

Módulo II:
Movilidad humana

Módulo II

MOVILIDAD HUMANA



GESTIÓN FRONTERIZA INTEGRAL EN LA SUBREGIÓN ANDINA

Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Módulo II: Movilidad humana
Gestión fronteriza integral en la subregión andina

© Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Calle Miguel Seminario 320, Piso 14, Lima 27 - Perú
Teléfono: (511) 221 7209
Fax: (511) 440 9106
www.oimperu.org

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-04020
ISBN:

Primera edición
1000 ejemplares
Lima, marzo de 2012

Impreso en WR Impresores
Jr. José Gálvez No. 1670 – Lince

Redacción: Mariana Mendiola
Coordinación: Dolores Cortés (OIM) y Luis Enrique Aguilar (Comisión Andina de Juristas)
Edición: Luis Naters
Diseño y diagramación: Gisella Scheuch

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen (ACCBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Canadá.

CONTENIDO

MOVILIDAD HUMANA	11
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	11
EL MÓDULO «MOVILIDAD HUMANA».....	13
¿CÓMO UTILIZAR ESTE MÓDULO?.....	14

UNIDAD I

PERSONAS EN MOVILIDAD. CONCEPTO, HISTORIA

Y PROCESOS	17
-------------------------	----

1.1. EL CONCEPTO DE «MOVILIDAD HUMANA»	17
1.1.1. ¿Qué se entiende por «movilidad humana»?.....	17
1.1.2. ¿Qué características tiene la movilidad humana?.....	18
1.1.3. ¿Por qué la movilidad humana es un proceso complejo?.....	19
1.1.4. ¿Qué tipos de movilidad humana existen?.....	21
1.1.5. En el caso de los procesos de movilidad humana, ¿existen grupos que reciben alguna protección especial por parte de los Estados?.....	24
1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE MOVILIDAD HUMANA	24
1.2.1. ¿Qué etapas tiene el proceso de movilidad humana?.....	24
1.2.2. Si cada una de estas etapas se realiza en un país diferente, ¿qué consecuencias tiene para los Estados?.....	26
1.3. EL PROCESO HISTÓRICO DE LA MOVILIDAD HUMANA Y SUS DESAFÍOS ACTUALES	28
1.3.1. ¿La movilidad humana es un proceso social nuevo?.....	28
1.3.2. ¿La movilidad humana es igual que en épocas pasadas?.....	28
1.3.3. ¿Qué factores han determinado dicho cambio de patrones?.....	29
1.3.4. En la actualidad, ¿qué factores determinan que las personas tengan la necesidad de movilizarse?.....	30
1.3.5. ¿Cuáles son los nuevos desafíos en materia de movilidad humana?.....	31
1.3.6. Frente a estos desafíos, ¿qué estrategias de acción se plantean?.....	31

UNIDAD 2

LAS FORMAS Y LOS GRUPOS DE PERSONAS RELACIONADOS CON LA MOVILIDAD HUMANA.....

2.1. MIGRACIONES INTERNACIONALES	35
2.1.1. ¿Qué es la migración internacional?.....	35
2.1.2. ¿Existen diferentes tipos de migración internacional?.....	37
2.1.3. ¿Existe la migración internacional ilegal?.....	38

2.1.4.	¿En qué casos la persona adquiere la condición de «migrante irregular?».....	39
2.1.5.	¿Los Estados establecen los mismos procedimientos y requisitos para todas las personas migrantes que reciben?	39
2.1.6.	¿A qué hace referencia el término «calidad migratoria»?	39
2.1.7.	¿Qué ámbitos jurídicos de protección tiene la persona que realiza un proceso de migración internacional?.....	40
2.2.	LAS MIGRACIONES LABORALES INTERNACIONALES.....	42
2.2.1.	¿Qué es la «migración internacional laboral»?	42
2.2.2.	¿Todas las migraciones laborales son iguales?	42
2.2.3.	¿Qué derechos específicos tienen los trabajadores migratorios?.....	43
2.2.4.	¿Qué instituciones son responsables de la gestión de la migración laboral internacional?.....	46
2.2.5.	¿La migración laboral internacional es importante en fronteras?	47
2.3.	MOVILIDAD POR RAZONES DE REFUGIO.....	49
2.3.1.	¿Qué es la movilidad por razones de refugio?.....	49
2.3.2.	¿Quién es refugiado o refugiada?.....	49
2.3.3.	¿Es lo mismo ser refugiado que solicitante de asilo?	50
2.3.4.	¿Qué es la protección internacional para las personas refugiadas?	51
2.3.5.	¿Quién debe proveer esta protección internacional?.....	52
2.3.6.	¿Qué derechos específicos tienen los refugiados y las refugiadas?.....	52
2.3.7.	¿Qué obligaciones tienen los Estados frente a las personas refugiadas?.....	53
2.3.8.	¿Cuáles son principios fundamentales de protección para refugiados y refugiadas?.....	53
2.3.9.	¿Qué garantías específicas comprende el principio de no devolución?	54
2.4.	PERSONAS QUE SE MOVILIZAN EN MARCOS DELICTIVOS	59
2.4.1.	¿Por qué se hace referencia a la movilidad en marcos delictivos?.....	59
2.4.2.	¿Cuáles son los principales delitos de carácter transnacional que afectan a las personas en situación de movilidad?	59
2.4.3.	¿Qué diferencias existen entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes?	60
2.4.4.	¿Cuáles son las consecuencias de estos delitos en las personas que se movilizan?	62
2.5.	MOVILIDAD INTERNACIONAL MIXTA O «FLUJOS MIXTOS».....	63
2.5.1.	¿Qué se entiende por «flujos mixtos»?	63
2.5.2.	¿Qué estrategias se recomiendan para la mejor gestión de los flujos mixtos?	64
2.6.	MOVILIDAD HUMANA EN EL MARCO COMUNITARIO ANDINO.....	66
2.6.1.	¿Cuál es la importancia de la movilidad humana en la región andina?.....	66
2.6.2.	¿Quién es el ciudadano o la ciudadana andina?	67
2.6.3.	¿Cuáles son las decisiones más importantes para la movilidad de las ciudadanas y los ciudadanos andinos?	68
2.6.4.	¿Qué obligaciones tienen los Estados frente a las decisiones adoptadas por los órganos del sistema comunitario andino?	70

2.6.5. ¿Qué derechos específicos tienen los ciudadanos y las ciudadanas andinas?	70
--	----

UNIDAD 3

CRITERIOS PARA UNA GESTIÓN EFICAZ DE LA MOVILIDAD HUMANA INTERNACIONAL

3.1. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD: ASPECTOS CONCEPTUALES	79
3.1.1. ¿Qué es la gestión de la movilidad humana?.....	79
3.1.2. ¿Existen paradigmas de gestión de la movilidad humana internacional?	80
3.1.3. ¿Qué elementos o ámbitos contempla la gestión de la movilidad humana?	81
3.1.4. ¿Qué factores influyen en la gestión de la movilidad humana internacional?	82
3.1.5. ¿Qué se entiende por «políticas de movilidad humana»?	88
3.1.6. ¿Qué orientación puede tener la política pública que adopta un Estado para gestionar la movilidad humana internacional?	88
3.1.7. ¿Qué medidas específicas pueden desarrollarse para la gestión de la movilidad en las fronteras?	93
3.1.8. ¿Qué regímenes de tránsito fronterizo se aplican en las fronteras de la región andina y qué derechos otorga cada uno de estos?	95
3.1.9. ¿Cómo identificar si una política de movilidad humana es adecuada para las fronteras?	96
3.2. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD INTERNACIONAL Y DERECHOS HUMANOS.....	97
3.2.1. ¿La atribución del Estado para gestionar la movilidad internacional es ilimitada?.....	97
3.2.2. ¿Cuáles son los ámbitos más sensibles donde se expresan las limitaciones a la facultad de gestión de la movilidad?	98
3.2.3. ¿Qué argumentos usa el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para limitar la discrecionalidad del Estado en materia de movilidad humana?.....	99
3.2.4. ¿Qué efectos tienen, en la gestión de la movilidad humana, las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos?.....	99
3.2.5. ¿Las decisiones y acciones de los funcionarios importan para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos?	102
3.2.6. Desde una perspectiva de derechos humanos, ¿cuáles son los límites que el Estado y sus agentes tienen para gestionar la movilidad internacional?.....	103
3.2.7. ¿Cuáles son los criterios de validez establecidos por el Derecho Internacional para que una restricción a un derecho humano sea legítima?	104
3.2.8. ¿Qué herramientas adicionales se deben tener en cuenta al momento de gestionar la movilidad humana internacional?.....	106
3.2.9. ¿Cómo saber si una decisión o acción realizada es conforme a los derechos humanos?	109

BIBLIOGRAFÍA.....	111
--------------------------	------------

MOVILIDAD HUMANA

Logro específico de la unidad

Al final del módulo, las personas usuarias **DISTINGUEN** las diferentes formas de movilidad humana y la complejidad de dicho proceso, reconstruyendo criterios para un tratamiento humano de su gestión.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Las fronteras andinas se caracterizan por la alta movilidad humana. Ya sea por turismo, trabajo, comercio, o por vínculos familiares o culturales, las personas cruzan límites y jurisdicciones estatales. Esta movilidad se realiza a través de fronteras territoriales, fluviales y lacustres entre múltiples unidades territoriales.

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), creadas para integrar las fronteras de los Estados miembros de la Comunidad Andina (CAN), involucran 809 unidades administrativas territoriales y, en ellas, se encuentra el 10% de la población de los países miembros de la CAN.

Los estrechos lazos históricos y culturales, y las diferentes dinámicas sociales y comerciales de las poblaciones fronterizas en la región andina son factores que influyen de manera particular en los procesos de movilidad humana en las fronteras andinas. Estos espacios geográficos requieren de la presencia de los Estados para convertirse en focos de desarrollo e integración, pues, de lo contrario, se constituirían en contextos propicios para la criminalidad organizada transnacional.

Los países andinos, pese a todas las limitaciones de recursos humanos o de capital, están desarrollando una serie de iniciativas con el objetivo de convertir sus fronteras en lugares adecuados y seguros para la vida de su población y los procesos de movilidad humana. Sin embargo, estos esfuerzos aún son insuficientes; por ello, se necesita que continúen siendo promovidos de manera conjunta y coordinada.

En el caso del Perú, su línea de frontera con los otros países andinos se extiende 4.082 km e involucra 18 unidades territoriales.¹ En territorio peruano ubicado en zonas de fronteras, habitan 10'392.774 personas. Si bien estas zonas son potenciales núcleos de desarrollo e integración, el porcentaje de población en situación de pobreza es alto en varios distritos fronterizos: el 80% en la frontera con Ecuador, el 70% en la frontera con Colombia y el 60% en la frontera con Bolivia. Según datos de la Dirección de Migraciones y Naturalización (DIGEMÍN) del Gobierno peruano, durante el 2008, se registraron 1'192.160 entradas y salidas de personas por puestos fronterizos ubicados en estas fronteras. Tan solo en el Puesto de Control Fronterizo de Desaguadero, en la frontera con Bolivia, se registraron 532.885 entradas y salidas.

La Organización Internacional para la Migraciones (OIM) ha implementado el proyecto «Mejora de la gestión de frontera a través del fortalecimiento de las capacidades de los oficiales encargados de la implementación de la ley en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con el fin de combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y las amenazas a la seguridad transnacional», con el financiamiento del «Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen» del Gobierno de Canadá (ACCBP, por sus siglas en inglés).

Este proyecto, además de desarrollar actividades de investigación e incidencia pública, ha buscado desarrollar un proceso pedagógico que se ha cristalizado en la realización de tres talleres en zonas de frontera y en la elaboración de seis módulos de capacitación en temas vinculados con la protección de las personas en movilidad. Estos módulos, elaborados en alianza estratégica con la Comisión Andina de Juristas, son el resultado

¹ El término «unidad territorial» hace referencia a un área geográfica que cuenta con una autoridad administrativa establecida y con competencia jurídica predeterminada. En ese sentido, hace referencia a distritos, municipios o parroquias, pero también a provincias, departamentos o regiones, según la denominación de cada Estado. Perú (Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Puno). Ecuador (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Patata, Orellana y Sumbios). Colombia (Amazonas y Putumayo). Bolivia (Pando y La Paz).

de un doble proceso: una planificación pedagógica, que implicó más de noventa entrevistas para determinar necesidades educativas, y la articulación de los resultados de esa planificación con los aportes brindados por las personas que participaron en los talleres realizados en las fronteras Ecuador-Perú, Bolivia-Perú y Colombia-Perú, entre noviembre y diciembre de 2010.

A nivel pedagógico, los módulos han sido conceptualizados para ayudar a quienes los empleen en el aprendizaje de los principales conceptos vinculados con la gestión de fronteras, la movilidad humana y la persecución de delitos transnacionales. De este modo, se desea que estos documentos sean una herramienta de trabajo y fortalecimiento de capacidades que contribuya al desarrollo y aplicación de nuevas y mejores estrategias de gestión fronteriza con el fin de asegurar el combate contra la criminalidad, sin afectar la libre circulación de personas.

EL MÓDULO «MOVILIDAD HUMANA»

Este módulo, a través del desarrollo de *sesenta y tres preguntas*, busca fortalecer y fomentar la reflexión sobre la complejidad, la integralidad y los diferentes impactos de la movilidad humana en las personas que se desplazan, sus familias y las sociedades. El eje principal es la persona en situación de movilidad, quien, muchas veces, es dejada de lado en la toma de decisiones relativas a la gestión estatal de la movilidad.

La movilidad humana es un hecho social vinculado con el ejercicio del derecho humano de la libertad de circulación. El desplazamiento libre, aunque regulado, permite a todo ser humano ampliar sus libertades, capacidades y oportunidades de mejores condiciones de vida. Los procesos de movilidad humana han adquirido nuevas características a causa de la globalización y la complejidad de los flujos migratorios.

La primera unidad del módulo define el concepto de «movilidad», describe las etapas de este proceso y las obligaciones de los Estados en relación con él. Además, presenta sus características, tipos y clasificaciones. La segunda unidad desarrolla las formas de movilidad humana internacional; brinda, para ello, una atención específica a los derechos de las personas y, de manera especial, a los contextos de movilidad en zonas de frontera. Asimismo, aborda diferentes aspectos de las migraciones internacionales, migraciones laborales internacionales, la movilidad por razones de refugio y la movilidad de personas en marco de la comisión de

delitos —concretamente, la trata de personas y el tráfico de migrantes—. Finalmente, la tercera unidad aborda la gestión de la movilidad humana internacional y su relación con los derechos humanos.

¿CÓMO UTILIZAR ESTE MÓDULO?

Los módulos han sido estructurados y diseñados para facilitar el aprendizaje de los elementos centrales de los temas planteados. Si bien cada módulo es autónomo —por lo tanto, es posible revisarlos en el orden que se desee—, se ha cuidado la articulación de los contenidos entre ellos. En ese sentido, se recomienda seguir el orden numérico establecido.

Cada módulo de capacitación está dividido en tres unidades y cubre un ámbito del conocimiento específico: conceptual («¿qué?»), diferencial («¿cuál?» o «¿quién?») y aplicativo («¿cómo?»). Así, se establece un logro específico que el usuario debería obtener al finalizar su revisión.

La estructura general de cada módulo se presenta a continuación:

MÓDULO		
INTRODUCCIÓN		
LOGRO GENERAL		
PALABRAS CLAVES		
UNIDAD 1 UNIDAD CONCEPTUAL	UNIDAD 2 UNIDAD DIFERENCIAL	UNIDAD 3 UNIDAD APLICATIVA
Logro específico 1	Logro específico 2	Logro específico 3
Desarrollo del tema	Desarrollo del tema	Desarrollo del tema
Cuestionario, casos prácticos y/o ejercicios de aplicación		

Asimismo, dependiendo de las necesidades de cada una de las unidades, se procurará desarrollar las siguientes secciones:

- **Índice**

Presenta mediante un esquema lógico una serie de términos para representar los conceptos que se podrán encontrar en todo el módulo.

- **Introducción**

Explica la finalidad y la utilidad de los contenidos temáticos del módulo.

- **Logro general**

Enuncia las habilidades, conocimientos y actitudes que se espera lograr en el transcurso del desarrollo de todo el módulo.

- **Logros específicos**

Enuncia las habilidades, conocimientos y actitudes que se espera lograr en el transcurso del desarrollo de una unidad específica.




- **Desarrollo del tema**

Cada unidad se inicia con una motivación sobre el tema y una reflexión. Luego de ello, hay un desarrollo teórico de los contenidos. Es importante indicar que cada punto se desarrollará mediante la metodología de preguntas y respuestas amigables para quienes empleen los módulos.

- **Casos prácticos y ejercicios de aplicación**

Cada unidad contará con un cuestionario, una dinámica de trabajo en grupo y/o con el planteamiento de un caso práctico que facilite a quienes utilicen los módulos tener una referencia sobre su desempeño, verificar la adquisición de nuevos conocimientos y replicar lo aprendido.

Del mismo modo, de acuerdo con los temas tratados en cada unidad, se desarrollarán las siguientes secciones, identificadas por un símbolo:

	<p>Conceptos básicos</p> <p>En esta sección, se presenta la definición de términos relevantes para una mejor comprensión del tema que se está desarrollando o de términos que podrían causar alguna dificultad.</p>
	<p>Para reflexionar</p> <p>En esta sección, se presentan elementos controversiales que desatan debates relevantes y que deben tenerse en cuenta en relación con los temas desarrollados.</p>
	<p>Mensajes claves</p> <p>En esta sección, se resaltan los aspectos o ideas fuerza que conducen la reflexión de cada parte.</p>



Ejemplos prácticos

En esta sección, se presentan consejos y ejemplos prácticos factibles de ser implementados. Asimismo, se describen ejemplos sobre experiencias y buenas prácticas aplicadas en la materia.



Caja de herramientas

En esta sección, se hace un listado de diferentes fuentes (libros, artículos, manuales, leyes, jurisprudencia, etcétera) que resulten pertinentes para complementar o profundizar los conocimientos adquiridos.

Debe tenerse en cuenta que estos módulos, al ser introductorios, no pueden evaluar cada aspecto de los temas planteados. Por ello, se recomienda que las personas complementen su aprendizaje con información adicional según sus necesidades.

UNIDAD I

PERSONAS EN MOVILIDAD.

CONCEPTO, HISTORIA Y PROCESOS

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **DESCRIBEN** el proceso de movilidad humana en su integralidad, identificando los elementos que hacen de este un proceso complejo.

I.1. EL CONCEPTO DE «MOVILIDAD HUMANA»

I.1.1. ¿Qué se entiende por «movilidad humana»?

Se entiende por «movilidad humana» a la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular. Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política, dentro de un país o hacia el exterior.

La movilidad es un concepto reciente, cuya utilidad es integrar en una sola idea a todas las formas de movimiento de personas, como el refugio, la migración internacional, la movilidad forzada por delitos transnacionales (trata de personas), la movilidad en el marco de sistemas de integración, entre otras. A su vez, se reconoce que cada una de estas formas de movilidad está influida por una serie de factores —sociales, políticos, culturales, económicos, etcétera— que no tienen similares características en todos los casos. Por ejemplo, en el caso de la migración internacional, el factor económico tiene una relevancia particular y preponderante. Ello se produce, debido a que, a diferencia de los casos de refugio o de movilidad

forzada por delitos transnacionales, el factor económico es, en la mayoría de los casos, el aspecto determinante para iniciar voluntariamente un proceso de movilidad.

En los países, especialmente en los de la región andina, se desarrollan procesos de migración internacional o transnacional, migraciones internas, desplazamientos forzados internos, trata de personas, tráfico de migrantes, entre otras formas de movilidad voluntaria o forzada.

1.1.2. ¿Qué características tiene la movilidad humana?

En este proceso, se identifican las siguientes características:

- **Es un proceso humano.** El ser humano es el principal actor del proceso de movimiento o circulación; por ello, es objeto de decisiones públicas o privadas.
- **Es expresión del ejercicio de un derecho humano.** La movilidad es la expresión social del ejercicio del derecho a la libre circulación.
- **Es multicausal.** Los motivos que llevan a una persona a movilizarse son variados: laborales, económicos, educativos, forzados o voluntarios, recreativos, etcétera.
- **Intencionalidad de permanencia.** La persona en movilidad puede tener la intención de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos.
- **El cruce de límites.** Este proceso implica el desplazamiento entre límites o divisiones geográficas o políticas.

El derecho a la libre circulación como base fundamental de la movilidad humana



Los procesos de movilidad humana se sustentan en el ejercicio de la libre circulación. Este derecho, complejo y con diferentes alcances según el ordenamiento jurídico de cada país, consiste en la facultad de desplazarse libremente por todo el territorio de un Estado, así como de entrar o salir de este, y elegir libremente el lugar de residencia.

La base jurídica de este derecho para los países de la región andina está constituida tanto por tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, como también por tratados de derechos humanos para personas específicas, como la Convención sobre los Derechos del Niño; por normas supranacionales de derecho comunitario (especialmente, las decisiones 397, 502, 503, 586 y 590 de la Comunidad Andina); por los acuerdos bilaterales entre los países de la región (como el Estatuto Permanente Peruano-Ecuatoriano); y por la legislación interna de cada país.

Para un conocimiento más profundo acerca del derecho a la libre circulación y sus implicancias a nivel regional, se recomienda revisar Mendiola y Blouin 2010. Versión electrónica disponible en: <www.cajpe.org.pe/gep> (sección publicaciones).

1.1.3. ¿Por qué la movilidad humana es un proceso complejo?

La movilidad humana, como todo proceso que involucra a la actividad humana, es un proceso complejo. A continuación, analizaremos algunas de las causas que generan la complejidad de la movilidad.

- **La multiplicidad de causas que impulsan la movilidad:** la movilidad humana es un fenómeno multicausal. Es decir, es impulsada por un variado número de razones que, en muchos casos, se encuentran interrelacionadas. Entre las principales, se encuentran los motivos económicos, laborales, comerciales, educativos, sociales, políticos o la búsqueda de protección frente a los conflictos armados, las catástrofes medio ambientales, la falta de seguridad o la desconfianza hacia las instituciones estatales. Estas causas pueden originar el movimiento voluntario o forzado de una persona o grupos de personas, quienes se desplazan a nuevos territorios.

