

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA RELACIONES EXTERIORES
DIRECCIÓN GENERAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS "PEDRO GUAL"
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CS. JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO

**LA PLATAFORMA LEGAL MIGRATORIA DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN),
EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LA
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

Trabajo de Grado para optar al Título de
MAGÍSTER SCIENTIARUM EN POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA
Y Trabajo de ascenso, presentado como requisito para optar a la categoría de
Profesor Asistente.

Autor: Tercer Secretario: **Ramón E. Fábrega Trueba**
Tutor: Consejero **Gilberto R. Plaza Moreno**

Caracas, abril de 2008

INTRODUCCIÓN

El hecho de migrar, moverse, buscar, experimentar, aventurarse, es un Derecho Humano que va más allá de cualquier dato estadístico. Frente a un mundo de cambios, donde los movimientos migratorios están presente y ante el reclamo de los países desarrollados de exigir apertura de mercados y libre circulación de personas, existiendo una pertinaz oposición a este Derecho.

Por su parte la República Bolivariana de Venezuela, basada en la Carta Magna que rige este aspecto migratorio, se presenta como un país receptor de migraciones, tolerante y abierto a compartir esta tierra de gracia. El Presidente Hugo Chávez (2004), al presentar en el Instituto de Filosofía de Rusia, enfocó lo importante de la *“línea social, buscamos generar una sociedad de incluidos y de iguales en contra de lo que hoy tenemos, una sociedad dividida, con una mayoría en pobreza y una minoría enriquecida”*. Agregó también *“En lo internacional: pretendemos modestamente contribuir en la construcción de un mundo pluripolar, con un impulso estratégico. Este mundo unipolar que se ha venido configurando en los últimos años es absolutamente nefasto para todos nosotros. No puede haber equilibrio en el mundo con un solo polo de poder”*. Y es allí, donde los principios bolivarianos de cooperación, solidaridad, complementariedad, cobran sentido respecto a la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

De lo anterior se observa que la razón fundamental por la cual Venezuela decidió separarse de la Comunidad Andina es la suscripción de los Tratados de Libre Comercio TLC entre Colombia y Perú con los Estados Unidos. Este hecho significó el primer paso hacia la oficialización del retiro, que fue soportado por el andamiaje jurídico del Acuerdo de Cartagena, conllevando a un proceso largo de unos cinco años, dando a suponer que las relaciones con los miembros de la CAN (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) seguirán estables, mientras Venezuela revisa los mecanismos para salir del acuerdo. Ésta es la partida de la presente investigación, para el entonces Canciller Alí Rodríguez Araque, la firma de los Tratados de Libre Comercio da un cambio *“fáctico”* de la normativa de la Comunidad Andina, que trae como consecuencia *“la desregulación, la*

privatización y la apertura indiscriminada de los mercados". Agregó que esos tratados de libre comercio están caracterizados por el secreto, "toda vez que los tratados están precedidos por la firma de acuerdos de confidencialidad".

La negativa de Venezuela a participar en este tipo de tratados ha sido una política de Estado, primero contra el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas ALCA y luego en lo específico contra los Tratados de Libre Comercio TLC firmados por separado con cada país. La firma de estos TLC significó un cambio en la normativa de los países miembros de la CAN por la apertura de los mercados, además de la suscripción de compromisos de confidencialidad.

Lo cierto es que los Tratados de Libre Comercio TLC acordados por Perú y Colombia con Estados Unidos EEUU trajeron una gravísima consecuencia para el bloque andino: la centralización de capital por los grandes poderes económicos del mundo y la limitación de la autonomía de los Estados que suscriben el Acuerdo de Cartagena.

Cabe resaltar que la República Bolivariana de Venezuela con esta separación no abandonó instituciones andinas, como la Corporación Andina de Fomento CAF, y mantendrá la participación del país en los mercados económicos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, lo que conlleva a plantear, para esta investigación, que la plataforma legal migratoria de la CAN, tampoco debería ser abandonada.

Con esta investigación se busca demostrar que la plataforma migratoria de la CAN, podría ser un instrumento que prevalezca por cuanto considera a la persona sobre la mercancía. Esta plataforma migratoria andina puede servir como base para la Unión de Naciones del Sur UNASUR. Y, quizás lo más importante, el mantener la libre circulación de personas por encima de la de mercancías y servicios dentro del contexto de los principios bolivarianos de cooperación, solidaridad y complementariedad.

Es de resaltar que actualmente existe una incertidumbre respecto del reingreso de la República Bolivariana de Venezuela a la CAN, con invitaciones y propuestas de los Presidentes de Bolivia y Ecuador que han manifestado sus intenciones de que el Presidente venezolano considere la reincorporación a la

CAN, la cual podría pactarse para un futuro cercano, además de ser un factor el clima de las relaciones bilaterales como condicionante a esta reincorporación.

La presente investigación de tipo documental tiene por objeto estudiar, mediante una estrategia descriptiva y exploratoria, la plataforma legal migratoria de la Comunidad Andina CAN de manera que la misma sea mantenida en el contexto de política de integración de la República Bolivariana de Venezuela, ante la decisión soberana de no pertenecer más a dicho sistema integrador.

Con el fin de sistematizar el análisis del objeto de estudio, que no intenta ser definitivo ni concluyente, recogiendo una cita célebre: “*no propone ni supone, sino que tan sólo expone*”, la investigación se ha estructurado de la siguiente manera: Capítulo I, en el cual se desarrolla el Planteamiento del Problema, esbozando las razones por las cuales se realiza la presente tesis, la Formulación del Problema, donde se establece la razón por la cual se lleva a cabo la investigación, planteándose los Objetivos que han guiado el desarrollo de la misma, y la Justificación de la investigación, contentiva del por qué y qué representa para el autor la realización del presente estudio.

El Capítulo II, se refiere al Marco Metodológico, describe la categoría en la cual se encuentra inmersa la investigación, el método utilizado así, como los instrumentos de recolección y análisis de la información. Por otro lado se presenta el Capítulo III, referido a la Perspectiva Teórico-Conceptual, que viene a ser el basamento teórico donde se fundamenta la investigación en este caso, los conceptos y teorías necesarias utilizadas por el autor para cimentar este estudio. En el Capítulo III, a los fines de obtener una ubicación histórica así como, comprender la dinámica internacional, se caracteriza brevemente el contexto de la Comunidad Andina, así como otras instituciones relacionadas con el tema migratorio. El Capítulo IV contiene la plataforma Legal Migratoria de la CAN, como lo son las Decisiones, con el objeto de precisarlas. En el Capítulo V, se desarrollan las líneas generales de la política migratoria de la CAN para tomar en consideración la posibilidad de actualizarla y adaptarlas a la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela así como a la UNASUR. En el capítulo VI Proponemos el mantener actualizar la plataforma legal Migratoria de la CAN para

con la República Bolivariana de Venezuela y de este modo servir como soporte para la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR. Por último, encontramos las recomendaciones y conclusiones.

CAPÍTULO I

En el presente capítulo se desarrolla el Planteamiento del Problema, esbozando las razones por las cuales se realiza esta tesis; la Formulación del Problema, donde se establece la razón por la cual se lleva a cabo la investigación, planteándose los Objetivos que han guiado el desarrollo de la misma.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El proceso de integración debe entenderse, como la incorporación de diversos elementos poblacionales que tienden al establecimiento de unidades económicas (Mercados comunes) y entidades político sociales más combinadas, considerando el intercambio de población especialmente en lo productivo, es así como lo percibe Lelio Mármora (2003) es por lo que las migraciones laborales y los procesos de integración Económica sub-regional están íntimamente relacionadas.

La complejidad del fenómeno migratorio así, como las implicaciones que de él se derivan, hace que pueda ser analizado desde distintas ópticas: demográfica, sociológica, geográfica, económica, etc. En la práctica, el movimiento migratorio desde el punto de vista de la procedencia comporta el abandono, por parte de un contingente relativamente numeroso de individuos, de su lugar normal de residencia.

Recientemente la República Bolivariana de Venezuela denunció su adhesión a no pertenecer a la Comunidad Andina, esta situación hace que toda la legislación del país con la Comunidad Andina en materia migratoria, podría mantenerse, o dejarse a un lado. En este escenario la CAN tiene mas de seiscientas 600 Decisiones con rango de ley en el país, entre ellas las referidas al tema migratorio, este es el punto de partida de la investigación, es entonces cuando nos planteamos como contexto general del problema la posibilidad de mantener o no las ventajas del Acuerdo de Cartagena en todos los aspectos migratorios, más cuando en lo específico ya se había logrado un pasaporte andino común, y la exención de visados entre países de la Comunidad Andina.

La existencia de los programas de desarrollo económico y social requieren de una amplia información sobre las más variadas características de la población, es decir, se necesita una matriz, que permita evaluar la demanda de los servicios básicos: alimentación, matrícula escolar, vivienda, mano de obra, asistencia médica, transporte y otros, necesarios para el desarrollo socioeconómico del país. Todos estos aspectos, son objeto de las Decisiones de la CAN, que pudieran mantenerse a propósito de los principios bolivarianos de integración, manteniendo la vigencia de las Decisiones y los compromisos adquiridos, de leyes que ya son parte del ordenamiento jurídico de la República Bolivariana de Venezuela.

En consecuencia la República Bolivariana de Venezuela tiene un ordenamiento jurídico complejo proveniente de la Comunidad Andina, adquirido por voluntad soberana asumiendo las Decisiones como normas nacionales, en materia migratoria como lo es: el Pasaporte Andino, exención de visados, Seguridad Social, Trabajador Migrante, Convenio Simón Rodríguez, entre otras, mientras se encontraba en la CAN y hasta por cinco años(2006-2011), por lo que resulta necesario que se tome esta normativa en el marco de los principios de Cooperación, Solidaridad y Complementariedad de la política exterior del país, como plataforma legal en los nuevos procesos de integración como sería el UNASUR.

INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo con las situaciones que se indican se propone realizar una investigación documental que de respuestas a las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son las Decisiones de la CAN en materia migratoria?
- ¿Cómo se puede evaluar la política migratoria alcanzada por la CAN, visto que para el ciudadano la supresión de visado y la libre circulación son la máxima expresión directa de la integración y del estar integrados?
- ¿Cuáles medios legales migratorios serían apropiados actualizar para una justa evaluación de los requerimientos del país en cuanto a

sus necesidades reales a corto, mediano y largo plazo en el aspecto migratorio?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL:

Diseñar una propuesta sobre mantener o rechazar la plataforma legal migratoria de la CAN, en el contexto de la política de integración de la República Bolivariana de Venezuela, y los principios bolivarianos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Identificar la normativa migratoria de la CAN que el país debería mantener.
- Analizar las posibilidades de mantener o abandonar el pasaporte andino y las exenciones de visado para con los miembros de la Comunidad Andina, en el contexto de la viabilidad de dejar la libre circulación de personas como contrapartida al restringir el de bienes y servicios.
- Proponer el mantenimiento de la plataforma legal migratoria de la CAN para la República Bolivariana de Venezuela y de este modo servir como soporte para la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La República Bolivariana de Venezuela en el abril de 2006 denunció su adhesión a no pertenecer a la Comunidad Andina. En el presente trabajo se pretende plantear la posibilidad de mantener o no las ventajas derivadas del Acuerdo de Cartagena en todos los aspectos migratorios, haciendo énfasis

respecto del pasaporte andino común, y la exención de visados entre países de la Comunidad Andina, y como futuro soporte legal para Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

Como acto soberano el país denunció el Acuerdo de Cartagena, basándose en lo previsto en el artículo 135 de la Decisión 563, el cual dispone:

“Artículo 135.- El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde ese momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia. El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por decisión de la Comisión y a petición del País Miembro interesado .En relación con los Programas de Integración Industrial se aplicará lo dispuesto en el literal i) del Artículo 62”.

Actualmente la CAN se encuentra en la etapa de transición de la Unión Aduanera a un Mercado Común, que según Sainz, (1996) es sui géneris, además de imperfecto, que en todo caso implica la libre circulación de personas, bienes y servicios. Siendo pilares de la política exterior del país los Principios Bolivarianos de Solidaridad, Cooperación y Complementariedad, que hacen distinguir de cualquier fenómeno económico integrador el ser humano y siendo que lo que más importa es la persona, se considera que podría evaluarse la posibilidad de darle continuidad a estos principios al mantener las políticas migratorias de la CAN y como soporte de la experiencia andina para el UNASUR.

Lo anteriormente expuesto se ajustará a la plataforma migratoria de la Comunidad Andina, como área de estudio dentro del contexto de los principios bolivarianos de integración.

CAPÍTULO II

MARCO METODOLÓGICO

En el presente capítulo se describe la categoría en la cual se encuentra inmersa la investigación, el método utilizado así como los instrumentos de recolección y análisis de la información.

TIPO DE INVESTIGACIÓN

Partiendo de las características del problema planteado y los objetivos establecidos, este trabajo se enfoca hacia una investigación descriptiva, la cual *“Consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento.”* (Arias,2006)

Una de las características de este tipo de investigación es que permite obtener conocimientos a partir del análisis de datos que ya han sido recolectados o analizados en otras investigaciones, y que se extraen de distintas fuentes de consulta. Al respecto, la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2003), establece que la investigación descriptiva es:

“...el estudio del problema con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones, recomendaciones y en general en el pensamiento del autor”.(UPEL, 2003).

Por lo que se justifica la realización de este tipo de estudio ya que ofrece la ventaja desde el punto de vista metodológico, y como indica Sabino (2002), permite poner de manifiesto o conocer el comportamiento de los fenómenos en estudio, tomando en consideración, “con mucha frecuencia, el propósito del

investigador consiste en describir situaciones, eventos y hechos. Esto es, decir cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno” (Sabino, 2003),

Los aspectos anteriormente mencionados describen el procedimiento que se seguirá en la presente investigación. Al respecto, el fenómeno objeto de estudio y partiendo de la premisa de la importancia de un sistema integrador como el Andino, que constituye un orden jurídico supranacional solo comparable con el de la Unión Europea además que la CAN constituye para la República Bolivariana de Venezuela el mercado natural donde el país es competitivo, se propone estudiar la plataforma legal migratoria de la CAN, en el contexto de la política de integración de la República Bolivariana de Venezuela, y los principios bolivarianos.

En este sentido, se llevará a cabo un estudio minucioso de la documentación o fuentes bibliográficas y discursos pronunciados relacionadas con el tema, a través, de la investigación teórica, que ofrece la ventaja de precisar elementos empíricos del tema mediante la investigación de documentos, artículos, libros, revistas especializadas, entre otros, a fin de analizarlos con sentido crítico y temático. Lo anterior, configura una investigación analítica y de desarrollo conceptual, que tiene como propósito aportar nuevos conocimientos.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de investigación es la estrategia adoptada por quien investiga, para dar solución al problema, y que según la estrategia empleada puede ser documental, de campo o experimental (Arias,2006).

En el presente trabajo, el diseño de la investigación escogido es de tipo documental, pues se basará en un proceso de “búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas” (Arias, 2006); así como las Decisiones y Resoluciones de la CAN haciendo énfasis en la revisión de varios elementos migratorios de política interna y externa, interés nacional, soberanía, entre otros.

En este sentido, el diseño documental seguirá los siguientes pasos:

- ◆ Conocimiento y exploración de todo el conjunto de fuentes impresas y electrónicas que resulten de utilidad para el presente trabajo: leyes, libros, revistas, artículos científicos, publicaciones periódicas, etc.
- ◆ Lectura de los documentos disponibles a fin de determinar los aspectos útiles de cada uno.
- ◆ Recolección de datos a través de lecturas evaluativas, las cuales serán ordenadas de acuerdo con su contenido e importancia para la investigación y el desarrollo de los capítulos.
- ◆ Elaboración de las explicaciones, análisis y clasificaciones e incorporación del punto de vista del autor del presente estudio, atendiendo a las interrogantes de la investigación y a los objetivos específicos.

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Para la sistematización de la información, se utilizó como técnica el Análisis de Contenido:

“El análisis de contenido se efectúa por la codificación, que es el proceso a través de la cual las características relevantes del contenido de un mensaje son transformadas a unidades que permitan su descripción y análisis preciso. Lo importante del mensaje se convierte en algo susceptible de describir y analizar. Para poder codificar es necesario definir el universo a analizar, las unidades de análisis y las categorías de análisis. La entrevista que será directamente aplicada por el investigador” (Hernández ,2000).

Derivado de lo anterior, el instrumento fue un modelo de matriz de análisis de contenido, que resultó valido luego de someterse a la consideración de expertos, seleccionados tomando en cuenta las siguientes características: Conocimientos, experiencia docente, experiencia laboral y obras publicadas; los expertos elegidos considerarán: El contenido y la secuencia lógica del orden de las ideas, si a su criterio permitieron obtener la información que facilitó cumplir los objetivos del trabajo y finalmente el vocabulario, para determinar si es pertinente su contenido.

Como instrumento de refuerzo para facilitar la recopilación y clasificación de la información, se utilizó fichas de trabajo, éstas permitieron una mejor organización de la información extraída de las fuentes consultadas.

TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

La investigación se basó en la recolección de información. Ésta se realizó tomando en cuenta las preguntas de la misma, aspectos centrales de la demostración, para el logro de los objetivos. El trabajo se hizo a través de la lectura evaluativa, del resumen lógico y fichas de trabajo. Los datos fueron clasificados en conjuntos parciales y subordinados, de acuerdo con la relación lógica que exista entre ellos.

La clasificación citada se materializa a través, del análisis de contenido, tomando en consideración que éste se efectúa por medio de la codificación, que es el proceso por medio del cual las características relevantes del contenido de un mensaje son transformadas en unidades que permiten su descripción y análisis (Hernández,2000). En las matrices señaladas, la información se analizará de manera lógica, lo que permitirá que la inducción y la deducción se den de manera simultánea y combinada.

Al mismo tiempo, la información se somete a un análisis interno y externo, el primero, para precisar la autenticidad y el segundo, “está referido al estudio del contenido. Se trata de un análisis de carácter racional y subjetivo...”. (Alfonzo, 1991).

Del análisis progresivo de la información estudiada surgieron las conclusiones y recomendaciones, que fueron evaluadas y perfeccionadas a través, de un proceso de síntesis, lo cual se entendió como la recomposición de las partes o elementos de un todo que el análisis había separado, para integrarlas en una unidad coherente y con sentido pleno, que condujo a conclusiones finales, racionalmente fundamentadas.

