

**Módulo III:
Control migratorio**

Módulo III

CONTROL MIGRATORIO



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 III: Control migratorio
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° 2012-04021
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

CONTROL MIGRATORIO	11
INTRODUCCIÓN GENERAL	11
EL MÓDULO «CONTROL MIGRATORIO»	13
¿CÓMO UTILIZAR ESTE MÓDULO?	14

UNIDAD I

ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONTROL MIGRATORIO 17 |

1.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL CONTROL MIGRATORIO	17
1.1.1. ¿Qué es el «control migratorio»?	17
1.1.2. ¿Qué se entiende por «políticas de control migratorio»?	18
1.1.3. ¿Dónde puede llevar a cabo un Estado sus funciones de control migratorio?	19
1.1.4. ¿Control migratorio o control de la movilidad humana?	20
1.1.5. ¿Cuáles son los conceptos centrales que sustentan el control migratorio?	20
1.1.6. ¿Los derechos humanos impactan en el control migratorio?	22
1.1.7. ¿El concepto de «seguridad humana» fortalece el control migratorio?	23
1.2. ENFOQUES DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL MIGRATORIO	24
1.2.1. ¿Cuáles son los principales enfoques que nutren una política de control migratorio en fronteras?	24
1.2.2. ¿Cuál es el enfoque predominante en las políticas de control migratorio?	26
1.2.3. Bajo este enfoque predominante, ¿qué medidas han sido adoptadas por los Estados para controlar la movilidad humana?	28
1.3. ETAPAS Y TIPOS DE CONTROL MIGRATORIO	29
1.3.1. ¿Cuáles son las etapas del control migratorio?	29
1.3.2. ¿Cuáles son los tipos de control migratorio que se ejecutan durante estas etapas?	30
1.4. EL CONTROL MIGRATORIO Y LAS FRONTERAS	31
1.4.1. ¿El control migratorio es lo mismo que control de fronteras?	31
1.4.2. ¿Qué tipos de control se pueden desarrollar en las fronteras de un Estado?	32

1.4.3. ¿Dónde se realiza el control migratorio en fronteras?	33
1.4.4. ¿Cuál es la relación entre el control migratorio y el concepto de gestión integral de fronteras?.....	33
1.4.5. En el marco de la gestión integral de fronteras, ¿qué es el control integrado?	34
1.4.6. ¿Qué beneficios genera el establecimiento de controles fronterizos integrados?.....	35

UNIDAD 2

MECANISMOS DE CONTROL MIGRATORIO37

2.1. PRINCIPALES ACCIONES DE CONTROL MIGRATORIO	37
2.1.1. ¿Qué tareas claves están asociadas al control migratorio?	37
2.1.2. ¿Cómo se organizan las acciones de control migratorio?.....	38
2.1.3. ¿Qué tipo de sanciones se pueden dar en el marco del control migratorio?	40
2.2. DOCUMENTOS DE VIAJE	40
2.2.1. ¿Qué documentos se requieren para emigrar o inmigrar a un país?.....	40
2.2.2. ¿Qué tipo de documentos deben recibir las personas que tienen la calidad de solicitantes de asilo o de refugiados?	41
2.2.3. ¿Qué es el pasaporte y cuál es su utilidad?.....	42
2.2.4. ¿Qué tipos de pasaportes existen?.....	42
2.2.5. ¿Qué es una visa y cuál es su utilidad?.....	43
2.2.6. ¿Qué tipo de visas emiten los Estados?.....	44
2.2.7. ¿Qué enfoques puede seguir un Estado para establecer su política de emisión de visas?.....	44
2.2.8. ¿Qué documentos de viaje se solicitan en el marco de los regímenes fronterizos de movilidad?.....	45
2.2.9. ¿Quién emite los documentos de viaje?	46
2.3. MECANISMOS COMUNITARIOS ANDINOS PARA FACILITAR LA CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS	47
2.3.1. ¿Qué mecanismos existen en el marco del Sistema Andino de Integración (SAI) para facilitar la circulación de las personas?.....	47
2.3.2. ¿Qué beneficios brindan los CEBAF respecto del control migratorio?	49
2.3.3. ¿Cuáles son los usos del Pasaporte Andino?.....	50
2.4. SEGURIDAD DE LOS DOCUMENTOS DE VIAJE	50
2.4.1. ¿Cuáles son los principales peligros para la seguridad de los documentos de viaje?	50
2.4.2. ¿Cuáles son los elementos de seguridad que tienen los documentos?.....	51
2.4.3. ¿Qué niveles de seguridad presenta un documento?	52
2.4.4. ¿Cuáles son los principios básicos para la emisión de documentos de viaje?.....	53

2.4.5. ¿Qué medidas de seguridad se han desarrollado en relación con los documentos de viaje?.....	53
2.4.6. ¿Qué es el «Documento 9303» de la OACI?.....	54
2.4.7. ¿Qué beneficios proporciona la estandarización de los formatos de documentos de viaje?.....	54
2.4.8. ¿Qué otras características y técnicas de seguridad se vienen aplicando a la emisión de documentos de viaje?.....	56
2.4.9. ¿Los documentos de viaje emitidos en el marco de los sistemas de integración deben estar sujetos a estas normas de seguridad?	56
2.4.10. ¿Cuáles son los posibles impactos sobre los derechos humanos del uso de las nuevas tecnologías en el control migratorio, incluyendo el control de documentos de viaje?	56

UNIDAD 3

ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA UN CONTROL MIGRATORIO EFICAZ Y HUMANO.....

3.1. DERECHOS HUMANOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL MIGRATORIO	59
3.1.1. ¿Qué mecanismos desarrollan los Estados en el control migratorio?	59
3.1.2. ¿Qué procedimientos están ligados al control migratorio?	59
3.1.3. ¿Qué garantías mínimas debe respetar un procedimiento administrativo en materia de migraciones?	60
3.1.4. ¿Por qué es importante fijar garantías mínimas del debido procedimiento administrativo en procedimientos vinculados con el control migratorio?.....	60
3.2. EL DERECHO A LA PROTECCION CONSULAR	61
3.2.1. ¿Qué es el derecho a la protección consular?	61
3.2.2. ¿Cuál es el contenido del derecho a la protección consular?.....	62
3.2.3. ¿Cuáles son las obligaciones de las autoridades consulares con sus nacionales?.....	62
3.3. DETENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL MIGRATORIO	64
3.3.1. ¿A qué se denomina «detención administrativa»?.....	64
3.3.2. ¿Qué garantías se deben tener en cuenta respecto de este tipo de detención?	65
3.4. LA DEPORTACIÓN DE PERSONAS	67
3.4.1. ¿Qué es la deportación?	67
3.4.2. ¿Cuáles son los principios del Derecho Internacional que deben respetarse en los procedimientos de deportación?	69
3.4.3. ¿Qué implica el principio de legalidad en materia de deportaciones?	70
3.4.4. ¿En qué consiste el principio de «no devolución»?.....	70
3.4.5. ¿A qué tipo de riesgo se refiere el principio de «no devolución»?	71

3.4.6. ¿Qué es una «deportación masiva»?	71
3.4.7. ¿Cuáles son las principales garantías del debido procedimiento reconocidas en casos de deportación?	71
3.4.8. ¿Una deportación puede afectar el principio de unidad familiar e interés superior del niño?.....	72

BIBLIOGRAFÍA.....	75
--------------------------	-----------

CONTROL MIGRATORIO

Logro general del módulo

Al final del módulo, las personas usuarias **CUESTIONAN** la visión tradicional del control migratorio e **INTEGRAN** nuevos conceptos que garanticen un control migratorio eficaz y humano.