- **Las diversas etapas que componen su proceso:** como un proceso complejo, se inicia con el ímpetu, deseo o necesidad de salir, que se transforma en una decisión. Luego, vienen las etapas de salida, traslado, ingreso y asentamiento en un nuevo territorio; la integración a una nueva sociedad; finalmente, el retorno o el inicio de un nuevo proceso de movilidad.
- **La diversidad de las personas, y actores públicos y privados que intervienen o se relacionan con el desplazamiento de una o más personas:** si bien el principal actor es la persona en movimiento, su traslado también impacta en su familia (quienes la acompañan o permanecen en el lugar de origen), a la sociedad donde pertenece y a los grupos sociales que la reciben. Al mismo tiempo, diversos actores públicos y privados pueden facilitar, controlar o evitar el proceso de movilidad.
- **Tiene múltiples impactos:** los procesos de movilidad humana impactan y, en algunos casos, reconfiguran los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, psicológicos, ambientales, entre otros, de la vida de los actores que intervienen o están conectados con los procesos de movilidad, especialmente los Estados y la persona migrante.
- **Las diversas características económicas, sociales y culturales de las personas en movimiento:** si bien las personas en movimiento comparten algunos patrones (motivos, formas de movimiento, entre otros), es un error tratar de caracterizarlas de forma unívoca, pues, en realidad, pertenecen a todos los géneros, edades, condiciones económicas, niveles educativos, orientaciones sexuales, etnicidades o estatus migratorios. Esta realidad implica un doble reto: primero, identificar a esta multiplicidad de actores; segundo, generar respuestas específicas desde el Estado para cada tipo de persona.
- **Los roles de los Estados involucrados:** al hablar de movilidad humana, el Derecho Internacional clasifica a los Estados en países de origen, de tránsito y de recepción. Esta categorización se basa en la función que cumple el Estado en relación con el proceso de movilidad y es solo referencial. Además, no implica que los Estados consideren que desempeñan un rol exclusivo. En la actualidad, la globalización del movimiento de las personas ha generado que todo Estado sea, en algún momento —o a la vez—, un país de origen, tránsito o destino.

- **Los derechos comprometidos:** el movimiento de una persona hacia otro territorio compromete sus derechos humanos, especialmente el derecho a la libre circulación.
- **Involucra experiencias migratorias diversas:** la manera en que estos procesos se realicen y sus resultados variarán de acuerdo con el contexto, las condiciones, los recursos y los niveles de información en que una persona desarrolla el proceso de movilidad. Así, entre mejor sea el contexto, condiciones y recursos, resultará más exitoso y respetuoso de los derechos de la persona en situación de movilidad.
- **Los diferentes regímenes normativos que regulan la movilidad:** los procesos de movilidad humana están sujetos a regímenes normativos comunes y/o diferentes, que regulan los derechos, procedimientos, reglas, responsabilidades, competencias, entre otros, aplicados a las personas en movimiento. No obstante, en contextos fronterizos, esta gestión es más compleja, pues, además de los regímenes de movilidad tradicionales, se yuxtaponen regímenes de tránsito local, regímenes de tránsito fronterizo, regímenes de tránsito comunitario, regímenes de tránsito binacional, regímenes de refugio y regímenes de tránsito común (para mayor información sobre los regímenes de tránsito en frontera ver la tercera unidad de este módulo).

1.1.4. ¿Qué tipos de movilidad humana existen?

Existen diferentes tipologías (esquemas o modelos) que se utilizan para diferenciar entre diversos procesos de movilidad. Estos esquemas usan un elemento o factor diferenciador como base para la construcción de las categorías específicas. La clasificación se presenta en el cuadro de la página siguiente.

Tipología	Descripción
POR EL TERRITORIO	En este grupo, se diferencia la movilidad internacional y la movilidad interna, dependiendo de si existe cruce de fronteras (movilidad internacional) o si se realiza dentro de un mismo territorio (movilidad interna).
POR LAS CAUSAS DE LA MOVILIDAD	<p>Las diferentes causas de la movilidad han generado diferentes esquemas de circulación. Entre los principales modelos o tipos de movilidad reconocidos en esta categoría, podemos mencionar la migración, refugio y asilo, el desplazamiento forzado, la trata de personas, la movilidad por causas ambientales, entre otras.</p> <p>Estas categorías no son únicas y han ido apareciendo paulatinamente. En muchos casos, reciben un tratamiento internacional diferenciado como es el caso de la migración y el refugio, con bases normativas para la protección de las personas que se movilizan por esas causas.</p>
POR LA DIRECCIÓN	En este caso, puede ser movilidad de salida o de ingreso (dependiendo de si se analiza desde el lugar de origen o el lugar de destino). Estas categorías suelen dar origen a las mediciones de movilidad a partir de flujos de entrada y de salida (en el caso de la movilidad humana internacional, especialmente en la migración).
POR EL TIEMPO DE PERMANENCIA	De acuerdo con el tiempo, la movilidad puede ser temporal, permanente o circular. La movilidad circular se da especialmente en el contexto de la migración internacional, en la cual las personas migrantes temporales desarrollan experiencias migratorias continuas y cíclicas, o por temporadas.
POR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL MARCO JURÍDICO QUE LA REGULA	La movilidad se ve regulada por ordenamientos jurídicos de diferente dimensión territorial: nacional, binacional, comunitaria e internacional. En este caso, destaca la gestión de la movilidad en fronteras, que puede involucrar diferentes niveles de gestión: nacional, binacional e, inclusive, comunitaria.
POR LA VOLUNTARIEDAD	<p>Este criterio se basa en la voluntad de la persona de iniciar un proceso de movilidad. Así, se puede distinguir entre los siguiente tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Movilidad voluntaria o libre: incluye la movilidad espontánea (la persona decide por sí misma movilizarse) y la movilidad facilitada (el Estado de origen o de destino, o ambos, brindan los medios para desarrollar procesos de movilidad). - Movilidad obligatoria: la movilidad se origina de manera voluntaria en cumplimiento de una obligación de la persona (por ejemplo, vencimiento de calidad migratoria o plazo de permanencia).

	- Movilidad forzada: en este caso, la persona nunca tomó la decisión, sino que fue forzada. Este es el caso, por ejemplo, del desplazamiento por desastres ambientales o situaciones de conflictos armados.
POR LA CONDICIÓN DOCUMENTARIA DE LA PERSONA QUE SE MOVILIZA	Esta clasificación se aplica a los procesos de movilidad internacional. En este marco, se puede diferenciar entre movilidad regular o documentada, y movilidad irregular o indocumentada. La movilidad regular es aquella que se realiza con todos los documentos y permisos requeridos por los países receptores; la movilidad irregular, por su parte, cuando la persona no cuenta con dichos permisos y documentos.

¿Por qué es importante tener en cuenta los diferentes tipos de movilidad?



Es importante tenerlas en cuenta porque permiten identificar las necesidades particulares de la persona sobre la base del tipo de movilidad que desarrolla. Cada tipo de movilidad tiene causas y consecuencias diferentes, al igual que los contextos en que se desarrolla. Ello obliga a implementar una acción estatal diferenciada, en la que no debe perderse de vista a la persona que se moviliza y sus necesidades particulares.

La visión tradicional de la gestión de la movilidad humana tenía un perfil instrumental y asistencialista. Este tipo de gestión tomaba en cuenta a la persona que se movilizaba como un objeto de atención y/o gestión, más que como sujeto de derechos. Al no tomar en cuenta las especificidades de los procesos de movilidad, las personas se reducen a flujos en movimiento sin rostro, lo cual refuerza la idea de que es suficiente realizar un simple *análisis costo-beneficio* (por ejemplo, remesas enviadas, capital humano perdido o ganado, impacto en el mercado de trabajo). Este análisis orientado al impacto de los flujos de movilidad es importante, pero no debe generar la violación de derechos y el incumplimiento de obligaciones internacionales. Tener en cuenta diferentes categorizaciones es útil en ese sentido.

1.1.5. En el caso de los procesos de movilidad humana, ¿existen grupos que reciben alguna protección especial por parte de los Estados?

Sí. Existen grupos de personas que son llamados «sujetos de protección internacional», «grupos en situación de especial protección» o «grupos en situación de vulnerabilidad». Estos grupos comparten una o más características que los colocan en una situación de riesgo mayor a la de cualquier otra persona en movilidad. Frente a esta situación, los Estados deben realizar acciones preventivas para que dichos riesgos no se materialicen ni se vulneren derechos humanos.

En el marco de la movilidad humana, los principales grupos en situación de especial protección son los siguientes:

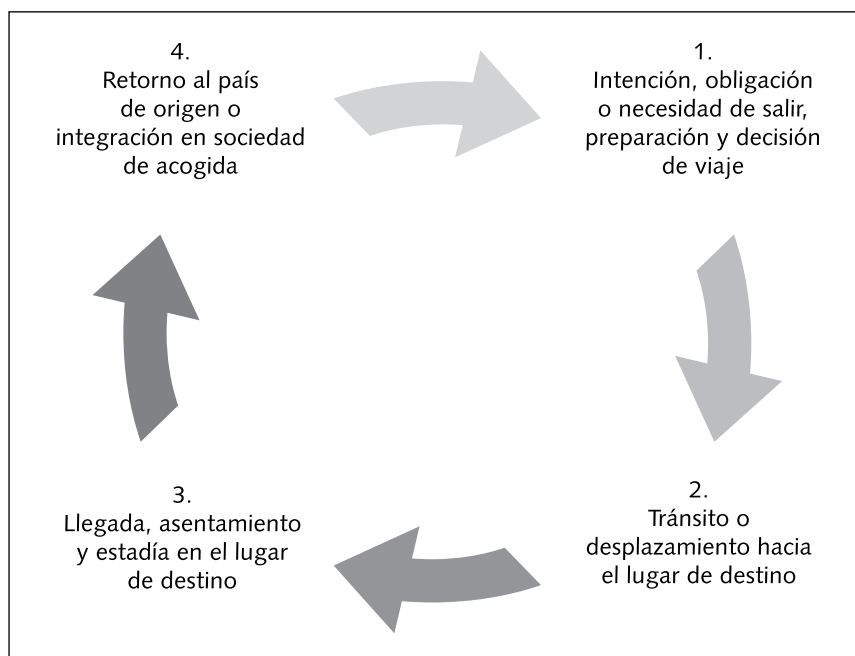
- Las personas refugiadas y solicitantes de asilo, al ser forzados a trasladarse por una amenaza o temor fundado contra su vida o integridad
- Las víctimas de trata de personas, al ser sujetos pasivos de un delito y ser objeto de explotación
- Niños y niñas, como personas que se movilizan solos o acompañados de sus padres u otras personas adultas
- Las mujeres cuyos patrones de movilidad han adquirido características particulares (por ejemplo, los nichos laborales donde se insertan son los que tienen menores beneficios laborales y menos acceso a mecanismos de protección)
- Las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, pues las condiciones de su movilidad y estadía son precarias
- Las personas que realizan procesos de migración internacional en situación documentaria irregular, que las coloca en riesgo de explotación y precariedad laboral.

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE MOVILIDAD HUMANA

1.2.1. ¿Qué etapas tiene el proceso de movilidad humana?

El proceso de movilidad humana es variable y circular. Se pueden identificar una serie de etapas o fases, pero estas no suelen presentarse siempre. Asimismo, la persona que se desplazó puede decidir movilizarse nuevamente, es decir, iniciar un nuevo proceso o ciclo de movilidad. El siguiente gráfico identifica sus etapas, sin implicar —como ya se ha comentado— que sean sucesivas o que todas estén presentes en cada experiencia:

Matriz de etapas de la movilidad humana



Este proceso, en cualquiera de sus expresiones, se inicia con la *necesidad u obligación de salir*, que puede surgir de manera espontánea o forzada, por causas variables como las condiciones de vida y violencia en un país. Luego, viene la *decisión de salida*, que incluye el desarrollo de una serie de actividades preparatorias —como la búsqueda de documentación para conseguir este objetivo— o, simplemente, una fase de preparación para la salida. Como siguiente paso, se encuentra la *salida, y el trayecto o desplazamiento propiamente dicho*, que puede ser de un lugar a otro directamente, o atravesando varios territorios. Posteriormente, viene la *llegada y asentamiento al lugar de destino*, para finalizar con la etapa de *integración o el retorno*, e, incluso, el inicio de un nuevo proceso de movilidad.

En el caso de las personas que se desplazan en busca de protección internacional (como los refugiados y refugiadas), generalmente, las decisiones de salida son inmediatas y no se pueden identificar períodos de preparación o diseño de la ruta de movilidad. Asimismo, en los casos de víctimas de trata de personas que son raptadas y trasladadas a otros países, no existe una fase donde se evidencie el deseo de movilizarse, se tome la decisión y se inicie la preparación de la salida. Por estos motivos, hay que tener en cuenta que este esquema, aunque útil en términos didácticos, no se verifica tal cual en todos los tipos de movilidad.

A continuación, se presenta una descripción más detallada de cada fase o etapa:

Etapa	Descripción
ETAPA PREVIA A LA SALIDA	El proceso de movilidad se inicia con el ímpetu, deseo, necesidad u obligación de salir de su lugar de origen a otro lugar. En esta etapa, se toma la decisión y, luego de ello, se prepara la partida. La persona en movilidad realiza actividades como búsqueda de información sobre las vías para movilizarse y condiciones de vida; determinación de la ruta y medios que utilizará para su desplazamiento; identificación de las personas o redes de apoyo en su traslado y recepción; reorganización de los roles familiares, entre otros.
EL TRÁNSITO	Es el proceso de circulación o desplazamiento propiamente dicho. Se inicia con la salida del lugar de origen, para, luego, seguir el trayecto previamente establecido; finaliza con la llegada al país de destino. Este proceso puede implicar serios riesgos para las personas en movilidad, incluyendo ser víctima de delitos como el tráfico ilícito de migrantes o la trata de personas.
ASENTAMIENTO Y ESTADÍA EN EL PAÍS DE DESTINO	Esta fase implica la recepción inicial, el asentamiento y la estancia en el lugar de destino. En esta etapa, la persona que se moviliza se preocupa por la búsqueda de alojamiento y el acomodo a las nuevas condiciones; asimila el impacto inicial de este proceso y procura su incorporación a la sociedad que la acoge (busca trabajo, aprende el idioma, conoce la cultura y códigos de conducta, establece vínculos con sus vecinos, entre otros).
INTEGRACIÓN DEFINITIVA O RETORNO	En esta etapa, la persona decide integrarse definitivamente, o retornar y reintegrarse a su país de origen. En el primer caso, la persona presentará una solicitud de residencia o nacionalización. En el segundo caso, planificará el regreso, determinará las condiciones de su retorno y la forma de reintegrarse a su sociedad. Esta etapa implica una fase de adaptación.

1.2.2. Si cada una de estas etapas se realiza en un país diferente, ¿qué consecuencias tiene para los Estados?

Como se indicó, el proceso de movilidad puede ser interno o internacional. En este último caso, puede implicar más de un Estado —por ejemplo, un grupo de ciudadanos de Guatemala y El Salvador que se dirigen a Guyana y pasan por Honduras, Nicaragua, Panamá, Colombia y Venezuela—.

En este caso, cada Estado recibe una denominación diferente, que se presentan a continuación:

- **Estados de origen.** Hace referencia a aquellos Estados de donde son originarias las personas que se movilizan internacionalmente. En el ejemplo, serían El Salvador y Guatemala.
- **Estados de tránsito.** Son aquellos Estados utilizados por las personas que se desplazan para llegar a su destino. Muchas personas pueden estar largos períodos en estos países hasta encontrar el momento adecuado para su salida al punto de destino. En el ejemplo, serían Honduras, Nicaragua, Panamá, Colombia y Venezuela.
- **Estados receptores (o de destino).** Son el destino final previsto por la persona en movilidad. En el ejemplo, Guyana sería el Estado de destino o receptor de los ciudadanos de El Salvador y Guatemala.

Estos criterios y tipos (localidad de origen, tránsito o destino) también se aplican, pero con menor frecuencia, a ciudades, distritos, provincias, entre otros. Por lo general, un mismo lugar o país puede tener dos o las tres calidades mencionadas a la vez —es decir, ser país de origen y tránsito, pero de flujos migratorios diferentes—. Por ejemplo, la República del Ecuador es país de origen, de tránsito y receptor de migrantes simultáneamente, pues sus ciudadanos emigran a Estados Unidos, pero recibe ciudadanos y ciudadanas colombianas (en su mayoría, solicitantes de refugio) que permanecen en su territorio o que se movilizan hacia Perú, Chile o Argentina.

Los Estados en la Convención Internacional de Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias

El artículo 6 de esta convención ha establecido la siguiente tipología:

- **Estado de origen.** «Se entenderá el Estado del que sea nacional la persona de que se trate»
- **Estado de empleo.** «Se entenderá el Estado donde el trabajador migratorio vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, según el caso»
- **Estado de tránsito.** «Se entenderá cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual»



En cada caso, se reconoce un conjunto de obligaciones diferenciadas.

1.3. EL PROCESO HISTÓRICO DE LA MOVILIDAD HUMANA Y SUS DESAFÍOS ACTUALES

1.3.1. ¿La movilidad humana es un proceso social nuevo?

No. La historia de la humanidad se caracterizó por grandes procesos de movilidad. En los últimos diez mil años, el hombre, trashumante por naturaleza, se volvió sedentario. Sin embargo, sus procesos de movilidad continúan. El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo indica que a «pesar de la percepción generalizada de que la migración está relacionada con el fenómeno de la globalización y el aumento del comercio a fines del siglo XX, los movimientos a gran escala y grandes distancias ya eran frecuentes en el pasado» (2009: 31). Algunos ejemplos de la movilización de grandes masas de hombres y mujeres son más de medio millón de españoles y portugueses, y unos 700.000 súbditos británicos hacia las colonias americanas durante el apogeo del dominio europeo en América; el desplazamiento de 11 a 12 millones de africanos como esclavos entre los siglos XV y XIX; y el traslado de 2,3 millones de chinos y alrededor de 1,3 millones de indios entre 1842 y 1900 como trabajadores a contrata hacia el sudeste asiático, África y América del Norte.

1.3.2. ¿La movilidad humana es igual que en épocas pasadas?

No. Si bien los procesos de movilidad humana son tan antiguos como la historia, las corrientes o flujos de personas que se movilizan actualmente son mucho más diversos y complejos que en épocas anteriores. En la actualidad, se pueden sostener las siguientes afirmaciones:

- **No existe un parámetro o perfil definido de persona en movilidad.** Los motivos, objetivos, decisiones, formas, destinos, así como las características de quienes se movilizan son diversos, lo que dificulta una única respuesta frente a este fenómeno social.
- **El número, frecuencia y destinos de personas que se movilizan es más variado.** Más personas se movilizan hacia más direcciones y con mayor frecuencia.
- **El número de países de origen, destino y tránsito han aumentado.** En la actualidad, el número de países emisores o receptores de personas en movilidad humana y de aquellos que resisten el tránsito es mayor. Asimismo, ha aumentado la cantidad de países que reúnen una o más de estas calidades al mismo tiempo.

- **Ha aumentado la variedad en los tipos de regiones de origen y de destino.** Se ha incrementado la movilidad sur-sur —en referencia a la movilidad de personas de un país en vías de desarrollo a otro de similar condición—, la movilidad interna (voluntaria y forzada), la movilidad intrarregional y la movilidad fronteriza.
- **El número de mujeres que se movilizan ha aumentado.** Asimismo, sus razones y las condiciones de su movilidad se han diversificado.

Estas realidades rompen ciertos imaginarios que comparten las personas, como la idea de que los países en desarrollo solo son expulsores y los países desarrollados únicamente receptores, el prejuicio de que solo las personas «pobres» se movilizan, que las mujeres se movilizan en contextos de «reunificación familiar» o que las personas se desplazan únicamente por motivos económicos, entre otros.

1.3.3. ¿Qué factores han determinado dicho cambio de patrones?

Los procesos de movilidad humana contemporáneos han adquirido gran importancia en el marco de la globalización. El incremento y abaratamiento de la tecnología de la información y los medios de transporte, la profundización de los crecientes procesos de integración regional y mundial, y el impulso a procesos de desarrollo e integración fronteriza son factores que han favorecido la diversificación de los flujos de movilidad actuales.

Es importante subrayar también que la intensificación de los conflictos armados internos y de las catástrofes ambientales tiene un impacto cualitativo en los flujos de movilidad. Por ejemplo, solo en el 2008, 20 millones de personas fueron forzadas a desplazarse debido a desastres climáticos (ACNUR 2008). Asimismo, se calcula que, para el año 2050, 200 millones de personas se verán forzadas a moverse por causas ambientales en el mundo. Esta cifra, calculada por el Profesor Myers de la Universidad de Oxford, es la que tiene mayor aceptación y la que se menciona en prestigiosas publicaciones —desde las del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), hasta en el Informe Stern: La economía del cambio climático (OIM 2008)—. Resulta necesario que los Estados realicen una labor de prevención para determinar flujos previsibles de personas por causas que, si bien no pueden controlar, pueden enfrentarse para disminuir su impacto y la necesidad de traslado de las poblaciones.

I.3.4. En la actualidad, ¿qué factores determinan que las personas tengan la necesidad de movilizarse?

Actualmente, las personas se movilizan por razones variables y según su ubicación, condición social, cultura e, inclusive, afectos. Las razones incluyen factores económicos, laborales, comerciales, educativos, afectivos, recreativos, sociales, culturales, políticos o condiciones forzadas por conflictos internos. También se encuentran como causas de la movilidad las circunstancias ambientales, las inseguridades internas o la falta de confianza en las instituciones estatales, entre otras.

La razón que lleva a las personas a circular es una suma de factores que deben abordarse en su integridad. Es importante identificar los motivos que impulsan los procesos de movilidad humana y los efectos que generan las decisiones del Estado en estos procesos y en los derechos de las personas en movilidad. Por ejemplo, la decisión estatal destinada a regular uno de estos tipos de movimiento puede tener impactos no previstos en otros flujos de movilidad: tratar de desincentivar la movilidad de un grupo puede generar las condiciones para motivar la movilidad de otro.

Diferencias entre «migración» y «movilidad humana»



La relación entre estos dos términos es de género y especie. En ese sentido, suele sostenerse que la «movilidad humana» abarca toda forma de desplazamiento de personas y, por tanto, incluye a la migración, sea interna o internacional.

La «migración», por su parte, hace referencia al desplazamiento voluntario de personas desde su residencia habitual para establecerse, temporal o permanentemente, en otro lugar que puede ser otra ciudad o país. En ese sentido, la migración se caracteriza por la circulación libre, así como por el interés de la persona de asentarse, por algún tiempo, en un lugar. Estos dos aspectos son los principales aspectos que diferencian la migración de otras formas de movilidad.

1.3.5. ¿Cuáles son los nuevos desafíos en materia de movilidad humana?

Las características actuales de la movilidad humana generan una serie de nuevos retos o desafíos como los siguientes:

- La comprensión del fenómeno de movilidad humana en toda su complejidad y la centralidad del ser humano en dicho proceso
- La descripción e identificación de los flujos de personas en movilidad, especialmente sus causas, número, rutas y efectos en las sociedades de origen y acogida
- El desarrollo de políticas públicas integrales que faciliten estos procesos y garanticen la seguridad, integridad, libertad y derechos de las personas que circulan, en armonía con los derechos de las personas de las sociedades que son impactadas
- La garantía de respeto y protección de los derechos de las personas que se movilizan durante todo el proceso de movilidad
- La lucha eficaz contra el incremento de la criminalidad organizada y su impacto en las personas que se movilizan, para lo que se deben destinar recursos humanos y de capital que permitan brindar a las víctimas de estos delitos asistencia y protección adecuada
- En el caso de las migraciones, el aumento de los procesos de movilidad humana donde las personas se encuentran en situación de vulnerabilidad, tales como los casos de desplazamiento forzado, refugio o migración irregular.