CAPÍTULO III

PERSPECTIVA TEÓRICO – CONCEPTUAL

En el presente capítulo se refiere a la Perspectiva Teórico-Conceptual, que viene a ser el basamento teórico donde se fundamenta la presente investigación, en este caso, los conceptos y teorías necesarias utilizadas para cimentar este estudio.

Las normas denominadas migratorias son aquellas que permiten el ingreso a cualquier país y, siempre al estudiarse, traen como consecuencia el desentrañamiento de una política migratoria, pues esta última es un cúmulo de programas, acciones y estrategias diseñadas para una modalidad migratoria que quiere ser establecida sobre un patrón migratorio conocido, para lograr así unos objetivos específicos, que normalmente están trazadas a largo plazo.

Por su parte, un ordenamiento jurídico es mucho más reducido, es un complejo conjunto de normas que regula conductas, impone deberes y concede derechos. Existe una gran variedad de ordenamientos jurídicos con correspondencia a una política migratoria determinada, que a su vez se encuentra sometida a la forma de un Estado, haciendo que todo sistema se configure bajo la noción de Estado con un régimen de gobierno determinado, mas en un sistema integrador con estructura jurídica supranacional.

Por migración puede concebirse el desplazamiento cíclico de individuos o poblaciones enteras desde las áreas donde desarrolla una parte de su ciclo vital hasta otras, donde lo continúan o completan y constituye la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él; por tanto es un desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas más o menos permanentes debido a factores económicos, laborales, sociológicos o políticos.

Debe distinguirse la emigración de la inmigración. La primera examina el fenómeno desde el país que abandona el emigrante para instalarse en otro diferente y la segunda contempla el problema desde la perspectiva del país de

acogida. A partir del siglo XIX se ha consagrado el derecho a emigrar como algo inherente a la concepción del ser humano libre y racional.

Este canon se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en la Carta Social Europea, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como en las Constituciones y leyes nacionales de los diversos países que reconocen el derecho de los ciudadanos a salir del territorio además de considerar emigrantes a quienes fundamentan o justifican su desplazamiento por razones económicas, laborales, sociológicas o políticas.

En otro orden de ideas, examinando la cuestión desde el punto de vista del país de acogida, los derechos de los inmigrantes no son en realidad los mismos de los nacionales, dada la existencia de numerosos Estados con normativas restrictivas donde resultan emblemáticas las leyes de inmigración, producto de los conflictos sociales, económicos, políticos y laborales que conlleva a la afluencia de trabajadores extranjeros y la forma loable de concebir los problemas de orden público que genera en situaciones hostiles.

Aún antes de las propuestas integradoras subregionales, los movimientos transfronterizos de personas desarrollaron espontáneos lazos comunicacionales, constituyendo una avanzada de los procesos de integración cultural, social, y económica, como el que existe entre San Antonio - Cúcuta, podría decirse que con la Comunidad Andina busca lograr el mismo fenómeno entre Caracas -Bogotá y las demás capitales andinas con una integración ya existente en las fronteras nacionales del sistema integrador.

Es por todo lo anterior que se plantea mantener algunas políticas migratorias de la plataforma legal de la CAN que ya es derecho en la República Bolivariana de Venezuela, luchando contra la supremacía de la mercancía sobre la persona buscando de este modo mostrar el lado social de cualquier sistema integrador, por cuanto las personas deben y tienen derecho a circular libremente, no sólo por países integrados, sino por el mundo, como derecho humano que es. A los efectos teóricos se maneja el término plataforma legal, que debe entenderse como aquel sistema o andamiaje jurídico, que se dio en la CAN en esta materia, es decir, el marco jurídico migratorio de la Comunidad Andina.

Dentro de los Principios Bolivarianos de la Política Exterior de Venezuela en el Contexto de su salida de la CAN, encontramos los siguientes: Cooperación, Complementariedad y Solidaridad. Estos principios se encuentran tipificados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, destacándose entre otros artículos, el artículo 4, y el artículo 152, además de lo prescrito en el Preámbulo.

“Artículo 4 CRBV: La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Artículo 152: Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de... omissis... cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad”.

El Presidente Hugo Chávez (2004), al presentar en el Instituto de Filosofía de Rusia el proyecto revolucionario, enfocó lo importante de *“la línea social, generar una sociedad de incluidos y de iguales en contra de lo que hoy tenemos, una sociedad dividida, con una mayoría en pobreza y una minoría enriquecida”.* Agregó también *“En lo internacional: pretendemos modestamente contribuir en la construcción de un mundo pluripolar, con un impulso estratégico. Este mundo unipolar que se ha venido configurando en los últimos años es absolutamente nefasto para todos nosotros. No puede haber equilibrio en el mundo con un solo polo de poder”.* Y es allí, donde los principios bolivarianos de cooperación, solidaridad, complementariedad, cobran sentido respecto a la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

Por solidaridad, podemos entender la adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros (DRAE,2008) que engloba una búsqueda de la igualdad. La Solidaridad siempre la vemos como un principio esencial y humano, consiste en corresponder a las necesidades de los demás de manera proporcionada, se trata

de la adhesión incondicional a la causa o empresa de otros. Y existe cuando hay una entera comunidad de intereses y responsabilidades. El principio de complementariedad implica una cualidad de lo complementario o que forma parte del complemento de una cosa, siendo esta cosa que se añade algo para hacerlo más completo.

Mientras el principio de cooperación, por su parte, conlleva a la reciprocidad, a la colaboración mutua, la complementariedad parte de la idea de buscar una equidad en sustitución de algo por otro algo del cual carezco. La cooperación implica una acción y efecto de cooperar, es una política de ayuda económica y social en beneficio de los países, interviniendo los intereses comunes.

Lo importante de mencionar los principios radica en que son las bases fundamentales de todos los sistemas e incluso de las ciencias, teniendo además entre sus notas esenciales la evidencia, la sencillez y la utilidad. Los principios actúan como grandes hipótesis de trabajo para todo sistema político, en esto radica su gran utilidad y el propósito esencial de tratar de definir cuáles son esos principios de la revolución bolivariana, visto que los principios generan y actúan como guías para este proyecto político y dan base adquisición a la maestría en cualquier escenario nacional y, particularmente en este caso, el escenario internacional. Según Perdomo (1988), aprender a guiarse por principios, es como aprender a guiarse mirando las estrellas, no se tiene tierra a la vista, pero nunca se pierde el rumbo. Y así, podemos tener la seguridad de arribar al puerto deseado, el cual es lograr un mundo multipolar.

Cuando se analiza el Derecho Comunitario dentro del aspecto teórico sobre la Integración, se encuentra la visión de Bela Balassa (1980), el cual la configura en grados o etapas, de las cuales distingue en primer lugar las Preferencias Arancelarias, en un segundo plano la Zona de Libre Comercio, en un tercer plano la Unión Aduanera, y por último una Unión Económica o Mercado Común de todo sistema de integración. Es por ende que todos estos grados o etapas a seguir por todo sistema de integración sirven de columna vertebral, sumado a lo que el Embajador Sebastián Alegrett, exsecretario General de la Comunidad Andina, expresa:

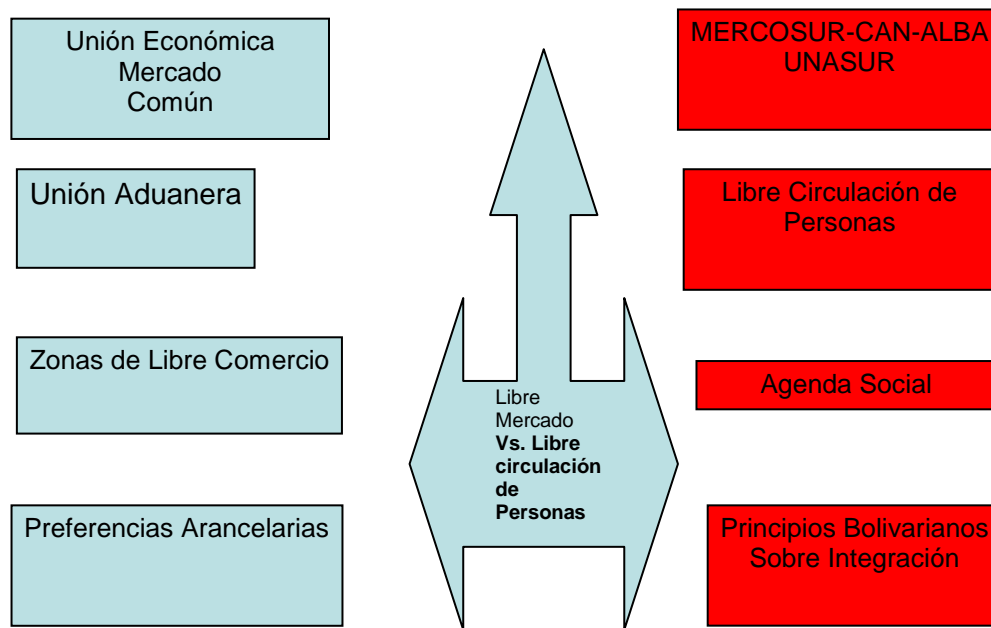
“La Integración de las Naciones es un hecho político. No hay teoría económica o ciencia natural o social de relación entre países. Las motivaciones para integrarse son muy diversas, pero siguen perteneciendo al ámbito de lo político, y es de allí que todo radique en el enfoque que los políticos quieran del proceso integrador. El estudio de las motivaciones es muy complejo y diverso, para algunos se fundamentan en las exigencias económicas, históricas, de supervivencia y afirmación de la identidad cultural, pero generalmente son enfocados por los resultados y la razón misma del proceso” (Maldonado, 1999).

En este mismo orden de ideas, el aspecto del Poder de Impulso Político en la CAN (Suárez, 2005), es el Consejo Presidencial Andino, catalogado por el Acuerdo de Cartagena, en su artículo 11 como el máximo órgano del Sistema Andino de Integración, y se encarga de definir “la política de integración subregional andina”, por lo que resulta evidente que el hecho de integrarse es un hecho netamente político.

También existe el Consejo Andino de Ministro de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina que en menor medida pueden impulsar políticamente al bloque integrador. Así pues, el poder de impulso político de la Comunidad Andina se ejecuta por regla general con actos que no tienen contenido jurídico, pero demuestran que la integración es un hecho político que conlleva una voluntad de unirse de los presidentes del bloque. El consejo Presidencial Andino, es considerado por función política, el que emite las directrices de la CAN, y es el máximo órgano que fomenta la integración.

Cabe resaltar que dentro de estos grados la libre circulación de personas está en la Unión Aduanera, prevaleciendo los bienes y servicios por encima de la libre circulación de personas, es decir, es contraria a la visión de supeditar la libre circulación de mercancías a la de personas.

Etapas de la Integración según Bela Balassa Vs. Política Exterior de la República Bolivariana de Venezuela



Nota. Cuadro elaborado por el autor (2008).

Dentro de esas propuestas Integradoras, está la Comunidad Andina, conocida por el nombre de Grupo Andino hasta abril de 1996, fecha en que su última Asamblea General cambió su denominación de Grupo por el de Comunidad, cabe resaltar que no es Comunidad Andina de Naciones, es Comunidad Andina, también conocida como CAN. Recibe un nuevo impulso bajo este nombre el sistema integrador, manteniendo los objetivos de unión arancelaria y la coordinación de las políticas económicas.

La finalidad de la Comunidad Andina es facilitar el desarrollo de los Estados miembros a través de la cooperación económica y social. La autoridad suprema de la Comunidad la constituye una Comisión, formada por un representante de cada país. La presidencia es rotatoria y varios órganos subsidiarios coordinan la política relativa a cuestiones como el comercio, la industria, el turismo, el intercambio monetario, la planificación financiera y la legislación, aunado a la situación que

implica que ser un sujeto de derecho internacional público que puede servir de conglomerado hacia la formación de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

La Comunidad Andina es el bloque de integración económico y social conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú que tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social, buscando como reto el converger la formación de UNASUR. Desde el punto de vista organizacional, el artículo cuarenta y ocho del Acuerdo de Cartagena define a la Comunidad Andina como una organización sub-regional con personalidad jurídica internacional compuesta por un lado por los cuatro Estados Soberanos y por el otro, por los órganos e instituciones que conforman el denominado "Sistema Andino de Integración". Este bloque integrador tiene carácter supranacional, la cual se puede definir como:

“La supranacionalidad es un atributo que permite a las organizaciones que la poseen disfrutar del ejercicio propio de competencias en su interés, que es el interés común de los países participantes, con independencia de los gobiernos de los Estados miembros, y con la posibilidad de adoptar decisiones que, sin necesidad de unanimidad en muchos casos, puedan ser directamente aplicables tanto en todos los Estados miembros, aunque no hayan votado a favor de esa decisión, como a todos los particulares que viven en su territorio... omissis... Esto presupone y conlleva que las organizaciones supranacionales no tienen una competencia normativa general y deben hacer uso solamente de la especificidad de las competencias atribuidas.” (Suárez, 2005)

Existe por tanto, cierta autonomía de la CAN para entrañar, ante todo, un mecanismo autónomo que jurídicamente, vincule a los Estados, con instituciones y procedimientos como lo son las Decisiones y Resoluciones para buscar el bien común, y como ya se mencionó esta íntimamente vinculadas a la voluntad política de integrarse.

Al Sistema Andino Integrador se le puede calificar actualmente como una Unión Aduanera a un Mercado Común imperfecto, lo que implica la libre

circulación de personas, bienes y servicios, situación que hace la existencia de normas y políticas que deben armonizarse, coordinarse y por último converger, en un marco de supranacionalidad. Es precisamente que por deber expreso del acuerdo de Cartagena Decisión 406 (CAN, 2006), además de lo previsto en el artículo 48 del mencionado Acuerdo, la Comunidad Andina es una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional, y con armonía a los parámetros de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que en su artículo 153 expresa:

“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña... Omissis... la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración...(Omissis)... Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Ibero América, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”, (resaltado nuestro)

En este mismo sentido los artículos 37 y 73 de la Constitución, establecen:

“Artículo 37: El Estado venezolano promoverá la celebración de tratados internacionales en materia de nacionalidad, especialmente con los Estados fronterizos y los señalados en el numeral 2 del artículo 33 de esta Constitución”.

“Artículo 73 Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, ...Omissis... Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.”

Dentro de este contexto, los conceptos como Armonización Coordinación y Convergencia se han fundado en torno a las nuevas ideas sobre la integración. La armonización:

“Se refiere al conjunto de reglas que se adoptan conjuntamente para disminuir el margen de adopción de decisiones discrecionales y alcanzar una mayor uniformidad en la estructura económica, en particular en las áreas institucionales y regulaciones económicas de largo plazo. Este es el caso de la política comercial externa, la integración de los mercados internos, leyes tributarias, políticas sectoriales, y leyes laborales entre otras acciones de ese tipo”. (Sainz, 1996)

Se pretende construir estructuras económicas armonizadas que distorsionen lo menos posible (Ibíd.). Y por tanto dentro de esas políticas se localizan las políticas migratorias, en especial las sociolaborales, que deben ser homogeneizadas para que no existan divergencias entre los países que se integran. *“Podemos decir entonces, que la armonización, es la primera etapa dentro de un plan general de consolidación de los sistemas comunitarios, en la cual se dota de instrumentos comunes de carácter supranacional, a fin de reglamentar aquellas situaciones cuya influencia será determinante para la viabilidad del proyecto económico que propugna el proceso integrador”. (Sainz, 1996).*

La coordinación por su parte *“es la segunda etapa del plan, comprende una postura política racional por parte del Estado que ingresa a la agrupación comunitaria. De un alto grado de compromiso que conlleva irremisiblemente a una cesión de soberanía que perturba por igual a todos los Estados” (Ibid).*

Toda política sea de migración o de otra índole, debe de entenderse como el mecanismo para determinar un fin o hacer determinar un hecho, circunstancia que nos llevará al cambio de una situación, que se aspira sea para bien; trayendo en todo caso un cambio, una nueva situación. Toda política migratoria, debería ser una política pública, y por ende, decisiones que toman un Estado y Gobierno, siendo este último quien la formula y la instrumenta. Una política pública tiene una

serie de pasos a seguir y cumplir, los cuales están resumidos en la llamada Agenda, que a su vez tiene distintas etapas y procesos, que hacen que todos estos niveles influyan al momento de formar una política.

El proceso de elaboración de una política migratoria, cuando se formaliza la propuesta, se debe dar en términos de la modalidad que se va a asumir, el patrón migratorio en el cual se encuadra y la intencionalidad que se le otorga a sus objetivos. Diferenciándose tres tipos de situaciones: la ideal, la real y la posible. Siendo estas situaciones los elementos que constituyen el “imaginario colectivo” que se tiene de las migraciones, a través de la percepción que se tiene sobre el fenómeno por parte de los distintos sectores de la sociedad.

La situación ideal es definida por el especialista Lelio Marmola como la planteada deseable, en función de la relación óptima entre las migraciones y la situación social, económica, cultural y política de la sociedad. La relación óptima es aquella donde se conjugan la voluntad y derechos de las personas involucradas con la voluntad y los derechos de los Estados. La situación real es la situación migratoria tal como se da, con sus causas, con sus características y sus efectos. Y por último la situación posible que es la síntesis derivada de lo ideal y real, con los límites impuestos por los elementos de gobernabilidad disponibles y los derechos del individuo, las colectividades y el Estado.

Por ello es necesario, cuando se está hablando de un proceso integrador, basarse en todas estas doctrinas, teorías, normas jurídicas e ideas para llegar al análisis y estudio de una visión acerca de cómo el país debe o no mantener y de este modo coordinar la política migratoria que tiene la Comunidad Andina, en especial respecto al pasaporte, el cual luego de atravesar todos los pasos de una política pública, debería mantenerse, por las razones que posteriormente se explicaran en el desarrollo de la tesis.

En el campo migratorio, los países andinos han decidido sumar esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea por razones de turismo, de trabajo o fines que impliquen cambio de residencia habitual. Un paso importante hacia ese objetivo fue la aprobación de la Decisión 503 (CAN, 2006) que reconoce los documentos nacionales de identificación como

único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Existen además algunas normas que regulan ciertos aspectos de la circulación de personas, como los instrumentos andinos de Migración Laboral Decisión 545 (CAN, 2006), que está reservada a los trabajadores, y de Seguridad Social Decisión 583 (CAN, 2006), plataformas legales que consideramos deben mantenerse por cuanto protegen a la persona, son pues humanistas.

Ahora bien, la Decisión 504 de crear un pasaporte andino constituye un hito en el proceso de integración andino. Su real función es la de contribuir a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países Miembros, al propio tiempo que fortalece la identificación internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común. Es, por tanto, un instrumento emblemático que refuerza la conciencia andina hacia la construcción de una auténtica comunidad de ciudades.