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. Dicho proceso 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,

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).

elaborados en alianza estratégica con la Comisión Andina de Juristas, son el resultado 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 «CONTROL MIGRATORIO»

Este módulo tiene como finalidad fijar conceptos y proponer recomendaciones prácticas relacionadas con el control migratorio. Históricamente, las iniciativas de control migratorio han priorizado los criterios de «securitización» y restricción frente a las estrategias de facilitación de la movilidad humana. En la actualidad, sin embargo, los Estados asumen también tendencias favorables para la movilidad humana internacional de las personas en condiciones seguras y respetuosas de sus derechos, aunque algunos fenómenos globales mantienen y fortalecen las perspectivas restrictivas.

La movilidad humana y la seguridad mantienen una relación dialéctica cuyas implicancias se hacen más complejas en las zonas de frontera. Los Estados tienen un margen de apreciación —reconocido por el Derecho Internacional— para decidir cómo controlar el movimiento y permanencia de las personas extranjeras en sus territorios. Sin embargo, también tienen estándares y límites de actuación orientados a respetar y garantizar los derechos de las personas en movilidad. El reto de cada funcionario o funcionaria de control migratorio (especialmente en fronteras) es desarrollar las medidas de seguridad que el Estado establece de manera respetuosa de los derechos humanos.

Esta temática es el eje articulador del presente módulo a través del desarrollo de *sesenta y dos* preguntas. El objetivo es describir y contraponer los conceptos de «movilidad humana» y «seguridad», e identificar los elementos que influyen en el control migratorio resaltando el papel de los derechos humanos para el ejercicio de dicho control.

La primera unidad aborda los aspectos generales del control migratorio (concepto, los lugares de su implementación, su relación con los derechos humanos y la seguridad humana para las personas en movilidad), los enfoques de políticas migratorias, las etapas y los tipos de control migratorio, y su aplicación en fronteras. La segunda unidad diferencia los mecanismos de control migratorio existentes. Asimismo, brinda información sobre los mecanismos comunitarios andinos para facilitar la movilidad que están implementándose o próximos a ser aplicados. La unidad final brinda elementos para desarrollar un control migratorio más acorde con los derechos humanos y de las personas en movilidad, especialmente para los procedimientos administrativos de control, la protección consular, la detención o retención administrativa, y la deportación o expulsión de personas.

¿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.

En ese sentido, 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>
	<p>Ejemplos prácticos</p> <p>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.</p>
	<p>Caja de herramientas</p> <p>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.</p>

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

ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONTROL MIGRATORIO

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **IDENTIFICAN** los elementos básicos vinculados con el control migratorio, los enfoques que nutren este tipo de políticas y los factores que, hoy en día, influyen en la facilitación y restricción de la movilidad humana.

1.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL CONTROL MIGRATORIO

1.1.1. ¿Qué es el «control migratorio»?

El «control migratorio» es un concepto variado y poco concreto. Una prueba de esta situación son las diferentes conceptualizaciones en la legislación latinoamericana que relacionan el control migratorio con una serie de funciones que el Estado asume en relación con el movimiento de las personas, sean nacionales o extranjeras. Estas diversas legislaciones discrepan en sus alcances generales y específicos, y evidencian una falta de acuerdo en su conceptualización.

Este término hace referencia a la capacidad del Estado de verificar, vigilar, supervisar o autorizar la entrada, permanencia y salida de nacionales o extranjeros de un Estado, y de regular las consecuencias de su traslado; para ello, establecen reglas de funcionamiento, organización y coordinación de los servicios vinculados con esta potestad estatal. Se pueden identificar, al menos, cuatro elementos que estructuran el concepto de control migratorio:

- 1) **El cruce de un límite entre dos Estados:** entrada, salida o permanencia de personas, con diversos motivos, objetivos, plazos, entre otros elementos

- 2) **El ejercicio del poder estatal** a través de acciones de verificación, vigilancia, supervisión o autorización en el marco de determinadas garantías para las personas en movimiento
- 3) **Una regulación por parte del Estado** (regímenes de movimiento, sistemas de control, entre otros), que las personas en movimiento deben respetar y cumplir
- 4) **Atribuciones, derechos y responsabilidades diferenciadas** para los Estados y las personas, dependiendo del movimiento que realizan (entrar, salir o permanecer en un territorio) y la regulación que se establezca.

Esta conceptualización no es uniforme en todos los países. La mayoría de legislaciones suelen vincular sus políticas, estrategias y mecanismos de control migratorio con algunas formas de movilidad de personas —específicamente, la migración internacional—, o también obviar la relevancia que tiene el análisis o seguimiento de las consecuencias generadas por el movimiento internacional de personas, como la lucha contra la criminalidad, especialmente aquella vinculada con delitos transnacionales, por ejemplo, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

1.1.2. ¿Qué se entiende por «políticas de control migratorio»?

Conforme con lo anterior, las «políticas de control migratorio» son entendidas como las decisiones, mecanismos y acciones establecidas por los Estados para la supervisión de la entrada, permanencia y salida de personas desde y hacia un Estado. Este módulo hace especial énfasis en aquellas políticas que se aplican para la entrada y salida de personas en las fronteras de los países.



Las acciones de algunos grupos de particulares no pueden ser asumidas como una política o estrategia de control migratorio. Un ejemplo de este tipo de acciones es el caso de los llamados «*minuteman*», ciudadanos estadounidenses que, en abril del 2005, se agruparon con el propósito de vigilar las fronteras para evitar el ingreso de indocumentados entre Estados Unidos y México. *Las consecuencias de sus actos pueden implicar responsabilidad del Estado en caso de violaciones a los derechos humanos, cuando por omisión o tolerancia, los particulares cometen actos que atentan contra la seguridad, integridad y dignidad de las personas en movilidad.*

Las políticas de control migratorio no se aplican únicamente a extranjeros. Los Estados desarrollan también políticas y estrategias de control migratorio respecto de sus nacionales.

El concepto de «frontera»



La palabra «frontera» puede entenderse a partir de dos diferentes acepciones. En primer lugar, nos referimos a una construcción política que separa el territorio de dos Estados (*perspectiva lineal*). Por otro lado, puede entenderse como una realidad compleja: un espacio de actuación compartida, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales (*perspectiva de zonalidad*).