1.3.6. Frente a estos desafíos, ¿qué estrategias de acción se plantean?

Las perspectivas y medidas para hacer frente a estos retos son variadas. Una tendencia es disminuir las posibilidades de movilización de las personas con controles estrictos. Otra opción es regular el desplazamiento para transformarlo en un proceso ordenado. Una tercera opción plantea el reconocimiento del carácter trashumante del hombre y su movilidad por motivos legítimos; propone facilitar los procesos con mayor libertad y seguridad para la persona.

No hay una estrategia global común. Los Estados, debido a los diferentes efectos de la movilidad en la vida de las sociedades y las personas migrantes, se debaten entre estas tres opciones e, incluso, otras diferentes. En este contexto, una propuesta global fue planteada en el Programa

de Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre Desarrollo Humano (2009). La propuesta señala que la adopción de políticas a favor de quienes se movilizan —superando políticas restrictivas que han demostrado su ineficacia— redundaría en grandes beneficios en materia de desarrollo humano para todos los grupos sociales impactados. Por lo tanto, recomienda implementar las siguientes estrategias:

1. Simplificar los canales oficiales a fin de permitir a las personas buscar trabajo en el extranjero
2. Garantizar derechos básicos para las personas en movilidad
3. Reducir los costos de transacción asociados con la movilidad
4. Mejorar los resultados de las personas en situación de movilidad y de las comunidades de destino
5. Permitir beneficios a partir de la movilidad interna
6. Transformar la movilidad en una parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.



Para mayor información sobre las estrategias de acción para mejorar la gestión de la movilidad humana, recomendamos acceder a la siguiente publicación:

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009). *Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, capítulo 5: «Políticas para lograr mejores resultados en desarrollo humano». <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf>.

Análisis de caso

César (39) y Dolores (34) son una pareja de ecuatorianos, quienes, junto con sus tres hijos, partieron a Madrid, España, hace cinco años y medio. Ellos relatan lo siguiente:

Yo era cerrajero en Ecuador, en Manta. Vivía una vida muy tranquila y mucho más familiar. Tenía mi familia bien constituida, estable, sin dificultades entre nosotros, tampoco había problemas económicos, pues a mí me iba bien en la cerrajería, aunque Dolores no tenía trabajo. El mío sí era estable.

En una ocasión, cuando asistimos a un almuerzo familiar, uno de los asistentes nos sugirió el viaje y no puso a pensar, ya que la economía andaba de para abajo en Ecuador, y por eso lo maduramos. Después de darle vuelta en pareja, Dolores y yo, llegamos a una conclusión: vale la pena intentarlo y que Dolores debía venirse primero a sondear el terreno. Era lógico que fuera Dolores, ya que era quien no tenía trabajo en el momento. Ella se vino y le resultaron las cosas muy buenas en poco tiempo.

En Ecuador, nuestro ingreso promedio era de cuatrocientos dólares (US\$ 400.00) aproximadamente. Cuanto vi cuanto se ganaba Dolores aquí, mucho más que lo que nos hacíamos en nuestro país... ya está; para España. Aquí vine a dar. Dolores había pasado como soltera y el título de abogada es lo que impidió que la devolvieran del Aeropuerto. Yo me vine con el niño pequeño, que tenía cinco años en ese momento, poco más de un mes después. Dolores ya trabajaba.

Con la información anterior, conteste las siguientes preguntas:

- ¿Es este un proceso de movilidad humana? ¿Por qué lo considera así?
- ¿Qué factor o factores impulsaron a César y Dolores a salir de su país?
- Describa las etapas del proceso de movilidad de César y Dolores. ¿Es un proceso lineal?
- Por la tipología indicada, ¿ante qué tipo o tipos de movilidad nos encontramos?
- ¿Qué actores del proceso de movilidad y roles de los Estados podemos identificar?

Relato extraído de: Murillo Muñoz 2009: 76-81.

UNIDAD 2

LAS FORMAS Y LOS GRUPOS DE PERSONAS RELACIONADOS CON LA MOVILIDAD HUMANA

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **DISTINGUEN** las diferentes formas de movilidad humana e **IDENTIFICAN** el marco de protección específico de cada caso.

La movilidad humana puede expresarse de diferentes maneras, que deben ser distinguidas por dos razones fundamentales: a) para identificar sus características y complejidades y, en ese sentido, implementar medidas adecuadas desde el Estado; y b) para distinguir el régimen jurídico y/o administrativo aplicable a cada forma o tipo. Para fines de este módulo, interesa especialmente el caso de la movilidad internacional.

A continuación, se explican la migración internacional, la movilidad de los refugiados y de las personas que se movilizan en contextos delictivos (trata de personas y tráfico ilícito de migrantes); se hará especial énfasis en los derechos de las personas y las obligaciones de los Estados.

2.1. MIGRACIONES INTERNACIONALES

2.1.1. ¿Qué es la migración internacional?

La migración internacional es aquel proceso de movilidad que se realiza entre países de manera voluntaria. Este proceso es impulsado por diferentes razones; las principales son económicas, labores, sociales o educativas. Involucra, necesariamente, una intencionalidad de permanencia o incluso de residencia en el país de destino. La Organización Internacional

para las Migraciones (OIM), define la migración internacional como el «movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos» (OIM 2006b: 40).

¿Quién es migrante?

En el ámbito internacional, no existe aún una definición consensuada de la categoría de «migrante». Sin embargo, existen algunas definiciones que pueden colaborar con su comprensión.



El *Glosario sobre migraciones* de la OIM ofrece la siguiente definición:

Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por «razones de conveniencia personal» y sin intervención de factores externos que la obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

Otra manera de definir este tipo de movilidad es el señalado por la Relatora Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, quien indicó que se puede considerar migrante a la persona que cumpla con las siguientes características:

1. Está fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no está sujeto a su protección jurídica [...].
2. No disfruta de la condición de refugiado, naturalizado u otra figura análoga por parte del Estado de acogida.
3. No tiene una protección jurídica [...] en virtud de acuerdos o visados diplomáticos.

Fuente: Derechos de los migrantes. Informe presentado por la Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Documento E/CN.4/2000/82 del 6 de enero de 2000, p. 10.

2.1.2. ¿Existe diferentes tipos de migración internacional?

La migración internacional suele clasificarse de la siguiente manera:

- **La emigración internacional**, término que refiere al proceso de movilidad que realiza una persona para salir de un Estado y dirigirse a otro con el propósito de asentarse en este último
- **La inmigración internacional**, denominación que se aplica a aquellos flujos migratorios que ingresan al territorio de un Estado.

Ambas categorías son de vital importancia, porque el Derecho Internacional ha reconocido, como parte del derecho a la libre circulación, el derecho humano a salir del propio territorio (emigrar). Sin embargo, sí reconoce la posibilidad de un Estado de establecer limitaciones legítimas al ingreso de personas extranjeras (inmigración). Debido a esta diferencia en la regulación de la inmigración internacional, han surgido dos categorías vinculadas a la *condición* o *estatus migratorio* de la persona:

- **Migración regular.** Es la migración que las personas realizan dentro del marco de las normas y procedimientos administrativos regulares. En este caso, quien migra cuenta con la documentación necesaria para ingresar a un país, incluyendo el permiso de ingreso (visa) y la calidad migratoria (condiciones).
- **Migración irregular.** En este caso, las personas no han respetado las normas o procedimientos necesarios para ingresar a un Estado.

Es importante resaltar que la existencia de dos categorías no supone el establecimiento de diferencias de trato o de protección hacia quienes migran, pues poseen la calidad de seres humanos. Sin bien los Estados deben hacer respetar sus normas y procedimientos migratorios, esto no implica que puedan imponer restricciones ilegítimas a los derechos de las personas (detenciones arbitrarias, no reconocimiento de derechos laborales, entre otras prácticas desarrolladas en los últimos tiempos por los Estados). Los Estados tienen la obligación de proteger a todas las personas que se encuentran en su jurisdicción y, en ese contexto, las garantías mínimas de los derechos humanos deben ser reconocidas.

Cuando una persona transgrede las normas migratorias, el Estado afectado puede establecer sanciones según la normativa interna y bajo los estándares mínimos de los derechos humanos. Es decir, estas sanciones deberán ser razonables y proporcionales conforme al Derecho Internacional.

Opinión consultiva oc-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados



La Corte Interamericana ha realizado un análisis pormenorizado de la condición jurídica y de los derechos que los Estados se encuentran obligados a reconocer a los migrantes indocumentados. La Corte IDH ha indicado en esta opinión que «la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos» y ha reconocido que el Estado mantiene sus obligaciones internacionales (párrafo 134).

Para mayor información acerca de este tema, véase el siguiente enlace: www.corteidh.or.cr, sección Jurisprudencia.

2.1.3. ¿Existe la migración internacional ilegal?

No. La migración, como toda forma de movilidad, se realiza en el marco del derecho a la libre circulación. El incumplimiento de las normas de ingreso a un país no genera la ilegalidad de la persona, tan solo la existencia de una irregularidad de su proceso de movilidad que debiera tener la posibilidad de corregirse o subsanarse. Si la persona no estuviera en la capacidad de subsanarlo, el Estado estaría en capacidad de aplicar las sanciones administrativas que correspondan.

Así, por ejemplo, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW siglas en inglés) establece que los trabajadores migrantes:

- a) Serán considerados DOCUMENTADOS O EN SITUACIÓN REGULAR si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales de los que ese Estado sea parte.
- b) Serán considerados NO DOCUMENTADOS O EN SITUACIÓN IRREGULAR si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso a) de este artículo.

2.1.4. ¿En qué casos la persona adquiere la condición de «migrante irregular»?

La persona adquiere la condición migratoria irregular si presenta las siguientes características:

- ✓ Ingresa al territorio de un Estado del cual no es nacional sin documentación y sin pasar los controles establecidos para ello, o atraviesa por pasos fronterizos no oficiales.
- ✓ Ingresa al territorio de un Estado del cual no es nacional con documentación falsa, aunque pase por los controles establecidos para ello.
- ✓ Habiendo ingresado con los permisos y documentación adecuados, decide permanecer en el territorio del Estado receptor, aunque haya concluido su permiso de permanencia.
- ✓ Habiendo ingresado con los permisos y documentación adecuados, decide ejercer una actividad remunerada para la cual no ha sido autorizada.

2.1.5. ¿Los Estados establecen los mismos procedimientos y requisitos para todas las personas migrantes que reciben?

No. Los Estados suelen solicitar diferentes requisitos e, inclusive, seguir procedimientos heterogéneos para autorizar el ingreso de una persona a su territorio. Ello da lugar a las conocidas *calidades y categorías migratorias*, determinadas por las legislaciones internas de cada Estado. Encontramos trabajadores, estudiantes, migrantes por reagrupación familiar, migrantes permanentes, temporales, etcétera. En realidad, cada migrante puede pertenecer a una o varias categorías al mismo tiempo y puede pasar sucesivamente de una categoría a otra durante su circuito migratorio.

2.1.6. ¿A qué hace referencia el término «calidad migratoria»?

«Calidad migratoria» es el conjunto de condiciones establecidas por los Estados para las personas no nacionales que permanecen en su territorio. Los Estados suelen establecer categorías migratorias observando dos aspectos: las actividades que realizan dentro del país de recepción (religiosos, estudiantes, artistas, etcétera) o el tiempo de permanencia (no inmigrantes, migrantes temporales o migrantes permanentes). Estas normas están contenidas en los códigos de extranjería de los Estados, salvo excepciones que suponen lagunas jurídicas.

La *calidad migratoria de turista* está reconocida en la mayoría de instrumentos de extranjería de la región andina. Sin embargo, por la *falta de intencionalidad de permanencia*, muchos expertos excluyen esta categoría de los tipos de migración internacional, sin que, por ello, deje de ser un proceso de movilidad humana.

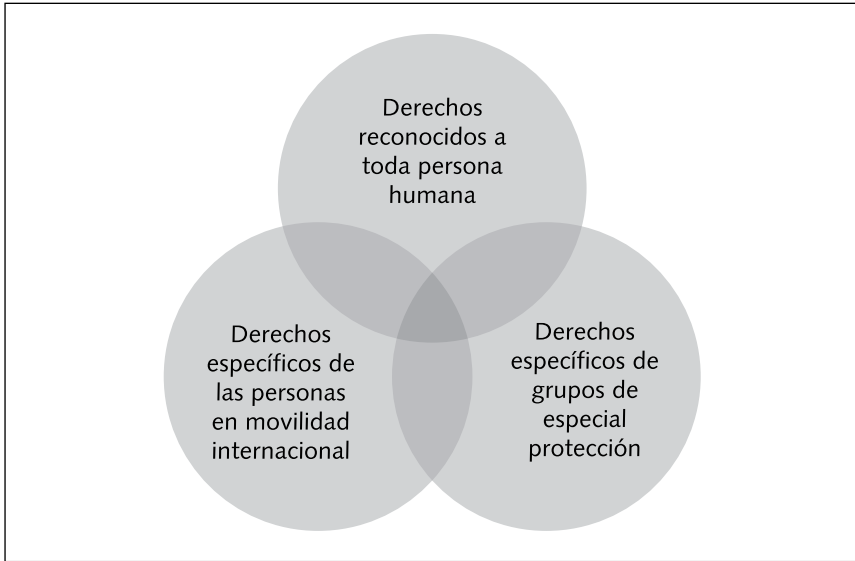


2.1.7. ¿Qué ámbitos jurídicos de protección tiene la persona que realiza un proceso de migración internacional?

Las personas *migrantes internacionales* se encuentran protegidas bajo tres ámbitos de protección en el marco del derecho internacional de los derechos humanos:

- ✓ **Primer ámbito.** Este implica todos los derechos reconocidos por los instrumentos jurídicos que protegen de manera específica a la persona en movilidad, por ejemplo, los convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes o los tratados sobre refugio y asilo. Cada forma de movilidad internacional tiene su propio ámbito de protección específico.
- ✓ **Segundo ámbito.** Este agrupa los instrumentos internacionales que protegen al ser humano en función de una condición específica, es decir, en función del género, de la edad, etcétera —por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño—.
- ✓ **Tercer ámbito.** Este vendría a ser el *núcleo esencial de derechos*; se encuentran aquí los instrumentos universales que reconocen derechos a todo ser humano, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Matriz de ámbitos de protección



Si bien esta presentación de los ámbitos de protección de derechos permite explicar de manera simple las diferentes dimensiones de la protección de las personas migrantes internacionales, es preciso señalar lo siguiente:

1. Cada grupo de derechos es autónomo en su contenido y, por lo tanto, no anula a los otros; por el contrario, los complementa y fortalece. Una mujer migrante no pierde sus derechos específicos como mujer al desplazarse internacionalmente.
2. En algunas situaciones, se aplican de manera conjunta y complementaria dos o tres de los ámbitos presentados.
3. A pesar de que los grupos de derechos reconocidos pueden ser diferentes, en todos los casos las obligaciones generales no cambian: los Estados tienen que respetar —no vulnerar los derechos— y garantizar cada uno de los grupos de derechos —adoptar medidas para su ejercicio—.

2.2. LAS MIGRACIONES LABORALES INTERNACIONALES

2.2.1. ¿Qué es la «migración internacional laboral»?

Según la OIM, esta es el «movimiento de personas del Estado de origen a otro con un fin laboral. La migración laboral está por lo general regulada en la legislación sobre migraciones de los estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior» (OIM 2006b: 40).

Los Estados establecen requisitos, condiciones y procedimientos para las personas que desean ingresar a trabajar. Estos requisitos están usualmente condicionados por el mercado laboral. Por ejemplo, un Estado que necesita mano de obra calificada facilitará la inmigración de trabajadores; en cambio, un Estado con un mercado laboral reducido con alta oferta laboral, pero poca demanda, restringirá la inmigración por motivos laborales.

2.2.2. ¿Todas las migraciones laborales son iguales?

No. Existen diferentes formas de migración laboral que han originado una serie de tipologías. Los principales criterios de clasificación son la temporalidad o calificación. Estas tipologías permiten reconocer diferentes personas que deben ser protegidas. En el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW) en su artículo 2.2., se mencionan las siguientes distinciones:

Tipología	Descripción
TRABAJADOR FRONTERIZO	Todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regresa diariamente o al menos una vez por semana.
TRABAJADOR DE TEMPORADA	Todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, depende de condiciones estacionales y solo se realice durante parte del año.
MARINO	Término que incluye a los pescadores y a todo trabajador migratorio empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional.
TRABAJADOR EN UNA ESTRUCTURA MARINA	Todo trabajador migratorio empleado en una estructura marina que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado del que no sea nacional.

TRABAJADOR ITINERANTE	Todo trabajador migratorio que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación.
TRABAJADOR VINCULADO A UN PROYECTO	Todo trabajador migratorio admitido a un Estado por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto concreto que realice en ese Estado su empleador.
TRABAJADOR CON EMPLEO CONCRETO	Es todo trabajador migratorio: i) Que haya sido enviado por su empleador por un plazo limitado y definido a un Estado de empleo para realizar una tarea o función concreta; ii) Que realice, por un plazo limitado y definido, un trabajo que requiera conocimientos profesionales, comerciales, técnicos o altamente especializados de otra índole; o iii) Que, a solicitud de su empleador en el Estado de empleo, realice por un plazo limitado y definido un trabajo de carácter transitorio o breve; y iv) Que deba salir del Estado de empleo al expirar el plazo autorizado de su estancia, o antes, si deja de realizar la tarea o función concreta o el trabajo a que se ha hecho referencia.
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	Es todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas 1990: artículo 2.2. de la ICRMW.

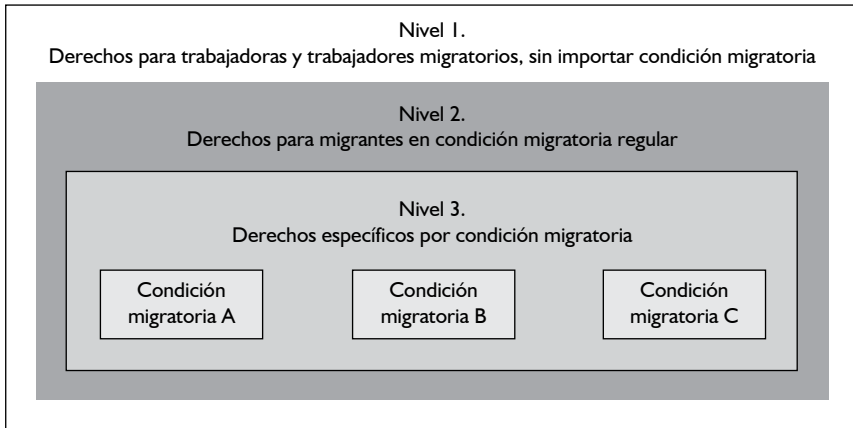
2.2.3. ¿Qué derechos específicos tienen los trabajadores migratorios?

Más allá del triple ámbito de protección de la persona migrante (desarrollada en la tercera parte de este módulo), encontramos tres grupos de derechos para la protección de los trabajadores migratorios:

1. **Derechos reconocidos a todo trabajador migrante sin importar su condición migratoria.** Están comprendidos los derechos humanos de toda persona por su condición de seres humanos. Son aquellos comprendidos entre los artículos 8 y 35 de la ICRMW.
2. **Derechos reconocidos únicamente a trabajadores migrantes en condición regular.** Adicionalmente, a los trabajadores migrantes en situación regular también se les reconocen una serie de derechos establecidos en los artículos 36 al 56 de la ICRMW.

3. **Derechos aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios.** Son derechos que se suman a la primera y segunda categoría, y que se reconocen dependiendo de la categoría de trabajador o trabajadora de la que se trate. Son los enumerados entre los artículos 57 y 71 de la ICRMW.

Matriz de derechos reconocidos al migrante



Principales instrumentos internacionales que reconocen los derechos de los trabajadores migratorios



Más allá de los instrumentos universales o regionales aplicables a todas las personas migrantes (el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos), los siguientes convenios se refieren específicamente a trabajadores y trabajadoras migrantes:

- I. **Convenios de la OIT.** Son instrumentos que nacen en el marco de la Organización Internacional del Trabajo. Tienen como finalidad garantizar iguales condiciones laborales y evitar las migraciones en condiciones abusivas. Estos son los siguientes:
 - ✓ Convenio Relativo a los Trabajadores Migrantes (Convenio 97)
 - ✓ Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (Convenio 143)
 - ✓ Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes (Convenio 86)
 - ✓ Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes (Convenio 151)

2. **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW).** Es el principal instrumento de carácter universal que reconoce derechos específicamente a trabajadores y trabajadoras migratorias. Fue adoptado en el marco de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor el 1° de julio de 2003. La convención es un tratado internacional amplio centrado en la protección de los derechos de todos y todas las trabajadoras migratorias. En él, se pone de relieve la vinculación entre la migración y los derechos humanos.

Cuadro comparativo de normas jurídicas internas vinculadas con la migración laboral en la región andina

Bolivia	Decreto supremo 24423 del 29 de noviembre de 1996. Régimen Legal de Migración.
Colombia	Decreto 4000 de 2004-Visas: nuevas normas sobre expedición de visas, control de extranjeros y migración.
Ecuador	<p>Ley 2004-023 del 4 de noviembre de 2004, Ley de Extranjería.</p> <p>Ley 1899 del 27 de diciembre de 1971, Ley de Migración (incluye reforma Ley 2-PCL. RO 6 del 18 de agosto de 1998).</p> <p>Decreto 1900 del 27 de diciembre de 1971, Reglamento de la Ley de Migración (incluye reformas DE-1642. RO 370 del 28 de julio de 1998).</p> <p>Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano (publicado el 25 de octubre de 2008).</p>
Perú	<p>Decreto supremo 014-92-TR, Reglamento de la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros (publicado el 21 de diciembre de 1992).</p> <p>Decreto legislativo 689 (publicado el 5 de noviembre de 1991), Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros.</p> <p>Decreto legislativo 703 Promulga la Ley de Extranjería (publicado el 5 de noviembre de 1991).</p> <p>Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano (publicado el 25 de octubre de 2008).</p> <p>Resolución ministerial 218-2010-TR. Modificación del instructivo para la aplicación de lo dispuesto en la resolución ministerial 279-2004-TR y la decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral y Regulación del Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (publicado en diciembre de 2010).</p>

Resolución ministerial 009-2006-TR que aprueba la directiva nacional del instructivo para la aplicación de lo dispuesto en la R.M. 279-2004-T y la decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral (publicado el 10 de enero de 2006).

Resolución ministerial 279-2004-TR que dicta disposiciones para el cumplimiento de la decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral (publicado el 28 de octubre de 2004).

La información está actualizada hasta julio de 2011.

2.2.4. ¿Qué instituciones son responsables de la gestión de la migración laboral internacional?