Dentro del marco de identificación de la normativa migratoria se ubica al pasaporte andino, que fue 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 basadas en las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI. Inicialmente los Estados miembros de la Comunidad Andina acordaron timbrar los nuevos pasaportes andinos con el nombre oficial del grupo regional en español para enero del 2005, aunque los pasaportes expedidos anteriormente seguirán siendo válidos hasta la fecha de expiración. Posteriormente, mediante la Decisión 625 (CAN, 2006), se acordó postergar la fecha hasta el 31 de diciembre de 2006. Esta sería la normativa andina a mantener, es decir, el pasaporte andino.

En este mismo orden de ideas, debemos mencionar que en principio República Bolivariana de Venezuela mantendrá su participación en organismos y acuerdos vinculados a la Comunidad Andina, dando sustento para mantener no sólo aquellas que no la trascienden, como son la Corporación Andina de Fomento

CAF, el convenio Andrés Bello en materia de educación, los de salud y sin mencionar los temas migratorios, y los comerciales que están por definirse.

Como acto soberano de La República Bolivariana de Venezuela decidió retirarse de la CAN, ratificó la política exterior liderada por el Presidente Hugo Chávez, la cual ha sido bastante consistente contra el ALCA y luego con los Tratados de Libre Comercio TLC firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos, que también negocia con Ecuador. Ésta fue la razón primordial para señalar que la CAN había muerto, aparte de todos los efectos negativos de los TLC como: la flexibilización laboral que desmejora al trabajador, nuevos fenómenos de concentración de capital, renuncia del Estado a la generación de políticas públicas, daño al desarrollo agrícola autónomo por la entrada de productos altamente subsidiados y bloqueo del desarrollo endógeno (hacia lo interno) que impulsa nuestra actual política exterior.

De manera tal que la política exterior del gobierno del Presidente Hugo Chávez ha sido muy consistente en su rechazo a los TLC con Estados Unidos y por tal motivo se retiró de la CAN, situación que resulta uniforme entre el discurso y las acciones a tomar.

Por ello, se podría mencionar que de acuerdo a los principios bolivarianos de solidaridad cooperación y complementariedad, se establece la necesidad dejar la libre circulación de personas como contrapartida al restringir el de bienes y servicios, por cuanto, lo primordial de los Tratados de Libre Comercio es la mercancía por encima de los aspectos sociales, como sería la libre circulación de personas, haciendo una integración donde las personas tienen un valor superior, al de una simple mercancía.

Por otro lado, la República Bolivariana de Venezuela es un país andino, estando en la CAN o no, siempre identificado por la Cordillera de los Andes que nace en la patagonia al sur de este continente y no por casualidad termina en el estado Lara precisamente en Carora, además que los lazos entre Cúcuta y San Antonio siempre existirán, con lo cual podemos afirmar que el aspecto geográfico, es otra circunstancia que influye para tomar en cuenta y seguir manteniendo el pasaporte andino, así como la política migratoria de la CAN.

No cabe duda que debe atenderse el hecho de que vivimos en comunidad, lo cual exige reglas de convivencia, coexistencia de libertades individuales, políticas, económicas, sociales, migratorias entre otras, donde privilegiar el derecho de una persona sobre el de la mercancía, compagina perfectamente con los principios de igualdad, justicia social, cooperación, solidaridad y complementariedad, razón por la cual se considera que el mantener el pasaporte andino beneficia a ese tipo de integración, la nueva forma de integración, que busca la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

Cabe resaltar la “Carta de Jamaica” escrita por el Libertador Simón Bolívar en septiembre de 1815, durante su exilio en El Caribe, Bolívar escribe uno de los documentos de mayor trascendencia en su vida de valiente guerrero y talentoso estadista. Ya sea por su prolífica intuición para analizar los hechos, como por su potencial profético, la “Carta de Jamaica” impresiona aún después de casi dos siglos de su creación. Durante todo el documento, aparecen claros deseos de ver consolidada una América unida. Es importante destacar que la integración vista como un concepto moderno, y convertida en mecanismos y esquemas de difícil concreción, era de carácter vital ante el adelantado razonamiento del Libertador.

El siglo XIX apenas comenzaba, y ya Bolívar comprendía que una región desarticulada, con intereses individualistas, regidos por ambiciones políticas contrarias a la unión, sería presa fácil para un gigante que, para ese entonces, todavía no se consolidaba como potencia. El Congreso de Panamá, al cual Estados Unidos no es invitado, plantea como eje de discusiones esta realidad. Era en ese momento, en que la independencia se estrenaba, que Bolívar quería que se fundieran en un solo proyecto todas estas repúblicas de origen compartido. El equilibrio y la prevención de las asimetrías que más tarde nos alcanzarían, fue la angustia que motivó al Libertador para luchar con verbo y espada por el logro de este objetivo, el cual sus ojos nunca vieron realizarse y que sigue siendo materia pendiente para los americanos del tercer milenio. Podemos afirmar que el Libertador Simón Bolívar se había adelantado a esta configuración del orden mundial.

Es pues este trabajo la expresión de la importancia del sistema integrador Andino, que constituye un orden jurídico supranacional sólo comparable con el de la Unión Europea, además la CAN constituye para la República Bolivariana de Venezuela el mercado natural donde es competitiva, la Comunidad Andina, con una seria estructura organizativa, en el sentido de sus instituciones comportan una especie de órgano supranacional como ya lo mencionamos, con un poder ejecutivo: Consejo Presidencial Andino, Secretaria permanente de la CAN, Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores, un poder legislativo: Parlamento Andino, y un poder judicial: Tribunal Andino de Justicia.

Por tanto, el tema migratorio contiene para el país y continente la consumación del sueño bolivariano de estar unidos en la “*Gran Colombia*”. Por lo que el esfuerzo de la CAN en esta materia no se puede desechar, por una decisión que tiene que ver con la firma de los Tratados de Libre Comercio con Colombia, y Perú, obviando el trabajo de cuarenta años. En este sentido, lo importante estaría en que al conocer los principios bolivarianos de integración podemos utilizarlos para sentar un precedente y permitir la supremacía de la persona por encima de los bienes y servicios y de soporte para UNASUR.

Por último, constituye un reto en el mundo actual, asumir un compromiso político para que predomine a los pueblos y en especial a la persona por encima de los bienes y servicios. Esta motivación implica el aporte para empezar a cambiar el esquema actual de supremacía de lo comercial por encima del ser humano.

CAPÍTULO IV

LA COMUNIDAD ANDINA

En el presente capítulo se caracteriza brevemente el contexto de la Comunidad Andina, así como otras instituciones relacionadas con el tema migratorio, a los fines de obtener una ubicación histórica del bloque integrador andino.

La Comunidad Andina es el bloque de integración económico y social conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, que tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. Siendo además un proceso de integración con una estructura jurídica supranacional, solo comparado a la Unión Europea a nivel mundial. Desde el punto de vista organizacional, el Artículo 48 del Acuerdo de Cartagena define a la Comunidad Andina como una organización sub-regional con personalidad jurídica internacional compuesta por un lado por los Estados Soberanos y por el otro, por los órganos e instituciones que conforman el denominado "Sistema Andino de Integración". Gráfico II



Nota: Gráfico disponible en www.comunidadandina.org

La Comunidad Andina busca el desarrollo de los países miembros sustentada en la constitución de un espacio económico ampliado y en la decisión

política, unida a la capacidad técnica, para asumir posiciones comunes en una economía internacional caracterizada por la conformación de bloques.

Ambas aspiraciones dependen en mucho de una estructura jurídica e institucional consolidada que trascendiendo la voluntad individual de sus elementos confortantes, constituya una efectiva garantía de seguridad jurídica y estabilidad en el manejo de las políticas que son objeto de la acción integradora.

El Tribunal Andino de Justicia TAJ se incorporó al Sistema en 1979 como resultado de la creciente complejidad del ordenamiento jurídico andino. El Parlamento Andino, de otro lado fue el resultado de la convicción de que la vocación democrática era esencial para la proyección futura del proceso, como el accionar de los representantes del sector empresarial y laboral no fue el esperado, más tarde éstos se dividieron en dos consejos consultivos separados, para evitar que se repitan a nivel comunitario, las confrontaciones nacionales entre ambos sectores.

La Comunidad Andina, mejor conocida anteriormente como Pacto Andino nace como institución el 26 de mayo de 1969, con cinco países sudamericanos Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, los cuales firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. Sus inicios se vieron llenos de actividad, que los empresarios para la época, tenían dudas acerca del sistema integrador andino, lo que hizo que la República Bolivariana de Venezuela se adhiriera al Acuerdo el 13 de Febrero de 1973, y no como miembro fundacional.

Una de las primeras crisis que sufre el Pacto Andino fue el 30 de octubre 1976, Chile se retiró entre otras razones del Acuerdo por considerarlo un sistema proteccionista del mercado interno, estableciendo aranceles para fomentar la sustitución de las importaciones, entre otras. La historia del Grupo Andino que hoy conocemos con el nombre de Comunidad Andina, se ha caracterizado por avances y retrocesos como ocurre con cualquier otro grupo de integración.

En la década de los setenta se formaron todos los órganos e instituciones de la Comunidad Andina, con excepción del Consejo Presidencial Andino, el cual se instituyó en 1990. Durante este período de los ochenta se implementó un

“modelo de sustitución de importaciones”, o “cerrado”, el cual protege a la industria nacional, imponiendo aranceles e impuestos a los productos que venían de países que no formaran parte del Bloque. Para la década de los ochenta este modelo proteccionista entró en crisis y, aunado al tema de la deuda externa, hizo que poco se hiciera respecto del sistema integrador andino, estancándose.

Con el consenso de Washington, el sistema integrador cambió su política proteccionista de sus mercados y se vio obligado por la receta del Fondo Monetario Internacional a permitir el libre comercio, sin estar preparado para ello. Esto se concretó en una reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), en la cual se decide abandonar el modelo proteccionista del mercado por el de libre mercado. El comercio y el mercado adquirieron prioridad, lo que se reflejó en la adopción de un Diseño Estratégico y un Plan de Trabajo, donde el tema comercial era el predominante.

Entre las medidas adoptadas en este contexto se prescindieron de los aranceles de los países miembros y formaron una zona de libre comercio en 1993, donde las mercaderías circulaban libremente así como también los servicios, especialmente de transporte en sus diferentes modalidades, esto hizo del sistema integrador un proceso sui géneris, es decir a la latinoamericana, con avances en algunos aspectos pero también con retrocesos en otros, adaptado a la realidad de cada Estado, permitiendo excepciones a países como Bolivia o Perú.

La década de los noventa, y quizás viendo los adelantos de la Comunidad Europea, la Comunidad Andina decidió a través del Protocolo de Trujillo, incorporar reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptarla a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió entre otras cosas la conducción del proceso pase a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional. Así mismo se creó la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino.

A finales de la década de los noventa, se observa que se hicieron las limitaciones del modelo abierto de integración, que si bien había permitido el

crecimiento del comercio, mantenía ajeno los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad.

Gracias al aporte de la Política Exterior de la República Bolivariana de Venezuela, para el 2003 se incorpora la vertiente social al proceso de integración, disponiéndose por mandato presidencial de la CAN (Quirama, 2003) el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social, que poco a poco se va recuperando para la integración los temas de desarrollo que estuvieron presentes en los inicios del proceso, pero que habían sido abandonados, como producto de la imposición de las recetas del Fondo Monetario Internacional, tal y como se explicó anteriormente, sin ningún interés por temas, como pobreza, desarrollo sostenible o la agenda social.

Cabe mencionar que a pesar del Plan Integral de Desarrollo Social, el cual busca *“el fomento del empleo, con el proceso de políticas de formación y capacitación en el trabajo, con el área de la seguridad social, con la temática del Plan Integrado de Desarrollo Social la cual apunta a la formulación de políticas sociales en la región; además de lo que tiene que ver con informes nacionales sobre líneas de trabajo de la creación del Observatorio Laboral Andino.* (<http://www.aporrea.org/tecno/n16344.html>). Sin Embargo, en abril de 2006, la República Bolivariana de Venezuela decidió retirarse de la CAN, producto de la firma de los Tratados de Libre Comercio lo que significó el primer paso hacia la oficialización del retiro, el cual fue soportado por el andamiaje jurídico del Acuerdo de Cartagena.

Es de resaltar que la República Bolivariana de Venezuela se retira en abril de 2006, para el 20 de septiembre de 2007, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores otorgó a Chile la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina, abriendo el camino para su reingreso.

Las dificultades en la Comunidad Andina se incrementaron gracias a la estrategia de Estados Unidos de negociar Tratados de Libre Comercio TLC bilaterales con cada país, visto que el ALCA no prosperó como medida imperialista para controlar el mercado latinoamericano. Esto ocasionó grandes diferencias entre los miembros de la Comunidad, quienes sostuvieron opiniones divergentes

respecto a cómo negociar Tratados de Libre Comercio TLC con otros países o bloques económicos. La República Bolivariana de Venezuela con Bolivia proponía que la negociación con bloques regionales o países grandes preferiblemente se hiciera en bloque, como Comunidad Andina, con el objetivo de impulsar el desarrollo y la integración regional, así como también, para proteger y fortalecer la normatividad regional, tal como ha sido mencionado anteriormente, la Comunidad Andina tiene subjetividad Internacional, es decir es un sujeto de Derechos y Deberes a nivel internacional, tenía pues competencia para ello.

Por el contrario Colombia, Perú y Ecuador para ese momento, consideraron que la negociación de TLC bilaterales con Estados Unidos no lesionaba al sistema andino de integrador sino que podía ser complementaria, aunado al tema de las grandes diferencias políticas económicas y sociales el gobierno de Colombia, por ejemplo, expresó en varias ocasiones su preocupación por el vencimiento a finales de 2006 de las preferencias arancelarias que Estados Unidos le había concedido a Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia por medio del llamado ATPDEA, sin que hubiera muchas posibilidades de conseguir su extensión en el tiempo. Lo cierto es que la Comunidad Andina en su conjunto expresamente autorizó al Perú, Ecuador y Colombia a negociar TLC con Estados Unidos. (<http://www.marcas.com.ve/index.php?2007/03/22/7-la-comunidad-andina-de-naciones-can>, 2007).

El 19 de abril de 2006, EL Presidente Hugo Chávez, señaló: "A la CAN le han clavado una estaca en el corazón y difícilmente va a salir indemne de los Tratados de Libre Comercio TLC que algunos países han firmado con Estados Unidos". (http://www.nacion.com/ln_ee/2006/marzo/15/ueconomia-la13.html).

La firma de los TLC de Estados Unidos con Perú y Colombia ocasiona que se comprometan a modificar su legislación interna en aspectos que también contemplaba la normatividad andina, relacionada con los derechos de propiedad intelectual. Cabe señalar que Perú recientemente firmó en el Senado del Congreso de Estados Unidos el TLC, a diferencia de Colombia que aún esta en veremos.

La República Bolivariana de Venezuela oficialmente denuncia el Acuerdo de Cartagena el 22 de abril de 2006, formalizando con ello su retiro de la Comunidad Andina. Según el Acuerdo de Cartagena (Artículo 153), el país que formaliza su retiro, deberá mantener las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, por un plazo de cinco 5 años. Plazo que puede ser disminuido en caso fundado por decisión de la Comisión Andina y a petición del país miembro interesado. En consecuencia, mediante la Decisión 641 de la Comunidad Andina, se aprobó el Memorando de Entendimiento suscrito entre los Países miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela, que busca adelantar los trabajos técnicos y coordinaciones necesarias luego de la “salida” del bloque integrador por esos cinco 5 años.

El ex canciller Alí Rodríguez justificó la salida de la República Bolivariana de Venezuela afirmando que el TLC traerá efectos negativos como la flexibilización laboral, desmejoras al trabajador, concentración de capital, renuncia del Estado a la generación de políticas públicas, daño al desarrollo agrícola y bloqueo al desarrollo interno que impulsa la República Bolivariana de Venezuela, contexto que no es meramente justificativo sino anti-TLC y anti-ALCA. Además de una propuesta, que es el MERCOSUR, resulta evidente que no se pone de lado la plataforma migratoria ni los adelantos en una integración más social, acorde con lo que se busca en este Trabajo de Investigación.

Es importante hacer mención que el 29 de junio de 2006, el ministro chileno de relaciones exteriores, Alejandro Foxley, realizó el anuncio de que entre las prioridades comerciales de su cartera estaba el regreso del país andino a la CAN. Existe la posibilidad de que Chile vuelva a vincularse en el futuro como miembro asociado.

El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en una reunión con sus colegas de Bolivia, Paraguay y Uruguay, celebrada el 19 de abril de 2006, anunció su salida de la CAN. Para el Presidente de la República, no tenía sentido que la República Bolivariana de Venezuela siguiera en la CAN, un organismo que sólo sirve a las élites y a las transnacionales y no “a nuestro pueblo, a los indios o a los pobres”. (<http://www.realinstitutoelcano.org->

/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+54-2006).

Por eso, Venezuela debía hacer otra cosa, ya que los países latinoamericanos conocen los fundamentos de la integración regional, pero carecen de la estrategia adecuada para implementarla. Proponiendo el Mercosur, sin renunciar al ALBA, es aquí donde se manifiesta una continuidad entre el discurso y las acciones.

Sobre Mercosur, los TLC, hay cuestiones importantes a considerar. Como la prohibición en los estatutos del Mercosur de sus miembros en negociar tratados de libre comercio de forma individual. Esto obliga al bloque integrador en hacerlo en conjunto, todos los países miembros. La República Bolivariana de Venezuela todavía no es miembro de pleno derecho del Mercosur, visto que debe armonizar su legislación a lo establecido en los distintos acuerdos del bloque, lo que si es cierto es las gestiones aceleradas para que lo sea han comenzado a dar sus frutos.

La salida de la República Bolivariana de Venezuela de la CAN fue simultánea al anuncio de una rápida incorporación al Mercosur. Sin embargo, el intento de acomodar los diferentes proyectos de integración regional en América Latina a los postulados ideológicos de la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela, sus propuestas tienen un aire fundacional. De esta manera resulta un reto crear un nuevo MERCOSUR.