Es importante indicar que, en materia de movilidad humana, la frontera —desde una perspectiva de linealidad— no solo se encuentra en el límite territorial de un Estado (es decir, en una ciudad fronteriza); puede encontrarse también en un aeropuerto o, incluso, en el territorio de otro Estado, cuando funcionarios migratorios realizan funciones de control desde los países de origen.

La perspectiva de linealidad está ligada al establecimiento de puestos de control fronterizos en «una línea de frontera». Por su parte, la perspectiva de zonalidad —aplicada en los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza— no se restringe a la línea de frontera, sino que propone espacios de circulación con facilidades para su control y movilidad.

Para mayor información sobre la perspectiva de zonalidad de las migraciones, recomendamos leer el Módulo I de esta serie: Gestión de fronteras.

Fuente: Oliveros 2002.

1.1.3. ¿Dónde puede llevar a cabo un Estado sus funciones de control migratorio?

Los Estados desarrollan sus funciones de control migratorio en los siguientes lugares:

- Dentro de su territorio
- En sus fronteras lineales
- En las zonas internacionales

- En terceros Estados, a través de sus funcionarios consulares, migratorios o policiales.

I.1.4. ¿Control migratorio o control de la movilidad humana?

Si bien el término alude al hecho migratorio, esta atribución estatal se ejerce, en la práctica, sobre todas las formas de movilidad humana que implican el cruce de un límite entre Estados y, en ese sentido, lo más correcto sería hacer referencia a un «control de la movilidad humana» (Véase el Módulo II: Movilidad humana). En general, esta conceptualización es más integral y tiene, por lo menos tres, implicancias:

- 1) **El reconocimiento de una realidad que supera el desarrollo actual del control migratorio.** Los flujos de movilidad humana actuales son complejos y mixtos. El control se aplica a migrantes internacionales, refugiados, víctimas de trata de personas, trabajadores migrantes, entre otros.
- 2) **La revisión de las políticas, estrategias, regulaciones y mecanismos vinculados con el control del movimiento de personas.** La constatación de los flujos mixtos y complejos obliga a recomponer el control migratorio para hacerlo más acorde con las nuevas dimensiones de la movilidad.
- 3) **Una demanda de flexibilización de la noción de «control».** En la actualidad, los controles migratorios necesitan ser más flexibles, debido a una mejor constatación de las características de los flujos de movilidad humana (densidad, formas, motivaciones, riesgos, entre otros).

I.1.5. ¿Cuáles son los conceptos centrales que sustentan el control migratorio?

Las justificaciones para la existencia de un control migratorio o de la movilidad humana se sustentan principalmente en dos conceptos:

- **La soberanía de los Estados.** Esta es la facultad de cada Estado de ejercer el poder sobre sí mismo y determinar las reglas que regirán su sistema de gobierno, su territorio y su población. En materia migratoria, y desde la perspectiva tradicional, implica la potestad estatal

de decidir quién entra y quién sale de su territorio, y la manera en que lo hace.

- **La seguridad nacional.** Tradicionalmente, este concepto hace referencia a la potestad del Estado de proteger su territorio y a su población, e involucraba el uso legítimo de la fuerza, en manos del ejército y la policía. Así, se salvaguardaba la existencia misma del Estado, se defendía la delimitación territorial y se garantizaba la seguridad cotidiana de los nacionales.

En la actualidad, estos conceptos se han relativizado por la realidad social, política y económica de un mundo globalizado, donde las poblaciones generan vínculos transnacionales. Asimismo, en zonas de frontera, ambos conceptos han cedido terreno frente a los vínculos sociales y económicos de sus poblaciones con sus pares en los países limítrofes. En el caso de la región andina, se suman factores culturales y geográficos que impiden un ejercicio práctico de ambos conceptos.

Otros factores, como los siguientes, también han producido tal transformación:

- i) La ampliación del Derecho Internacional, que establece organismos y procedimientos transnacionales (tribunales arbitrales internacionales, organizaciones internacionales) o, incluso, deslocalizados
- ii) La regionalización, e integración política y económica de diversos países
- iii) La globalización, con el levantamiento de fronteras a la circulación de bienes, capitales e información
- iv) La primacía de los derechos humanos.

En este último caso, la transformación ha sido especialmente trascendental. Si bien los conceptos de soberanía y seguridad nacional no han desaparecido,

[...] con el reconocimiento de los derechos humanos a partir de la Carta de las Naciones Unidas y al desarrollo normativo posterior, el Derecho Internacional ha penetrado progresivamente en el corazón mismo de la soberanía, es decir, en las relaciones entre el Estado y las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, incluidos sus nacionales, con lo que el rostro de la soberanía queda remodelado y transformado (Carrillo 2004: 185).

Esta situación produce una especial paradoja en el contexto de la movilidad humana. Como refiere Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, si se tiene en cuenta que la ratificación de los tratados de derechos humanos relativos a las personas en movilidad es un acto soberano y voluntario de los Estados, se genera una abierta contradicción:

- Por un lado, se ejerce la soberanía para definir quién es nacional y quién es extranjero (quién ingresa, quién sale y quién permanece en el territorio).
- Por otro lado, se ejerce soberanía para adquirir compromisos jurídicos internacionales, en virtud de los cuales se acepta como obligación respetar los derechos humanos, sin discriminación alguna.

1.1.6. ¿Los derechos humanos impactan en el control migratorio?

Si bien la principal transformación que producen los derechos humanos se encuentra en la relativización de la base conceptual del control migratorio, sus alcances también son directos, en especial, porque el control migratorio implica la regulación del ejercicio del derecho a la libertad de circulación (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12, inciso 3, y Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22, inciso 3).

La libertad de circulación constituye una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona humana. Recogida en los principales instrumentos de derechos humanos, este derecho consiste en la facultad de desplazarse o circular libremente por todo el territorio de un Estado, así como de entrar o salir de este, y de elegir libremente un lugar de residencia. Así, el derecho a la libre circulación se puede desagregar en los siguientes componentes:

- **La libertad de tránsito.** Está referida al derecho de toda persona nacional y extranjera (en este último caso, siempre que goce de una condición administrativa migratoria regular) a circular libremente dentro del territorio de un Estado. Es posible restringir el ejercicio de este derecho; sin embargo, los límites no deben anular completamente su ejercicio; deben ser los necesarios para lograr el objetivo

que justifica la limitación y ser compatibles con el contenido de otros derechos humanos.

