cuya sentencia total de reclusión haya sido de cinco años o más o ha sido traficante de estupefacientes, o tiene la intención de entrar a Bolivia para involucrarse en actividades delictivas o inmorales?  SI  NO
- C. ¿Ha estado o está implicado en actividades de espionaje o sabotaje o de terrorismo o en genocidios?  SI  NO
- D. ¿Tiene intenciones de trabajar en Bolivia o alguna vez lo han excluido o deportado o expulsado de Bolivia, o ha obtenido o intentado obtener una visa de entrada a Bolivia por medios fraudulentos o de información falsa?  SI  NO
- E. ¿Alguna vez ha detenido, retenido o se ha apoderado de la custodia legal de un hijo de un ciudadano de Bolivia o a quien le haya otorgado la custodia del menor?  SI  NO
- F. ¿Alguna vez se le ha negado una visa o la entrada a Bolivia, o le han cancelado una visa de entrada a Bolivia?  SI  NO
- G. ¿Alguna Vez a hecho valer su derecho de inmunidad frente a un proceso judicial?  SI  NO

Quando? \_\_\_\_\_ En donde? \_\_\_\_\_

IMPORTANTE: Si su respuesta a cualquiera de las situaciones anteriores es "SI", por favor comunicarse con la Embajada de Bolivia ANTES de Viajar ya que le podrían negar la entrada a Bolivia.

**DGM 01-02 USO EXCLUSIVO DE MIGRACION / Official use only**

TIPO DE AUTORIZACION DE INGRESO (VISA)

TRANSITO     ESTUDIANTE     DIPLOMATICO     OFICIAL

TURISTA     MULTIPLE     OBJ. DETERMINADO     DE CORTESIA

OTRO \_\_\_\_\_

LUGAR DE EMISION DE LA VISA \_\_\_\_\_

LUGAR DE EMISION DE LA VISA \_\_\_\_\_



SELLO DE INGRESO  
Entry Stamp

**Denuncie cualquier cobro irregular, malos tratos o hecho de corrupción a la línea gratuita 800-10-0040**  
**"La dignidad y libertad de la persona son inviolables respetarla y protegerla es deber primordial del estado" (Art. 22 de la C.P.E.)**

USTED DEBE DEVOLVER ESTA TARJETA AL SALIR DE BOLIVIA  
*You must return this form when leaving to Bolivia*

ADVERTENCIA: EL EXTRANJERO SIN PERMISO LEGAL PARA TRABAJAR ESTA SUJETO A EXPULSION  
**Warning: A Foreigner who accept unauthorized employment is subject to deportation.**  
 IMPORTANTE: AL SALIR DE BOLIVIA DEBE DEVOLVER ESTA TARJETA AL PUESTO DE CONTROL MIGRATORIO CASO CONTRARIO TENDRA FUTUROS INCONVENIENTES AL REINGRESAR A TERRITORIO BOLIVIANO.

**IMPORTANT: Failure to return this card may delay future entries to Bolivia**  
**LA PERDIDA DE ESTA TARJETA RETARDARA SU SALIDA (SIN MULTA)**  
**The loss of this card may delay your departure (no fines)**  
**PERMANECER EN BOLIVIA MAS TIEMPO QUE EL AUTORIZADO ES UNA VIOLACION A LAS DISPOSICIONES DE MIGRACION PASIBLES A SANCIONES Y/O MULTAS.**  
**-Should you remain in Bolivia more than the authorized time without permission you will be violating immigration laws and therefore be subject to sanctions and or fines**  
**USTED ESTA AUTORIZADO A PERMANECER EN BOLIVIA HASTA LA FECHA INDICADA EN ESTA TARJETA**  
**- You are authorized to stay in Bolivia, only until the date indicated here in**

REGISTRO DE CAMBIOS

FECHA: / / \_\_\_\_\_ LUGAR: \_\_\_\_\_

FECHA: / / \_\_\_\_\_ LUGAR: \_\_\_\_\_