Todas estas estrategias del Presidente Chávez hay que encuadrarlas en el intento de modificar el mapa geopolítico de América Latina. Para ello se inclina por lo que se ha llamado la "Cruz del Sur", que tendría un eje vertical Caracas-Buenos Aires y un eje horizontal La Paz-Brasilia. De momento ya estamos en el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR, y el posible reingreso luego de la insistencia de Ecuador y Bolivia en la CAN. Mapa I



Nota: Mapa de América, Cruz del Sur elaborada por el autor (2008)

SEGURIDAD JURÍDICA EN LA COMUNIDAD ANDINA

Las tres características esenciales de la Comunidad Andina, son la existencia de un orden jurídico andino, su supranacionalidad y la existencia de órganos comunitarios también supranacionales encargados de la administración de la justicia andina en las instancias administrativas (Secretaría General) y judicial (Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena). A ellos se puede sumar una cuarta característica y es la relativa al hecho de que las normas comunitarias abarcan un espectro cada vez más amplio de áreas de la actividad tanto económica como social.

Es esencial tener presente que las Resoluciones de la Secretaría General sólo se subordinan a las Decisiones cuando las reglamentan o se emiten en ejercicio de una atribución delegada por la Comisión o el Consejo. Por lo demás, guardan la misma jerarquía normativa que estas últimas (obviamente existe una subordinación innegable con respecto a los Tratados), precisamente porque la relación entre los órganos involucrados no es jerárquica, sino funcional.

SUPRANACIONALIDAD JURÍDICA DENTRO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Las características más distintivas de este orden jurídico andino provienen de su naturaleza supranacional. Ello hace que el derecho de la Integración en general y el derecho andino en particular, se distingan del Derecho Internacional Público clásico, así como de los derechos nacionales, con los que paradójicamente forma parte y los integra.

La supranacionalidad dentro del derecho de la integración, es la negación del "Imperium" a la manera romana, y la afirmación de la autonomía de gestión que crean los Estados que se asocian. La noción de supranacionalidad, hoy día no se entiende como la creación de un "Súper Estado" con soberanía territorial propia. La supranacionalidad a su turno se expresa en lo que la doctrina ha denominado "Aplicabilidad Directa" y "Preeminencia" y que también encontramos en el esquema de integración de la Unión Europea.

La "aplicación directa" como primera característica derivada del concepto de supranacionalidad, tiene su base legal en el artículo 2 del Tratado del Tribunal vigente y en el Protocolo de Cochabamba, modificadorio de dicho tratado, dispone que "las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión". Por su parte, el artículo 3 establece: "las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior...".

De esta manera, las leyes comunitarias no requieren de procedimientos de recepción en el ordenamiento interno de los Países Miembros, para surtir todos sus efectos. Ello presupone una adaptación previa de las respectivas constituciones de los países miembros para establecer normas constitucionales que reconozcan estas decisiones del órgano supranacional en la normativa interna y exista por ende coacción. Esta experiencia es propia de todos los países miembros de la CAN inclusive la República Bolivariana de Venezuela, tal y como lo prevé la Constitución de 1999 en su artículo 153 al expresar:

“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña... Omissis... la República podrá

atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración...”

Por tanto, las normas andinas son de obligatorio e inmediato cumplimiento por los Países Miembros en todas sus instancias, por los órganos de la Comunidad Andina y los particulares. Pues la normativa andina obliga a todos los poderes de los Estados sin distinción en todo su territorio, sin limitaciones de orden estatal, regional o municipal, que el ciudadano común adquiere obligaciones y derechos cuyo cumplimiento puede exigir tanto ante sus Tribunales nacionales, como ante las instancias administrativa judicial comunitarias.

Con respecto a la “Preeminencia”, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia la ha destacado, como segunda característica del Derecho Comunitario Andino, señalando que el mismo prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales. Así, el mismo Tribunal en la Sentencia del Proceso 3-AI-96, citando algunos autores señaló a aquella como la virtud que tiene el ordenamiento comunitario para primar sobre una norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera sea el rango de esta última. De esta manera, de presentarse un conflicto entre las normas nacionales de los Países Miembros y las normas comunitarias, estas últimas se aplican con preferencia a las primeras.

Este principio de primacía de las normas comunitarias permite que los Países Miembros no puedan alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones adquiridas en el marco del proceso de integración. Una norma andina sólo puede ser modificada por otra norma andina emitida por los correspondientes órganos comunitarios y no por los poderes legislativos de los Países Miembros. Ello por supuesto, no impide el desarrollo de una ley comunitaria a través de la legislación nacional, pero ello únicamente cuando sea necesarias para la correcta aplicación de las comunitarias.

Puede observarse que el derecho comunitario es, en efecto, un ordenamiento jurídico autónomo e independiente, con sus propias normas e instituciones comunitarias, que se aplica de forma inmediata y directa por su naturaleza, además de gozar de primacía frente al derecho nacional de los Países

Miembros. Ello, porque proviene de la voluntad de los Estados suscriptores y de los organismos creados para el efecto con marco normativo propio.

El reconocimiento y aplicación de los principios de aplicación directa y preeminencia han resultado fundamentales para el avance del proceso de integración. Hoy en día, la Comunidad Andina puede presentarse ante el mundo como una zona de libre comercio prácticamente consolidada y encaminada hacia la conformación de un mercado común, pero con el agregado de que ha rebasado el quehacer meramente comercial o económico para trascender a los campos sociales y políticos, lo que encamina a dicha Comunidad hacia la creación de un modelo propio y original.

De esta forma se garantiza la vigencia jurídico-administrativa de la integración, encargándosele a dicha institucionalidad la vigilancia no sólo el cumplimiento de la ejecución de la normativa comunitaria por parte de los Países Miembros y sujetos receptores de la misma, sino también protegiendo a éstos de los actos ilegítimos incluyendo la desviación de poder en los que pudiera incurrir ese mismo aparato institucional.

Debido a que tal derecho e institucionalidad comunitarios están constantemente sometidos al escrutinio de los cinco países miembros, tanto en sus instancias gubernamentales como por parte de la población civil, ambos deben actuar con niveles considerables de transparencia, y predictibilidad.

Por lo que podemos afirmar finalmente, la Comunidad Andina provee una efectiva estabilidad y seguridad jurídica, condiciones ambas necesarias, para el desarrollo de relaciones políticas, comerciales, sociales, culturales sin distorsiones tanto al interior del espacio económico ampliado como frente a terceros. El reto que ahora tiene la Comunidad Andina en sus manos es afianzar dicha estabilidad y seguridad jurídica y seguir incrementando sus niveles de transparencia y predictibilidad basadas en una integración mas humana en desarrollo sustentable.

Las decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina antes llamada Comisión del Acuerdo de Cartagena, entran en vigencia al momento de ser publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo, publicación ésta que recoge el ordenamiento jurídico aplicable a todos los países miembros del Pacto Andino, de

conformidad con el artículo 3 del Tratado que crea el Tribunal Andino de Justicia, ratificado por la República Bolivariana de Venezuela a través de la Ley aprobatoria de 1983.

Esto sucedió, a pesar de la reserva de la República Bolivariana de Venezuela sobre las modificaciones a la legislación nacional o de decisiones sobre materias reservadas al Poder Legislativo Nacional, que requerían la aprobación del entonces Congreso hoy Asamblea para su aplicación en el país. Esta situación que cambió en Venezuela al ratificar el Protocolo de Quito, donde se modificaba el Pacto Andino original, mediante Ley aprobatoria del Congreso en 1988, que posteriormente con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 se solventó.

En esa ratificación del Protocolo, Venezuela no hizo ninguna reserva respecto de la norma que dispone que las decisiones de la Comisión son aplicables a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo o en la fecha posterior que ellas mismas señalen. Por lo que la República Bolivariana de Venezuela aceptó un ordenamiento jurídico aplicable a todas las naciones andinas, que exceptúa la aprobación posterior de la Asamblea Nacional para entrar en vigencia, esto sucedió anterior a la Constitución Bolivariana de Venezuela que en su artículo 153 último aparte, dispone que las normas adoptadas en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente, de aplicación directa y preferente.

En este sentido, los países miembros han resuelto que para conseguir la nulidad de una Decisión, sea el Tribunal Andino de Justicia, quien tenga esa competencia, tal y como consta en el artículo 17 del Tratado que creó dicho Tribunal, aprobado por la República Bolivariana de Venezuela. Al no demandarse la nulidad de la decisión ante ese organismo, debe intentarse modificarla o derogarla mediante una petición oficial formulada ante la Comisión de la Comunidad Andina. Sugerida, eso sí, por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y el Parlamento Andino.

Cuadro I

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina:
a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;
c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,
e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

Nota: fuente Acuerdo de Cochabamba, Cuadro elaborado por el autor (2008)

Es entonces un ordenamiento jurídico complejo, aplicable en todos los países miembros de la Comunidad Andina, que decidieron por voluntad asumir las Decisiones como normas nacionales, con el propósito de fomentar su integración económica, política, social y cultural, entendiendo además que la integración es consagrada en la Constitución Bolivariana de Venezuela como valor fundamental para el desarrollo de los países.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT Y COMUNIDAD ANDINA CAN

Alcanzar acuerdos sobre el tema laboral es una tarea difícil, mas en un ámbito internacional producto de que los intereses nacionales son disímiles por lo que llegar a acuerdos sobre estos temas resulta una gran empresa, pero organismos como la Organización Internacional del Trabajo OIT, han servido de pilar para la armonización de normas y principios en materia laboral a través de los Convenios, ratificados y firmados por todos los países miembros. En un mundo, y por ende, en una subregión donde hay tantos conflictos de intereses entre trabajadores y empleadores, en el seno de la clase trabajadora, y entre objetivos de corto y de largo plazo, entre otros, se requiere la construcción de escenarios de diálogo y concertación, que no han estado presentes en las reformas laborales del pasado. La agenda entre la Organización Internacional del Trabajo y la

Comunidad Andina ha previsto cinco temas específicos a los Ministerios de Trabajo de nuestra subregión, los cuales están concentrados en:

- Los derechos fundamentales de los trabajadores; La libre circulación de trabajadores; La seguridad y salud en el trabajo; La seguridad social; y el empleo y la formación profesional.

En relación con los derechos fundamentales de los trabajadores consagrados por la OIT son: la libertad sindical, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Los compromisos comunitarios señalan en la dirección de promover la ratificación y aplicación de los Convenios incluidos por la OIT entre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptados por la 86^{ava} reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998.

El consenso sobre el alcance mínimo de la "Cláusula Social" en los acuerdos internacionales de comercio, gira en torno al postulado de que, en la medida que la liberación del comercio descansa en la libertad de negociar y contratar, el nivel "normal" o "aceptable" de protección social del trabajo serían aquellas condiciones pactadas libremente en el mercado de trabajo entre trabajadores y empleadores. Estas condiciones son, en el derecho colectivo, las referentes a la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, tal como lo establecen los convenios 87 y 98 de la OIT; y en el derecho individual a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, a que hacen referencia los convenios 29 y 105; a la abolición efectiva del trabajo infantil, contemplada en los Convenios 138 y 189; y a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, contemplada en el Convenio 111, siendo estos convenios marco los llamados fundamentales. La situación de la Comunidad Andina respecto a la ratificación de estos Convenios fundamentales es bastante satisfactoria. A continuación, se encuentra fecha de ratificación y convenios fundamentales:

Cuadro II

Convenios Fundamentales de la OIT ratificados por países de la CAN

Trabajo forzoso		Libertad sindical		Discriminación		Trabajo infantil	
<u>C. 29</u>	<u>C. 105</u>	<u>C. 87</u>	<u>C. 98</u>	<u>C. 100</u>	<u>C. 111</u>	<u>C. 138</u>	<u>C.182</u>

BOLIVIA							
-31/05/2005	11/06/1990	04/01/1965	15/11/1973	15/11/1973	31/01/1977	11/06/1997	06/06/2003
COLOMBIA							
04/03/1969	07/06/1963	16/11/1976	16/11/1976	07/06/1963	04/03/1969	02/02/2001	27/11/2000
ECUADOR							
06/07/1954	05/02/1962	29/05/1967	28/05/1959	11/03/1957	10/07/1962	19/09/2000	19/09/2000
PERÚ							
01/02/1960	06/12/1960	02/03/1960	13/03/1964	01/02/1960	10/08/1970	13/11/2002	10/01/2002
VENEZUELA							
20/11/1944	16/11/1964	20/09/1982	19/12/1968	10/08/1982	03/06/1971	15/07/1987	25/10/2006

Nota: fuente Organización Internacional del Trabajo OIT disponible en www.ilo.org , elaborado por el autor (2008)

Ahora bien, la Organización Internacional del Trabajo, tiene dos convenios internacionales referidos al estudio de esta tesis, el Convenio 97 (Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949) (Nota: Fecha de entrada en vigor: 22/01/1952.) y el convenio 143 (Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Nota: Fecha de entrada en vigor: 09/12/1978.), siendo Venezuela el único país en ratificarlo, pero en relación al convenio 97 sólo Ecuador y Venezuela han ratificado estos convenios, hecho éste que no implica que en otras materias, como los Convenios Fundamentales, considerados Derechos Humanos, sirvan a modo de normas programáticas para armonizar las condiciones laborales por lo menos en estas áreas dentro de la Comunidad Andina.

Frente a esta situación, la tarea que queda por delante es la aplicación efectiva de los Convenios ya ratificados por los países miembros de la CAN. Esto implica reglamentar adecuadamente su aplicación, mejorar significativamente la capacidad de vigilancia y control de los Ministerios de Trabajo, y diseñar mecanismos eficaces de seguimiento del cumplimiento de estas normas en el país.

CAPÍTULO V

IDENTIFICACIÓN DE LA NORMATIVA MIGRATORIA ANDINA.

En el presente capítulo se esboza la plataforma Legal Migratoria de la CAN, como lo son las Decisiones, con el objeto de precisarlas además de indicar brevemente su relación con la Política de Integración de la República Bolivariana de Venezuela.

LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES. Decisión 116

En relación a la libre circulación de los trabajadores, la Decisión 116 adoptó el Instrumento Andino de Migración Laboral para facilitar el traslado de trabajadores nacionales al territorio de otro país miembro, atendiendo a la siguiente clasificación:

“Trabajador que posee una formación profesional o experiencia técnica para desempeñar una labor determinada-, fronterizos - calificado o no, y que viva cerca de la frontera de un País Miembro que, manteniendo su habitación y familia en el país de emigración, se traslade habitual y continuamente a la región fronteriza de otro País Miembro.-o temporales - trabajador, calificado o no, que se traslada a otro País Miembro a ejecutar labores estacionales o de temporada o en otra actividad económica de corta duración”.

Contemplando la creación de oficinas de migración laboral, en este sentido el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social, tiene una Dirección de Migraciones Laborales, que cumple con los parámetros de esta Decisión.

La aprobación en junio de 1998 de la Decisión 439 sobre Principios y Normas para la Liberación del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina, le dio una renovada importancia a la revisión y actualización de la Decisión 116, en razón de la apertura del mercado de servicios, que implicó un significativo crecimiento de la movilidad laboral entre los países de la CAN.

Ya este proceso de revisión se ha iniciado en la Comunidad Andina, con la reciente creación de un grupo de alto nivel sobre migraciones que está estudiando

los problemas. Temas como la creación de un pasaporte único, la revisión de los criterios de proporcionalidad entre nacionales y extranjeros en las legislaciones nacionales, otras limitaciones impuestas a las empresas para la contratación de extranjeros y medidas para facilitar la búsqueda de trabajo en otros países signatarios, deben ser materia de discusión, aun cuando el pasaporte andino y el reconocimiento de los documentos nacionales de identificación sean una realidad hoy día.

El tema de la seguridad y salud en el trabajo, que se refiere a la prevención y cubrimiento de los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales en la Comunidad Andina, adquiere una renovada importancia frente al posible incremento de las migraciones laborales en la subregión, tema sobre el cual ya existe un corto señalamiento en la Decisión 113.

En relación a la seguridad social, la Comunidad Andina cuenta con un instrumento poderoso, la Decisión 113 o "Instrumento Andino de Seguridad Social", que se comprometió a brindar a los ciudadanos de otros países miembros un trato igual que a los nacionales en las ramas de salud, pensiones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La Decisión 148 reglamentó dicho instrumento, señalando los trámites y requisitos que deben cumplir los empleados migrantes para que les sean reconocidas las prestaciones respectivas, así como los procedimientos para la subrogación de derechos, pago de prestaciones, reembolsos y transferencias monetarias entre las instituciones de Seguridad Social al interior de la Comunidad Andina.

La libre circulación de trabajadores y el respeto a sus derechos fundamentales implica generar los instrumentos de política social a nivel comunitario que garanticen una adecuada protección en materia de pensiones. En particular, el problema más importante a este respecto es generar procedimientos eficaces para validar el tiempo cotizado por un afiliado que se desplaza a trabajar en otro país miembro, para acumularlo a su cuenta personal en el momento de reconocer las prestaciones de invalidez, vejez y sobre vivencia.

Volviendo al tema del empleo, es importante que se tome conciencia de la etapa de desarrollo de los países de la CAN, una posibilidad de garantizar los

puestos de trabajo en el largo plazo, y conseguir efectivamente índices razonables de estabilidad en el empleo, pudiese ser garantizando la permanencia de las empresas, cooperativas y otros medios de producción en el mercado, lográndose sólo en la medida en que sean competitivas. Uno de los componentes principales de esa competitividad son los costos de producción, el otro es la productividad de los factores que intervienen.

El tener al ser humano con un oficio o profesión es uno de los componentes más importantes de la productividad laboral de la Comunidad Andina. Personas capacitadas en cualquier arte u oficio requiere la subregión Andina y exige de un sistema educativo que asegure una alta calidad y pertinencia desde los niveles de educación básica y media, donde se sientan las bases para la formación de las competencias intelectuales, comunicativas, técnicas y tecnológicas del nuevo trabajador que demanda la sociedad moderna. Estas competencias generales determinan la capacidad futura para el aprendizaje complejo, la recalificación y la actualización continuas tal y como se concluyó en el acta final de la reunión de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina.

Es por tanto, la Decisión 116 sobre la circulación de trabajadores, una Decisión que no trasgrede a los de los principios de la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela al permitir la libre circulación de personas, en este caso trabajadores que buscan progreso y bienestar, mas cuando en la Carta Magna de 1999 rige este aspecto migratorio, presentándose en ella al país como receptor de migraciones, tolerante y abierto a compartir esta tierra de gracia, en especial con los países latinoamericanos. Concatenado a su vez con lo previsto en el artículo 37 eiusdem donde se promueve la celebración de tratados de internacionales en materia de nacionalidad especialmente con los estados fronterizos, pues se evidencia que esta Decisión 116 de la CAN respecto de la libre circulación de trabajadores es acorde con la política exterior que se plantea.

CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Los países andinos han decidido sumar esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea cuando lo hagan por

razones de turismo, de trabajo o fines que impliquen cambio de residencia habitual tal y como lo previó con la aprobación, en junio del 2001, de la Decisión 503 la cual reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Esta Decisión prevé una excepción: si al entrar en vigencia – enero del 2002- un país miembro de la Comunidad Andina exige el visado consular a los turistas nacionales de cualquiera de las otras naciones de la subregión, este requisito "*será eliminado a más tardar el 31 de diciembre del 2004*", es decir, que se suprime mediante esta decisión el requisito de visado entre los ciudadanos miembros de la comunidad. Existen además, desde la década del setenta, algunas normas que regulan ciertos aspectos de la circulación de personas, como los instrumentos andinos de Migración Laboral Decisión 116, que está reservada a los trabajadores, y de Seguridad Social Decisión 113, las cuales serán analizadas más adelante.

Por mandato del Consejo Presidencial Andino y a cargo de los Ministros de Trabajo, hoy día se trabaja en la actualización del instrumento de Migración Laboral, siguiendo los lineamientos aprobados por representantes de los países miembros en abril del 2001. En la perspectiva de la conformación del Mercado Común, los países andinos tienen previsto otra serie de acciones destinadas a crear las condiciones necesarias para la libre movilización de turistas en la subregión, como la simplificación y reducción de formalidades policiales y aduaneras, la adopción de medidas para la generación de seguridad y confianza mutua, entre otras. (<http://www.comunidadandina.org/exterio/migraciones.htm>, 2007).

Igualmente, con el propósito de que los profesionales y técnicos puedan prestar servicios en cualquiera de los países de la subregión, en la agenda de trabajo de la CAN figura la aprobación de una norma comunitaria que permita el reconocimiento de títulos académicos y de las exigencias nacionales, además de diplomas de calificación profesional, tal y como lo establece la política de cooperación de la Comunidad Andina respecto de las Migraciones. Con ese

objetivo se han celebrado dos reuniones de expertos en el tema, cuyas recomendaciones servirán de base para elaborar el proyecto respectivo. Todo esto será complementado con el establecimiento de mecanismos que faciliten la residencia y permitan responder a las ofertas de trabajo en la subregión y con normas comunes en materia laboral, previsión social, salud y seguridad en el trabajo. (<http://www.automotriz.net/articulos/circulacion-turistas-libre.html> 2007)

Especial mención, merece la Decisión 603, que establece la participación de la República Bolivariana de Venezuela en la Decisión 503, referida esta última a la eliminación del requisito de visado consular a los turistas nacionales de cualquiera de los otros Países Miembros de la Comunidad Andina, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria única de la Decisión 503. La República Bolivariana de Venezuela presentó a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores una propuesta sobre su participación en la mencionada Decisión en diciembre de 2004, en razón de que la libre circulación por los territorios de la Subregión Andina, de conformidad con las normas migratorias internas, es un derecho de los nacionales andinos, a fin de consolidar progresivamente la identidad andina, asimismo, Venezuela extinguirá el visado consular para turistas de los nacionales de la Comunidad Andina.

En este sentido, se hace necesario armonizar progresivamente las disposiciones relativas a la identificación de las personas dentro de Comunidad Andina, para facilitar la adopción de medidas tendientes a permitir la libre circulación de personas. La Comunidad Andina decidió que a partir del 1 de enero de 2005 tal como lo dispone la Decisión 503, se elimina el requisito de visa para los turistas nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina que ingresen por vía aérea, a través de los aeropuertos internacionales de la República Bolivariana de Venezuela. Permitiendo que los Miembros de la Comunidad Andina puedan permanecer en territorio venezolano, en condición de turistas, hasta por noventa (90) días, no prorrogables. Sin más requisitos que los siguientes:

- 1) Pasaporte válido por más de seis meses;
- 2) Boleto aéreo de ida y vuelta; y,

3) Constancia de reservación de Hotel donde se hospedará o en su defecto carta de invitación notariada, que contenga datos de la persona que hace la invitación, su dirección y teléfono.

Cabe destacar que vista la salida de Venezuela del sistema integrador andino, la Decisión 503, prevé además que los Países Miembros, con el apoyo del Comité Andino de Autoridades de Migración, procederán a realizar un análisis que permita establecer las condiciones para que, en el menor plazo posible, se elimine el requisito de visa a los turistas procedentes de los Países Miembros que ingresen a la República Bolivariana de Venezuela, vía terrestre, por una frontera de un País Miembro de la Comunidad Andina.

Todas estas decisiones representan la medula de sobreponer a la persona por encima de la mercancía, al permitir la libre circulación de las personas nos encontramos rompiendo los paradigmas de los esquemas tradicionales de integración, como el de Bela Balassa (1980), por cuanto que lo prioritario debe ser lo humano, la persona, que goza del derecho humano de migrar, moverse, buscar, experimentar, aventurarse, aunado a la circunstancia que son andinos y por tanto hermanos.

CONVENIO “SIMÓN RODRÍGUEZ” DE INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL

Este convenio fue suscrito en el marco de la Segunda Conferencia de Ministros del Trabajo de los Países Miembros del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), el 26 de octubre de 1973. Teniendo por objeto adoptar estrategias y planes de acción que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales, tendientes al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo de los Países del Grupo Andino.

Se tomaron en cuenta varios aspectos prioritarios, uno de ellos fue el relativo al ámbito de las migraciones: el “establecimiento de un régimen que facilite la movilidad de mano de obra en la Subregión” (Convenio Simón Rodríguez 2001). Los otros aspectos en forma inherente se relacionan con las migraciones laborales de la región, como por ejemplo, preocuparse por la armonización de las normas

jurídicas laborales y de seguridad social, que son la esencia de la libre circulación de personas, no solo con fines turísticos sino con fines de trabajar en cualquier país miembro.

Las propuestas para tratar el Aspecto Migratorio del Convenio Simón Rodríguez, se pueden resumir en de la siguiente manera (Convenio Simón Rodríguez 2001): I - Procurar la adopción de normas básicas sobre protección de los trabajadores migrantes. II - Efectuar reuniones técnicas para tratar especialmente los problemas relativos a la migración laboral andina y a la planificación de los recursos humanos y del empleo, a la formación profesional, seguridad social y otros aspectos socio-laborales.

PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO EN EL NUEVO CONVENIO SIMÓN RODRÍGUEZ. REFORMA DEL CONVENIO SIMÓN RODRÍGUEZ.

En cumplimiento de la Directriz 38 del XI Consejo Presidencial Andino, los Ministros, Viceministros y Expertos del Trabajo de la Comunidad Andina han realizado una serie de reuniones técnicas a lo largo de 1999, con la finalidad de discutir el texto del Proyecto de Protocolo Modificadorio del Convenio Simón Rodríguez, que será presentado próximamente a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y del XII Consejo Presidencial Andino.

En la Opinión 004, emitida por este Consejo Consultivo ante la Secretaría General de la Comunidad Andina en mayo de 1999, se señala la importancia de transformar el Convenio Simón Rodríguez (Opinión 004, 2000). en un espacio de activa participación de la sociedad civil andina, como mecanismo que contribuya a la discusión y propuesta de soluciones concretas a los acuciantes problemas sociales que comparten los países andinos.

En tal sentido, el Consejo Consultivo Laboral Andino ha participado en todas las reuniones técnicas organizadas por los Ministerios de Trabajo de la subregión para presentar sus puntos de vista en torno a la modificación del

Convenio Simón Rodríguez y ha señalado la necesidad de brindar una participación amplia a ambos Consejos Consultivos dentro de la nueva estructura institucional que tendrá dicho Convenio.

El Consejo Consultivo Laboral Andino apoya totalmente la iniciativa presentada por la Secretaría General de la Comunidad Andina en el sentido que el nuevo Convenio Simón Rodríguez debe garantizar una participación tripartita paritaria en sus deliberaciones para los tres sectores directamente involucrados en la temática sociolaboral dentro de la subregión. Es decir, la Conferencia, futuro órgano máximo de dicho Convenio, debe contar con la presencia de los cinco Ministros de Trabajo, de cinco delegados del Consejo Consultivo Empresarial Andino (representados por su Presidente y sus cuatro Coordinadores de los Capítulos Nacionales) y de cinco delegados del Consejo Consultivo Laboral Andino (representados por su Presidente y sus cuatro Coordinadores de los Capítulos Nacionales). (Reunión de Lima de 2001 del Consejo Laboral Andino) En consecuencia, el Consejo Consultivo Laboral Andino plantea en esa misma Reunión:

“Es fundamental asegurar una adecuada participación tripartita paritaria al interior del nuevo Convenio Simón Rodríguez, como mecanismo idóneo que le permita consolidarse como el máximo Foro de Debate y Participación para los temas sociolaborales al interior de la Comunidad Andina. Por tal razón, considera necesario llamar la atención de los demás órganos del Sistema Andino de Integración, especialmente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a fin de preservar la propuesta técnica que originalmente la Secretaría General de la Comunidad Andina ha formulado sobre el particular. Maldonado” (1999)

El Protocolo Adicional del Convenio Simón Rodríguez, que elevó este instrumento a la categoría de Organismo Internacional, con el objeto de promover más eficazmente la integración socio-laboral de la Comunidad Andina. A partir de 1995, recibió un nuevo impulso de los presidentes de los países signatarios, quienes en la Reunión Presidencial de Quito le propusieron un nuevo diseño estratégico de cara al siglo XXI, que se concretó en marzo de 1996 en el Acta del

VIII Consejo Presidencial Andino reunido en Trujillo, con el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Sub-regional Andino y la creación de la Comunidad Andina y del Sistema Andino de Integración. En esta reunión los presidentes resaltaron la importancia de actualizar los objetivos y reforzar el funcionamiento de los convenios sociales que hacen parte integral del sistema comunitario, entre los que se incluye el Convenio Simón Rodríguez.

Las decisiones adoptadas por las diferentes cumbres presidenciales andinas, en especial las relacionadas con la profundización y consolidación de un mercado común que supone la libre circulación de todos los factores de producción y los propósitos del Sistema Andino de Integración que señalan la importancia de fortalecer los convenios sociales, entre los que se encuentra el Convenio Simón Rodríguez, para cubrir el ámbito de la dimensión socio-laboral del proceso de integración.

El mandato del X Consejo Presidencial Andino reunido en Guayaquil en abril de 1998, recomendó a los ministros de trabajo de la Comunidad Andina evaluar la situación actual del Convenio Simón Rodríguez y definir un Plan de Acción para el corto y mediano plazo, en que se recoja el espíritu del nuevo diseño estratégico de la Comunidad, mediante el desarrollo de una agenda socio-laboral que incluya, entre otros, los temas de los derechos fundamentales de los trabajadores, la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, el empleo y la formación profesional y la libre circulación de trabajadores.

El tema de la integración socio-laboral, esta vinculado al desarrollo económico, la cual es una condición necesaria pero no suficiente para superar el problema de la pobreza, tal y como establecieron en la Declaración de Cartagena de Indias de los Ministros de Trabajo de los países Miembros del Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-Laboral, reunidos en Cartagena de Indias los días 20, 21 y 22 de mayo de 1.999, lo siguiente:

“Es igualmente importante que este crecimiento sea capaz de generar suficiente empleo productivo y que las ganancias de productividad se traduzcan en mayores salarios para los trabajadores involucrados, de tal manera que se facilite la distribución de los beneficios del desarrollo entre los distintos

estratos de la población". (Declaración de Cartagena de Indias-mayo, 1999)

Así mismo, en el orden de ideas que se plantearon en la Declaración comentada, el proceso integrador subregional, luce al parecer que abre posibilidades de acelerar el crecimiento económico, incrementar la creación de empleo y reducir la pobreza. Sin embargo, nada garantiza estos resultados, ni que esto vaya a resultar en una mayor justicia social, que quizás sea el punto álgido de la integración que la República Bolivariana de Venezuela busca.

La declaración universal de los derechos fundamentales del trabajo consagrados por la Organización Internacional del Trabajo OIT por otro lado, asegura que los países puedan lograr estos estándares mínimos de condiciones de trabajo sin temor a quedar en desventaja en los mercados internacionales, por el aumento en los costos laborales.

En todos los países andinos, la legislación laboral tiene sus raíces en el derecho laboral clásico, a su vez basados en el derecho laboral mexicano y chileno, que se fundamentan en dos pilares fundamentales: la estabilidad laboral y la protección del trabajador ante su escaso poder de negociación frente al patrono (De la Cueva,2003). El objetivo central de esta legislación ha sido la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores ocupados. El tema de la creación de nuevos empleos es ajeno a esta tradición filosófica, que tienden a flexibilizar el Derecho del Trabajo, en búsqueda de empleo más no de protección del empleo.

Este es el gran reto para la Comunidad Andina, y para cualquier sistema integrador, y es quizás el dilema entre una visión humanista y otra capitalista, por lo que se debe buscar una legislación laboral que garantice los derechos fundamentales de los trabajadores a través de mecanismos realmente eficaces para lograr la estabilidad en el trabajo y el equilibrio de poder entre las partes.

Resulta pertinente comentar respecto al Derecho Laboral Comparado, que en los últimos años dos de los países andinos, Colombia y Perú, han realizado reformas laborales orientadas a facilitar la creación de nuevos empleos, sin la protección del trabajador, sólo con el propósito de generar empleos, con resultados disímiles, porque fueron diferentes sus contenidos y han sido diferentes

sus ritmos de crecimiento económico. No por casualidad estos países son quienes han firmado los Tratados de Libre Comercio TLC con los Estados Unidos, siendo estos países quienes han pretendido flexibilizar el trabajo al no garantizar la estabilidad en el empleo, pero si crearlo. Por su parte, Bolivia, que opera en un entorno de relativa protección a su producción, ha podido funcionar con su legislación laboral tradicional con niveles muy bajos de desempleo abierto.

En la República Bolivariana de Venezuela, la legislación garantiza el derecho a la estabilidad y la protección del trabajador, en un contexto de país petrolero donde la Convención Colectiva de Trabajo de Petróleos de Venezuela brinda la pauta en derechos laborales.

En el resto de América, como Chile, por ejemplo, se realizó una reforma laboral sustantiva en la década del ochenta, flexibilizando al crear empleo de manera precaria perjudicando así la estabilidad y la protección del trabajador; Argentina, Guatemala y Panamá lo han hecho en los noventas, y ha provocado efectos reversibles, por cuanto han buscado un equilibrio entre la estabilidad y el crear empleos. De otra forma lo ha hecho Venezuela, con Empresas Comunitarias y Cooperativas, que aún así escapan del objeto del Derecho del Trabajo, es decir, no son competencia de este derecho de manera directa, quizás por que es un derecho netamente capitalista, por cuanto, está estructurado para discriminar a favor del trabajador frente al patrono, y al no existir éste su aplicabilidad es limitada. El resto de la región continúa teniendo una legislación laboral clásica de corte proteccionista.

Los temas de discusión para incorporar el derecho al trabajo y facilitar la creación de nuevos empleos en la legislación laboral son diversos, y dependen de la situación que vive cada país, llevando a temas tan difíciles de definir como la dignidad. Un grupo de temas tiene que ver con las normas laborales asociadas con los costos laborales corrientes, tales como los recargos salariales por trabajo en horarios nocturnos, dominicales o festivos, y las contribuciones parafiscales sobre las nóminas de las empresas para construir una red de seguridad y beneficios sociales. Otro hace referencia a los costos de despido, como las indemnizaciones, las cláusulas de reintegro por despido sin justa causa y el

carácter muy restrictivo de las justas causas de despido. Un tercero tiene relación con las inflexibilidades para contratar trabajadores de tiempo parcial, trabajadores temporales o con jornadas de trabajo flexibles, que limita el acceso al trabajo a muchas personas que tienen estas preferencias.

Reactivar el Convenio Simón Rodríguez en este momento no es sólo conveniente, para darle a los grupos sociales más desfavorecidos la oportunidad de compartir los beneficios del desarrollo económico, sino oportuno, dadas las fuertes presiones de todo tipo que están experimentando los mercados de trabajo de la subregión para contribuir a elevar la productividad y la competitividad de la producción doméstica. Es responsabilidad de los Estados firmantes del Convenio garantizar que esto se logre sin desmedro de los derechos fundamentales de los trabajadores, (Declaración de Cartagena de Indias de los Ministros de Trabajo de los países Miembros del Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio - Laboral, reunidos en Cartagena de Indias los días 20, 21 y 22 de mayo de 1.999).

En concreto se trata de un convenio netamente de carácter social, que coadyuva a la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela, este convenio representa un pilar para la integración que se busca por cuanto, trata los temas sociolaborales de la CAN, y se enmarca dentro de la agenda social, la cooperación entre los países que integran el bloque andino.

TARJETA ANDINA DE MIGRACIÓN TAM

La Tarjeta Andina de Migración TAM tiene su basamento legal en los artículos 3, 86 y 108 del Acuerdo de Cartagena, y es el producto de la Propuesta 289/Rev.1 de la Junta, vista la necesidad indispensable de facilitar y simplificar el control del movimiento de personas que ingresan y salen de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, con el fin de favorecer el proceso de integración andina y fomentar el turismo, buscando armonizar el formato e información contenido en los documentos de control migratorio que son utilizados por los Países Miembros.

Se partió de la idea de que el documento de control migratorio constituye un medio eficaz de recolección de información para la elaboración de estadísticas,

relacionada con el movimiento de personas, (Maldonado, 1999). El procesamiento de dicha información permite a las autoridades de migración, transporte y turismo tener acceso a los datos necesarios para conocer, con detalle, las características de los flujos de personas y actividades que se desarrollan en la subregión, además de realizar un intercambio más eficiente de datos relativos al ingreso y salida de personas del territorio de cada uno de los Países Miembros.

Para 1996 los Comités Andinos de Autoridades de Migración CAAM y de Turismo CAATUR recomendaron el establecimiento y utilización de una Tarjeta Andina de Migración, cuyo contenido y formato homologado sea obligatorio y válido para todos los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena.

La Tarjeta Andina de Migración TAM, 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 de la CAN, ya sea por sus propios medios o utilizando cualquier forma de transporte. Su uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias, así como en los convenios bilaterales vigentes. Los Países Miembros de la CAN son los responsables de la distribución de la Tarjeta Andina de Migración en sus respectivos territorios, conforme a las normas nacionales o comunitarias vigentes. La Tarjeta Andina de Migración sustituye a las anteriores tarjetas de control migratorio y estadístico, utilizadas por los Países Miembros.