- **La libertad de residencia.** Este derecho faculta a toda persona nacional de un Estado a elegir libremente el lugar donde desea vivir dentro de su país y, en el caso de un extranjero, dentro del territorio donde se encuentre. Asimismo, otorga el derecho de permanecer en dicho lugar sin que pueda ser expulsado de manera arbitraria y da protección contra el desplazamiento forzado.
- **La libertad de salir de cualquier país, incluso del propio.** Vinculada a la circulación entre Estados, este derecho se reconoce sin distinción tanto a nacionales como a extranjeros en cualquier condición administrativa. Sin embargo, si bien se encuentra plenamente reconocido, hay que indicar que no existe el derecho a ingresar a otro país.
- **El derecho al retorno.** Este se refiere al derecho a entrar y permanecer en el propio país, y, en el caso de personas extranjeras en condición administrativa regular o nacionalizadas, al país donde reside de manera permanente.

Como se puede observar, el derecho a la libre circulación establece parámetros claros que deben ser tomados en cuenta al momento de establecer una política de control migratorio. En tanto derecho humano, la libre circulación soporta limitaciones que podrían provenir de las medidas de dicho control. Sin embargo, estas deben ser adoptadas de manera legítima (para mayor información acerca de este tema, véase Módulo II: Movilidad humana, unidad III, sección 3.2.).

1.1.7. ¿El concepto de «seguridad humana» fortalece el control migratorio?

Como señala el Informe de Desarrollo Humano (1994) «El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente» (PNUD 1994: 25). Esta definición puede haber sido efectiva en relación con el período en que nacían los Estados. Sin embargo, la globalización, la evolución de los derechos humanos, el aumento de inseguridades que

no provienen del exterior y el incremento de la pobreza, entre otros aspectos, han determinado que lo que tradicionalmente perturbaba la seguridad de los Estados sea diferente de lo que perturba la seguridad del ser humano.

El concepto de «seguridad humana», a diferencia del concepto de seguridad tradicional, no es un concepto defensivo, sino integrador que reconoce a la paz, a la seguridad, a la igualdad, a los derechos humanos y al desarrollo de manera interrelacionada. Este concepto propone la lucha contra amenazas crónicas (como el hambre, la enfermedad y la represión), y contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad (como una catástrofe ambiental o la agresión de otro Estado). Así, el mismo informe señala que «la seguridad humana significa que la gente puede ejercer diferentes opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana» (PNUD 1994: 26-27).

En ese contexto, el control migratorio puede asumir nuevas dimensiones que dirijan sus medidas a brindar una movilidad humana segura para las personas que deciden salir, entrar o permanecer en el territorio del Estado. Por lo tanto, este tipo de control se transforma en la primera línea de lucha contra los delitos transnacionales vinculados con la movilidad humana (trata de personas y tráfico ilícito de migrantes); verifica un transporte seguro para las personas que se movilizan; facilita protección internacional; y atiende prioritariamente a las personas solicitantes de refugio, entre otros ejemplos.

1.2. ENFOQUES DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL MIGRATORIO

1.2.1. ¿Cuáles son los principales enfoques que nutren una política de control migratorio en fronteras?

Como estrategia de gestión de la movilidad humana, el control migratorio se encuentra influido por modelos teóricos de análisis de las relaciones internacionales que están agrupados en dos grupos: los *modelos realistas* y los *modelos idealistas* (véase Módulo II: Movilidad humana, unidad III, sección 3.1.). Estos modelos dan como resultado los siguientes dos enfoques aplicables a las políticas de control migratorio:

- **El enfoque de control restrictivo** se basa en la soberanía y seguridad nacional, y busca primordialmente ser garantía del orden como una expresión de la fuerza y autonomía del poder del Estado a través de tareas normalmente represivas de la movilidad humana, en las que los límites territoriales del Estado son líneas rígidas que vigilar y proteger. Se centra en el control policial o militar de las personas en situación de movilidad para evitar amenazas a la seguridad del Estado y como mecanismo de prevención del delito. En materia de procedimientos, este enfoque implica el establecimiento de un régimen administrativo complejo, discrecional y con garantías jurídicas formales (no reales) a favor de los usuarios de estos sistemas. Su objetivo es garantizar la seguridad del Estado y defender los intereses nacionales.
- **El enfoque de control facilitado** se caracteriza por colocar en el centro de la acción del Estado la protección de la persona humana en movilidad. Se trata de un enfoque integrador, en el que las fronteras son espacios flexibles, y la seguridad, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo se integran. Esta perspectiva garantiza también el respeto de la jurisdicción del Estado, pero como herramienta de protección del ser humano a través de tareas preventivas y de generación de un ambiente propicio y adecuado para la movilidad y/o la convivencia de poblaciones en fronteras. Este enfoque busca la garantía del debido respeto y protección del derecho de toda persona a la libre circulación; para ello, establece garantías de protección reales y regímenes administrativos sencillos, transparentes y debidamente reglamentados basados en la buena fe de la persona que ingresa o sale de un Estado. Su objetivo es garantizar la seguridad de la persona humana en su proceso de circulación.

Como en el caso de los enfoques o paradigmas de la movilidad humana, es posible encontrar *modelos híbridos* de control migratorio. Generalmente, esta circunstancia es posible por los cambios de paradigmas relacionados con la movilidad humana, que no se traducen en una modificación de las normas y procedimientos vinculados con el control migratorio.

Cuadro comparativo sobre los enfoques de control restrictivo y facilitado

Enfoque de control restrictivo	Enfoque de control facilitado
<ul style="list-style-type: none"> • Aplica el concepto de seguridad y soberanía desde su perspectiva tradicional. • Posee un concepto defensivo. • Es un enfoque Estado-céntrico (centrado en el Estado). • Realiza tareas represivas y reactivas. • Intervienen las fuerzas militares o policiales. • Su objetivo es garantizar la seguridad del Estado y defender los intereses nacionales. • Se basa en el control policial o militar de las personas en situación de movilidad en función de la seguridad del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplica el concepto de seguridad humana. • Posee un concepto integrador. • Es un enfoque antropocéntrico (centrado en el ser humano). • Realiza tareas preventivas y de desarrollo. • Participan actores públicos o privados. • Su objetivo es garantizar la seguridad de la persona humana en su proceso de circulación. • Busca la intervención de todos los actores en función de la seguridad de la persona en movilidad y la garantía del debido respeto y protección de su derecho a la libre circulación.

I.2.2. ¿Cuál es el enfoque predominante en las políticas de control migratorio?

El enfoque predominante en las políticas de control migratorio es todavía el enfoque de control restrictivo, basado en las nociones de soberanía y seguridad nacional. Esta visión tradicional se traduce en medidas limitantes para la movilidad humana, como el control policial o militar de las fronteras, el uso de instrumentos más sofisticados para detección de flujos de movilidad irregular (biometría), el aumento de los controles físicos y el control más escrupuloso de los documentos de viaje, entre otras prácticas.