Tradicionalmente, se ha involucrado a tres instituciones:

- ✓ **Ministerio de Relaciones Exteriores.** Es el responsable de la emisión de visas, y del acompañamiento y atención de connacionales en el exterior, así como de la posición del Gobierno peruano, como responsable de la política exterior.
- ✓ **Ministerio del Interior.** Se encarga de todas las cuestiones de extranjería y de control migratorio en el plano interno. Incluye también el control policial en fronteras.
- ✓ **Ministerio de Trabajo.** Tiene la labor de autorizar, supervisar y controlar las actividades laborales que realizan los inmigrantes en los Estados receptores. Asimismo, muchas veces, se encarga de gestionar con sus pares de otros países programas de trabajo internacionales supervisando que la condición en que viajan los nacionales sea efectivamente a contextos de trabajo digno.

Algunos Estados han desarrollado instituciones coordinadoras de las políticas migratorias nacionales. En el caso de la región andina, es de subrayar el establecimiento de la Secretaria Nacional del Migrantes (SENAMI) que busca ejercer la rectoría, y planificar y gestionar la política migratoria ecuatoriana; para ello, dialoga y coordina con actores del hecho migratorio teniendo como fundamento el criterio de coherencia; es decir, procura que la acción pública inmigratoria que se brinda sea la misma que se exige para sus ciudadanos en el exterior.

2.2.5. ¿La migración laboral internacional es importante en fronteras?

Efectivamente, la migración laboral internacional en fronteras cobra una especial dimensión y mayor frecuencia. Por ejemplo, en la encuesta aplicada en zonas de frontera, el Proyecto encontró que cerca del 60% de personas que migran lo hacen por razones de trabajo y/o comercio a pequeña escala (es decir, en la práctica, son trabajadores independientes).

Tal es la importancia del tema en algunas fronteras de la región que los Estados han desarrollado acuerdos especiales, como el Estatuto Permanente Peruano-Ecuatoriano. Este tipo de medidas suelen adoptarse para favorecer el tránsito de las personas trabajadoras, como también para facilitar el reconocimiento de derechos laborales. Sin embargo, la gran dificultad sigue siendo el alto número de trabajadores informales existente.

Se entiende por «trabajador fronterizo» aquella persona que, a pesar de residir en su país de origen, labora en un país fronterizo por la cercanía cuya ciudad de residencia tiene con la frontera y con la ciudad donde labora. Las definiciones más importantes sobre el trabajador fronterizo son las que se presentan en el siguiente cuadro:

ICRMW	DECISIÓN 545 CAN
<p>Artículo 2, inciso 2 a) Se entenderá por «trabajador fronterizo» todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana.</p>	<p>Artículo 8 Se considera trabajador fronterizo al nacional andino que, manteniendo su domicilio habitual en un País Miembro, se traslada continuamente al ámbito fronterizo laboral de otro País Miembro para cumplir su actividad laboral.</p>

Marco internacional y comunitario de protección de la trabajadora y trabajador fronterizos

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias



La convención reconoce derechos generales para todos los trabajadores y las trabajadoras migrantes (Capítulo III); derechos específicos para aquellos y aquellas trabajadoras en condición migratoria regular (Capítulo IV); y, finalmente, derechos a categorías especiales de trabajadores migratorios en condición de regularidad (Capítulo V). En este último caso, la Convención señala, en su artículo 58, que:

- Los trabajadores fronterizos gozarán de los derechos reconocidos en la parte IV [para los y las migrantes en condición regular] que puedan corresponderles en virtud de su presencia y su trabajo en el territorio del Estado de empleo, teniendo en cuenta que no han establecido su residencia habitual en dicho Estado.
- Los Estados de empleo considerarán favorablemente la posibilidad de otorgar a los trabajadores fronterizos el derecho a elegir libremente una actividad remunerada luego de un período determinado. El otorgamiento de ese derecho no afectará a su condición de trabajadores fronterizos.

Decisión 545 de la Comunidad Andina. Instrumento Andino de Migración Laboral

Este instrumento tiene como objetivo establecer normas que permitan, de manera progresiva y gradual, la libre circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. En este marco, se encuentran las trabajadoras y los trabajadores fronterizos andinos.

Algunas iniciativas binacionales, como el Estatuto Permanente Ecuatoriano-Peruano

Firmado el 25 de octubre de 2008, este instrumento fue concebido con el objetivo mejorar las condiciones de vida de miles de familias migrantes de ambas nacionalidades que se encuentran en la región fronteriza peruano-ecuatoriana. Ello se busca a través de una adecuada regulación migratoria, la facilitación de la permanencia y el trabajo en condiciones dignas de ciudadanos y ciudadanas de ambos países en el territorio vecino. Adicionalmente, este instrumento busca combatir la migración irregular, y favorecer el desarrollo económico y social de las comunidades peruanas y ecuatorianas que residen en Ecuador y Perú, respectivamente.

2.3. MOVILIDAD POR RAZONES DE REFUGIO

2.3.1. ¿Qué es la movilidad por razones de refugio?

Es una forma de movilidad internacional forzada. Se caracteriza por que la persona que se moviliza no lo hace voluntariamente, sino motivado por una necesidad o temor fundado de persecución. Las personas que se movilizan por estas razones cuentan con una protección especial: *el estatuto de refugiado*.

2.3.2. ¿Quién es refugiado o refugiada?

Según el artículo I de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 —una definición considerada clásica—, un refugiado o refugiada es toda persona que presenta las siguientes características:

[es la persona que] debido a *fundados temores de ser perseguida* por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, *se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país*; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.²

En síntesis, según esta definición, refugiado sería la persona que cumple los requisitos siguientes:

1. Cuenta con temores fundados de ser perseguida.
2. Se le persigue por pertenecer a un grupo humano que comparte una característica que motiva la persecución (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas).
3. Se encuentra fuera del país de su nacionalidad o residencia.
4. No puede o no quiere, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de tal país.

² Las cursivas son nuestras.

De acuerdo con la Declaración de Cartagena de 1984, también se considerara como personas refugiadas a quienes han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por las siguientes razones:

1. La violencia generalizada
2. La ocupación o agresión extranjera
3. Los conflictos internos
4. La violación masiva de los derechos humanos
5. Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen o residencia habitual.

2.3.3. ¿Es lo mismo ser refugiado que solicitante de asilo?

No. Solicitante de asilo es quien pide el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada de forma definitiva. Refugiado o refugiada es la persona a quien ya se le reconoció tal condición.

Sobre la definición tradicional de «refugiado»



Un refugiado es cualquier persona. No existen limitantes en razón de edad o género.

El elemento central es que la persona está escapando, porque tiene miedo fundado de persecución o tiene temor de ser amenazada. Otro de los elementos importantes son los motivos o razones que pueden llegar a estar detrás de esta situación de persecución. Estos motivos pueden estar vinculados con el origen étnico de la persona; también pueden ser motivos religiosos o motivos relacionados con la nacionalidad, con la pertenencia a determinados grupos sociales o con las opiniones políticas de la persona; ello no significa, necesariamente, que tenga una militancia política activa. Por ejemplo, la actitud de un campesino que se niega a pagar un impuesto revolucionario a un grupo armado puede ser vista por ese grupo como una posición política opuesta («Si no paga, entonces no está nosotros; está contra nosotros»); ello puede ser motivo de persecución por imputarle una opinión política, aunque las razones de la negación al pago no son esas.

La otra condición para ser considerado como refugiado es que la persona esté fuera de su país. Siempre se requiere el cruce de una frontera

▶ internacional. Si una persona está dentro de su país no puede ser considerada refugiada.

Transcripción de extractos de la presentación sobre «Aspectos básicos de la figura de refugio» a cargo de Juan Pablo Terminiello, oficial de ACNUR, en el taller «Fronteras Seguras. Población Protegida. Hacia una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes», desarrollada en la ciudad de Iquitos, Perú del 1° al 3 de diciembre de 2010.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El ACNUR se estableció el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Agencia tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de las personas refugiadas en todo el mundo. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados y refugiadas.



El ACNUR se esfuerza por garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo y encontrar refugio seguro en otro Estado, con la opción de regresar a sus hogares de forma voluntaria, integrarse localmente o el reasentarse en un tercer país.

Para más información acerca del ACNUR, sus actividades y acceso a material de capacitación sobre el tema de Refugio, véase el siguiente enlace: <<http://www.acnur.org/t3/>>.

2.3.4. ¿Qué es la protección internacional para las personas refugiadas?

Como regla general, los Estados son responsables de garantizar a sus ciudadanos la protección y garantía de sus derechos básicos, así como su seguridad e integridad. Cuando un Estado ha probado no poder o no querer proteger a sus nacionales ante situaciones de amenazas específicas, se verifica el caso de las personas refugiadas. En esa circunstancia, surge la *protección internacional*, que se define como todas las acciones destinadas a garantizar el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en concordancia con los instrumentos normativos relevantes. Entre estos, se incluyen los

del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional de Refugiados.

Este marco de protección establece principios fundamentales que generan derechos a los refugiados y refugiadas, y obligaciones para los Estados donde llegan las personas refugiadas o solicitantes de asilo.

La protección internacional solo se activa cuando las personas no pueden encontrar el resguardo necesario dentro de su propio Estado y, de este modo, se ven forzadas a ir a otro país o cruzar una frontera.

2.3.5. ¿Quién debe proveer esta protección internacional?

En principio, el principal responsable de proveer protección internacional es el Estado a cuya jurisdicción se han sometido las personas refugiadas y solicitantes de asilo.



Proveer protección internacional es una responsabilidad del Estado al cual los refugiados y solicitantes de asilo llegan.

2.3.6. ¿Qué derechos específicos tienen los refugiados y las refugiadas?

El reconocimiento del estatuto de refugiado otorga el *derecho de asilo en condiciones de seguridad*. Este derecho, reconocido en los instrumentos universales de derechos humanos, es la potestad que toda persona tiene de buscar protección cuando es perseguida. Supone el amparo contra la devolución o expulsión a un país donde la vida o la seguridad de la persona se encuentran amenazadas, y la posibilidad de residir en forma temporal o permanente en el Estado receptor.

Ahora bien, la posibilidad de residir en forma temporal o permanente implica también recibir al menos la ayuda básica y el acceso a los mismos derechos que cualquier otra persona extranjera que sea residente. Así, los derechos civiles básicos, y los derechos económicos y sociales se

aplican a las personas refugiadas al igual que a otros individuos: derecho a salud, derecho a trabajar (en el caso de adultos), derecho a la educación, entre otros.

2.3.7. ¿Qué obligaciones tienen los Estados frente a las personas refugiadas?

Los Estados tienen la *obligación de no expulsar ni devolver a las personas refugiadas o solicitantes de asilo a cualquier país donde puedan correr peligro*, comprendido, claro está, el mismo país del cual huyen.

Los Estados tampoco *deben establecer discriminaciones entre grupos de refugiados*. Por el contrario, deben garantizar el acceso de refugiados y refugiadas a sus derechos económicos y sociales, al menos, en el mismo grado en que las personas extranjeras residentes en el país de asilo lo hacen. El principio de no discriminación, en el caso de las personas a quienes se les ha reconocido el estatuto de refugiado, es especialmente importante.

Asimismo, los Estados tienen *la obligación de cooperar con el ACNUR*. Por razones humanitarias, deben permitir la admisión de, al menos, el cónyuge y los hijos dependientes de cualquier persona a quien se le haya reconocido este estatuto.

2.3.8. ¿Cuáles son principios fundamentales de protección para refugiados y refugiadas?

Los principios fundamentales que se deben tener en cuenta cuando se presenta una solicitud de refugio son los que se presentan a continuación:

1. **Principio de no devolución, expulsión o extradición.** Este implica no devolver a la persona refugiada a aquel país donde todavía existen las condiciones que generaron los temores fundados (artículo 33 del Estatuto de 1951).
2. **Principio de no rechazo en frontera.** De manera paralela al principio de no devolución, las y los funcionarios públicos deben aceptar a cualquier persona solicitante de refugio. No es necesaria la existencia de una autorización previa (artículo 33 del Estatuto de 1951).
3. **Principio de no sanción penal por ingreso irregular o prohibición de circulación.** La persona refugiada, cuando es solicitante,

- suele utilizar diversos medios para ingresar a un Estado. En algunos casos, esos medios implican no respetar la legislación interna de los Estados (artículo 31 del Estatuto de 1951).
4. **Principio de unidad familiar.** Derivado de los instrumentos internacionales elaborados por los órganos de protección, la persona refugiada tiene derecho a recibir asistencia en la reunificación con su familia.
 5. **Principio de confidencialidad.** Al estar en juego la seguridad de la persona, es preciso que la información acerca de su caso sea guardada de manera confidencial.
 6. **Principio de no discriminación.** Los Estados asumen la obligación de reconocer el Estatuto de refugiado a toda persona, sin distinción de raza, religión u origen.
 7. **Principio de ayuda administrativa.** En los casos en los que una persona no pueda recibir ayuda de parte de su Estado, el país que le brinda refugio deberá hacerlo o canalizar esa necesidad a la autoridad internacional (artículo 25 del Estatuto de 1951).
 8. **Principio de acceso a documentación de identidad y viaje.** El Estado que acepta a una persona refugiada tiene la obligación de brindarle acceso a un documento de identidad y documentación de viaje.
 9. **Principio del derecho a trabajar.** La persona refugiada debe recibir del Estado el trato más garantista posible en el caso de que ejerza un trabajo remunerado (no se le aplican las restricciones que hubiera para la participación de extranjeros en el mercado de trabajo). Si el trabajo fuera por cuenta propia, deberá recibir el tratamiento más favorable posible.

De los principios enumerados, y por la importancia que supone para las zonas de frontera, es relevante subrayar los tres primeros: el principio de no devolución, expulsión o extradición; el de no rechazo en frontera; y la prohibición de sanción penal por ingreso irregular.

2.3.9. ¿Qué garantías específicas comprende el principio de no devolución?

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en otro país. A veces, las personas refugiadas o solicitantes de asilo recurren a los servicios de los traficantes de migrantes para desplazarse. La entrada irregular de una persona *no* influirá de manera negativa en su petición de asilo y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de

Migrantes se interpretará de forma que no sea discriminatoria para los migrantes objeto de tráfico.

En este marco, el principio de «non-refoulement» (no devolución) garantiza que un Estado no puede devolver a un o una solicitante de asilo o a una persona refugiada, en cualquier forma, a las fronteras de territorios donde su vida o su libertad estén en riesgo, es decir, a la situación de la que está escapando.

El principio de no devolución implica lo siguiente:

- No devolver a las personas solicitantes de asilo o refugiadas a un lugar en el que corra riesgo su vida o su libertad
- No impedir que las personas solicitantes de asilo o refugiadas —aunque su ingreso haya sido irregular o consecuencia de la trata de personas— busquen seguridad en un país si existe la posibilidad de que se les devuelva a un país en el que corrieran riesgo su vida o libertad
- No denegar el acceso a su territorio a las personas que, al huir de la persecución, han llegado hasta su frontera (acceso al asilo y rechazo en fronteras)
- No devolver a las personas solicitantes de asilo a un país de donde puede ser nuevamente deportado (deportación en cadena).



Cuando una persona se presenta en una frontera o ante un control migratorio y manifiesta que quiere ser refugiada, que quiere buscar asilo y que no puede volver porque está siendo perseguida o tiene el temor de serlo *está formalizando una petición de asilo o de refugio*. Desde ese momento esa persona *no puede ser devuelta ni rechazada*, ni por motivos administrativos, burocráticos o migratorios. No se puede fundamentar un rechazo en el incumplimiento de requisitos. La protección de refugiados y refugiadas se plantea como una excepción a las prácticas migratorias y al principio de que una persona no puede ingresar a cualquier país.

El funcionario o funcionaria que toma el primer contacto con la persona tiene *la obligación de admitir a esa persona en su territorio*. Si la devuelve, está violando un principio fundamental del Derecho Internacional y está exponiendo al Estado a responsabilidad internacional por la violación de Derechos Humanos.

Principales instrumentos internacionales que reconocen los derechos de las personas refugiadas

Instrumentos universales

- Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados
- Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

Instrumentos regionales

- Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004)
- Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos (2000)
- Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio (2000)
- Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe (1999)
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994)
- Declaración de Cartagena de 1984

Derecho internacional consuetudinario

- Principio de no devolución («non-refoulement»)

Instrumentos no vinculantes

- Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom)
- Recomendaciones del ACNUR en materia de protección
- La protección de refugiados y la migración mixta: el plan de acción de los 10 Puntos de ACNUR (2010)

Cuadro comparativo de normas jurídicas internas vinculadas con la protección de personas refugiadas en la región andina

Bolivia	Decreto supremo 28329 de 2005. Reglamentación y Procedimientos.
	Resolución administrativa 1390 del 9 de diciembre de 2005. Otorga permanencia de carácter indefinido a todas las personas que acrediten la condición de refugiados.
	Resolución administrativa del Ministerio de Gobierno 118 del 9 de noviembre de 1998 sobre formularios para la documentación de refugiados reconocidos.
	Decreto supremo 19640 de 1983. Definición de refugiado.
Colombia	Decreto 4503 del 19 de noviembre de 2009. Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones.
	Decreto 607 del 5 de abril de 2002, por el cual se dictan disposiciones para la expedición de documentos de viaje.
Ecuador	Decreto 3301 del 6 de mayo de 1992. Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.
	Decreto 3293 de 1987. Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.
	Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos de 1999 a 2003. Capítulo de Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados.
Perú	Política del Ecuador en materia de refugio.
	Ley 27891-Ley del Refugiado del 20 de diciembre de 2002.
	Decreto 119-2003 RE. Reglamento de la Ley del refugiado de 15 de octubre de 2003.

Fuente: Base de Datos Legal de ACNUR.

Instituciones responsables de la protección y asistencia a las personas refugiadas en cada país de la región

Bolivia	En Bolivia, la decisión de reconocer o no a una persona como refugiada la toma el Gobierno de Bolivia a través de la <i>Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)</i> .
	Dicha Comisión está integrada por delegados de los siguientes ministerios: 1. Relaciones Exteriores y Culto, 2) Ministerio del Interior, Migración y Justicia, 3) Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, 4) La Iglesia, 5) La Asamblea Permanente de Derechos Humanos, 6) La Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, y 7) El Delegado del ACNUR.
Colombia	Compete al <i>Viceministro de Relaciones Exteriores en coordinación con el Viceministro del Área Territorial</i> correspondiente a la nacionalidad del solicitante recibir, tramitar, estudiar y decidir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.
	La <i>Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado</i> estará integrada por los siguientes funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores: Viceministro de Relaciones Exteriores, quien la presidirá, o su delegado, el Viceministro del Área Territorial correspondiente a la nacionalidad del solicitante o su delegado, el Director General de Asuntos Especiales o su delegado, el Jefe de Visas o su delegado, el Jefe de la Oficina Jurídica o su delegado, y el Asesor del Viceministro de Relaciones Exteriores quien actuará como Secretario de la Comisión.
Ecuador	En el Ecuador, quien toma la decisión de reconocer o no a una persona como refugiada es el Gobierno a través de la <i>Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador</i> .
	Esta Comisión es el organismo del Gobierno ecuatoriano encargado de evaluar y decidir si acepta o no la solicitud de refugio o asilo. Este organismo está integrado por dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante del Ministerio de Gobierno. Representantes del ACNUR también participan en estas reuniones únicamente como observadores, con voz pero sin voto.
Perú	La <i>Comisión Especial para los Refugiados</i> es la entidad encargada de recibir, estudiar, procesar y resolver lo correspondiente a las solicitudes de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones; decide sobre el tratamiento y la aplicación del estatuto a que tiene derecho el así declarado y vela por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú.
	La <i>Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados</i> es el órgano que resuelve, en última y definitiva instancia, las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la Comisión Especial para los Refugiados.

Fuente: Base de Datos Legal de ACNUR.

2.4. PERSONAS QUE SE MOVILIZAN EN MARCOS DELICTIVOS

2.4.1. ¿Por qué se hace referencia a la movilidad en marcos delictivos?

El número de personas que se movilizan en contextos delictivos como sujetos activos (autores, coautores, cómplices, entre otros) o sujetos pasivos (víctimas) ha aumentado considerablemente. En ese contexto, la movilidad humana se preocupa específicamente por los sujetos pasivos de estos actos delictivos. Específicamente, le interesa la situación de las víctimas de la trata de personas internacional y las personas que son objeto del tráfico ilícito de migrantes.

2.4.2. ¿Cuáles son los principales delitos de carácter transnacional que afectan a las personas en situación de movilidad?

A continuación, presentamos los principales delitos de este tipo que afectan a las personas.

- **Trata de personas.** Sobre la base del Derecho Internacional, el Glosario sobre migración de la OIM define este delito como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

Esta definición toma como referencia al artículo 3(a) del Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

- **Tráfico ilícito de migrantes.** De acuerdo con el Glosario sobre Migración de la OIM, este delito implica:

[la] Facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte (de la Convención) del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material [...] El tráfico ilícito,

distintamente a la trata, no implica explotación, coerción o violación de los derechos humanos.

Al respecto véase el artículo 3(a) del *Protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2002).



Para mayor información sobre estos delitos y su impacto en la afectación de los derechos humanos, sugerimos revisar el Módulo IV: Trata de personas y Módulo V: Tráfico ilícito de migrantes.

2.4.3. ¿Qué diferencias existen entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes?

Las principales diferencias entre estas dos figuras delictivas se muestran en el siguiente cuadro:

Elemento	Trata de personas	Tráfico de migrantes
TRANSNACIONALIDAD	No siempre incluye el paso de fronteras entre Estados. Podemos encontrar también casos de trata interna, que solo supone el desplazamiento de una persona a otro lugar del mismo Estado.	Implica siempre el traslado o desplazamiento entre Estados.
CONSENTIMIENTO	No existe consentimiento o este está viciado por la coerción, el engaño o el abuso de los tratantes.	Los migrantes contratan a los traficantes voluntariamente. El desarrollo de su actividad es consentido, pero su aceptación no lo convierte en cómplice del delito.
EXPLOTACIÓN	Involucra la explotación persistente de las víctimas como mecanismo para la obtención de beneficios económicos. Es un delito que atenta contra la libertad, la dignidad y	No se evidencia explotación y concluye con la llegada de los migrantes a su destino.

BIEN JURÍDICO AFECTADO	los derechos humanos de una persona.	Es un delito que atenta contra el orden migratorio de un Estado.
SUJETO PASIVO DEL DELITO	La persona humana.	El Estado receptor.
MOMENTO DE LA CONSUMACIÓN	Se considera cuando se ha realizado cualquiera de los actos necesarios para facilitar la explotación. Si se ejecuta la explotación, la consumación del delito se prolonga en tanto dure esta situación.	La consumación se produce cuando el o la migrante ingresa irregularmente a otro Estado.
INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN	Por ser un delito complejo, la trata prescribirá cuando cesen los actos de vulneración (explotación).	Es un delito instantáneo: se considera el momento en que se consuma el tráfico.
FUENTE DEL BENEFICIO	El tratante obtiene beneficios del migrante o de otras personas mediante la explotación continua de la víctima.	Los traficantes ilícitos generan sus ingresos de derechos cobrados al mismo migrante por transportarlo.
CALIDAD DE VÍCTIMAS	Siempre se tiene la calidad de víctima.	Se adquiere únicamente si la persona que es objeto de tráfico sufre vejámenes en la ruta o cae posteriormente en una red de trata.