La Tarjeta Andina de Migración TAM, no llegó a aplicarse en la totalidad de los países miembros, existiendo, por ende algunas excepciones que permitieron su utilización en algunas zonas fronterizas. Lamentablemente, por falta de un suficiente respaldo de los Estados miembros, no se ha desarrollado como se esperaba. Pero sirve como medio de identificación de orden, que no escapa a ser un instrumento integrador que no vulnera a la Integración que busca la República Bolivariana de Venezuela, además de sustentar el pasaporte.

INSTRUMENTO ANDINO DE MIGRACIÓN LABORAL Decisión 116

Este instrumento busca que los Países Miembros de la Comunidad Andina, no obstaculicen la entrada o salida de trabajadores migrantes contratados conforme a sus condiciones y a las leyes migratorias del país de inmigración. Además permite que los Países Miembros puedan, mediante acuerdos bilaterales, estipular disposiciones tendientes a la solución de problemas especiales no contemplados en él. En este sentido, se obligan a comunicar dichos acuerdos a la Conferencia de Ministros de Trabajo y a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

En ningún caso pueden estipularse acuerdos contrarios o condiciones inferiores a las establecidas en el presente Instrumento. Los Países Miembros podrán poner en conocimiento de la Conferencia de Ministros de Trabajo de los países del Grupo Andino el incumplimiento de las disposiciones del mismo.

Cabe mencionar que, la Decisión 116 dispone que las oficinas de migración laboral y procedimiento tienen las siguientes funciones para la contratación de trabajadores migrantes, las cuales se enuncian a continuación:

- a) Ejecutar la política migratoria laboral de su respectivo país, en coordinación con los otros organismos del Estado;
- b) Controlar y vigilar las actividades laborales de todos los trabajadores migrantes y la relación de éstos con sus empleadores. Al efecto, los Países Miembros adoptarán las normas y procedimientos legales pertinentes;
- c) Determinar la necesidad o conveniencia, de acuerdo con la legislación nacional, de contratar trabajadores migrantes, así como velar porque las ofertas y el contrato mismo cumplan los requisitos de esa legislación y del presente Instrumento;
- d) Participar, en la forma establecida en este Instrumento, en las negociaciones, contratación, colocación efectiva y protección de los trabajadores migrantes fronterizos y temporales, con el fin de evitar, en forma especial, la injerencia de intermediarios u otras personas entre el empleador y el trabajador y los consiguientes perjuicios a los trabajadores migrantes;

- e) Informar permanentemente a los trabajadores, por los medios más adecuados de los requerimientos de mano de obra que recibe de las otras Oficinas de Migración Laboral de los demás Países Miembros; y
- f) Las demás funciones señaladas en este Instrumento.

Podemos señalar que las Reglas para la contratación de trabajadores migrantes dentro de la Comunidad Andina son:

- a) La Oficina del país de inmigración se dirigirá a las Oficinas de los otros Países Miembros precisando, en la correspondiente comunicación, los siguientes datos:

- i) Número de trabajadores solicitados, calificaciones profesionales requeridas, duración prevista del trabajo, salario, horarios de trabajo, posibilidad de alojamiento y manutención con sus costos aproximados, forma, seguro y condiciones de viaje y repatriación y cualquier otra característica del trabajo o de las prestaciones que se ofrezcan. Los gastos y riesgos de movilización del trabajador migrante, tanto de ida como de regreso, estarán a cargo del empleador.

- ii) Proyecto del contrato ofrecido.

- iii) Plazo para la recepción de solicitudes de trabajo.

- iv) Breve descripción de las condiciones de trabajo existentes en el país de inmigración, especificando las deducciones por concepto de impuestos y cotizaciones al Seguro Social, así como los servicios que éste presta.

- v) Tipo de visa o autorización de permanencia que le podría ser concedida al migrante y su familia, de conformidad con las disposiciones nacionales correspondientes. La familia tendrá el mismo tipo de visa que se otorga al trabajador migrante.

- b) Las oficinas requeridas, dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles, contestarán si están o no en posibilidades de atenderla, acompañando, en caso afirmativo, los informes de los trabajadores interesados que deberán contener lo requerido por el país solicitante.

- c) La oficina solicitante podrá comprobar si los informes y datos de los posibles migrantes son exactos, especialmente en lo relativo a calificación o experiencia profesional y estado de salud. Los gastos ocasionados por estas verificaciones serán sufragados por la oficina solicitante.

- d) La oficina solicitante, dentro de un plazo no mayor de treinta días, comunicará a las oficinas requeridas la aceptación o no de las ofertas de

trabajo que haya recibido. En caso de aceptación, acompañará debidamente firmado por el empleador interesado, el correspondiente contrato. La oficina del país de inmigración controlará, bajo su responsabilidad, que el contrato se ajuste a las condiciones contenidas en la oferta de trabajo o a las acordadas por las partes, con conocimiento de las oficinas que intervienen, para los efectos del artículo 7, literales c) y d), así como a la legislación laboral de su propio país y a este Instrumento.

e) En relación con los trabajadores migrantes, las Oficinas de Migración Laboral podrán utilizar la asistencia y estructura existentes de los organismos internacionales competentes.

El trabajador migrante debe presentarse a su llegada a la Oficina de Migración Laboral o la dependencia más próxima del país de inmigración para efectos de control o para trámites de obtención de visas. La oficina, por su parte, facilita al trabajador migrante su incorporación al trabajo y toda información relacionada a su incorporación al medio en que éste se desarrolle.

Las Oficinas de Migración Laboral de los Países Miembros, brindan facilidades administrativas a los trabajadores migrantes y a sus familias, durante el viaje de ida y regreso. En razón de sexo, raza, religión o nacionalidad, los trabajadores migrantes tendrán idénticos derechos laborales que los trabajadores del país de inmigración, inclusive los alcanzados en convenios colectivos, y recibirán igualdad de trato en lo relativo al ejercicio de los derechos sindicales, con sujeción a la legislación nacional del país de inmigración.

El trabajador migrante y su familia tendrán los mismos derechos que los nacionales en lo que respecta a educación, vivienda, salud y seguridad social. Los hijos menores del trabajador migrante tendrán derecho al trabajo cuando cumplan la edad laboral prevista por la legislación del país de inmigración.

Se conceden facilidades a los trabajadores migrantes para el envío a su país de origen de parte de los fondos provenientes de su trabajo, asimismo podrán llevar consigo los efectos personales adquiridos con el fruto de su trabajo, previa observancia de las disposiciones legales pertinentes.

Los trabajadores migrantes calificados estarán obligados a colaborar en labores de formación profesional, mediante remuneración, cuando así lo requieran los organismos competentes del país de inmigración y, sin remuneración adicional, con sus homólogos en el lugar de trabajo. A la terminación del contrato todo trabajador migrante deberá someterse a un examen médico, cuyos resultados serán puestos en conocimiento de las Oficinas de Migración Laboral de los países de inmigración y de emigración.

Estas disposiciones son aplicables a los trabajadores migrantes indocumentados, teniendo las Oficinas de Migración Laboral que establecer dependencias en las zonas que se consideren de concentración de ese tipo de migrantes. Estas dependencias servirán como centros de información y documentación laboral y tramitarán, en coordinación con los servicios migratorios y ante las autoridades correspondientes, la obtención de la documentación necesaria.

Asimismo, los Países Miembros adoptarán provisiones tendientes a facilitar la regularización de la situación de los indocumentados que prueben haber ingresado antes de que este Instrumento entre en vigencia. El país de inmigración tiene el derecho a negar la autorización de permanencia del indocumentado y de disponer su salida en un plazo perentorio, garantizando que lo sea en condiciones compatibles con la seguridad y dignidad del trabajador y, dado el caso, de la familia. En todo momento se dará aviso previo a la misión consular del país del trabajador inmigrante.

Busca entonces este Instrumento, a través de todo su articulado, proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes de la región. Además, clasifica a estos trabajadores migrantes en: calificados, fronterizos y temporales. Establece también una serie de requisitos específicos para contratarlos (a excepción de los indocumentados), siendo la característica principal de ellos el que medie un contrato de trabajo. Igualmente señala obligaciones y beneficios determinados para cada una de estas categorías de trabajadores.

Se consagra pues que los trabajadores migrantes tienen idénticos derechos laborales que los trabajadores del país de inmigración, al ejercicio de sus

derechos sindicales, de conformidad con la legislación del país receptor; de tener facilidades para el envío a su país de origen parte de los fondos provenientes de su trabajo.

Mención aparte hace la Decisión 116 de los indocumentados, reconociendo sus derechos laborales; e instando para que puedan tramitar la documentación necesaria. Del mismo modo, se acuerda procurar que, en atención de las necesidades de inmigración laboral de cada país, se recurrirá a los centros de mano de obra del Área Andina.

Esta legislación, es un conjunto de normas que desarrollan los preceptos instituidos en estas decisiones, resulta completa en el sentido que abarca los aspectos indispensables que se abordan dentro de la esfera laboral: celebración de un contrato de trabajo, igualdad de derechos laborales, ejercicio de actividades sindicales, envío de remesas a su país de origen. Además, extiende la protección a los familiares del trabajador migrante. Se considera por tanto loable la intención de defender los derechos laborales y humanos de los indocumentados, y por tanto acorde con la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

ACUERDO DE LA TERCERA CONFERENCIA DE MINISTROS DE TRABAJO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL GRUPO ANDINO

Este acuerdo fue suscrito en abril de 1975 y busca elaborar informes nacionales sobre migración laboral subregional y adoptar las conclusiones y recomendaciones aprobadas en la Reunión Técnica convocada por la Organización de los Estados Americanos OEA sobre Migración Laboral en 1974, disponiendo para tal efecto de cuatro medidas, donde destaca la creación de un sistema unitario y eficaz de recolección y procesamiento de datos de los trabajadores migrantes, así como el establecimiento de una política nacional unitaria en materia de migración laboral que facilite la coordinación a nivel subregional. Este acuerdo no cristalizó en la República Bolivariana de Venezuela.

FONDO SOCIAL PARA LA MIGRACIÓN LABORAL ACUERDO No. 19

Aun cuando este fondo no se pudo establecer, fue suscrito dentro del marco de la IV Conferencia de Ministros de Trabajo de los Países Miembros del Grupo Andino, en mayo de 1976. A raíz de la recomendación de elaborar un Programa de Financiamiento de Estudio sobre Empleo y Migraciones, suscitado en la Reunión Técnica de Recursos Humanos y Empleo de 1975. Dispone crear un fondo destinado a financiar la asistencia técnica que requieran los países miembros del Pacto Andino, en materia de migraciones laborales.

INSTRUMENTO ANDINO DE SEGURIDAD SOCIAL Decisión 586

Esta Decisión fue el resultado de revisar la Decisión 546 y el Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad Social Decisión 148, en Guayaquil Ecuador, en mayo de 2004, buscando ser aplicable a los regímenes de seguridad social generales y especiales, con inclusión de los concernientes a las obligaciones del empleador. Las disposiciones de este Instrumento son aplicables a las personas, a los miembros de sus familias y a los sobrevivientes que estén protegidos por la legislación de seguridad social de uno de los Países Miembros, buscando por ende garantizar a los migrantes laborales sus derechos. Decisión, 546

Todo País Miembro debería conceder a las personas de los otros Países Miembros, igual trato que a los nacionales en todas las ramas de seguro social, no modificando las legislaciones de los Países Miembros sobre participación de los asegurados o de otras categorías de personas en la función directiva de seguridad social.

Las prestaciones en dinero acordadas en virtud de las disposiciones legales de uno de los Países Miembros, comprendidos sus aumentos y mejoras, no podrán ser objeto de reducción, suspensión o extinción por el hecho de que el beneficiario resida en territorio de otro País Miembro, ni a título de impuestos de ausentismo u otros.

Para la Determinación de la legislación aplicable, esta será la de seguridad social del País Miembro en cuyo territorio trabajen, aun cuando residan en el territorio de otro. Respecto de la totalización de períodos de seguro y períodos asimilados, existe el derecho a totalización de los períodos de seguro y períodos asimilados para la adquisición, mantenimiento, recuperación del derecho a prestaciones y para el cumplimiento de cualquier requisito que establezca la respectiva legislación.

En consecuencia, la institución competente reconocerá todo período de aportación acreditada en otro País Miembro, dentro de la correspondiente rama de seguro social, como si se tratara de períodos de aportación en dicha institución competente, siempre que no se superponga.

En los casos de cotizaciones simultáneas, regímenes especiales, unidades de tiempo distintas, seguro voluntario, voluntario continuado, así como la aplicabilidad de la totalización a las prestaciones que se establezcan en disposiciones o en regímenes transitorios de la legislación y todos los demás aspectos técnicos, son tipificados por el reglamento.

Cabe mencionar que este Instrumento no dará lugar al pago de prestaciones por contingencias acaecidas con anterioridad a la fecha de su aprobación. De este modo todo período de seguro o período asimilado cumplido en virtud de la legislación de un País Miembro, antes de la fecha de aprobación del presente Instrumento, se tomará en consideración para determinar el derecho a prestaciones originado en virtud de las disposiciones de este Instrumento.

Resulta pertinente mencionar que en caso de denuncia del Acuerdo de Cartagena, será mantenido todo derecho adquirido en virtud de las disposiciones del presente Instrumento. Los derechos en vía de adquisición relativos a períodos cumplidos con anterioridad a la fecha en que la denuncia sea efectiva no se extinguirán por el mero hecho de la denuncia, su conservación se determinará por vía de acuerdo, o a falta del mismo, por la legislación correspondiente a la institución competente.

Los Países Miembros se comprometen a adoptar todas las providencias que sean necesarias para incorporar el presente Instrumento en sus respectivos

ordenamientos jurídicos internos, dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de esta Decisión. Es de observar que el presente instrumento, pauta unas reglas generales, o directrices que plantean los parámetros a seguir por la norma especial de cada país miembro, permitiendo un marco para legislar y armonizar el ordenamiento jurídico de cada país andino.

Por último, cabe mencionar las Disposiciones Transitorias de la Decisión 583, por cuanto que la misma hace especial mención a la República Bolivariana de Venezuela y de sus nacionales, en relación a su aplicabilidad la cual entró en vigencia el 31 de diciembre de 2006, tratándose de los migrantes laborales que ya se encuentren en territorio venezolano para tal fecha, y con sujeción al cumplimiento del programa de liberalización especial para su caso aprobado en las disposiciones transitorias del Instrumento Andino de Migración Laboral, cuando se trate de los migrantes laborales que migren a territorio venezolano con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Decisión.

RECONOCIMIENTO DE DOCUMENTOS NACIONALES DE IDENTIFICACIÓN Decisión 503

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, reunidos en la ciudad de Valencia Estado Carabobo, el día veintidós de junio del año dos mil uno, basándose en los artículos 3 y 16 del Acuerdo de Cartagena, la Directriz 26 consignada en el Acta del XI Consejo Presidencial Andino, la Directriz 8 del XII Consejo Presidencial Andino y la Propuesta 51 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, da especial consideración a la libre circulación de personas, entendiéndose esta como una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del Mercado Común Andino, el cual deberá estar en funcionamiento a más tardar el 31 de diciembre del año 2005.

Siendo que la libre circulación por los territorios de la subregión Andina, de conformidad con las normas migratorias internas, es un derecho de los nacionales andinos y de los extranjeros con residencia permanente en cualquier País

Miembro, con el único fin de consolidar progresivamente la identidad andina; Además es necesario armonizar las disposiciones relativas a la identificación de las personas dentro de la subregión, para facilitar la adopción de medidas tendientes a permitir su libre circulación. Los documentos nacionales de identificación a que se refiere la Decisión son: Cuadro III

Bolivia	a) Pasaporte. b) Pasaporte en hoja. c) Cédula de Identidad. d) Carnet del Registro Único Nacional RUN. e) Carnet del Registro de Identificación Nacional RIN. f) Carnet de Extranjería para residentes en el país.
Colombia	a) Pasaporte. b) Cédula de Ciudadanía para los mayores de 18 años. c) Tarjeta de Identidad para los menores de edad entre los 7 y los 18 años. d) Registro Civil de Nacimiento para los menores de 7 años. e) En el caso de los extranjeros: • La Cédula de Extranjería para los mayores de 18 años. • La Tarjeta de Extranjería para los menores de 18 años y mayores de 7 años (los extranjeros menores de 7 años se identifican con su Pasaporte).
Ecuador	a) Pasaporte. b) Cédula de Ciudadanía para ecuatorianos. c) Cédula de Identidad para los extranjeros inmigrantes.
Perú	a) Pasaporte. b) Documento Nacional de Identidad para los mayores de 18 años. c) Libreta Electoral para los mayores de 18 años. d) Partida de Nacimiento para los menores de 18 años. e) Salvoconducto Consular Peruano. f) Salvoconducto Fronterizo. g) Carnet de Extranjería para los extranjeros residentes en el país.
Venezuela	a) Pasaporte. b) Cédula de Identidad, a partir de los 9 años de edad. c) Cédula de Identidad para los extranjeros en condición de residente

Nota : Fuente en base a la Decisión 503 Comunidad Andina, cuadro elaborado por el autor (2008)

Los Países Miembros se comprometen a informar a la Secretaría General de la Comunidad Andina cualquier modificación o eliminación en la anterior relación de documentos nacionales de identificación con un plazo no mayor de 30 días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la norma que establezca la modificación. La Secretaría General, por su parte, informará inmediatamente a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros los cambios introducidos.

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

Para efectos de la presente Decisión, se consideran turistas aquellas personas que ingresen al país sin ánimo de residencia, que no podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas, salvo lo dispuesto en materia de migración temporal en los acuerdos específicos o convenios de integración fronteriza suscritos o que se suscriban entre los Países Miembros.

La referida norma comunitaria busca que las autoridades nacionales competentes realicen progresivamente las coordinaciones que sean necesarias para homologar los documentos nacionales de identificación a efectos de facilitar la libre circulación de personas dentro de la subregión. Asimismo, los Países Miembros adoptarán las medidas de seguridad necesarias en sus respectivos documentos nacionales de identificación.

La presente Decisión dispone la posibilidad de reconocimiento de los distintos documentos de identificación que cada país andino tiene y de esta manera homologarlos en toda la Comunidad Andina, permitiendo que con esa documentación todos los ciudadanos andinos puedan ingresar en calidad de turistas a cualquier país miembro teniendo los mismos derechos que los nacionales del país donde se encuentren, la cual entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2002.

Resulta pertinente para organizar la libre circulación de personas, y por tanto el sobreponer a la persona por encima de mercancía, guardar un orden necesario por razones estratégicas, el reconocer los documentos de identificación de todos los países del bloque andino coadyuvan a la integración que busca la República Bolivariana de Venezuela.