Es posible mencionar que este enfoque genera determinadas consecuencias como las que se mencionan a continuación:

- El centro de las políticas de control de la inmigración tienen como objetivo restringir y desalentar el ingreso de extranjeros.
- El control migratorio en fronteras busca verificar previamente los perfiles personales y hacer más rigurosos los esfuerzos por impedir que las personas crucen las fronteras. Para ello, los Estados establecen como principio que «cada persona que ingresa a su territorio constituye una posible amenaza para la seguridad nacional».

- Hay un mayor uso de tecnología —cada vez más sofisticada— y mayor presencia de autoridades vinculadas con la seguridad nacional.
- Se desarrollan estrategias de cooperación o acciones conjuntas dirigidas al intercambio de información y la lucha contra la migración irregular.

Para la OIM, si bien «una tarea esencial de la política de migración en cualquier Estado es asegurar que las políticas y los procedimientos en materia de migración de ninguna manera afecten negativamente la seguridad nacional» (OIM 2006a: sección 2.8, 5), los cambios en las políticas de inmigración deben conjugar los elementos de seguridad, con el respeto de los derechos humanos y la facilitación de la movilidad a través de las siguientes acciones:

- Mejorar los controles previos a la entrada y los controles de entrada
- Frenar los desplazamientos no autorizados de personas, especialmente aquellos que migran con la ayuda de contrabandistas de seres humanos
- Aumentar la capacidad de aprehender y enjuiciar, o retirar a aquellos que representan riesgos para la seguridad.

Las políticas migratorias restrictivas y basadas en criterios vinculados con la seguridad nacional tienen un efecto no previsto en los flujos migratorios pues:

- desalientan una posible migración circular;
- fomentan el movimiento irregular de personas;
- incentivan la existencia y el fortalecimiento de las redes de trata de personas, de tráfico ilícito de migrantes y de otras actividades delictivas vinculadas con la migración internacional; e
- incrementan los peligros y costos para los seres humanos que buscan migrar.



I.2.3. Bajo este enfoque predominante, ¿qué medidas han sido adoptadas por los Estados para controlar la movilidad humana?

Bajo el enfoque de control restrictivo, las principales medidas adoptadas para controlar la movilidad humana internacional son las siguientes:

<p>Nuevos sistemas de identificación e información</p>	<p>La tecnología, generalmente, facilita los procesos de control migratorio. Hoy en día, muchos Estados han implementado una serie de medidas vinculadas con el uso de la biométrica, como el reconocimiento facial, las exploraciones de iris, la reproducción de huellas digitales y la geometría de manos.</p> <p>Por otro lado, la tecnificación en la emisión, y en los mecanismos de control de los documentos de identidad y de los documentos de viaje son mecanismos importantes que los Estados están implementando para mejorar el control migratorio.</p> <p>Entre las debilidades que los expertos atribuyen a la aplicación estos mecanismos encontramos las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas relativos a la estandarización de los documentos e información, y la generalización en su uso • Alto costo de la infraestructura y tecnología que estos mecanismos requieren, por ejemplo, en términos de levantamiento y alimentación de datos • La multiplicidad de sistemas que utilizan los países, lo que dificulta los procesos de adaptación de los diferentes sistemas.
<p>Aumento de las restricciones y los controles a la entrada de personas</p>	<p>Con respecto a las restricciones al ingreso, se evidencia, por un lado, el endurecimiento de los requisitos administrativos, como los relacionados con la solicitud de visas o autorización de ingreso a un territorio. Muchas veces, estos están determinados en función de características particulares de los grupos de personas que los Estados desean o no desean que ingresen. Por otro lado, también existen medidas que buscan endurecer el control mediante el incremento de la presencia física del Estado, especialmente en las fronteras terrestres, como, por ejemplo, la asignación de un mayor número de personal de seguridad en los puestos de control (patrullas fronterizas) o el levantamiento de muros divisorios, entre otras medidas de este tipo.</p>
<p>Refuerzo de los controles migratorios a través de su «desterritorialización»</p>	<p>Actualmente, el control migratorio es aplicado más allá de las fronteras físicas de los Estados. El ejercicio de este control, en algunos casos, ha sobrepasado el propio ámbito de jurisdicción estatal. Por ejemplo, se verifica que empresas privadas, como las aerolíneas, se preocupan por ejercer un control documentario migratorio de manera anticipada e, inclusive, realizan inspecciones. Este control es ejercido debido a posibles sanciones o cargas que deban afrontar al transportar personas sin la documentación requerida.</p>

	La «desterritorialización» del control ha llevado también al establecimiento de centros de retención preventivos en los países de origen y tránsito, así como el nombramiento de autoridades migratorias de los países de destino para ejercer sus funciones en los países de origen.
Incremento de los controles internos	La tendencia demuestra que la realización de «redadas» (operaciones a cargo de agentes especializados en migraciones que tienen como finalidad detectar infracciones a la normativa migratoria) es una práctica que va en incremento en las políticas migratorias actuales. Otras estrategias son las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Introducir el conocimiento de la lengua nativa como determinante para acceder a la nacionalidad, y a los sistemas de atención y orientación • Establecer restricciones a personas en movilidad referidas a la posibilidad de rentar viviendas, obtener permisos de conducir y acceder a los servicios sociales básicos • Imponer multas a los empleadores y a aquellos que renten viviendas a personas en condición administrativa irregular.
Fortalecimiento de la cooperación interestatal	Las nuevas estrategias en relación con el control migratorio incluyen intervenciones articuladas entre las autoridades de países receptores, de tránsito y de origen. Por ejemplo, las acciones de INTERPOOL y de EUROPOOL buscan que los Estados miembros estén dotados de información en materia de crimen organizado. Por otro lado, los «acuerdos de readmisión» buscan facilitar el reingreso a sus países de origen a las personas que permanecen irregularmente en un Estado. Por lo general, estas medidas buscan «agilizar» la expulsión de los nacionales de terceros países, donde los Estados signatarios deben readmitir en su territorio, sin ninguna formalidad previa, a toda persona que posea su nacionalidad y se encuentre en situación irregular en el otro país o haya cruzado sus fronteras irregularmente.

1.3. ETAPAS Y TIPOS DE CONTROL MIGRATORIO

1.3.1. ¿Cuáles son las etapas del control migratorio?

En la práctica, el control migratorio es realizado por las instancias competentes a lo largo de cuatro *etapas* que se verifican en cualquier proceso de movilidad:

- 1) Etapa previa a la salida o ingreso
- 2) Etapa de control de ingreso
- 3) Etapa de control de permanencia
- 4) Etapa de control de salida.

Por ejemplo, un caso destacable en la región andina es el de Colombia, pues su legislación regula de manera diferenciada los controles de ingreso, permanencia y salida (decreto 4000/04, Título XIII).

1.3.2. ¿Cuáles son los tipos de control migratorio que se ejecutan durante estas etapas?