2.4.4. ¿Cuáles son las consecuencias de estos delitos en las personas que se movilizan?

En el caso de la trata de personas, se evidencia un impacto directo en la situación física, psicológica y social de las personas que son víctimas de este delito.

Consecuencias físicas	Consecuencias sociales	Consecuencias psicológicas
Lesiones	Riesgo de volver a ser víctima de trata	Trastornos en la alimentación
Enfermedades de transmisión sexual	Rechazo por parte de familiares o de la comunidad	Cambios de conducta (timidez, agresividad, aislamiento)
Embarazos no deseados	Deserción escolar	Propensión al alcoholismo o el consumo de estupefacientes
Abortos forzados	Desintegración familiar	Ansiedad, depresión; ideas e intentos suicidas
Riesgo de muerte o muertes anónimas	Estigmatización	Baja autoestima, culpa, vergüenza, soledad, pérdida de la confianza.
Reacciones psicosomáticas		Trastornos del sueño (pesadillas, insomnio)
		Miedo a establecer relaciones sexuales en condiciones de normalidad

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2005.

En el caso del tráfico ilícito de migrantes, el hecho de aceptar la ayuda de los traficantes constituye un riesgo para la seguridad y la vida. Empero, este hecho no lo convierte en víctima del delito, pues existe una aceptación de su actividad. Así, en términos jurídicos, solo podrá considerarse si se configuran determinadas situaciones (Véase Módulo V: Tráfico ilícito de migrantes, Unidad I, sección 1.5.). Algunas de las consecuencias para las personas suelen enfrentar son las siguientes:

Consecuencias físicas	Consecuencias sociales	Consecuencias psicológicas
Lesiones, por las condiciones en que son trasladadas	Riesgo de ser detenido y acusado de participar como cómplice del delito	Desarraigo familiar, por la distancia y situaciones de incomunicación
Posibles agresiones sexuales, pues están expuestos a un contexto de clandestinidad	Posibilidad de prohibición permanente de ingresos regulares al país de destino	Miedo, ansiedad y depresión por las condiciones precarias que suele implicar el traslado
Golpes y maltratos para aceptar las condiciones de viaje	Abandono en la ruta (quedan expuesto a un lugar descosido y sin redes de auxilio)	Al ingresar irregularmente, paranoia por el temor de ser descubierto y expulsado
Muerte por causa de asfixia, asesinato, entre otros motivos	Por el ingreso irregular, condiciones laborales extremas y malas remuneraciones	

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2005.

2.5. MOVILIDAD INTERNACIONAL MIXTA O «FLUJOS MIXTOS»

2.5.1. ¿Qué se entiende por «flujos mixtos»?

En la actualidad, la movilidad humana implica grandes contingentes de personas que se trasladan al mismo tiempo, pero por distintos motivos y con diferentes objetivos. Pese a ser flujos diferentes, usan las mismas rutas y medios de transporte, tienen los mismos destinos e incluso comparten los mismos riesgos asociados a la movilidad humana. Esta circunstancia en la que los Estados reciben diferentes tipos de movilidad a la vez es denominada «flujos mixtos». En su glosario sobre migraciones, la OIM define a estos flujos como movimientos de población complejos que comprenden a solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros grupos de personas en movilidad. Asimismo, la OIM ha señalado lo siguiente:

[e]sencialmente, los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización. Dichos movimientos tienen lugar en todas partes del mundo y también despiertan mucho

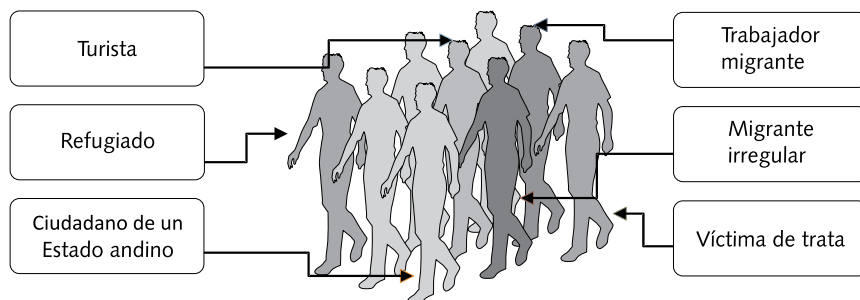
interés en el público en general, especialmente cuando ocurren tragedias, debido a las peligrosas condiciones a las que se enfrentan los migrantes en situación de tránsito, en el mar o en regiones fronterizas (OIM 2009: 1).

Esta situación es un desafío particular para los y las funcionarias estatales de fronteras. Al respecto, la OIM identifica estos flujos como un reto considerable para los Estados por las siguientes razones:

no sólo porque violan su prerrogativa soberana de determinar qué ciudadanos no nacionales pueden entrar en su territorio y bajo qué condiciones, sino también porque las personas que participan en esos movimientos son más propensas a sufrir privaciones, violaciones de derechos humanos y discriminación, y requieren por ello asistencia individualizada y especial (OIM 2009: 1).

En la región andina, es especialmente relevante la existencia de grupos de personas que se movilizan en frontera por motivos laborales o de comercio. Sin embargo, a la vez, existe una gran movilidad humana de personas que se trasladan por miedo o temor fundado contra su vida y seguridad, y que podrían ser solicitantes de refugio.

Representación gráfica de los flujos mixtos



2.5.2. ¿Qué estrategias se recomiendan para la mejor gestión de los flujos mixtos?

Resulta imperativo para la comunidad internacional responder a los flujos mixtos de una manera coherente e integral. La OIM ha insistido al respecto:

Los flujos migratorios mixtos tienden a ser irregulares y, por lo tanto, requieren una respuesta flexible, adaptada a las necesidades individuales de los migrantes, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo, de conformidad con las normas internacionales establecidas, cuya finalidad es proteger los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su estatuto migratorio (OIM 2009: 7).

En especial, debe recordarse que los Estados han asumido responsabilidades de protección respecto de los refugiados —probablemente, el grupo en situación de vulnerabilidad que más atención merece en los flujos mixtos, junto con las víctimas de trata, por su movilidad no voluntaria—. Así, entre las diferentes obligaciones que los Estados han asumido frente a las personas refugiadas, se encuentra la de adoptar medidas para establecer sistemas de ingreso que permitan identificar, entre las personas recién llegadas, aquellas que necesitan protección internacional, para brindarles atención apropiada y diferenciada, junto con otras soluciones que deban ser buscadas para otros grupos involucrados en los movimientos mixtos.

El ACNUR, consciente del contexto de diversidad de los flujos, desarrolla, en la actualidad, una inciativa denominada «Plan de 10 puntos en acción», que tiene por objeto asegurar la protección de los refugiados en los flujos migratorios mixtos. Este plan establece una serie de recomendaciones respecto a diez áreas claves, que puede tener impacto positivo. Las áreas a las que hace referencia son las que se presentan a continuación:

1. Cooperación entre socios clave
2. Recolección de información y análisis
3. Manejos de ingresos sensibles a la protección
4. Mecanismos de recepción
5. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos
6. Procesos y procedimientos diferenciados
7. Soluciones para los refugiados
8. Respuesta a los movimientos secundarios
9. Arreglos para el retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas
10. Estrategia de información



Para mayor información sobre las estrategias de acción frente a los flujos mixtos recomendamos acceder a la siguiente fuente:

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2009). *La protección de los refugiados y la migración mixta: El plan de los 10 puntos en acción*. Edición Provisional. Versión electrónica disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7267.pdf>>.

2.6. MOVILIDAD HUMANA EN EL MARCO COMUNITARIO ANDINO

2.6.1. ¿Cuál es la importancia de la movilidad humana en la región andina?

Los países de la región andina comparten una circunstancia especial. Desde hace más de cuarenta años, iniciaron un proceso de integración que, a pesar de tener un perfil preferentemente económico y comercial, ha generado también procesos de integración en el ámbito social y humano. Este proceso se ha visto expresado por la creciente movilidad en las fronteras de los países de la región andina, que supera el millón de personas anuales.

Estadísticas de la migración entre los países andinos

Salidas dentro de países de la CAN		
País	Número de salidas	%
Bolivia	307.696	28,68
Colombia	150.622	14,04
Ecuador	365.696	34,09
Perú	248.811	23,19
Total	1'072.825	100,00

Fuente: Gamero (2009).

Los países andinos suelen caracterizarse por su emigración a los Estados Unidos de Norteamérica, Europa, Argentina o Chile. Sin embargo, la migración que se desarrolla entre sus territorios es también importante, especialmente en sus fronteras terrestres. A esta movilidad, denominada comúnmente «intra comunitaria», le corresponde un marco jurídico especial que la diferencia de la movilidad *hacia países no andinos*, porque ha

reconocido un conjunto de derechos para los ciudadanos y ciudadanas de la región.

2.6.2. ¿Quién es el ciudadano o la ciudadana andina?

Aunque jurídicamente no se ha establecido tal categoría, se denomina «ciudadano o ciudadana andina» a las personas nacionales de un país de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), a quienes se les asignan derechos adicionales que nacen del marco normativo supranacional comunitario y que se suman a los del país de nacimiento. Estos derechos son efectivos a lo largo y ancho del territorio de la Comunidad Andina.

La CAN es una organización regional supranacional que fue creada con la finalidad de «procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión» a través de la integración económica y social de sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). Esta integración se ha realizado durante más de cuarenta años y, en la actualidad, centra especialmente sus metas comunes en la integración social (el 2011 ha sido nombrado «Año Andino de la Integración Social»).

Los procesos de integración y su supranacionalidad



particular: *la supranacionalidad*.

Un proceso de integración es aquel en el que los Estados, en uso y ejercicio de su soberanía nacional, deciden dejar de lado sus metas nacionales individuales con el objetivo de lograr metas comunes. Para este propósito, adoptan medidas de carácter económico, comercial, político o social que tienen una característica

El carácter jurídico supranacional se refiere a que las decisiones adoptadas por los Estados, en este marco comunitario, son de mayor jerarquía que las normas nacionales; son aplicables directamente; y tienen efecto inmediato en el ordenamiento jurídico nacional de sus países miembro.

Los países andinos, al firmar el Acuerdo de Cartagena de 1969 (Acuerdo de Constitución), delegaron soberanamente la potestad para legislar en el espacio comunitario andino en determinadas materias de interés común. De este modo, se originó el Ordenamiento Jurídico Andino. ▶

► Para adoptar este tipo de decisiones, los Estados crearon órganos autónomos que ejerzan un poder efectivo y superior en las materias específicas que les han sido delegadas. Dichos órganos están integrados por representantes de los Gobiernos de los países miembro del sistema comunitario.

En el caso de la Comunidad Andina, algunos órganos que conforman la CAN (específicamente el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión) cuentan con la capacidad para adoptar estos acuerdos, llamados «decisiones». Con el fin de cuidar que los acuerdos sean respetados y aplicados de manera inmediata, se ha creado el Tribunal Andino de Justicia.

Para mayor información sobre la Comunidad Andina de Naciones, sus órganos y decisiones, visitar el siguiente enlace: <www.comunidadandina.org>.

2.6.3. ¿Cuáles son las decisiones más importantes para la movilidad de las ciudadanas y los ciudadanos andinos?

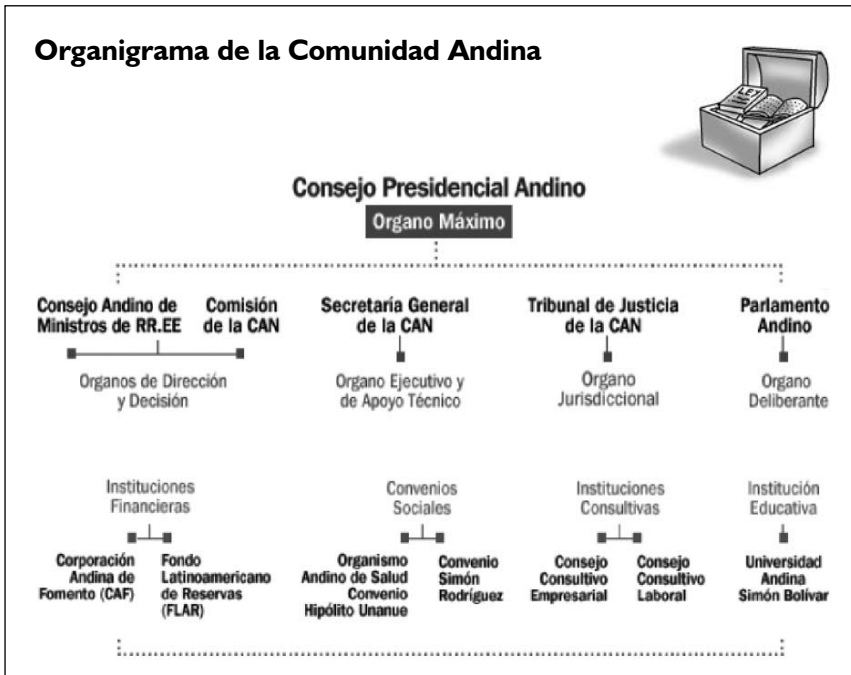
La CAN ha adoptado, especialmente en los últimos años, un conjunto de decisiones que resultan especialmente relevantes para las ciudadanas y ciudadanos andinos que se movilizan. Estas decisiones pueden ser agrupadas a partir de 3 criterios:

- a) **Las que reconocen potestades a la persona humana y mecanismos de protección**
 - ✓ Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
 - ✓ Decisión 503: Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación
 - ✓ Decisión 548: Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios.

- b) **Los que buscan generar mecanismos que faciliten a los Estados la atención y el control migratorio**
 - ✓ Decisión 397: La Tarjeta Andina de Migraciones
 - ✓ Decisión 502: Los Centros Binacionales de Atención Fronteriza
 - ✓ Decisión 504: El Pasaporte Andino
 - ✓ Decisión 526: Las Ventanillas de Entrada en Aeropuertos para Nacionales y Extranjeros Residentes en los Países Miembros
 - ✓ Decisión 69: Reglamento del Régimen de Internación Temporal de Vehículos de Uso Privado

- ✓ Decisión 398: Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera, sustitutoria de la Decisión 289
- c) **Los vinculados a la generación de mejores condiciones para el desarrollo de sus procesos de movilidad**
 - ✓ Decisión 50: Internación Temporal de Vehículos de Uso Privado
 - ✓ Decisión 545: Instrumento Laboral Andino
 - ✓ Decisión 578: Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal
 - ✓ Decisión 583: Instrumento Andino de Seguridad Social
 - ✓ Decisión 584: Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo

Estas medidas están impactando parcialmente en la vida de los ciudadanos y ciudadanas de la región andina, debido a su limitada implementación y al poco conocimiento de sus beneficios. En ambos casos, la labor de los Gobiernos y sus agentes resulta vital para adoptar las medidas de implementación y para difundir las normas comunitarias. Los Estados deben recordar, además, sus obligaciones frente a las Decisiones de la CAN.



Fuente: Comunidad Andina <www.comunidadandina.org> .

2.6.4. ¿Qué obligaciones tienen los Estados frente a las decisiones adoptadas por los órganos del sistema comunitario andino?

La normativa comunitaria andina, al ser supranacional, tiene las siguientes características:

Característica	Descripción
LA PREVALENCIA	Implica que los países miembros no pueden alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir las obligaciones contraídas en el marco de la CAN. Estas últimas se originan en la voluntad soberana de los Estados que ratificaron el Acuerdo de Cartagena y constituyen el requisito previo para la conformación de un proceso de integración.
	Una norma comunitaria únicamente podría ser modificada, sustituida o derogada por otra norma comunitaria. En esta misma línea, una norma de derecho comunitario no podría modificar, sustituir o derogar una norma de derecho interno. Únicamente de existir contradicción, sería inaplicable esta última al caso concreto que se genere.
APLICACIÓN DIRECTA	El Acuerdo de Cartagena dispone la obligatoriedad de la normativa supranacional andina a partir del día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la CAN, salvo expresa disposición de lo contrario.
	Las normas que se adoptan en el marco de la CAN no requieren ser aprobadas por ningún acto interno de sus países miembro para ser aplicadas plenamente en sus territorios; por consiguiente, de manera uniforme en todo el espacio comunitario.
APLICACIÓN INMEDIATA	Los órganos e instituciones comunitarias pueden relacionarse directamente con las personas naturales o jurídicas de la subregión y viceversa, sin mediar el Estado del cual son nacionales. En este sentido, una persona natural o jurídica tiene la facultad de exigir, directa e inmediateamente, el cumplimiento de la normativa supranacional ante cualquier instancia nacional o comunitaria.

2.6.5. ¿Qué derechos específicos tienen los ciudadanos y las ciudadanas andinas?

El ordenamiento jurídico comunitario andino reconoce a los ciudadanos y las ciudadanas andinas una serie de derechos. Los más importantes para los fines de la movilidad humana son los siguientes:

Derechos fundamentales y de ciudadanía	
<p>NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE LA NACIONALIDAD</p> <p>Los ciudadanos andinos tienen derecho a no ser discriminados por motivo de su nacionalidad en todo el territorio andino.</p> <p>(Artículo 8 y Parte II de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y artículo 10 de la decisión 545)</p>	<p>Los ciudadanos andinos tienen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A gozar de los mismos derechos que los ciudadanos nacionales del país andino que visiten en calidad de turistas • A que se reconozca la igualdad de trato y de oportunidades como trabajadores migrantes andinos dentro del territorio de la CAN • A recibir un trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales del país en el cual prestan servicios • A que, como migrantes laborales andinos y a sus familias, se les reconozca igual trato que a los nacionales del país miembro en el que trabajan en todas las prestaciones de la seguridad social • A que las mercancías y servicios que produzcan reciban el mismo trato que aquel que se otorga en el país de importación en materia de impuestos y reglamentaciones internas • A disfrutar de los mismos derechos que los inversionistas del país andino en el cual se realicen inversiones
<p>PROTECCIÓN CONSULAR FUERA DEL TERRITORIO ANDINO</p> <p>Los ciudadanos andinos que se encuentren en un territorio en el que su país de origen no tenga representación tienen derecho a acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro país miembro de la Comunidad Andina.</p> <p>(Artículo 4 de la decisión 548)</p>	<p>Los ciudadanos andinos tienen los derechos que se mencionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A recibir orientación y defensa jurídico-legal primaria sobre el ordenamiento normativo del país en el que se encuentren • A recibir colaboración para la asistencia material y de salud por parte de las autoridades de beneficencia del país en el que se encuentren, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales con fines humanitarios, y a informar a las autoridades de los países de origen para coordinar acciones, incluyendo trámites de repatriación • A recibir asistencia a quienes son víctimas de catástrofes naturales, estados de guerra o de delitos internacionales, tales como la trata de personas • A ser ubicados a solicitud de familiares o de las autoridades pertinentes de los países de origen • A obtener atención para velar por el bienestar y las condiciones adecuadas de detención de quienes se encuentren encausados, procesados, detenidos o sentenciados • A ser representados ante los tribunales y otras autoridades del Estado en el que se encuentren • A mantener contacto con las representaciones a fin de preservar e incentivar la identidad andina, realizando y participando de actividades de promoción cultural • A obtener la legalización de las firmas de las autoridades del país en el que se encuentren • A obtener salvoconducto para facilitar el retorno a los países de origen o de residencia

	<ul style="list-style-type: none"> • A defender a los connacionales andinos cuando sean afectados sus derechos humanos, garantías individuales o normas laborales, así como para combatir manifestaciones de racismo o xenofobia que puedan presentarse
<p>LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS</p> <p>Los ciudadanos andinos tienen derecho a movilizarse libremente en la subregión, en calidad de turistas, trabajadores, prestadores de servicios o inversionistas subregionales.</p> <p>(Artículo 1 de la decisión 503 y artículo 1 de la decisión 545)</p>	<p>Los ciudadanos andinos tienen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A ser admitidos e ingresar libremente en el territorio de los demás países de la CAN, en calidad de turistas, sin necesidad de visa y con la sola presentación de su documento nacional de identidad • A movilizarse libremente como trabajadores, con sus familias, previo registro en la Oficina de Migración Laboral correspondiente • A que se les facilite el libre tránsito y su presencia temporal como personas naturales o jurídicas para la prestación de servicios en los demás países andinos • A que se autorice su ingreso y permanencia por el tiempo que sea necesario como promotores, inversionistas y ejecutivos de las empresas multinacionales andinas
<p>Derechos de los trabajadores andinos</p>	
<p>DERECHOS DE LIBRE CIRCULACIÓN LABORAL</p> <p>Los ciudadanos nacionales de un país andino tienen derecho a circular libremente, a no ser discriminados y a permanecer en cualquier otro país miembro de la CAN con fines laborales bajo relación de dependencia.</p> <p>(artículos 1 y 10 de la decisión 545)</p>	<p>Los trabajadores migrantes andinos en el territorio de los demás países de la CAN tienen los derechos que se mencionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la igualdad de trato en todos los países miembros de la CAN, y a no ser discriminados por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual • A la sindicalización y negociación colectiva • A la libre movilidad como trabajadores, incluidas sus familias • A transferir libremente los ingresos provenientes de su trabajo y las sumas que se adeuden por obligaciones alimentarias • A que las rentas provenientes de su trabajo solo sean gravadas en el país en el cual se obtuvieron • Al libre acceso a las instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos
<p>DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p>Los trabajadores migrantes andinos tienen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la conservación de los derechos adquiridos y a la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países andinos

<p>Los trabajadores migrantes andinos y sus beneficiarios tienen derecho a recibir igual trato que los nacionales del país miembro de su residencia en todas las prestaciones de seguridad social.</p> <p>(Artículo 13, inciso E de la decisión 545 y artículo 3 de la decisión 583)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A percibir las prestaciones sanitarias —incluidas las de emergencia y urgencia médica— durante la residencia o estadía del trabajador o sus beneficiarios en el territorio de otro país miembro de la CAN • A la totalización de los períodos de seguro, de manera que los aportes al seguro social en un país miembro se sumen a los aportes en otros países andinos • A percibir las pensiones económicas por vejez o jubilación, invalidez, o muerte teniendo en cuenta la totalidad de los aportes en los demás países de la CAN. Los ciudadanos que reciban pensiones tienen derecho a pagar los impuestos derivados de estas únicamente en el país miembro en cuyo territorio se halle situada la fuente productora
<p>DERECHOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO</p> <p>Todos los trabajadores en la subregión tienen derecho a desarrollar sus labores en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el pleno ejercicio de sus facultades físicas y mentales, que garanticen su salud, seguridad y bienestar.</p> <p>(Artículo 18 de la decisión 547)</p>	<p>Los trabajadores andinos tienen los derechos que se mencionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A tener servicios de salud en el trabajo y acceso a la atención de primeros auxilios en casos de emergencia derivados de accidentes de trabajo o de enfermedad común repentina y contar con sistemas de respuesta a emergencias derivadas de incendios, accidentes mayores, desastres naturales y otras contingencias de fuerza mayor • A interrumpir sus actividades cuando se considere que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores • A que los empleadores garanticen el cumplimiento de las medidas necesarias para proteger su salud y el bienestar laboral, y a participar en la elaboración y ejecución del plan integral de prevención de riesgos de cada empresa • A ser informados sobre los riesgos laborales vinculados con las actividades que realicen y sobre las medidas que se ponen en práctica para salvaguardar su seguridad y salud • A solicitar a la autoridad competente la realización de una inspección al centro de trabajo cuando consideren que no existen condiciones adecuadas de seguridad y salud • A conocer los resultados de sus exámenes médicos, de laboratorio o estudios especiales practicados con ocasión de la relación laboral, y a la confidencialidad de dichos resultados <p>Por su parte, los empleadores garantizarán una protección especial a los siguientes trabajadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A quienes se encuentren en discapacidad y sean especialmente sensibles a los riesgos laborales. • A las trabajadoras durante el período de embarazo o lactancia que desempeñen actividades que normalmente resulten peligrosas. • Está prohibida la contratación de niñas, niños y adolescentes para la realización de actividades que puedan afectar su normal desarrollo físico y mental.

DERECHOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN

Los trabajadores de la subregión tienen derecho a ser representados y a participar, a través de sus representantes, en la formulación de las iniciativas, políticas, normas y acciones que se adopten en la Comunidad Andina.

(Artículo 7 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y decisión 441)

Los trabajadores andinos tienen los derechos mencionados a continuación:

- A ser representados en el Sistema Andino de Integración a través de directivos de las organizaciones laborales representativas de cada país miembro de la CAN que integran el Consejo Consultivo Laboral
- A emitir opinión, a través del Consejo Consultivo Laboral Andino, ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión y la Secretaría General de la CAN, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de interés
- A asistir y participar con derecho a voz, a través del Consejo Consultivo Laboral Andino, en las reuniones de los órganos políticos y decisorios de la CAN, así como a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo

Derechos de los viajeros

DERECHOS DE LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS VIAJEROS

Los ciudadanos andinos tienen derecho a viajar libremente por la subregión y a no ser discriminados por razón de su nacionalidad.

(Artículo 1 de la decisión 503)

Los ciudadanos andinos tienen los derechos siguientes:

- A ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros países andinos sin necesidad de visa ni pasaporte.
- A que, una vez admitidos en el territorio de un país miembro de la CAN, reciban el mismo trato que el otorgado a los ciudadanos nacionales del país que se visita.
- A que se les reconozcan los derechos que se deriven de su documento nacional de identificación, a todos los efectos civiles y migratorios, incluidos los judiciales y administrativos.
- A ser atendidos en ventanillas especiales en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes.
- Al momento de ingresar al territorio de un país de la CAN, los ciudadanos andinos deberán presentar, junto con su documento nacional de identificación, la «Tarjeta Andina de Migración»; esta es el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros.

<p>VIAJES POR TIERRA</p> <p>Los pasajeros de transporte público terrestre internacional en la subregión tienen derecho a recibir auxilio, asistencia y compensación en caso de accidentes; a ser indemnizados por daños causados por el transportista; a ser asegurados; y a transportar su equipaje, de conformidad con la normativa comunitaria.</p> <p>(Decisión 398 de la CAN)</p>	<p>Cuando los ciudadanos andinos viajan a través de transporte público internacional de pasajeros, tienen los derechos que se mencionan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A recibir auxilio y ser asistido en caso de accidentes. • A que se devuelva el valor del boleto de viaje, en caso de que este no se efectúe por causa de la empresa transportista. • A ser indemnizados por el transportista por los daños y perjuicios que se ocasionen como consecuencia de la pérdida o la incorrecta utilización de los documentos que se le haya proporcionado durante el viaje. • A acceder a un seguro contra accidentes corporales, el cual deberá ser previamente contratado por el transportista autorizado. En su defecto, el transportista deberá cubrir por su cuenta los gastos en caso de accidente. • A un tiquete o recibo numerado por cada maleta o bulto entregado al transportista antes del inicio del viaje. • Cuando los viajes se realizan por transporte privado, los ciudadanos andinos tienen derecho a conducir sus vehículos en la subregión utilizando las licencias otorgadas por las autoridades competentes del país de residencia.
<p>VIAJES POR AVIÓN</p> <p>Los pasajeros de transporte aéreo tienen derecho a ser informados, asistidos, compensados por interrupciones y demoras, a transportar su equipaje y a que se les provea de servicios e instalaciones adecuadas en los aeropuertos, de conformidad con la normativa comunitaria.</p> <p>(Artículos del 4 al 11 de la decisión 619)</p>	<p>Los viajeros andinos tienen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A ser informados sobre los vuelos disponibles, tarifas, valor de los billetes, aeropuertos y terminales de transporte, así como respecto de agencias de viajes y operadores, cambio de las condiciones de vuelo o itinerario, y sobre seguridad, demoras, desvíos o cancelaciones. • A la asistencia y embarque en el siguiente vuelo o en otra aerolínea posible, en caso de cancelación o sobreventa, y a tener prioridad en el embarque y en la atención, especialmente en caso de interrupción del transporte, cancelación o retrasos. • A ser asistidos, compensados y al reembolso que corresponda en caso de renuncia voluntaria del embarque o denegación de este en contra de la voluntad del usuario. • A la compensación por cancelaciones, interrupciones o demoras, así como a los gastos de hospedaje y de traslado si no se hubiese reintegrado el valor neto del boleto ni se hubiese conseguido vuelo sustitutivo para el mismo día, y a una compensación adicional de una suma mínima equivalente al 25% del valor del trayecto incumplido. • A que, en caso de pérdida del billete, se emita uno nuevo o se reembolse su valor, con la posibilidad de acreditar el contrato de transporte aéreo por cualquier otro medio probatorio. • Al pago de los gastos de transporte desde/hacia el segundo aeropuerto, bien sea desde/hacia el aeropuerto para el que se efectuó la reserva o desde/hasta otro lugar cercano convenido con el usuario, cuando por causas

	<p>imputables al transportista aéreo, este deba operar desde/hacia un aeropuerto distinto de aquel para el que se efectuó la reserva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A transportar con uno mismo, en el vuelo que se aborda, la cantidad de equipaje y peso que indique el transportista de acuerdo con la capacidad de la aeronave. • A que los aeropuertos internacionales cuenten con un adecuado sistema de comunicación informativo de vuelos, de señalización de las instalaciones aeroportuarias, condiciones de infraestructura adecuadas y que cuenten con salas de embarque, espera, baños, escaleras, ascensores, bebederos de agua, ventilación, iluminación, teléfonos, facilidades para personas discapacitadas o con necesidades especiales, embarazadas o de edad avanzada. • Los ciudadanos andinos usuarios de servicios de transporte aéreo que sean personas discapacitadas o con necesidades especiales o los que sean menores de edad y no estén acompañados tienen derecho a que se les dé prioridad y facilidades de embarque, tanto para ellos como para sus acompañantes.
<p>VIAJES FUERA DE LA SUBREGIÓN</p> <p>(Artículo 4 de la decisión 548 y artículo I de la decisión 504)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todo ciudadano andino que viaje fuera de la subregión y se encuentre en el territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga representación tiene derecho a acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro país miembro de la CAN. • Todo ciudadano andino tiene derecho a un pasaporte andino, que le permita ser identificado en el exterior.

Fuente: Comunidad Andina (2010).

Análisis de caso

Caso 1:

Juana Ganosa, ciudadana peruana, llegó a Chile hace seis años. Aunque no tiene documentos de trabajo, es una eficiente ama de llaves en una casa de reposo.

Caso 2:

Abiona Brewa es un ciudadano de un país africano que se encuentra en conflicto. Hace dos días, llegó al aeropuerto del país en el que usted labora. No habla español, por lo que las autoridades no han podido determinar aún su condición jurídica.

Caso 3:

Lucía Méndez, ecuatoriana, hace cinco años contrató a unos «coyotes» para poder llegar a los Estados Unidos y reunirse con su esposo. Nunca llegó a su destino. Ayer salió en las noticias que las autoridades habían desmantelado una empresa textil que explotaba a sus trabajadores, pues los mantenía en una situación de esclavitud. Lucía fue hallada en esta fábrica.

Caso 4:

Juan Hidalgo, ciudadano peruano nacido en Piura, viaja todos los días a Machala a vender los productos de su chacra.

Caso 5:

Gloria Alemán, ciudadana colombiana, viajó hace dos días a las playas de Cancún en México. Regresa dentro de seis días.

Caso 6:

Rodrigo Quispe, ciudadano boliviano, contrató a una «agencia de viajes» que le facilitaba el ingreso a los Estados Unidos y le proveía de un puesto de trabajo. Por ese servicio, Rodrigo pagó 2.000 dólares. A él le ofrecieron que la empresa le pagaría 600 dólares mensuales. A la fecha, la empresa le adeuda 4 meses de sueldo, que, por cierto, no era de 600 dólares, sino de 200. A veces, le dan adelantos pero solo le sirve para pagar el cuarto que renta.

De los casos enumerados, identifique los siguientes elementos:

- ¿Ante qué tipo de movilidad humana nos encontramos?
- ¿Qué derechos corresponden a cada quién?
- ¿Bajo qué marco de regulación?

UNIDAD 3

CRITERIOS PARA UNA GESTIÓN EFICAZ DE LA MOVILIDAD HUMANA INTERNACIONAL

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **IDENTIFICAN** las obligaciones del Estado frente a la movilidad humana internacional y **RECONSTRUYEN** criterios para un tratamiento humano de su gestión.

3.1. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD: ASPECTOS CONCEPTUALES

3.1.1. ¿Qué es la gestión de la movilidad humana?

La gestión de la movilidad humana hace referencia a la capacidad que los Estados tienen, conforme al derecho internacional y nacional interno, de intervenir en el desarrollo de los procesos de movilidad a través de un conjunto de actos y decisiones que tienen como finalidad cambiar su curso de acción. La OIM ha definido el término «gestión migratoria»; por la amplitud con la que se puede interpretar dicha definición, esta unidad la toma como referencia para desarrollar la definición de la «gestión de la movilidad»:

Gestión Migratoria. Las diversas funciones gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria y el sistema nacional que se encarga, en forma ordenada, del ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección (OIM 2006b: 29).

Esta gestión designa al conjunto de normas, procedimientos, instituciones y recursos que un Estado articula para intervenir en la salida, el viaje, el retorno o la reinserción de sus nacionales, o el ingreso, la permanencia y el retorno de extranjeros dentro sus límites territoriales. Están incluidas

las causas y consecuencias económicas (por ejemplo, el desempleo o la pérdida de capital humano), sociales (la desintegración familiar o los cambios culturales), jurídicas (acceso a derechos), entre otros.

3.1.2. ¿Existen paradigmas de gestión de la movilidad humana internacional?

Aunque resulta complejo reducir las respuestas de los Estados frente a la movilidad humana internacional, se identifican dos modelos de gestión estatal a partir del análisis de las relaciones internacionales:³

- **Los modelos realistas.** Basados en un concepto absoluto de soberanía estatal y salvaguarda de la seguridad nacional, impulsan relaciones conflictivas con otros Estados y políticas de movilidad esencialmente restrictivas. Estas manifiestan un trato específico y excluyente de los extranjeros y sus derechos, quienes son percibidos como fuente posible de conflicto o desorden, y objeto de la norma jurídica, no como titulares de derechos y obligaciones.
- **Los modelos idealistas.** Reconocen las transformaciones económicas, tecnológicas, culturales o sociales afines a la movilidad; por ello, impulsan relaciones no conflictivas entre Estados, interdependientes y basadas en la cooperación, diálogo y consenso. En ese sentido, la gestión de la movilidad se multilateraliza y se construyen reglas internacionales a diversa escala, que brindan especial importancia a los derechos humanos, con mayores niveles de protección y seguridad para las personas sujetas a una jurisdicción, sin discriminación.

Sin embargo, es posible encontrar *modelos híbridos* de gestión, normalmente contradictorios e incoherentes, que son producto de la confluencia de elementos del modelo realista e idealista. Estos modelos híbridos, generalmente, favorecen algunas formas de movilidad (por ejemplo, la migración de personas profesionales), pero son restrictivos frente a otras (como las personas solicitantes de refugio o las personas migrantes pobres). Las justificaciones para estos enfoques suelen ser diversas: desde la preexistencia de una normativa que no se modifica, hasta justificaciones económicas sobre los mercados laborales, la seguridad interna y la delincuencia, o la capacidad del Estado para asistir y garantizar servicios públicos. No obstante, lo curioso es que los Estados que tienen estos modelos

³ Para mayor referencia, véase Pérez Vichich (2005).

de gestión, usualmente, reclaman a otros Estados un mejor trato para sus nacionales.

3.1.3. ¿Qué elementos o ámbitos contempla la gestión de la movilidad humana?

Las distintas formas de movilidad comparten diferentes *etapas* que, si bien son autónomas, se encuentran articuladas e interconectadas. En ellas, participan una variedad de *actores públicos y privados*, y grupos sociales que tienen sus propias consideraciones sobre en qué ámbitos y cómo debe intervenir el Estado. Asimismo, hay consenso con respecto a que los procesos de movilidad tienen importantes *consecuencias* políticas, económicas, sociales, comerciales, laborales, de salud, culturales, de seguridad, entre otras. Además, se reconoce la existencia de un conjunto de *derechos* de las personas y obligaciones de los Estados a escala nacional e internacional, que buscan la garantía de una movilidad, asentamiento o retorno seguro para la persona.

Estos distintos elementos (etapas, actores, consecuencias, derechos) complejizan las opciones que tienen los Estados para el diseño de mecanismos de gestión de la movilidad humana. El camino más acertado será aquel que pueda construir una respuesta global (enmarcando sus flujos a un contexto mundial), integral (enfrentado articuladamente las diversas dimensiones y expresiones de la movilidad) y coherente (construyendo una respuesta oportuna y articulada a sus demás políticas).

Un modelo de gestión de la movilidad deberá ser integral, es decir, tener una arquitectura compleja, cuidadosamente estructurada, con distintos componentes, pero interdependientes entre sí. La OIM propone implementar un conjunto de políticas, normas y prácticas administrativas coherentes que abarquen las diferentes esferas de gestión y tengan presente los temas transversales que se relacionan con las cuatro principales esferas de gestión.

Este modelo propone cuatro ámbitos de intervención para la gestión que, renombrados, serían los siguientes: movilidad y desarrollo, movilidad facilitada, reglamentación de la movilidad, y movilidad forzada, que, de manera articulada, deben orientar la construcción de agendas y acciones estatales. Por supuesto, este modelo es perfectible, pero pueden destacarse, al menos, tres elementos:

- a) La conceptualización integral de la movilidad y la atención a todas sus formas
- b) El planteamiento de una acción articulada que vincule las distintas esferas de actuación para lograr una gestión coherente.
- c) Una perspectiva de derechos y género, así como otros enfoques transversales al modelo de gestión, indispensables en la actualidad.

3.1.4. ¿Qué factores influyen en la gestión de la movilidad humana internacional?

Además de las características particulares de cada forma de movilidad, la necesidad de los Estados de gestionar eficientemente la movilidad humana internacional se enfrenta a factores estructurales que dificultan la adopción de políticas públicas. Estos factores pueden deberse a las siguientes causas:

- **La dinámica social.** Como proceso humano, esta movilidad está influenciada por las relaciones sociales de las personas que deciden movilizarse. Las posibilidades y limitaciones se encuentran directamente vinculadas con sus redes sociales (familia, comunidad, tejido social), con sus necesidades económicas o de movilidad social (estatus), como también con los contextos económicos (mercado laboral, desarrollo económico o políticas económicas).
- **La globalización y el transnacionalismo.** El proceso de globalización aumenta las posibilidades de movilidad. Al basarse en el libre tránsito de bienes, ideas y personas, «exporta» estilos de vida, conocimientos, tecnologías, pero también enfermedades, conflictos, contaminación, entre otros aspectos que facilitan el interés, la decisión y las posibilidades de movilizarse. En este contexto, se generan identidades, vínculos y economías transnacionales que influyen directamente en los procesos de movilidad.
- **Los sistemas políticos.** Las diferentes necesidades y conflictos de intereses entre Estados receptores y emisores, las agendas ocultas, las capacidades de los Estados y sus relaciones con la sociedad civil (que aboga por los derechos de las personas en movilidad) son elementos que también impactan en la gestión de la migración.

Estos factores son planteados por Castles (2006) para las políticas de gestión de las migraciones internacionales, pero, salvo algunas excepciones, son perfectamente válidos para cualquier forma de movilidad. En todos

los casos, estamos ante factores estructurales que un Estado, difícilmente, puede llegar a controlar. Por eso, lo razonable es entender estos factores, para mitigar sus efectos.

Castles: factores que hacen y deshacen una política de gestión migratoria

FACTORES DERIVADOS DE LA DINÁMICA SOCIAL	
La migración en cadena y las redes	Las redes de migrantes facilitan el cambio a un nuevo país y ayudan a cubrir necesidades de trabajo, vivienda y otros requisitos a los recién llegados. Estos vínculos constituyen un recurso vital para individuos y grupos, y pueden considerarse como un «capital social». La importancia de las redes no solo se aplica a los migrantes económicos, sino también a refugiados y solicitantes de asilo, cuya selección de rutas y destinos reciben fuertes influencias de las conexiones existentes.
La familia y la comunidad	Las decisiones sobre migración, por lo general, no son tomadas por los individuos, sino por las familias. Los vínculos familiares, frecuentemente, proporcionan tanto el capital financiero como cultural (es decir, el conocimiento de las oportunidades y medios de movilización) que permiten la migración.
Posición dentro del ciclo de vida	La dificultad de quien migra para alcanzar ese nivel de vida objetivo de su proceso migratorio da lugar a que se prolongue la estadía. Ello, unido a las políticas restrictivas, fomenta mayores procesos de migración irregular o de reunificación familiar.
La industria de la migración	Esta se desarrolla a partir de las redes migratorias. Una vez que se inicia la migración, surge la necesidad de una variedad de servicios especializados. La industria de la migración incluye agentes de viajes, abogados, banqueros, reclutamiento de trabajadores, intermediarios, intérpretes y agentes de vivienda. Los agentes tienen interés en que continúe la migración y puedan seguir organizándola, incluso cuando los Gobiernos intentan restringir estos movimientos. En este caso, pueden cambiar sus prácticas (por ejemplo, el modo de reclutar trabajadores legalmente, los requisitos para la migración de solicitantes de asilo o para el ingreso de indocumentados). Facilitar la migración es un negocio internacional importante y, en gran medida, legal.
Las políticas como estructuras de oportunidades	Los migrantes potenciales no cancelan sus movimientos solo porque el Estado receptor exprese que no son bienvenidos, en especial, si el mercado laboral indica lo contrario. Las políticas se convierten en estructuras de oportunidades que se comparan y negocian.

<p>La agencia migrante</p>	<p>Quienes migran no son personas aisladas que reaccionan a estímulos del mercado y reglas burocráticas, sino seres sociales que intentan obtener algo mejor para sí mismos, sus familias y sus comunidades; así, se da forma de manera activa al proceso migratorio. Los movimientos migratorios, una vez iniciados, se convierten en procesos sociales auto-sostenibles. Es vital añadir esta perspectiva sociológica y antropológica a los modelos estructurales o institucionales que ofrecen economistas, politólogos y juristas.</p>
<p>La dependencia estructural de la emigración</p>	<p>Muchos países no desarrollados han identificado la exportación de mano de obra como un elemento importante para reducir el desempleo, mejorar la balanza de pagos, conseguir mano de obra calificada, capital de inversión y, además, estimular el desarrollo. En algunos casos, la exportación de descontento y la reducción de tensiones políticas puede ser otro objetivo. La migración puede convertirse en sustituto del desarrollo en lugar de contribuir a él. Esto, a su vez, puede llevar a una cultura de la emigración, en la que las personas migrarían «porque todo mundo lo hace» y no por aspirar a objetivos muy precisos.</p>
<p>La dependencia estructural de la mano de obra migrante</p>	<p>Algunos países no pueden prescindir de los migrantes a pesar del alto nivel de desempleo, porque los trabajadores migrantes se concentran en empleos que los locales no pueden o no quieren ejercer. En ese marco, algunos Estados desarrollan políticas contradictorias, pues, aunque afirman que no necesitan trabajadores no calificados, impulsan medidas de privatización y desregulación que han dado lugar a un pujante sector informal.</p>
<p>FACTORES RELACIONADOS CON LA GLOBALIZACIÓN Y EL TRANSNACIONALISMO</p>	
<p>La globalización como creadora de capital cultural y medios técnicos necesarios para la migración</p>	<p>La globalización implica, esencialmente, flujos transfronterizos: capital, bienes, ideas y personas. Los Estados acogen los primeros dos tipos, pero desconfían de los otros. Regulan y distinguen de manera especial la movilidad de las personas. Los medios de comunicación globales transmiten imágenes idealizadas de los estilos de vida del Primer Mundo a las poblaciones más pobres. Las comunicaciones electrónicas facilitan la diseminación de conocimientos sobre rutas de migración y oportunidades de trabajo. Los viajes a lugares lejanos se han vuelto mucho más baratos y accesibles que en el pasado.</p>
<p>La globalización como transformadora del carácter de la migración</p>	<p>Los factores culturales y tecnológicos que determinan la migración también cambian sus formas. Las personas llegan más lejos y generan diversidades etnoculturales mayores en los países receptores. En el pasado, los migrantes se</p>