EL PASAPORTE ANDINO Decisión 504

La Decisión de crear un Pasaporte Andino constituye un hito en el proceso de integración andina, visto todo el tiempo transcurrido. Su real función es la de contribuir a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los

nacionales de los Países Miembros, al propio tiempo que fortalece la identificación internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común. Es, por tanto, un instrumento emblemático que reforzará la conciencia andina hacia la construcción de una auténtica comunidad de ciudades. (Morales,1999)

Las ventajas del Pasaporte Andino serán precisamente su contribución a la formación de esa identidad andina que todos los países anhelan y la incorporación de características técnicas uniformes que lo dotarán de mayor credibilidad. Desventajas no se observan. Esta Decisión fue un acuerdo soberano de los Países Miembros en la que no perdieron, sino que compartieron soberanía y su implementación fue gradual, la cual culminó el 31 de diciembre del 2005.

De tal modo que los gobernantes de Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y el Canciller de Perú suscribieron el Acta de Carabobo, que lleva este nombre por firmarse el día en que se cumplen 180 años de la batalla que dio la llave de la independencia venezolana y andina al Libertador Simón Bolívar.

La convalidación de los documentos de identidad nacionales para el resto de los países de forma inmediata y el desarrollo fronterizo con el fin de favorecer la libre circulación de personas, basándose en los artículos 3 y 16 del Acuerdo de Cartagena, además de la Decisión 458 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sobre Lineamientos de la Política Exterior Común, la Directriz 26 consignada en el Acta del XI Consejo Presidencial Andino, y la Propuesta 52 de la Secretaría General, hace el tener un pasaporte andino, que implica para los ciudadanos andinos la concreción de un ideal bolivariano de identidad común de los países libertados por Bolívar.

Esta Decisión consolidó a la Comunidad Andina, la cual se ha visto truncada por la salida de la República Bolivariana de Venezuela del bloque y por otros intereses como, son la firma de los acuerdos de libre comercio que firmaron Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, además de razones técnicas de convergencia entre el Mercosur y la CAN. Por lo que a la República Bolivariana

de Venezuela prácticamente se le hacia imposible pertenecer a ambos sistemas, y había asimetrías de aranceles y de la competencia comercial entre los países latinoamericanos.

Lo cierto es que vista la necesidad de la creación de un documento de viaje denominado Pasaporte Andino, el cual se constituirá en un instrumento que coadyuva a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los países andinos. Se busca la identificación internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común, Decisión 504. Además que con la creación de un pasaporte andino como decisión soberana de cada uno de los Países Miembros afianza su compromiso comunitario.

El Comité Andino de Autoridades de Migración CAAM, en su Quinta Reunión Ordinaria aprobó el Anteproyecto de Decisión de creación del Pasaporte Andino, decidió crear el documento de viaje denominado "Pasaporte Andino", el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios. El Pasaporte Andino tendrá las siguientes características básicas: Cuadro IV

FORMATO DEL PASAPORTE ANDINO
El formato será de tipo libreta con bordes redondeados de 88 mm por 125 mm. La carátula y contracarátula del pasaporte serán de color burdeos
Las leyendas tendrán color dorado.
La parte superior de la carátula consignará la leyenda "COMUNIDAD ANDINA", la cual estará centrada e impresa en caracteres de mayores dimensiones, seguido a renglón siguiente del escudo nacional del País Miembro emisor y su nombre oficial
Adicionalmente, la carátula contendrá, en la parte inferior, la denominación "PASAPORTE", tanto en idioma español como inglés

Nota: Fuente en base a Decisión 503 Comunidad Andina, cuadro elaborado por el autor (2008).

Estas características se aplicarán al pasaporte nacional ordinario o común entre otras características, pretendiendo dotar a este documento de herramientas, basadas en estándares internacionales, que faciliten el tránsito de los viajeros andinos en el control migratorio del país de destino incorporando en el Pasaporte

Andino, por ejemplo, una zona de reconocimiento óptico de los datos principales contenidos en el mismo, dándole mayor confiabilidad.

La Secretaría General, se comprometió a presentar ante el Comité Andino de Autoridades de Migración CAAM una propuesta de régimen uniforme sobre las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino, con base a las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones OIM, la cual sería aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante Decisión. La creación del Pasaporte Andino es una decisión soberana de los Países Miembros. Sin menoscabo de lo dispuesto en la presente Decisión, su expedición se sujetará a lo establecido en las respectivas legislaciones nacionales. El Pasaporte Andino entro en vigencia el 31 de diciembre de 2005.

Resulta un avance y un compromiso para los países miembros la creación del pasaporte andino visto que para el ciudadano común, la identidad que implica el pertenecer a una comunidad, aunque por otro lado se encuentran ciertos inconvenientes que deben ser solucionados lo mas pronto posible, como es el hecho que existen países con más de dos tipos de identificación, tal como se analizó en la Decisión 503.

El pasaporte andino, representa un símbolo de identidad de la comunidad más arraigado al ciudadano andino, es pues mas humano su valor, por cuanto que se percibe de primera mano, el mantenerlo representa un medio de fortalecer a la persona por encima de la mercancía, y continuar con el ideario de Simón Bolívar sobre la Gran Colombia, ajustados a los principios de Solidaridad, Complementariedad y Cooperación y la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela.

CENTROS BINACIONALES DE ATENCIÓN EN FRONTERA CEBAF Y ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ZIF.

Hay que resaltar otras decisiones que de alguna manera colindan con área migratoria, como los Centros Binacionales de Atención en Frontera CEBAF en la Comunidad Andina, y las Zonas de Integración Fronteriza ZIF. Los Centros Binacionales de Atención en Frontera CEBAF son un Régimen adoptado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para promover el establecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera CEBAF en los países de la Comunidad Andina, así como para aprobar un marco de normas generales sobre su desarrollo y funcionamiento, para la aplicación del control integrado en los mismos. Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un país miembro o dos colindantes, aledaño a un paso de frontera. Mediante la Decisión 501: Las Zonas de Integración Fronteriza ZIF en la Comunidad Andina facultan a los países andinos a establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza ZIF entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países. Los ZIF son ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países de la CAN para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida y coordinada.

OTRAS DECISIONES

Por último, se pueden mencionar las siguientes decisiones relativas al tema migratorio, la Decisión Nro. 94 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre el Sistema Truncal Andino, que busca mejorar el sistema físico de integración a través del sistema de carreteras y autopistas así como el tema de las personas. Decisión 359 de la Comisión de Cartagena mediante la cual se dicta el Reglamento de la Decisión 289 sobre transporte de Pasajeros por Carretera. Decisión Nro. 398 de la Comisión de Acuerdo de Cartagena sobre transporte Internacional de Pasajeros por Carretera, sustitutoria de la Decisión 289, y la

Decisión 440 de la comisión del acuerdo de Cartagena sobre la liberación del Comercio de Servicios, en específico sobre los expertos gubernamentales de los países miembros para que brinden asesoría y apoyo, permitiendo la libre circulación laboral de los mismos.

EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA DE LA CAN EN MATERIA MIGRATORIA Y SU ADAPTACIÓN A LA POLÍTICA DE INTEGRACION DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Lo anteriormente expuesto se ajusta a la política de integración y por tanto exterior de la República Bolivariana de Venezuela visto que la plataforma migratoria de la CAN, no es ambivalente con aquella, todas estas Decisiones de la CAN podrían ser un instrumento que prevalezca por cuanto considera a la persona sobre la mercancía. Esta plataforma migratoria andina puede servir como base para la Unión de Naciones del Sur UNASUR. Y, quizás lo más importante, el mantener la libre circulación de personas por encima de la de mercancías y servicios dentro del contexto de los principios bolivarianos de cooperación, solidaridad y complementariedad, además de permitir mantener una política migratoria, la cual no puede ser engendrada a corto plazo sino a largo plazo.

Todo esto podría hacer distinguir la Política de la Política exterior y dentro de aquella la política de Integración de la República Bolivariana de Venezuela de cualquier fenómeno netamente económico integrador, por cuanto que el ser humano, es decir, la persona es lo más importante, es lo verdaderamente humanizante y si hablamos de libre circulación de personas se considera que esta por encima de la mercancía. Por lo que evaluar la posibilidad de darle continuidad a estos programas, acciones, estrategias y principios al mantener las políticas migratorias de la CAN, como soporte de la experiencia andina para el UNASUR, mas cuando la política migratoria requiere de una continuidad y no de saltos al vacío, donde no existe otra opción, resulta pertinente para la política de integración de la República, y no resulta asimétrico para formar parte del MERCOSUR.

LEGISLACIÓN MIGRATORIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

El Ordenamiento Jurídico Venezolano, ha cambiado con la promulgación del Texto Constitucional de 1999, se estima que mayores y más profundos cambios están por venir.

El Código Civil vigente en su Artículo 2° establece: "La ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento". Así mismo; el Código Penal vigente, en su Artículo 60 establece: " La ignorancia de la Ley no excusa ningún delito o falta". Ambos preceptos son principios fundamentales de derecho, derivados de la ficción necesaria de que la Ley es universalmente conocida desde su promulgación. Verificada la publicidad, queda satisfecha la necesidad social que impone tal solemnidad, puesto que el ciudadano queda, si no enterado de la ley, al menos habilitado para conocerla.

La carencia de conocimiento no puede mermar la obligatoriedad de la Ley. La autoridad pública pone las leyes al alcance de los ciudadanos, quienes pueden enterarse de ellas por sí mismos o por medio de terceros. Es, realmente necesario que el ciudadano conozca las leyes; por consiguiente continuación, se busca esbozar la normativa migratoria venezolana dentro de legislación vigente.

La regulación constitucional de aquellos aspectos relacionados con la admisión, la permanencia y la salida del extranjero, se encuentra contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de esta manera, la nacionalidad, los deberes, derechos y garantías y la competencia del Poder Nacional. Estos principios rectores son desarrollados a través de leyes orgánicas, leyes ordinarias, tratados internacionales, reglamentos, decretos, resoluciones, instructivos y circulares.

La investigación de toda esa gama de disposiciones de diferente rango revela como resultado una dispersión normativa donde en ocasiones, ante casos idénticos, existen disposiciones contradictorias o inaplicables, o frente al mismo supuesto se exigen requisitos distintos.

En primer lugar, hay que tener presente las leyes especiales que regulan el problema; Ley de Naturalización, Ley de Extranjería y Migración (2004) que derogó la Ley de Extranjeros y Ley sobre Actividades de Extranjeros en el Territorio de Venezuela, Ley de Inmigración y Colonización, Ley Orgánica de la Administración Central, así como la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía.

En segundo lugar, aparecen los distintos tratados ratificados por la República, como: el Estatuto de Régimen Fronterizo entre Colombia y Venezuela, el Instrumento Andino de Migración Laboral e Instrumento Andino de Seguridad Social (desarrollado en el capítulo anterior), y la Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones OIM, entre otros, además de los convenios operativos existentes sobre migración, supresión de visas y otros de naturaleza similar, que plantean diferentes situaciones y soluciones, de acuerdo a la nacionalidad de los extranjeros que ingresan al territorio.

En tercer lugar se encuentran numerosas leyes de la República reguladores de diferentes aspectos de la vida nacional que inciden de manera relevante en la actividad del no nacional en el país: Ley Orgánica de Identificación, Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, Ley Orgánica del Sufragio, Ley del Trabajo, Ley de Turismo, Ley de Misiones, Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones, entre otras.

En cuarto lugar aparecen los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional: Reglamento de la Ley de Extranjeros, Reglamento de la Ley de Naturalización, Reglamento sobre admisión y permanencia de extranjeros en el país, Reglamento de la Ley del Trabajo, Reglamento de la Ley de Misiones, Reglamento de Pasaportes, Reglamento General de Colonias.

En quinto lugar se encuentran los decretos presidenciales como el que transfirió al Instituto Agrario Nacional, hoy día Instituto Nacional de Tierra, los bienes que pertenecían al extinguido Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, y el que creó el Consejo Nacional de Fronteras.

Existen resoluciones y circulares ministeriales, por ejemplo, las relativas a la expedición de visas para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, las que disponen sobre los servicios médicos en los consulados y secciones consulares,

para el control de transeúntes y residentes con destino a Venezuela, y las relativas a la concesión, renovación y cancelación del Visto Bueno de Cortesía.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MANTENER- ACTUALIZAR LA PLATAFORMA LEGAL MIGRATORIA DE LA CAN PARA CON LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA Y DE ESTE MODO SERVIR COMO SOPORTE PARA LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS UNASUR.

En el presente capítulo se desarrollan las líneas generales de la política migratoria de la CAN para tomar en consideración la posibilidad de actualizarla y adaptarlas a la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela así como a la UNASUR.

Encontramos por un lado que la normativa de la Comunidad Andina, es un complejo ordenamiento jurídico programático, y por el otro, que la República Bolivariana de Venezuela cumple con el concepto de Estado de Derecho, pues la Organización política de la vida social se encuentra sujeta a procedimientos regulados por la Ley. En la Carta Magna de 1999 se propugna en su artículo 2 *“como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”*.

Se deduce por lo tanto que en el ámbito nacional e internacional la República Bolivariana de Venezuela se ha comprometido como Estado de Derecho al reconocimiento de los derechos personales *-imperio de la ley-* la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática del mismo. El derecho implica el conjunto de normas o reglas que regulan el comportamiento humano en sociedad cuya inobservancia puede llevar consigo la imposición de una sanción. Derecho Etimológicamente proviene del latín “directus” que significa lo “derecho” “recto” o “rígido”, y que sin embargo no era utilizada en época de los romanos, el vocablo empleado era “ius” de allí jurídico, jurista, o jurisprudencia que hacen referencia a distintos aspectos de esta disciplina. A su vez el Derecho internacional estudia la normativa reguladora de las relaciones entre los Estados y otros sujetos internacionales, nacida de fuentes específicas de carácter no estatal. Es la rama

del Derecho más moderna, ya que se ha desarrollado en siglo XX, de manera paralela al avance de las relaciones cosmopolitas.

En esta investigación hemos identificado los niveles jurídicos de carácter migratorio que Venezuela tiene vigentes, así como las Resoluciones y Decisiones de la Comunidad Andina. Desde el punto de vista jerárquico, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como punto de partida de la organización del país, emana preceptos supremos, reguladores de la materia en estudio, descendiendo sucesivamente a las leyes, decretos, reglamento y circulares, además de las normas internacionales que, con la nueva constitución en materia de Derechos Humanos y de integración latinoamericana, son instrumentos jurídicos del país, nunca están por encima de ésta, solo a su nivel si son Derechos Humanos y por debajo dentro de la estructura jerárquica de las normas según Kelsen.

En el ordenamiento jurídico venezolano encontramos cierto orden y disposición para legislar la materia migratoria, otorgando primero a la Constitución la facultad de señalar las directrices amplias de la misma, además de permitir nuestra Carta Magna, de conformidad con su artículo 153 la promoción de políticas de integración con Latinoamérica y el Caribe basado en principios bolivarianos de Cooperación, Complementariedad y Solidaridad, principios tipificados en los artículos 4 y 152 eiusdem, permitiendo que las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración sean consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna, permitiendo así evaluar la posibilidad de mantener ciertas normas de la Comunidad Andina, aun cuando no pertenezcamos a este bloque, por ahora, además de no considerarse asimétricas con MERCOSUR.

En las leyes especiales, se encuentra una compilación de los preceptos abstractos y generales sobre el tema; después les siguen los reglamentos y circulares ministeriales que tratan aspectos más técnicos y precisas, para luego concluir con la aplicación concreta de cualquiera de estas normas a través de actos jurídicos, en el presente caso los actos administrativos, que emplazan todo

ese andamiaje al ciudadano, a la persona, y si se lleva al ámbito migratorio, la posibilidad de dar preferencia de manera directa a la persona por encima de la mercancía.

Se puede decir que el ordenamiento jurídico vigente sobre migraciones en la Comunidad Andina es válido, no por su contenido, sino porque ha sido creado según reglas determinadas y de acuerdo con un método específico, esto desde el punto de vista “mecánico” de la creación de las normas.

Ahora bien, al comparar el ordenamiento jurídico venezolano con las Decisiones y Resoluciones de la Comunidad Andina, encontramos cierta disparidad, al observarse que la integración depende de la voluntad política en hacerla, pero primero hay que recurrir al propio ordenamiento jurídico interno de cada país. Al confrontar las Resoluciones y Decisiones de la Comunidad Andina dictadas por un ente supranacional en materia migratoria, podemos determinar que hay unidad lógica del sistema jurídico migratorio andino, en especial la vigencia del pasaporte andino en 2005.

La validez jurídica de la Comunidad Andina, radica en que dicta directrices adaptadas al grupo de países miembros, directrices emanadas de un órgano supranacional de naturaleza programática, es decir, permite en algunos casos la posibilidad de dar excepciones por no cumplir dicho país con los requerimientos mínimos para que se adopte determinada Decisión o Resolución, de tal manera que en algunos casos se permite una especie de reserva sobre la aplicación de ciertas normas andinas, siendo ésta otra característica que nos permite mantener la política migratoria de la CAN aún transcurridos los cinco años de aplicabilidad, de conformidad a lo previsto en el artículo 153 del Acuerdo de Cartagena.

En este sentido no es tan fácil legislar la materia migratoria, visto los escenarios que van cambiando rápidamente. No se pretende hacer una legislación con una periodicidad vertiginosa al paso de cómo vaya fluctuando el panorama migratorio, sino que se cree un marco regulador apropiado, adaptable a cualquier acontecimiento futuro, permitiendo mediante plazos la posibilidad de armonizar. Esta es una razón más para ver a la plataforma migratoria como vértice

sustentable de la Comunidad Andina, en el contexto de la política de integración de la República Bolivariana de Venezuela, y ser un paliativo a mantener luego de la denuncia de la adhesión.

Ante esta situación, obviamente el ordenamiento jurídico no dará cabal respuesta a las expectativas que se tienen sobre él. Proporcionará soluciones, muchas veces atrasadas, como en aspectos relacionados al ingreso, permanencia y salida de extranjeros, procedimiento, requisitos y documentación para ingresar al país, esto último produce cierta discrepancia al encontrar países como Bolivia y Perú, con más de seis 6 tipos de documentos de identificación, en comparación con Venezuela, que sólo cuenta con 2 tipos de identificación, haciendo que el ordenamiento jurídico venezolano quizás sea el más moldeable al implementar la Decisión 503 sobre el reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación, pero que supeditan a la persona sobre la mercancía, por lo que nos permite plantear un escenario de país andino que somos.