En cada una de estas etapas, se aplican indistintamente hasta seis *tipos control migratorio o de la movilidad humana*, como se verá en el siguiente cuadro:

Tipo de control	Descripción
Control de la buena fe y la habilitación de la persona que desea ingresar o salir del Estado	En esta etapa, se verifica que el motivo del traslado sea lícito y real (causa efectiva de la movilidad), y que no existan impedimentos de ingreso o salida. Es previo al traslado, y está asociado al otorgamiento de calidades o categorías migratorias, visados y documentos de viajes.
Control del cumplimiento de las condiciones y requisitos que permiten el ingreso al país en virtud de calidades o categorías migratorias específicas	Antes del ingreso al Estado, se verifica que la persona haya recibido una calidad migratoria. Esta puede basarse en el tiempo de permanencia: «no inmigrante», «inmigrante temporal» o «inmigrante permanente», «turista», o los demás previstos por los códigos de extranjería. La calidad migratoria también puede basarse en la actividad que se realiza en el país: religioso, estudiante, artista, etcétera. La suma de ambas fijan las condiciones para que una persona permanezca en territorio de un país del cual no es nacional.
Control de la autenticidad, vigencia y correspondencia de identidad de los documentos que sustentan su movilidad	Esta función se puede realizar en la etapa previa al ingreso o salida, o durante la permanencia (verificación de contratos de trabajo, de partidas de nacimiento, de documentos de identidad, etcétera), aunque con mayor rigurosidad se presenta en el ingreso.
Control de cumplimiento de las condiciones que autorizaron la permanencia de una persona en un determinado país	La autoridad competente supervisa y vigila que la persona que ha ingresado cuente con una autorización de permanencia vigente, que realice las actividades para las que se le autorizó y que subsistan los motivos que permitieron su ingreso.
Control de regularidad del ingreso y la legalidad del proceso de movilidad	Se verifica que el ingreso se haya realizado cumpliendo con los controles documentarios establecidos y no exista un acto ilícito de por medio (referido a la criminalidad asociada a la movilidad humana). En caso de irregularidad, la

Tipo de control	Descripción
	persona enfrentará sanciones administrativas y deberá iniciar un proceso de regularización. Frente a problemas relacionados con este tema, los funcionarios encargados del control deberían comunicar la incidencia a las autoridades competentes de la persecución del delito.
Control de la buena fe con que una persona realizó su proceso de movilidad	Implica la verificación de que la persona desarrolló su proceso de movilidad cumpliendo las condiciones de plazo y actividad que se establecieron al ingresar al territorio. Se realiza en la etapa de control de salida, es decir, cuando su estadía culmina. En caso se verifique que dichas condiciones no fueron respetadas, se aplicarán las sanciones administrativas (por ejemplo, el pago de multas o la prohibición de ingresos futuros) o sanciones penales previstas por ley.

1.4. EL CONTROL MIGRATORIO Y LAS FRONTERAS

1.4.1. ¿El control migratorio es lo mismo que control de fronteras?

No. El control fronterizo implica, entre otras cosas, la supervisión del tránsito de bienes, capitales y personas en las fronteras para fortalecer el desarrollo de estas zonas. Este tipo de control evita la vulneración de la soberanía y la seguridad. En cambio, el control migratorio únicamente hace referencia a la fiscalización de los flujos de personas en movilidad.

Control fronterizo	Control migratorio
<ul style="list-style-type: none"> • Es un concepto complejo, que relaciona el control y la seguridad al desarrollo de las fronteras. • Se ejerce sobre bienes, capitales y personas. • Es una función particular que se ejerce en franjas y zonas de fronteras terrestres. • Incluye el control migratorio, siempre que esta función se realice en fronteras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un concepto vinculado únicamente con las funciones de control de flujos de personas en movilidad. • Se ejerce sobre personas en movilidad (revisión de documentos, permisos, etcétera). • Función que se realiza en todo el territorio nacional. • Se puede realizar en fronteras, como parte del control fronterizo.



Para mayor información sobre la gestión fronteriza, recomendamos revisar el Módulo I de esta serie: Gestión de fronteras.

I.4.2. ¿Qué tipos de control se pueden desarrollar en las fronteras de un Estado?

En las fronteras territoriales y en el marco del denominado «control fronterizo», se pueden identificar varios tipos de control. Entre los principales, se pueden enumerar los siguientes:

- **Controles migratorios.** Están relacionados con la documentación y la autorización de ingreso o permanencia de una persona extranjera en un país del cual no es nacional. Es desarrollado, generalmente, por funcionarios y funcionarias de migraciones.
- **Control de drogas y sobre delictividad en fronteras.** Este tipo de control está vinculado con la vigilancia que ejercen las fuerzas policiales nacionales para impedir la comisión de delitos a través de las fronteras.
- **Control de aduanas.** Busca impedir el contrabando, y verificar el respeto y cumplimiento de la normativa interna en materia tributaria.
- **Control de salud.** Está vinculado con la protección de la salud pública. Por lo general, este tipo de control es ejercido por las propias instituciones de salud pública, pero también puede ser ejercido por autoridades migratorias, al exigir la presentación de la documentación que acredite el cumplimiento de las dosis de vacunas de las personas que ingresan. Se refiere a las condiciones de salud de la persona que ingresa o sale de un Estado.
- **Control por cuestiones de sanidad.** Este tipo de control también está vinculado con la protección de la salud pública. Busca garantizar el control fitosanitario y zoonosanitario de los animales y vegetales que ingresan a los países para evitar el ingreso de plagas y enfermedades. Es ejercido, principalmente, por autoridades de sanidad.
- **Control sobre el patrimonio cultural y la diversidad biológica de la nación.** El fin de este control es evitar la salida no autorizada de elementos que pueden ser considerados patrimonio de países, y de animales y vegetales prohibidos.

El control migratorio —eje central de este módulo— es un elemento primordial de la labor de control en las fronteras.

1.4.3. ¿Dónde se realiza el control migratorio en fronteras?

El control migratorio —y, dentro de este, el control de ingreso y salida de personas— se efectúa únicamente por los pasos de frontera, puertos y aeropuertos que las autoridades habiliten para ello. En ese marco, se han establecido los siguientes lugares de control:

- **Paso de frontera.** Es el territorio habilitado por las autoridades nacionales competentes para el ingreso y salida al territorio de otro Estado, por vía terrestre y fluvial, de personas, vehículos, embarcaciones, animales y mercancías.
- **Puerto habilitado.** Es el lugar y conjunto de instalaciones dispuestos por la autoridad nacional competente para el arribo y salida de vehículos, embarcaciones o aeronaves provenientes del territorio de otro Estado.
- **Puesto de control fronterizo.** Son las instalaciones ubicadas en el paso de frontera donde se cumplen las inspecciones, trámites o diligencias indispensables para la salida de un país y el ingreso al otro, en los lugares en donde no se haya creado un *centro de atención en frontera*.
- **Centros de atención en frontera.** Es el conjunto de instalaciones y oficinas ubicadas en un solo lugar del paso de frontera construido específicamente para realizar las inspecciones, comprobaciones, trámites o diligencias de índole migratorio, sanitario, aduanero, entre otros, indispensables para que las personas salgan de un país e ingresen a otro por vía terrestre. Estos centros pueden ser de carácter nacional o binacional.