	<p>mudaban ya fuera con la intención de establecerse en forma permanente o para una estadía temporal en un país receptor. Ahora es posible ir y venir, o seguir adelante hacia otros países.</p>
<p>Las comunidades transnacionales</p>	<p>La globalización trae cambios en la forma en que los inmigrantes se incorporan a la sociedad. En el pasado, se trataba a la mayoría de los migrantes como pobladores permanentes que había que asimilar o como visitantes temporales que tenían que mantenerse apartados de la población receptora a través de regímenes jurídicos especiales (y, a menudo, discriminatorios). Las experiencias de formación de comunidades y movilización étnica condujeron al surgimiento, durante los años setenta, de un tercer enfoque: el multiculturalismo. Sin embargo, todos estos enfoques se basaban en la idea de que las personas centraban su existencia social en una sola sociedad a la vez y que, por ende, solo podían ser leales a una nación.</p> <p>La nueva facilidad de movimiento y comunicación ha permitido que muchas personas vivan sus vidas a ambos lados de las fronteras. Las comunidades transnacionales pueden definirse como grupos basados en dos o más países que practican actividades transfronterizas recurrentes, duraderas y significativas de carácter económico, político, social o cultural. Si la movilidad transfronteriza es parte de la vida económica, social, cultural y política de un grupo, esto brinda una motivación poderosa para superar las barreras impuestas por los Estados.</p>
<p>La lógica nacional y la lógica transnacional</p>	<p>Todos estos factores relacionados con la globalización y el transnacionalismo se pueden resumir en la afirmación de que los esfuerzos estatales por controlar la migración siguen todavía una lógica nacional, mientras que muchas de las fuerzas que determinan la migración siguen una lógica transnacional.</p>
<p>Políticas no relacionadas con la migración</p>	<p>Estas podrían resultar más poderosas para definir los movimientos migratorios que las políticas explícitamente migratorias. Los economistas argumentan que la manera más eficaz de fomentar el desarrollo es a través de políticas diseñadas para generar comercio libre y estimular la inversión extranjera directa, con lo cual se incluye a los países menos desarrollados en las relaciones económicas globales. Esto, tal vez, incrementaría la migración a corto plazo (a través de la generación de un «pico migratorio»), pero, a largo plazo, produciría mayor igualdad y una reducción de las presiones para migrar de sur a norte. La implicación es que las políticas en materia de comercio, derechos humanos y prevención de conflictos pueden ser cruciales para reducir la migración,</p>

	<p>en especial, los flujos de trabajadores indocumentados y solicitantes de asilo. En términos generales, podría argumentarse que las políticas en materia de comercio, cooperación internacional y asuntos internacionales son las principales causas de los flujos migratorios, más que las propias políticas migratorias.</p>
FACTORES AL INTERIOR DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS	
Conflictos políticos en los países emisores	<p>A medida que las economías de los países emisores se vuelven dependientes de las remesas, cada vez se les dificulta más a los Gobiernos reglamentar en forma eficaz la migración o proteger a sus ciudadanos. El resultado puede ser una movilización política alrededor de la idea de que la incapacidad de proveer un nivel de vida decente en casa es un gran fracaso del Estado.</p>
Los conflictos de intereses en los países receptores	<p>Este aspecto se relaciona con la cuestión de la dependencia estructural. Típicamente, los empleadores (al menos de ciertos sectores) favorecen la contratación de trabajadores migratorios, mientras que los trabajadores locales que compiten con ellos tal vez se opongan. Los sindicatos, a menudo, se muestran ambivalentes: pueden oponerse a la inmigración para proteger los intereses de sus trabajadores locales, o ser renuentes porque ven la necesidad de organizar a los recién llegados. A nivel social, algunas personas podrían oponerse a que los inmigrantes se establezcan en sus vecindarios, porque creen que reducirán el nivel de sus viviendas y servicios, mientras que otros, tal vez, consideren la inmigración como fuente de renovación urbana y de una mezcla cultural más vibrante.</p>
Conflictos de intereses y agendas ocultas en las políticas migratorias	<p>La política de los grupos con intereses especiales guarda mayor importancia en las democracias occidentales, donde se les considera actores legítimos en la formulación de las políticas. El punto principal es que no resulta fácil para el Estado favorecer los intereses de un grupo e ignorar a los otros. Los Estados tratan de equilibrar los intereses opuestos o, al menos, intentan convencer a ciertos grupos de que se están tomando en cuenta sus deseos. Los políticos, algunas veces, utilizan una retórica opuesta a la inmigración —de dientes para afuera—, mientras que, en realidad, apoyan políticas que la generan en mayor medida por su importancia para los objetivos tanto económicos como del mercado laboral. Esto ayuda a explicar las frecuentes agendas ocultas en las políticas migratorias, es decir, las que pretenden perseguir ciertos objetivos, cuando, en realidad, hacen lo contrario. La aceptación tácita de la migración de mano de obra indocumentada en muchos países, a pesar de una vigorosa retórica en favor del control, es un ejemplo de ello.</p>

Capacidad política de controlar la migración	La noción de agendas ocultas podría plantearse de otra forma: preguntando si el Estado (o la clase política), en realidad, tiene la capacidad y la voluntad de controlar la migración. La retórica oficial resalta el deseo de manejar los flujos, pero la realidad parece contradecirla.
Contradicciones dentro del proceso de formulación de políticas	La interacción y negociación entre los intereses de actores sociales y estatales, y entre gremios empresariales (con sus recursos y niveles de influencia) es otro factor que interviene para que la política migratoria sea tan complicada y contradictoria.
La importancia de los derechos	Los derechos humanos son elementos imprescindibles que se deben tener en cuenta al momento de definir, implementar y evaluar las políticas de gestión de las migraciones.
La importancia de la sociedad civil	En la mayoría de los países receptores, han surgido movimientos que abogan contra la discriminación y el racismo, y a favor de los derechos de los migrantes. Gran parte de la motivación para ello se ha basado en valores más que en intereses, aunque, a medida que los migrantes obtienen más derechos, también han empezado a desempeñar un papel importante a través de sus propias asociaciones. La sociedad civil también juega un papel en aquellos países donde los sistemas políticos muestran gran resistencia a otorgar derechos a los inmigrantes.
El estado de bienestar	Los derechos sociales forman parte importante del conjunto de derechos ciudadanos en los Estados liberales. Algunos observadores sugieren que los Estados de bienestar fuertes tienden a excluir a los recién llegados. Sin embargo, el Estado de bienestar ha sido también un factor fundamental para su incorporación. Esto se debe a que estos Estados siguen una lógica incluyente: negarle los derechos sociales a algún grupo cualquiera de residentes puede generar divisiones sociales y socavar los derechos de la mayoría.

Fuente: Castles 2006.

3.1.5. ¿Qué se entiende por «políticas de movilidad humana»?

Las políticas de movilidad humana son un conjunto de decisiones y acciones que los Estados adoptan para gestionar estos procesos en toda su complejidad e integridad, entendida esta como hecho público que genera responsabilidad estatal y supraestatal.

La función de una política de este tipo es definir las expectativas públicas legítimas relacionadas con la conducta de todos aquellos que están involucrados, directa o indirectamente, en el proceso de la movilidad. Para lograr lo anterior, las políticas, leyes y prácticas gubernamentales deben definir los derechos y responsabilidades de las personas en movilidad y de quienes actúan en su nombre, así como las responsabilidades de quienes proceden, directa o indirectamente, en nombre del Estado.

El objetivo de las políticas de movilidad humana debe estar centrado en la persona humana, y debe procurar que el conjunto de decisiones y acciones conduzca a garantizar un contexto seguro para el desarrollo de los procesos de movilidad.

3.1.6. ¿Qué orientación puede tener la política pública que adopta un Estado para gestionar la movilidad humana internacional?

En diferentes etapas de la historia, los Gobiernos han intentado regular la movilidad en función de objetivos diversos. Por ejemplo, Marmora (2002) sintetiza las tendencias de las políticas de gestión migratoria de la siguiente manera (estas tendencias pueden ser aplicadas de manera general a los procesos de movilidad humana):

Orientaciones de las políticas públicas de gestión migratoria

Estrategias		Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Fijar a la población en su lugar de origen	Retención	Emigración potencial	Asentar a la población por medio de un mayor desarrollo	Comercio exterior	- Reducción de aranceles de importaciones - Renegociación de la deuda externa	
				- Inversión extranjera - Asistencia para el desarrollo	- Inversiones productivas - Inversiones en investigación - Créditos pequeña y mediana empresa	
				Desarrollo nacional	- Utilización de remesas para inversiones productivas - Desarrollo local	
Generar migraciones	Promoción migratoria	Immigración masiva	Restringir la emigración mediante medidas administrativas		- Control fronterizo - Control de residencia	
		Immigración selectiva	Fomentar la inmigración	Colonización	- Factibilidad - Selección/traslado - Asentamiento	
				Recursos humanos calificados	- Promoción en países de origen - Convenios internacionales - Asistencia económica - Transporte - Intermediación oferta-demanda - Compensación salarial - Seguros médicos - Tarifas reducidas - Pasajes	

Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
				Migración con Capital	<ul style="list-style-type: none"> - Información - Facilitación del ingreso y radicación - Pasantías - Créditos - Tarifas reducidas
				Migraciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios internacionales - Intermediación oferta-demanda - Selección - Traslados - Supervisión y cumplimiento de contratos
		Emigración forzosa	Expulsar población	Deportación	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación - Detención - Traslado - Presión expulsora
		Emigración voluntaria	Fomentar la emigración	Migraciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> - Información a los potenciales migrantes - Contratación - Traslados - Supervisión de contratos
				Colonización	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión de programas entre potenciales migrantes
Intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación	Regulación	Emigración e inmigración	Facilitar la libre circulación internacional de las personas	Reunificación familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Traslados - Asentamiento
			Integración regional		<ul style="list-style-type: none"> - Facilitación del tránsito fronterizo - Asentamiento - Equilibrio fronterizo

Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
				Refugiados	<ul style="list-style-type: none"> - Protección - Traslado - Ayuda de emergencia - Soluciones duraderas
			Canalizar los movimientos migratorios	Recursos humanos calificados Trabajadores temporales	<p>Intermediación entre oferta y demanda</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intermediación entre oferta y demanda - Selección - Traslado - Supervisión y cumplimiento de contratos
				Migración con capital	<ul style="list-style-type: none"> - Información - Facilitación de ingreso - Facilitación de radicación
			Restringir la inmigración		<ul style="list-style-type: none"> - Control fronterizo - Control de residencia
Recuperar a la población nacional radicada en el extranjero	Recuperación	Emigración	Promover y facilitar la repatriación	Retorno	<ul style="list-style-type: none"> - Preparatoria - Traslado - Ayuda de emergencia - Inserción sociolaboral
			Activar la participación del emigrado con la sociedad de origen	Vinculación	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionales - Operativas

Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Incorporar al migrante ya establecido en la sociedad receptora	Incorporación	Inmigración	Promover la inserción del migrante a la sociedad receptora	Inserción sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Regularización de migrantes irregulares - Asistencia a las asociaciones de migrantes - Asistencia social
				Inserción sociolaboral	

Fuente: Marmora (2002: 103-108).

Los Estados adoptan decisiones más o menos restrictivas frente a la movilidad internacional dependiendo de sus objetivos. En todos los casos, sus contextos económicos y sociales particulares son los que deciden el patrón de intervención por seguir. Cuando estas condiciones se modifican, los Estados cambian su patrón de gestión. Existen países que, tradicionalmente, facilitaron la inmigración y hoy adoptan decisiones contrarias. Asimismo, algunos países deciden facilitar cierto tipo de migración debido a sus necesidades.

3.1.7. ¿Qué medidas específicas pueden desarrollarse para la gestión de la movilidad en las fronteras?

Las fronteras territoriales soportan el mayor peso de las políticas de gestión de la movilidad; ello no siempre se traduce en una adecuada atención a las necesidades operativas. Sin embargo, por sus propias particularidades, los modelos incorporan medidas de circulación de personas en reconocimiento de las dinámicas locales propias de las franjas o zonas de frontera, o de las relaciones de buena vecindad entre dos Estados. Esas medidas, generalmente, son regímenes de movilidad en fronteras, tales como los siguientes:

- **Regímenes de movilidad local.** Es aquel que tiene lugar dentro de una zona denominada de «libre tránsito». Se basa, principalmente, en la liberación del control migratorio que requiere, como única condición para el ejercicio de la movilidad, portar el documento de identidad nacional sin necesidad de pasar por un control documentario. Este régimen beneficia a nacionales de ambos países que se trasladan por motivos de turismo, comercio e, incluso, laborales.
- **Regímenes de movilidad vecinal.** Este tipo de gestión se reconoce únicamente para personas que viven en una región fronteriza a quienes se les da un tratamiento diferenciado en relación con los derechos que se les reconoce y a sus procesos de circulación y de control documentario en una determinada zona. Por lo general, el beneficio incluye el reconocimiento de un estatuto de vecindad a través del otorgamiento de tarjetas de tránsito vecinal fronterizo. Al igual que en el caso anterior, este tipo de tránsito se reconoce tanto para turistas, comerciantes, trabajadores, personas de tránsito o que viajan para visitar a familiares que viven en la región por períodos de corto plazo.

- **Regímenes movilidad transfronteriza.** Este régimen reconoce una serie de potestades a nacionales de dos Estados, vivan o no en frontera, en un territorio determinado denominado «región fronteriza». Una región fronteriza es el territorio que dos Estados habilitan para, en principio, reconocer la circulación en la región transfronteriza, pero también para reconocer una serie de derechos, incluso de índole laboral. Un ejemplo de este tipo de régimen es el Estatuto Migratorio Permanente Peruano-Ecuatoriano. El tránsito puede realizarse por tierra, agua o aire desde cualquier punto del territorio de una parte a cualquier punto dentro de la región fronteriza de la otra. Este tipo de tránsito está sujeto a control documentario. Sin embargo, hay una flexibilización en el tipo de documentos solicitados; por ejemplo, puede ser posible movilizarse solo con los documentos nacionales de identidad. Este tipo de movilidad se reconoce, básicamente, en función de actividades de turismo, comercio y actividades laborales de corto plazo.

Otros tipos de regímenes que, sin ser estrictamente de tránsito fronterizo tienen un impacto en este tipo de gestión, son los siguientes:

- **Regímenes de movilidad binacional.** Se aplican a personas de una nacionalidad determinada en cualquier parte del país —incluso las fronteras— y reconoce una serie de beneficios en virtud de convenios bilaterales. Su desarrollo, control documentario y derechos reconocidos giran en torno a los acuerdos asumidos por dos países.
- **Regímenes de movilidad comunitaria.** Se aplica a los ciudadanos y ciudadanas de países miembros de un sistema comunitario, por ejemplo, el sistema comunitario andino. Además, se emplea en cualquier punto del territorio de un estado miembro, incluyendo la región fronteriza, en el cual se reconocen una serie de beneficios en virtud de decisiones comunitarias. Su desarrollo, control documentario y derechos reconocidos giran en torno a los acuerdos asumidos en los marcos de integración.
- **Regímenes internos de la movilidad.** Es el régimen común que los Estados aplican para personas que no tienen ningún tipo de beneficio por convenios fronterizos, binacionales, comunitarios o de otro tipo.

3.1.8. ¿Qué regímenes de tránsito fronterizo se aplican en las fronteras de la región andina y qué derechos otorga cada uno de estos?

Adicionalmente a los regímenes comunitarios y nacionales aplicables en cada país de la región andina, se han reconocido los siguientes regímenes fronterizos:

- **Frontera Perú-Bolivia.** Existe un régimen de movilidad fronteriza reconocido a nacionales de ambos países y establecido en virtud del Convenio entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República de Bolivia sobre facilidades para el tránsito de personas entre los territorios de ambos países. Fue suscrito en 1992 y aprobado mediante decreto supremo 0009-RE. Este reconoce facilidades para el tránsito, básicamente para fines de turismo de cualquier nacional, quienes solo deben presentar su documento nacional de identidad, y una tarjeta de tránsito y turismo para movilizarse por la siguiente región fronteriza:
 - **Por el lado peruano:** las provincias fronterizas de Tambopata y Tahuamanú, de la subregión Madre de Dios de la Región Inca, y las subregiones de Puno y Moquegua, de la región José Carlos Mariátegui.
 - **Por el lado boliviano:** las provincias fronterizas de Iturrealde, Franz, Tamayo, Saavedra, Camacho, Manco Kapac, Ingavi, José Manuel Pancho, Muñecas, Omasuyos y Pasajes, del departamento de la Paz, y Nicolás Suárez y Manuripi, del departamento de Pando.
- **Frontera Perú-Colombia.** En el caso de la frontera colombo-peruana, no se han firmado convenios sobre la materia.
- **Frontera Perú-Ecuador.** En virtud del Convenio entre Ecuador y Perú sobre Tránsito de Personas, Vehículos y Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves de 1998 y su Reglamento (2002), y del Estatuto Migratorio Permanente Peruano-Ecuatoriano (2008), se ha reconocido un régimen de gestión local y fronteriza. En relación con la región fronteriza, esta abarca el siguiente ámbito geográfico:
 - **En el Ecuador:** provincias de Azuay, Cañar, Loja, El Oro, Morona-Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora-Chinchipec.
 - **En el Perú:** departamentos de Amazonas, Cajamarca, Piura, Lambayeque y Tumbes; los distritos de Alto Nanay, Fernando Lores, Indiana, Iquitos, Las Amazonas, Mazan, Napo, Punchada y Torres Causana, de la provincia de Maynas; los distritos de

Barranca, Laguna, Manseriche, Morona y Pastaza, de la provincia de Alto Amazonas; y el distrito de Tebas, de la provincia de Tebas del departamento de Loreto.

Bajo este régimen, los nacionales de ambos países podrán movilizarse con solo la presentación de su documento de identidad y la Tarjeta Andina de Migraciones para el desarrollo de las siguientes actividades: deporte, cultura, tratamiento médico, entretenimiento, estudio, ciencia, ejecución de actos de comercio u otras actividades con fines lícitos sin relación de dependencia, y para la realización de trabajos temporales bajo relación de dependencia por un período de hasta noventa días, prorrogables por un período igual y por una sola vez en un año (se requiere el registro ante las autoridades competentes de los respectivos Ministerios de Trabajo).

3.1.9. ¿Cómo identificar si una política de movilidad humana es adecuada para las fronteras?

Al respecto, se proponen diez preguntas básicas, útiles para identificar si una política de gestión migratoria es adecuada y, adicionalmente, si ha tomado en cuenta a las zonas de frontera:

1. ¿La política de gestión afronta todas las formas de movilidad humana, sus causas y consecuencias, y plantea medidas específicas para la movilidad en fronteras?
2. ¿La política de gestión toma en cuenta el contexto específico de las fronteras en los ámbitos económico, social y político, y adecua sus medidas a las características en cada frontera?
3. ¿Las normas, procedimientos y órganos públicos involucrados (en razón de sus competencias) comparten los mismos objetivos en relación con la movilidad humana?
4. ¿Los objetivos de la política de gestión respetan y garantizan los derechos de las personas en movilidad, su desplazamiento seguro y enfrentan los retos planteados por las desigualdades de género, interculturales, entre otras?
5. ¿Las normas, procedimientos, competencias y funciones de los órganos responsables de la gestión han sido adoptadas tomando en cuenta los compromisos internacionales (incluyendo los bilaterales) y las decisiones de la CAN?
6. ¿La política de gestión provee a los órganos involucrados los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos que ha establecido (recursos económicos, humanos, informativos, de derecho, entre

- otros)? ¿Fomenta o promueve la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno?
7. ¿Se articula la política de gestión a otras políticas del Estado que también inciden en la movilidad humana (por ejemplo, las políticas sociales, empleo, desarrollo)? ¿Esta articulación prioriza la coordinación de las políticas en franjas y zonas de frontera?
 8. ¿Las personas en movilidad, las organizaciones o la sociedad civil cuyos derechos atiende participan en el diseño, implementación y evaluación de la política de gestión?
 9. ¿La política de gestión incluye y toma en cuenta la cooperación con los Estados limítrofes, permitiendo acciones de coordinación entre los órganos de gobierno que tiene competencias y funciones en zonas de frontera?
 10. ¿La política de gestión se armoniza con iniciativas globales de gestión de la movilidad?

3.2. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD INTERNACIONAL Y DERECHOS HUMANOS

3.2.1. ¿La atribución del Estado para gestionar la movilidad internacional es ilimitada?

El Derecho Internacional reconoce que un Estado —en virtud de su soberanía— tiene un margen de decisión para determinar quiénes pueden ingresar, permanecer o salir del territorio nacional, y bajo qué condiciones. Incluso, se podría indicar que el ejercicio de este control puede constituir un elemento de la obligación de los Estados de garantizar la seguridad de todas las personas sujetas a su jurisdicción.

Sin embargo, uno de sus principales límites se encuentra en sus compromisos internacionales (en el caso de la región andina, también sus compromisos en el marco de la CAN), especialmente en aquellos en los que ha decidido soberanamente asumir obligaciones en materia de derechos humanos. Estas obligaciones, generalmente establecidas en tratados internacionales así como en las decisiones que han recibido el mandato de velar por su cumplimiento, limitan esta potestad tanto en el fondo (contenido) como en el procedimiento de adopción de estas decisiones.

3.2.2. ¿Cuáles son los ámbitos más sensibles donde se expresan las limitaciones a la facultad de gestión de la movilidad?

Aunque la protección y garantía de los derechos humanos tiene que ser efectiva en cada decisión y acción del Estado, resultan de particular importancia aquellas referidas a los siguientes asuntos:

- La admisión y exclusión de personas en movilidad
- La permanencia y residencia de las personas en movilidad
- La adquisición de ciudadanía y la naturalización
- La expulsión de personas en movilidad internacional.

En cada uno de estos ámbitos, los Estados determinan quién y cómo (entra, sale, permanece, regresa, adquiere la ciudadanía, etcétera), bajo qué requisitos, qué autoridad es la responsable, qué sanciones se establecen y cómo se ejecutan, entre otros aspectos necesarios para cumplir sus obligaciones y regular la migración internacional. En cada caso, existen límites que restringen la posibilidad de que los Estados adopten medidas contrarias a los derechos humanos.

En ese sentido, el argumento de la «amplitud» de la soberanía estatal —que es frecuentemente utilizado por los Estados para defender la facultad de definir sus políticas y leyes migratorias— no es válido. Por lo tanto, deben descartarse afirmaciones como las siguientes:

- «Los Estados gozan de autoridad soberana para detener y absoluta para retirar a los extranjeros excluibles».
- «Los individuos que se encuentran en su territorio en violación de la ley migratoria no gozan del derecho sustantivo a la libertad, ni de derecho procesal alguno en relación con su detención».
- «Un Estado soberano tiene el derecho de excluir de su territorio a extranjeros cuya presencia no redunde en interés del público o es potencialmente nociva para la seguridad pública o amenaza el bienestar económico, social o político de sus ciudadanos sin necesidad de procedimiento alguno».

3.2.3. ¿Qué argumentos usa el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para limitar la discrecionalidad del Estado en materia de movilidad humana?

Los argumentos de la «soberanía amplia» y de la «potestad ilimitada» han sido desestimados por los diferentes órganos internacionales de protección de los derechos humanos, los cuales afirman que la discreción respecto de las decisiones de gestión de la movilidad debe ser ejercida de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Es decir, de acuerdo con el Derecho Internacional, los Estados pueden adoptar políticas según sus intereses políticos, económicos o de seguridad, siempre que no vulneren sus obligaciones de protección y diligencia debida frente a los derechos de las personas en movilidad.

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana que no se pueden desconocer; las obligaciones que generan para los Estados deben transformarse en medidas efectivas. Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que «la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos» (Opinión Consultiva 18: párrafo 134). En ese sentido, los Estados deben garantizar a todas las personas bajo su autoridad y control los mismos derechos que a sus nacionales.

3.2.4. ¿Qué efectos tienen, en la gestión de la movilidad humana, las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos?