Debemos tener conciencia que en la República Bolivariana de Venezuela no se ha planteado muy seriamente tener una política migratoria, se ha ido legislando sobre esta materia, de acuerdo con los criterios subjetivos de los gobernantes de turno o de acuerdo con acontecimientos que se van sucediendo. Esto hace que encontremos unas normas muchas veces aisladas entre sí, sólo unidas por el hecho de regular la materia de migraciones, pero regulan los mismos aspectos de distinta manera, o no pudiendo integrarse unas y otras al momento de su aplicación.

Observamos en consecuencia, que en la normativa de la Comunidad Andina, se ha pensado en la integración como consecuencia de la voluntad política de los gobernantes, un ejemplo resulta, el reconocimiento de los documentos de identificación, al ser poco armonizante, pero no imposible, el hecho de que existan más de dos documentos de identificación entre los países ya en el 2005, pretendieron y pretenden tener la libre circulación de personas. En este sentido se pudiera plantear que el único documento para ingresar a un país de la Comunidad

sea el pasaporte andino, circunstancia que en principio puede apalea la situación mientras se homogenizan los documentos de identificación.

En este mismo orden de ideas, la Comunidad Andina se considera como una legislación que, sin ser de políticas de puertas abiertas totales, tampoco es de cierre incondicional de sus fronteras, consolidada perfectamente con los derechos humanos, y que no hiere elementales derechos de los países en lo que se refiere a seguridad, problemas laborales, seguridad social y sanitaria, entre otros. El aspecto laboral es materia sensible en cualquier área mundial, sobre todo cuando se habla de migración ilegal, donde algunos patronos por conseguir una mano de obra barata mantienen a sus obreros bajo un sistema de presión, o amenazan a fin de que su trabajo reciba un salario mínimo e irrisorio. Tales situaciones han sido más de una vez denunciadas, y la Comunidad Andina tienen instrumentos legales para aniquilar este flagelo.

La Comunidad Andina, estudia áreas de trabajo para garantizar el pleno empleo para la masa trabajadora de la Comunidad, diversificando la producción y estableciendo prioridades en cuanto a la agricultura, al mantener aquellos renglones de cultivo afines a cada región, como es el caso del café, cacao entre otros, de forma y manera que se concentre en aquellos lugares donde exista una tradición. Lo que es válido para la agricultura debe extenderse a la minería, artesanía e industria. Establecer una política sana de contención que, sin ser represiva, mantenga el derecho de los miembros de la Comunidad a mantener en su país un nivel de vida razonable, es acorde con la Política de Integración de la República Bolivariana de Venezuela.

Así mismo, establecer requisitos a la entrada de aquellos trabajadores que sean necesarios para el beneficio de la Comunidad, por sus conocimientos técnicos manteniendo la filosofía de sus salarios sean cónsonos con los devengados por los nacionales, hacen que la CAN sea viable de mantener, en donde predomine la persona sobre la mercancía. Es por estas razones que el Estado venezolano debe prestar especial interés al proceso migratorio de la Comunidad Andina, más aún cuando la filosofía de la República Bolivariana de

Venezuela, en este aspecto ha sido de puertas abiertas de par en par a todos los extranjeros, salvo las limitaciones y restricciones que se establecen en la Ley y sus reglamentos, además de no representar una verdadera asimetría respecto del pertenecer al MERCOSUR.

Por tanto, hay que buscar iniciativas encaminadas a regular los flujos de inmigración en el país, sobre este particular, debemos tener en cuenta la libre circulación de personas, en principio, debe ser con otros fines distintos de los de emigrar dentro de la Comunidad Andina, es decir, la libre circulación de personas esta limitada en principio, como se estableció en la Unión Europea.

En la medida en que la integración sea mayor, permitirá la libre circulación de personas con cualquier intención lícita dentro de los países miembros, legalizando entonces con esa documentación todos los ciudadanos andinos que puedan ingresar en calidad de turistas a cualquier país miembro, teniendo los mismos derechos que los nacionales del país donde se encuentren, entrando en vigencia a partir del 1 de enero de 2002, y de tal manera esta prevista en la Decisión 503, que trata sobre el reconocimiento de documentos. Esta iniciativa no puede desvanecerse luego de casi cuarenta años que tiene la Comunidad Andina, con un aporte en materia migratoria.

Por estas razones se plantea la posibilidad de mantener las ventajas del acuerdo de Cartagena en todos los aspectos migratorios, más cuando en lo específico ya se había logrado un pasaporte andino común, y la exención de visados entre países de la Comunidad Andina, entre otros aspectos. Esto sería un paliativo a la salida de la República Bolivariana de Venezuela de la Comunidad Andina, y no dejar un aspecto tan relevante como el migratorio, el cual puede adaptarse al nuevo acontecimiento, es decir, seguir denunciando el acuerdo pero sólo en aquellos aspectos que no vulneren ni menoscaben la política bolivariana de integración.

En este sentido, se propone en primer lugar, la posibilidad de ingreso de los nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina, sea por cualquier frontera, con la simple presentación de los documentos de identificación de la

Decisión 503, por lo que a los efectos de la República Bolivariana de Venezuela el pasaporte y el boleto o ticket de regreso al país miembro puedan ingresar en el territorio nacional.

De este modo se plantea mantener la mencionada Decisión. En razón que la misma es con fines turísticos, y por ende seguiría en vigencia la Decisión conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Justicia y del Trabajo, hoy del poder popular reformulando para la expedición de visado de turista para los nacionales de los países miembros con la presentación del boleto o ticket de ingreso se estampe la visa en el pasaporte.

Ahora bien, con esta propuesta, se quiere permitir el ingreso con fines turísticos de nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina, para hacer más cotidiano el traslado de nacionales de los países miembros de la Comunidad Andina, por lo que se mantendría una política migratoria que se ha venido aplicando.

Uno de los aspectos migratorios que puede mantenerse es la vigencia del pasaporte andino a todos los nacionales de los países miembros de la Comunidad, siempre exigiendo unos requisitos mínimos para el otorgamiento del pasaporte y con estas medidas permitir el ingreso de los nacionales de todos los países miembros de la Comunidad Andina, con otros fines que los turísticos al territorio nacional, contemplándose que para la permanencia en la República Bolivariana de Venezuela se implemente la resolución conjunta.

En este sentido deben considerarse: la normativa de la Libre Circulación de Trabajadores. Decisión 116 Circulación de Personas Convenio "Simón Rodríguez" de Integración Sociolaboral Participación del Consejo Consultivo Laboral Andino en el nuevo Convenio Simón Rodríguez. Reforma del Convenio Simón Rodríguez. Tarjeta Andina de Migración TAM, Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116), Acuerdo de la Tercera Conferencia de Ministros de Trabajo de los Países Miembros del Grupo Andino, Fondo Social para la Migración Laboral (Acuerdo No. 19), Instrumento Andino de Seguridad Social Decisión 586, Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación Decisión 503,

Creación del Pasaporte Andino Decisión 504, Centros Binacionales de Atención en Frontera CEBAF y Zonas de Integración Fronteriza ZIF, entre otras Decisiones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una integración donde se plantee un intercambio pleno, es decir, uno que tome en cuenta, además del comercio, lo social, la cultura y la política es la que puede garantizar un futuro promisorio. Los fervientes deseos del Libertador de una América del Sur unida, son planteados una y otra vez en la Carta de Jamaica y otros documentos que emanaron de sus manos. El escenario internacional bosqueja nuevos retos y nuevos peligros amenazan con socavar las iniciativas de impulsar procesos más profundos, donde desarrollen dentro de cada una de las naciones, una visión humanista, para poder constituir piezas de un todo integrado.

En un proceso de reactivación de las ideas de Simón Bolívar, adelantadas a su tiempo, y con aquella claridad de pensamiento en que concibió a la Gran Colombia: como el conjunto de naciones capaces de formar un solo pueblo, por su etnia, idioma y religión aunado al enorme potencial de materias naturales existentes, se presenta esta investigación, que permitió llegar a las siguientes conclusiones:

Se hace necesario esforzarnos culturalmente al deshacernos de la visión economicista y adoptar una más humana. Si no transformamos nuestra mente no tendremos la fuerza ni la capacidad para comprender la naturaleza del proceso revolucionario que enfrentamos en la República Bolivariana de Venezuela. Con la cultura y la mente del pasado será imposible salir victoriosos de una lucha por nuestra dignidad.

Se observa la necesidad imperante de elaborar legislación a corto plazo para ordenar la planificación de la migración, tanto interna como externa, de la República Bolivariana de Venezuela. Ello implica la reestructuración de la materia jurídica existente y su posterior aplicación, por lo que el mantener la política migratoria de la Comunidad Andina sirve como forma de apalear el vacío jurídico existente.

Se hace ver la verdad de la migración como fenómeno cíclico introduciendo graves problemas intrínsecos tanto al país receptor como al dador y se presentan

hechos relacionados con estas situaciones que provocan la falta de políticas laborales y el desdoblamiento a situaciones incompatibles con la dignidad del ser humano, por lo que mantener la plataforma migratoria de la Comunidad Andina es acorde con la política de integración de la República Bolivariana de Venezuela.

Se comprueba, que los flujos migratorios son dependientes de un cúmulo de variables, como educación, sexo, profesión, vivienda, edad, entre otras, junto a las económicas producen los éxodos masivos de poblaciones que no benefician al binomio donante- receptor, y de algún modo, el mantener siquiera la política migratoria de la CAN permitiría solventar esta situación.

Se demuestra, al examinar las características tanto de población como de recursos naturales, aunado a la posición geográfica de los Miembros de la Comunidad Andina (salidas al Atlántico y al Pacífico) y sus características geopolíticas (en materia social, cultural, económica y política), que la instauración definitiva de un bloque con intereses y futuro comunes es y será beneficioso para sus miembros, además de constituir un proceso de integración con una estructura jurídica supranacional.

En lo referente a la integración de los países andinos es significativo según la situación de cada uno, hacer más fuertes sus instituciones como Estado soberanos para entonces poder pensar en integrarse. Cambiar la política migratoria de manera abrupta, resulta incruente con la política de integración de la República Bolivariana de Venezuela, a todo evento puede servir para conformar la Unión Suramericana UNASUR.

En el escenario mundial sólo hay dos procesos de integración que tienen una estructura jurídica supranacional: CAN y UE, el retiro de la República Bolivariana de Venezuela de un proceso integrador como la CAN constituye un antecedente único en el mundo, hasta el momento, por lo que mantener el valor humanista de la CAN en el contexto de la política de integración del país resulta un aporte al desarrollo del derecho de la integración.

Con la intención de trasladar al terreno práctico estas propuestas para establecer una normativa jurídica en un Estado de Derecho como el existente en

la República Bolivariana de Venezuela y controlar dentro de lo posible el fenómeno de la migración es necesario y de carácter urgente:

- Seguir impulsando el proceso de integración fronteriza tanto terrestre como marítima con todos los Estados vecinos sincerando la política de la República Bolivariana de Venezuela al respecto, en especial con los de la Comunidad Andina, visto todo el andamiaje jurídico existente. Multiplicar los esfuerzos para la capacitación de la persona, el hacer concientes al soberano de la necesidad de su preparación profesional o en cualquier oficio para enfrentar el reto de la integración.
- Pensar en la elaboración de instrumentos legales efectivos que permitan establecer una normativa jurídica cónsona con nuestros intereses como país Soberano, pero en un todo de acuerdo con la hidalguía que nos ha caracterizado como Nación hospitalaria y en función de los derechos humanos.

Por tanto, debemos pensar en la Comunidad Andina como un espacio de integración, los gobernantes de la República Bolivariana de Venezuela deben de conocer que existe una política migratoria de la CAN la cual puede y debería mantenerse para confluir en la UNASUR. Por ahora, estas Decisiones y Resoluciones continúan en manos del Grupo de Trabajo tal y como lo prevé el Memorando de Entendimiento (Decisión 641), la cual sólo toma en cuenta el mantener por cinco años los aspectos comerciales de liberación, apartando el aspecto social de Integración de la CAN. Configurándose la importancia y pertinencia de esta investigación en cuanto a que este el momento preciso para rescatar la plataforma legal migratoria, que representan los aspectos más sólidos de una integración social -incluyente.

Por último con esta investigación se demuestra que nada es absoluto, existen muchas verdades en la formación de todo diplomático bolivariano, al prevalecer la diversidad de verdades con sus distintos matices, la Comunidad Andina no puede morir sin rescatar las verdades que pueden servir para impulsar esta revolución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes Impresas

- Alfonzo, I. (1991). *Técnicas de Investigación Bibliográfica*. Caracas: Editorial.
- Alfonso, I. (1999). *Técnicas de investigación bibliográfica* (8^{va} ed.). Caracas: Editorial Contexto.
- Ander-Egg, E. (1982). *Introducción a las Técnicas de Investigación* (19^{na} ed.). Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- Arias, F. (2006). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*. (5^a edición). Caracas: Editorial Epistame.
- Ary, D., Jacobs, L. y Razavieh, A. (1990). *Introducción a la investigación pedagógica* (2^{da} ed.). México: Editorial McGraw-Hill.
- Ballestrini, M. (2006). *Como se elabora el proyecto de investigación* (7^a ed.). Caracas: Servicio Editorial BL Consultores Asociados.
- Balassa, B. (1980). *Teoría de la Integración Económica*. (1ra ed. En español) Ciudad de México: Editorial Hispanoamericana S. A.
- Bolívar, S (1815) Carta de Jamaica. Ideario de Simón Bolívar Venezuela: Editorial Texto.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (2000) con la exposición de motivos. José Vicente Haro G. & Vinicio Romero Martínez. Edición definitiva según reimpresión Gaceta oficial N^o Extraordinario 5.453 24 de marzo del 2000.
- De la Cueva, M (2003) *Derecho del Trabajo Mexicano*. (4ta ed)México: Editorial Purrua
- González R. (1990). *Teoría de las Relaciones Políticas Internacionales*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P.(2000) *Metodología de la Investigación*. (2^{da} ed.) México: Editorial McGraw-Hill.
- Maldonado, H. (1999) *Treinta años de la Integración Andina: Balance y Perspectivas*. Lima: Editorial Comunidad Andina, Secretaria General.

- Mármola, L (2003) *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Perdomo, R. (1988) *Lógica Pragmática*. Mérida: Editorial Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.
- Sabino, C. (1987). *Cómo hacer una tesis*. Caracas: Editorial Panapo.
- Sainz, J (1996) *La Articulación de los Sistemas de Integración en América del Sur*. Caracas: Editorial Litojet.
- Suárez, J. (2005) *El Derecho Administrativo en los procesos de integración: la Comunidad Andina*. Caracas: Editorial FUNEDA
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2003). *Manual de trabajos de grado de especialización, maestría y tesis doctorales (3ª ed.)*. Caracas: Editorial FEDEUPEL.
- Universidad Nacional Abierta (1988). *Técnicas de documentación e investigación I*. Caracas: Editorial Autor.

Fuentes Electrónicas

- Comunidad Andina (2007) (Página Web en línea) Disponible: <http://www.comunidadandina.org> (Consulta: 2006 agosto 31)
- Comunidad Andina (2007) (Documento en línea) Disponible: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/decnum9.HTM>, (Consulta: 2007 mayo 31).
- Comunidad Andina (2007) (Documento en línea) *Comisión del Acuerdo de Cartagena (1977a). Decisión 113. Instrumento Andino de Seguridad Social. Décimo séptimo período de sesiones de la Comisión, Lima*, Disponible: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D113.htm>. (Consulta: 2007 mayo 31).
- Comunidad Andina (2007) (Documento en Línea) *Comisión del Acuerdo de Cartagena (1977b). Decisión 116. Instrumento Andino de Migración Laboral. Décimo séptimo período de sesiones de la Comisión, Lima*. Disponible: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D116.htm>. (Consulta: 2007 mayo 30)

Comunidad Andina (2007) (Documento en Línea) *Comunidad Andina (1996). Decisión 397. Secretaría General, Lima.* Disponible:www.comunidadandna.org/normativa/dec/D397.htm. (Consulta: 2007 mayo 30)

Comunidad Andina (2007) (Documento en Línea) *Cooperación Política (2004)* Disponible: <http://www.comunidadandina.org/exterior/migraciones.htm>. (Consulta: 2007 mayo 31)

Circulación libre de Turistas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (2002) (Artículo en Línea). Disponible: <http://www.automotriz.net/articulos/circulacion-turistas-libre.html> (Consulta: 2007 septiembre 12)

Diccionario de la Lengua Española (2008) (DRAE) (Página web en Línea) disponible: <http://buscon.rae.es/drae> (Consulta: 2007 mayo 30)

Diario la Nación (2006). (Periódico en Línea) *Chávez insiste en renovar MERCOSUR para que no muera como la CAN.* Disponible: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/marzo/15/ueconomia-la13.html (Consulta 2007 diciembre 16)

Diario el Porvenir (2006). (Periódico en Línea) *Oficializa Venezuela retiro de la Comunidad Andina. Internacional La principal razón es la inminente suscripción por parte de Colombia y Perú de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales con Estados Unidos.* Disponible: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=62441. (Consulta 2007 diciembre 16)

Gastello, G. (2007) “*Venezuela presenta beneficios del ALBA en XI Reunión de Viceministros y Expertos de la Comunidad Andina*” Comunicación Popular para la Construcción del Socialismo del Siglo XXI (Periódico en línea), Disponible:<http://www.aporrea.org/tecno/n16344.html> (Consulta: 2007 mayo 30)

Gómez, J. (2007) (Revista en Línea) *La comunidad Andina de Naciones (CAN).* Disponible:<http://www.marcas.com.ve/index.php?2007/03/22/7-la-comunidad-andina-de-naciones-can> (Consultado 2008 febrero 16)

Malamud, C. (2006) (Revista en Línea) *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte) (ARI)* Disponible: http://www.realinstitutoelcano.org/wps-portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano es/Zonas es/America+Latina/ARI+54-,2006 (Consulta 2006 mayo 24)

Morales, L.(1999) (Libro en Línea) *Los Retos de un Sistema Migratorio para La Comunidad Andina* Disponible: <http://www.acervohistoricozulia.com/librofronterasversionfinal.pdf>. (Consulta 2006 mayo 24)

Organización Internacional del Trabajo (Página web en línea) Disponible: <http://www.ilo.org>. (Consulta 2006 mayo 24)

Radio Nacional de Venezuela RNV (2004) (Página web en Línea) *Internacionales Presidente Chávez en el Instituto de Filosofía de Rusia “El Neoliberalismo y la globalización nos conducirán al quinto infierno”* Disponible <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=3&t=10781>. (Consulta 2006 mayo 24)