1.4.4. ¿Cuál es la relación entre el control migratorio y el concepto de gestión integral de fronteras?

Una perspectiva integral de la gestión de fronteras implica la articulación de sus distintos elementos con un objetivo común concreto: la seguridad humana de toda persona que habita o se movilizan en franjas o zonas fronteras. En ese sentido, es necesario contar con *enfoques de control* que orienten la acción del Estado para lograr un equilibrio entre los siguientes elementos:

- **La facilitación de la movilidad humana y la garantía de derechos.** La meta central de la acción del Estado debería ser la disminución de

los riesgos asociados a estos procesos (especialmente en el viaje, la entrada o la salida, y el período de permanencia). Para ello, se debe partir de una identificación y comprensión adecuada de los flujos de movilidad, con base en los cuales se estructure un sistema de controles acorde con esa realidad. El objetivo no es restringir los flujos, sino facilitarlos y volverlos más seguros.

- **El reforzamiento de las garantías de la jurisdicción y soberanía estatal.** Los Estados deben tomar las decisiones que consideren pertinentes en la persecución de los delitos asociados a la movilidad humana y otros delitos transnacionales frecuentes, como el tráfico ilícito de drogas, sin criminalizar la migración irregular ni debilitar la protección internacional para personas refugiadas o las víctimas de trata de personas. Así, las medidas de control migratorio se convierten principalmente en garantías e incentivos para las personas, pues favorecen una movilidad humana formal o regular, y con confianza en la autoridad del Estado.

I.4.5. En el marco de la gestión integral de fronteras, ¿qué es el control integrado?

Con el afán de simplificar, facilitar y armonizar los procedimientos de control fronterizo, incluyendo el control migratorio, los Estados están desplegando una serie de iniciativas conjuntas vinculadas con el control integrado de estos flujos. Dichas iniciativas benefician a usuarios y autoridades, sin perder de vista la seguridad y formalidades que el tránsito fronterizo de personas, vehículos, bienes y capitales requiere.

Este tipo de control es entendido como la actividad realizada en uno o más lugares, que emplea procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, en las áreas de control integrado. Como el control migratorio es parte de las estrategias de la gestión de fronteras, este tipo de control permite la coordinación entre países fronterizos contribuyendo a la gestión en su conjunto.

1.4.6. ¿Qué beneficios genera el establecimiento de controles fronterizos integrados?

El establecimiento de este tipo de controles trae consigo las siguientes ventajas:

- Reduce los tiempos de control, por lo que beneficia a usuarios y autoridades.
- Facilita la coordinación entre las instancias responsables del control y la armonización de procedimientos. De esta manera, se genera un clima de cooperación, confianza y transparencia.
- Genera las condiciones para la reducción de costos en diferentes áreas del mantenimiento y operación del centro de control fronterizo.
- Aumenta el nivel de seguridad en el control en comparación con aquel que podría garantizar un Estado que realiza los controles por su cuenta.

Ejercicio: Cuestionario N° 1

1. Identifique tres diferencias entre el enfoque de seguridad y soberanía, y el enfoque de facilitación de la movilidad humana.

2. ¿Dé tres ejemplos sobre el impacto que tienen las políticas de securitización sobre los derechos humanos de las personas en situación de movilidad en las fronteras de su país?

3. ¿Considera que, en la actualidad, las nociones de soberanía y seguridad se han flexibilizado ante la situación de la movilidad humana? ¿Por qué?

4. Presentados los dos enfoques, ¿cuál considera que permitiría un mejor control migratorio? ¿Por qué?

UNIDAD 2

MECANISMOS DE CONTROL MIGRATORIO

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **DIFERENCIAN** los sistemas y mecanismos de control migratorio, incluyendo los de alcance comunitario.

2.1. PRINCIPALES ACCIONES DE CONTROL MIGRATORIO

2.1.1. ¿Qué tareas claves están asociadas al control migratorio?

De acuerdo con la OIM, las tareas claves en materia de control migratorio son las siguientes:

- Inspección de la validez del documento de viaje, visa o documento de identidad asegurando que no esté vencido o alterado, o sea falsificado (por ejemplo, por sustitución de foto o inserción de páginas)
- Verificación de la identidad de la persona que se presenta para inspección, quien debe ser la misma persona que presenta el documento de viaje y la visa
- Verificación de la no existencia de modificaciones de las condiciones que motivaron el otorgamiento de la visa sobre la voluntad del Estado de otorgar dicha documentación
- Admisión o denegación del ingreso en frontera
- Atención y trámite a solicitudes de visas en la frontera
- Remisión a la autoridad competente de los casos que involucran a personas que han presentado solicitudes de protección (refugiados)
- Remoción (expulsión, deportación u otra medida) de aquellas personas a quienes se les niega la admisión

- Recolección de datos sobre el movimiento de personas a través del punto fronterizo
- Recolección de información sobre movimientos irregulares y sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Para mayor información sobre este tema recomendamos la siguiente publicación:

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES.

Fundamentos de la Gestión de la Migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales. Volumen III. Versión en español. Ginebra: OIM, 2006. Versión electrónica en: <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/passport-visa-systems/lang/es/cache/offonce/>>.



Las tareas mencionadas por la OIM resultan ser esenciales para un control migratorio que busca ser efectivo. En las fronteras de los países andinos, estas tareas cobran una dimensión especial, debido a que, en la mayoría de ellas, se evidencian escasos recursos y una débil infraestructura.

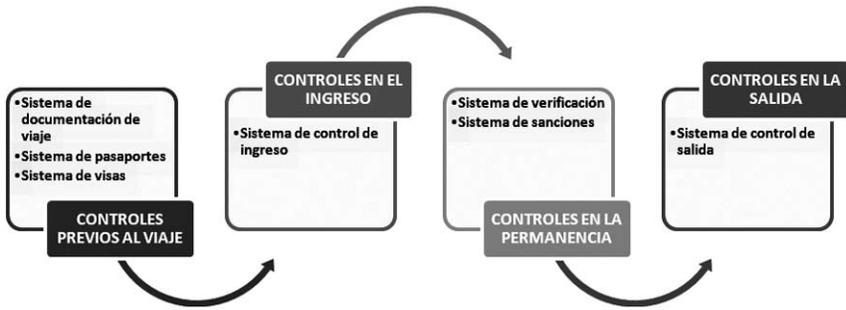
2.1.2. ¿Cómo se organizan las acciones de control migratorio?