El Derecho Internacional establece, para los Estados, una serie de obligaciones positivas y negativas en diferentes ámbitos (respeto, protección, garantía, promoción, prevención, supervisión, investigación, procesamiento, sanción, indemnización y reparación).

Obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos

Obligación	Significado
RESPETAR	Esta obligación está directamente relacionada con la actuación de funcionarios del Estado. Estos deben abstenerse de vulnerar los derechos de los individuos. Ello significa no actuar arbitrariamente, sino según los parámetros legales, constitucionales y de los instrumentos internacionales.
PROTEGER	Implica contar con una legislación que reconozca los derechos en el ámbito interno y que se creen mecanismos legales a los que las personas puedan acudir en caso de alguna vulneración de sus derechos por parte de funcionarios públicos o terceros particulares.
GARANTIZAR	Es una obligación amplia que involucra la adopción de medidas tendientes a que el ejercicio de los derechos sea efectivo y no quede meramente en el reconocimiento legal. Es decir, implica la adopción de planes, políticas, normas, regulación y organización del aparato estatal. En caso de ser necesario, se deben emprender acciones directas desde el Estado para la satisfacción de derechos.
PROMOVER	Requiere que el Estado incorpore a otros actores —por ejemplo, a los propios ciudadanos, a las asociaciones, a los partidos políticos, a las empresas o a las organizaciones gubernamentales— en el diseño e implementación de medidas tendientes a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos.
PREVENIR	Esta obligación precisa que el Estado detecte los riesgos que colocan en grave peligro el ejercicio de los derechos humanos. Para ello, debe adoptar medidas con el fin de eliminar este riesgo o, en todo caso, mitigarlo.
SUPERVISAR	Cuando el Estado delegue en un tercero particular la presentación de servicios de interés público, no se exime de la responsabilidad por las actuaciones de estos. Su deber es velar por que los servicios garanticen el acceso y las condiciones mínimas necesarias.
INVESTIGAR/ PROCESAR	En el caso de una vulneración por parte de funcionarios públicos o de terceros, el Estado tiene el deber de llevar a cabo la investigación correspondiente mediante su aparato fiscal, administrativo o judicial, de conformidad con los parámetros legales, constitucionales y de instrumentos internacionales.
SANCIONAR/ INDEMNIZAR	Si, producto de las investigaciones, se ha identificado a los presuntos responsables y, luego de un proceso judicial debido, se ha concluido la responsabilidad de algunos por la vulneración de

	un derecho, estos deberán ser sancionados y buscar que no se repitan actos similares.
REPARAR	En el caso de que se hayan producido vulneraciones de derechos humanos atribuidas a agentes del Estado, este tendrá el deber de reparar a las víctimas y restablecer la situación en la que se encontraba antes de la vulneración (principio restitutio in integrum) y, de no ser posible, deberá indemnizarlas.

A su vez, cada nivel implica el deber del Estado de desarrollar las condiciones para que los titulares del derecho accedan a estos. En ese sentido, *cada norma, procedimiento, decisión o acción de un o una agente estatal debe tener en cuenta estas obligaciones*. De manera prioritaria, esta obligación implicaría, para la gestión de la movilidad humana, las dos medidas siguientes:

- La *supresión* de normas, procedimientos, actos administrativos y prácticas de gestión de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en un instrumento internacional
- La *expedición* de normas, creación de instituciones, asignación de responsabilidad y, en general, el desarrollo de medidas prácticas de gestión de la movilidad conducentes a organizar todo el aparato gubernamental para asegurar la observancia de los derechos humanos

Cuando un Estado ratifica un tratado como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de los Miembros de su Familia, asumen soberana y voluntariamente las siguientes obligaciones:

- *Adoptar todas las medidas* necesarias para garantizar y proteger los derechos de las personas que se movilizan, tanto en su condición de Estados de envío, de tránsito o de recepción, y atender al proceso migratorio en su totalidad. Ello incluye tener reglas claras sobre el ingreso, permanencia y salida de su territorio de los y las no nacionales.
- *Fijar los objetivos* de sus políticas migratorias teniendo presente el respeto por los derechos humanos.
- *Ejecutar* dichas políticas de gestión, haciendo efectivo el respeto y la garantía de los derechos humanos.
- *Retirar o combatir cualquier obstáculo* que impida que se respeten los derechos reconocidos.

3.2.5. ¿Las decisiones y acciones de los funcionarios importan para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos?

Sí. A nivel internacional, el Estado siempre será el responsable por el incumplimiento de las obligaciones que ha aceptado, especialmente cuando esta falta sea causada por actos y omisiones de sus agentes, «realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia».⁴ Sin embargo, las y los funcionarios estatales deben tener en cuenta que la tolerancia u omisión de actos contrarios a los derechos humanos también pueden generar responsabilidad para el Estado.

El Estado será responsable de la vulneración de un derecho humano por:

Acción u omisión de propios agentes estatales	Es responsable por una acción u omisión de sus agentes o instituciones («independientemente de su jerarquía») ⁵ que afectan un derecho humano. ⁶
Por actuación de terceros e inacción del Estado	La responsabilidad también puede provenir de actos realizados por particulares (terceros) cuando el Estado deja de adoptar medidas de prevención ⁷ o supervisión ⁸ que impidan su ocurrencia o, aun habiendo ocurrido, cuando no los investigan o sancionan.

⁴ Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro, párrafo 31; Corte IDH. Caso Masacre de Pueblo Bello, párrafo 112; y, Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán versus Colombia, supra nota 12, párrafo 110; Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela versus Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 11 de mayo de 2007, serie C, N° 163 párrafo 68.

⁵ Corte IDH. Caso Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) versus Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 5 de febrero de 2001, serie C, N° 73, párrafo 72; Caso Masacre de Pueblo Bello versus Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, N° 140, párrafos 111 y 112; y Caso de la Masacre de Mapiripán versus Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 15 de setiembre de 2005, serie C, N° 134, párrafo 110.

⁶ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez, supra nota 14, párrafo 172; Corte IDH. Caso Ximenes Lopes versus Brasil. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, N° 149 párrafo 85.

⁷ Corte IDH. Caso Albán Cornejo y otros versus Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, N° 171, párrafo 119.

⁸ Corte IDH. Caso Masacre de Pueblo Bello versus Colombia, párrafo 111; Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán, párrafo 108; Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentencia del 8 de julio de 2004, serie C, N° 110, párrafo 72; y Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela versus Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 11 de mayo de 2007, serie C, N° 163, párrafo 67.

Por conducta de terceros con aquiescencia del Estado	El Estado es responsable cuando un tercero (particular) actúa con omisión, colaboración o aquiescencia del Estado. ⁴ En este supuesto, a diferencia del anterior, el Estado busca favorecer o tolerar la actividad vulneratoria del derecho.
---	---

3.2.6. Desde una perspectiva de derechos humanos, ¿cuáles son los límites que el Estado y sus agentes tienen para gestionar la movilidad internacional?

En el Derecho Internacional, se pueden identificar los siguientes límites a la potestad del Estado:

LÍMITE 1	Las normas del Derecho Internacional e interno deben interpretarse y aplicarse de manera que protejan los derechos básicos de los seres humanos.	De acuerdo con la Corte IDH, este precepto básico se fundamenta, a su vez, en la premisa elemental de que la protección de los derechos humanos se deriva de los atributos de la persona humana en virtud del hecho de tratarse de un ser humano y no porque sea ciudadano de un determinado Estado tal como lo reconoce el Preámbulo de la Declaración Americana.
LÍMITE 2	No se pueden invocar disposiciones de la legislación interna como fundamento para el incumplimiento de obligaciones internacionales.	El ejercicio de la soberanía no puede justificar, de manera alguna, la violación de los derechos humanos, pues las normas de la Convención Americana constituyen una limitación al ejercicio del poder público por parte de los Estados.
LÍMITE 3	El principio de igualdad y no discriminación.	Estos principios protegen al migrante de dos maneras: en primer lugar, lo protegen contra cualquier discriminación basada en algunos de los criterios prohibidos como la nacionalidad y la condición administrativa migratoria. En segundo lugar, establece que un trato diferencial basado —por ejemplo— en la condición migratoria o en la nacionalidad estará sujeto a un escrutinio estricto en base a los criterios establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

⁴ Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango versus Colombia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 1° de julio de 2006, párrafo 132.

LÍMITE 4	Toda restricción, para ser válida, debe cumplir una serie de condiciones.	Los tratados sobre derechos humanos no contienen solo el catálogo de derechos humanos reconocidos, sino también regulan su posible restricción por parte de los Estados. Sin embargo, esta facultad no es discrecional: se encuentra limitada por el propio DIDH, que exige el cumplimiento de ciertas condiciones que, de no ser observadas, transforman la restricción en ilegítima y, por lo tanto, en violatoria de las obligaciones internacionales del Estado.
LÍMITE 5	Ninguna restricción puede afectar la naturaleza de un derecho o dejarlo sin contenido.	El Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones Generales 15 (la situación de los extranjeros con acuerdo al Pacto) y 27 (libre circulación) establece que, al aprobar leyes que prevean restricciones, los Estados deben guiarse siempre por el principio de que estas no deben comprometer la esencia del derecho. Las leyes que autoricen la aplicación de restricciones deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación.
LÍMITE 6	Compatibilidad de las restricciones con los otros derechos	El Comité de Derechos Humanos señala, en su Observación General 27, que la aplicación de las restricciones permisibles por el DIDH debe ser compatible con otros derechos consagrados por el DIDH y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. Por ejemplo, la exigencia de una visa especial o de un requisito adicional para la entrada a un país de un colectivo de una nacionalidad determinada no es compatible con los principios de igualdad y no discriminación.

3.2.7. ¿Cuáles son los criterios de validez establecidos por el Derecho Internacional para que una restricción a un derecho humano sea legítima?

Si bien los derechos humanos establecen límites para la acción al Estado, es cierto que también reconocen que algunos derechos humanos pueden tolerar limitaciones a su ejercicio. Sin embargo, para que estas restricciones sean legítimas (es decir, no impliquen una vulneración de sus obligaciones internacionales), deben las siguientes condiciones:

Condición	Descripción
Que se trate de un derecho posible de ser restringido	En materia migratoria, el DIDH permite establecer distinciones y restricciones respecto al derecho a la libre circulación y a los derechos políticos. Frente a ello, como mencionamos, existen derechos sobre los que no cabe restricción, suspensión o limitación alguna. Por ejemplo, no sería legítimo restringir el derecho a la vida o a la integridad personal.
Que sean previstas por ley	Las restricciones deben estar previstas en ley anterior, la cual debe cumplir las condiciones y circunstancias generales que autorizan las restricciones, así como su modo de aplicación. Este requisito busca establecer un límite a la arbitrariedad del Estado, pues cualquier «norma» —que puede ser emitida por un órgano que no tiene la potestad para ello, ser una de las llamadas normas con «nombre propio» o ser una norma que busque servir a los intereses del Gobierno de turno— no podría ser la que fundamente una limitación de tal magnitud.
Que la restricción persiga fines legítimos	Otra condición está referida a que la causa que se invoque para justificar la restricción y que fundamente la ley sea una de aquellas establecidas explícitamente en los instrumentos internacionales. Generalmente, se invoca el interés de la seguridad nacional, la seguridad u orden públicos, o la protección de la salud, la moral públicas, o de los derechos y libertades de los otros.
Idoneidad	Implica la responsabilidad de acreditar la adecuación, aptitud o idoneidad de la medida restrictiva en orden a la protección o consecución de la finalidad expresada; es decir, la actuación que afecte a un determinado derecho debe mostrarse consistente con el bien o con la finalidad que persigue.
Necesidad	El Estado debe acreditar que la medida adoptada es aquella que, entre todas las alternativas, afecta en menor medida los derechos humanos.
Proporcionalidad	<p>El juicio de proporcionalidad consiste en acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida restrictiva, y los daños o lesiones que dichas medidas generan para el ejercicio de un derecho.</p> <p>De acuerdo a la CIDH las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora. • Deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado. • Deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. <p>El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones, sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen. La restricción debe ser «proporcionada» al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.</p>

3.2.8. ¿Qué herramientas adicionales se deben tener en cuenta al momento de gestionar la movilidad humana internacional?

Los derechos humanos, en la actualidad, se han transformado en un enfoque metodológico para la toma de decisiones. En ese sentido, en la actualidad existe una propuesta metodológica denominada «Enfoque Basado en Derechos Humanos» que debería tomarse en cuenta al momento de diseñar, implementar y evaluar políticas de gestión de la migración. Asimismo, existen otros enfoques metodológicos, concordantes con el anterior, que también permiten adoptar decisiones que impactan favorablemente en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en movilidad internacional.

Enfoque	Descripción	Aporte
ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS	<p>El enfoque de derechos es la herramienta por la cual se integran las normas, estándares y principios de derechos humanos en los planes, políticas y procesos de la gestión pública. De este modo, se asegura que su implementación tenga como finalidad el goce y disfrute de los derechos (incluyendo su exigibilidad) y no únicamente la satisfacción de una necesidad.</p> <p>El uso de este enfoque implica identificar los derechos y las causas que impiden su respeto, así como desarrollar «remedios» adecuados para garantizar la efectividad en el goce de derechos fundamentales. En ese sentido, su implementación implica una redefinición de la gestión pública, en base a una concepción de los derechos humanos entendidos de manera integral y como rectores de cualquier decisión de la administración pública. Solo a través de este enfoque, se logrará generar condiciones más equitativas y justas para los habitantes de la región andina.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece la responsabilidad del Estado frente a los Derechos Humanos. • Refuerza la posición prioritaria del ser humano como sujeto de derechos en la formulación de políticas públicas. • Facilita los procesos de planificación y concertación al interior del Estado y con terceros al establecer objetivos y metas comunes. • Amplía la posibilidad de abordar integralmente la agenda pública, gracias a la integralidad e interdependencia de los derechos, y a su riqueza en cuanto a mínimos que respetar o garantizar. • Garantiza —en tanto que constituyen obligaciones legales internacionales— una base mínima de trabajo que el Estado no puede eludir. • Asegura a los ciudadanos que sus derechos serán respetados y garantizados; de este modo, disminuye los riesgos de vulneración por acción u omisión del Estado.

<p>ENFOQUE DE GÉNERO</p>	<p>El enfoque de género es el proceso de valorar las implicaciones para las mujeres y para los hombres de cualquier acción que se planifique (legislación, políticas o programas en todas las áreas y a todos los niveles). Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos por igual y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es conseguir la igualdad de los géneros.</p>	<p>La migración tiene efectos diferentes en mujeres y hombres, pues opera sobre situaciones sociales distintas, sobre roles socialmente definidos —que pueden, incluso, determinar efectos contradictorios de las decisiones o políticas públicas que se planteen al respecto—. La perspectiva de género contribuye a mirar con «ojos de género» el proceso de la migración. Partir de una mirada desde el género implica plantearse, desde el primer momento, que las diferencias socialmente definidas entre hombres y mujeres teñirán el proceso y, por lo tanto, tendrá particularidades de género en cada uno de sus momentos. En una realidad como la de la migración, ignorar las diferencias de género al momento de formular políticas públicas podría hacer fracasar los objetivos que el Estado busca conseguir al plantearla. Adicionalmente, ello podría tener consecuencias en otras políticas que, de alguna u otra manera, están vinculadas con la política migratoria, por ejemplo, la política de lucha contra la pobreza.</p>
<p>ENFOQUE INTERCULTURAL</p>	<p>El enfoque intercultural parte de la premisa de que, para alcanzar el equilibrio entre respeto y reconocimiento de la diversidad y los elementos comunes que garantizan la cohesión, es imprescindible prestar atención a las relaciones que se establecen entre los ciudadanos. De esta manera, se defiende la promoción de la interacción positiva, el contacto, el diálogo y el conocimiento mutuo como elementos principales para abordar mejor las complejidades que plantea</p>	<p>Este enfoque tiene una orientación sociopolítica propositiva muy clara, expresada en acciones tendientes al reconocimiento de las posibilidades y riquezas de la diversidad, el sostenimiento de particularidades y la lucha frontal contra las desigualdades instaladas en la sociedad. Su finalidad es aportar a la solución de conflictos entre culturas y a la transformación del marco estructural que origina inequidad política, socioeconómica y cultural, cambios muy pertinentes en materia de migraciones.</p>

	<p>la diversidad. El planteamiento intercultural de gestión de la diversidad se basa en tres grandes principios: la igualdad, el respeto y valoración de la diversidad, y la participación.</p> <p>El planteamiento de la interculturalidad abarca todos las formas y procesos de socialización: económicos, políticos, éticos, jurídicos, laborales, de salud, deportivos, etcétera. Como principio, promueve el intercambio y las relaciones interpersonales y colectivas: erradica toda clase de inequidad, sin suprimir las diferencias ni las identidades culturales.</p>	
ENFOQUE INTERGENERACIONAL	<p>Este enfoque pone énfasis en los cambios de una persona vinculados con la evolución de su edad y el impacto de dicho cambio en las necesidades y en las relaciones —especialmente socioeconómicas— de una persona.</p>	<p>El enfoque intergeneracional facilita la identificación de las necesidades específicas de los y las migrantes en función de la edad y, por ende, busca el desarrollo de estrategias específicas para cada grupo etario. Asimismo, facilita el diálogo y la solución de conflictos intergeneracionales.</p>
ENFOQUE DIFERENCIAL	<p>El enfoque diferencial pone de relieve el hecho de que ciertas personas tienen vulnerabilidades especiales en razón de su pertenencia a diferentes grupos poblacionales y establece que, por lo tanto, tales especificidades deben verse reflejadas en los mecanismos legales y de políticas públicas construidos para sus beneficios.</p>	<p>Este enfoque permite evidenciar las condiciones y/o situaciones de desigualdad que sustentan la necesidad de intervenciones que disminuyan las condiciones de discriminación y modifiquen las circunstancias de vulneración. En ese sentido, el enfoque diferencial, al basarse en un principio de equidad, busca lograr la igualdad real y efectiva que reconozca la diversidad y disminuya la posible desventaja.</p>

3.2.9. ¿Cómo saber si una decisión o acción realizada es conforme a los derechos humanos?

Los derechos humanos son sencillos de entender, pero complejos al momento de respetar y garantizar. Por eso, se sugieren los siguientes tres pasos para adoptar decisiones:

TOME LA INICIATIVA	Busque o solicite información a sus superiores, promueva capacitaciones, genere una red de contactos (por ejemplo, con la Defensoría del Pueblo).
PREFIERA LO MÁS FAVORABLE A LA PERSONA	El Derecho Internacional tiene un objetivo: proteger a la persona y garantizar sus derechos. Por lo tanto, cualquier medida en ese sentido es aceptada. En todo caso, si su duda es extrema, consulte con su superior inmediato.
CONSULTE	Existen instituciones públicas (por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de Derechos Humanos, entre otros), privadas (ONG) e internacionales (OIM, OIT, ACNUR, etcétera), que siempre estarán dispuestas a resolver sus dudas.

Cuestionario

1. Desde su perspectiva y teniendo en cuenta los contextos actuales, ¿es posible hablar de una potestad ilimitada del Estado al gestionar la movilidad humana?

2. El Estado «Y» desea interponer una restricción al ingreso de ciudadanos con SIDA a su país. ¿Es esta una restricción válida?

3. Considerando las obligaciones en materia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el Estado tiene frente a la migración internacional, ¿considera que su Estado viene cumpliendo con estas? ¿Por qué?

4. ¿Qué tipo de política pública viene implementando su Estado? ¿Tiene en cuenta los factores que incluyen la movilidad y los enfoques presentados en este módulo?

5. ¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de regímenes de tránsito fronterizo? ¿Cuáles son sus beneficios y cuáles sus dificultades?

BIBLIOGRAFÍA

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

- 2010 «Progresos y limitaciones de la implementación de la normativa comunitaria andina en materia de migraciones y movilidad». En *Entre Tierras. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Migración internacional, libre desplazamiento y procesos de integración*, N° 19, diciembre, p. 9, Quito.

BENAVIDES, Gina

- 2008 «Políticas migratorias ecuatorianas. De la gestión instrumental/asistencial al reconocimiento de las personas y la garantía de sus derechos». En *Diálogos Migrantes. Revista del Observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migraciones (OCEMI)*. Número 1, pp. 31-37.

CASTLES, Stephen

- 2006 «Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias». En Alejandro Portes, Josh DeWind, (coordinadores). *Repensando las migraciones: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 33-66.

COMISION MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

- 2005 *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre.
- 2009 *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM*, 99° Reunión. 19 de octubre. Versión electrónica en: <www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahia-site/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf>.

COMUNIDAD ANDINA

- 2010 *Derechos del ciudadano andino*. Lima: CAN.

GAMERO, Julio

- 2009 *Migrantes y Migraciones en la región andina*. Lima: CCLA.

GÓMEZ, Óscar

- 2008 «Del olvido a la inclusión. Elementos para una política pública migratoria colombiana desde un enfoque de Derechos Humanos». *Diálogos Migrantes. Revista del Observatorio Colombo- Ecuatoriano de Migraciones (OCEMI)*, N° 1, pp. 10-29.

MARMORA, Lelio

- 2002 *Las políticas de las migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.

MENDIOLA, Mariana y Cécile BLOUIN

2010 *El derecho humano a la libre circulación de personas en la migración internacional intracomunitaria*. Luis Enrique Aguilar Cardoso (coordinador). Lima: CAJ.

MURILLO MUÑOZ, Jairo

2009 *Rostros de la migración. Experiencias comentadas de inmigrantes colombianos y ecuatorianos en España*. Bogotá: Fundación Esperanza.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

2008 *Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, 14 de agosto. Versión electrónica en: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a2673cc2.pdf>>.

«Base de Datos Legal». Versión electrónica disponible en: <<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2>>.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

2005 «Documento Informativo. Campaña Corazón Azul contra la Trata». Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Versión electrónica en: <http://www.unodc.org/documents/blueheart/BOOKLET_FINAL_09_abril_impresion.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1990 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre. Versión electrónica en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

2006a *Fundamentos de Gestión de la Migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales*. Volumen I, «Fundamentos de gestión de la migración». Ginebra: OIM.

2006b *Glosario sobre migración*. Serie «Derecho Internacional sobre Migración», N° 7 Ginebra: OIM.

2008 *Migración y cambio climático*. En: Serie de Estudios de la OIM sobre la Migración, N° 31, versión en español. Ginebra: OIM.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2009 «Superando barreras: movilidad y desarrollo humano». En: *Informe sobre desarrollo humano 2009*, edición en español. Nueva York: PNUD.

PÉREZ VICHICH, Norma

2005 «Políticas públicas migratorias. Elementos claves para una gestión integral de la migración internacional». Exposición presentada en la ciudad de Lima, Perú, el 10 de mayo de 2005 en el *Taller de Capacitación para Funcionarios Públicos y Sociedad Civil: Buenas Prácticas para la Mejor Gestión de la Migración Internacional*, organizado por la Comisión Andina de Juristas, la AECID y la Defensoría del Pueblo. Versión electrónica en: <http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php?option=com_morfeoshow&task=view&gallery=9&Itemid=112>.