Las acciones de control migratorio se organizan en sistemas; estos implican la aplicación articulada de normas, procedimientos y prácticas de control. Los sistemas utilizados con más frecuencia son *el sistema de visados, el sistema de pasaportes (de documentos de viaje), el sistema de control de ingreso, el sistema de verificación, el sistema de sanciones y el sistema de control de salida*. En general, a cada una de las etapas del proceso de movilidad mencionadas en la Unidad I de este Módulo le corresponde un sistema de control. Sin embargo, en algunos casos, la atribución del Estado respecto de la aplicación de uno de los sistemas se encuentra distribuida a lo largo de todo el proceso de movilidad.

Sistemas de control migratorio

Sistema	Descripción
Sistemas de visas	La visa es una norma emitida por un Estado para dar validez a la entrada de una persona a su territorio. Los Estados emiten visas como autorización de ingreso, como prueba del cumplimiento de los requisitos de admisión o simplemente como documento de identificación.
Sistemas de documento de viaje	Un documento de viaje tiene como función facilitar la identificación de los nacionales de un Estado para beneficio de los países extranjeros y para garantizar su derecho al retorno. Normalmente, se realiza a través de pasaportes, que son aceptados a nivel internacional.
Sistemas de control de ingreso «propriadamente dicho»	Estos sistemas se aplican cuando la persona se presenta ante las autoridades en los lugares de control preestablecidos. Generalmente, este control implica actos por parte de un funcionario para i) verificar la buena fe y habilitación de la persona que desea ingresar; ii) certificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos que permiten el ingreso; iii) verificar la autenticidad, vigencia y propiedad de los documentos que sustentan la solicitud de ingreso; y iv) comprobar las condiciones requeridas para el ingreso y la regularidad del proceso de movilidad.
Sistema de verificación de la condición de inmigración	Aplicado en la etapa de permanencia, implica i) supervisar y vigilar el cumplimiento de las condiciones (actividades, plazos, etcétera) que autorizan la permanencia de una persona en un determinado país; ii) verificar la regularidad del ingreso; y iii) verificar la legalidad (regularidad) del proceso de movilidad.
Sistema de control De salida	Este sistema se aplica a las salidas voluntarias y a las motivadas por una sanción administrativa. Se implementa cuando la persona se presenta ante las autoridades para solicitar su salida del país. En estos casos, el Estado establece i) los lugares autorizados para la salida; ii) el tipo de documentación o requisitos, en caso sea posible; iii) el tipo de control que se puede realizar y los procedimientos permitidos; iv) los impedimentos de salida; y v) para los extranjeros, los mecanismos de retroalimentación, para obtener información que será evaluada en futuras solicitudes de ingreso. En este sistema, se debe verificar la habilitación de la persona que desea salir del país (si es nacional, no necesita autorización); la autenticidad, vigencia y propiedad de los documentos de viaje; la regularidad de la salida y la legalidad del proceso de movilidad.

Etapas y sistemas del control migratorio



2.1.3. ¿Qué tipo de sanciones se pueden dar en el marco del control migratorio?

Se establecen sanciones de carácter *administrativo*:

- **La inadmisión o exclusión.** Es la denegación formal de admisión de un extranjero a un país. En algunos Estados, los oficiales de frontera u otras autoridades tienen el poder de rechazar la entrada de personas extranjeras; en otros, esta orden emana de una autoridad judicial después de una audiencia.
- **La expulsión y/o deportación.** Es un acto del Estado mediante el cual, en el ejercicio de su soberanía, envía a una persona extranjera fuera de su territorio. Esta decisión es adoptada, con carácter de sanción administrativa, después de rechazar la admisión de la persona no nacional o en caso de que esta se encuentre en situación de irregularidad. Asimismo, tendrá carácter de sanción penal si la persona extranjera ha cometido infracciones, faltas o delitos que tengan como sanción esta figura.
- **Multas.** Es una sanción pecuniaria establecida por vía administrativa o penal, consistente en el pago de una suma de dinero al Estado.

2.2. DOCUMENTOS DE VIAJE

2.2.1. ¿Qué documentos se requieren para emigrar o inmigrar a un país?

La documentación requerida es variada. Los principales documentos requeridos son los que se mencionan a continuación:

Pasaporte	Visa
Cédula de extranjería	Salvoconducto
Cédula de ciudadanía o documento nacional de identidad	Autorización de salida de autoridad competente, según el caso

Cédula de Extranjería. Es un documento de identidad que se otorga a personas extranjeras mayores de 18 años o a sus beneficiarios en función de la legislación interna. Por lo general, se otorga a los titulares de visa de residentes.

Salvoconducto. Es un permiso que se otorga a una persona extranjera que demuestra el tiempo autorizado de permanencia temporal y/o que facilita la salida del país de recepción.



2.2.2. ¿Qué tipo de documentos deben recibir las personas que tienen la calidad de solicitantes de asilo o de refugiados?

En materia de refugio, el Derecho Internacional ha establecido una serie de obligaciones para los Estados, entre las que se encuentra el *acceso a documentación de identidad y de viaje* (el segundo se otorga en el caso de que la persona solicitante de refugio o refugiado desee salir del país que la haya acogido). De acuerdo con la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, los Estados signatarios deben emitir los llamados Documentos de Viaje (TD) a los refugiados y solicitantes de asilo que necesiten viajar al extranjero. Este documento tiene como objetivo demostrar que la persona en movilidad tiene un Estado «protector». Los Estados emiten TD (incluyendo certificados de identidad) a apátridas y residentes refugiados utilizando los mismos procesos que para la emisión de pasaportes.



Para mayor información sobre la figura del refugio recomendamos véase el Módulo II de esta serie: Movilidad humana.

2.2.3. ¿Qué es el pasaporte y cuál es su utilidad?

Es un documento oficial emitido por un Estado y aceptado por otros como medio válido de identificación en caso de viaje internacional. Permite que la persona sea readmitida al retornar al país de origen y goce de protección mientras se encuentra en el extranjero. El pasaporte es el documento oficial universal utilizado para identificar a las personas y su ciudadanía. Entre las principales funciones de los pasaportes, se pueden mencionar las siguientes:

- Identificar a las personas y su ciudadanía
- Definir quién no pertenece a un Estado determinado
- Definir la elegibilidad de una persona para ser atendida por los servicios consulares de su país en el extranjero y garantizar su derecho de retorno
- Gestionar el movimiento ordenado de personas entre Estados sobre una base temporal o permanente.

2.2.4. ¿Qué tipos de pasaportes existen?

Cada Estado decide los tipos de pasaportes que emite. Sin embargo, existen tipos de pasaporte más comunes como los que se mencionan a continuación:

- **Regular u ordinario.** Es otorgado a toda persona nacional del Estado; tiene carácter individual y validez internacional.
- **Diplomático/oficial.** Es entregado a los miembros de la carrera diplomática y otros altos cargos.
- **De emergencia.** Es emitido por urgencia manifiesta o pérdida del documento durante un viaje.
- **Para personas de negocios.** Este tipo de pasaportes suelen tener un número mayor de páginas que el ordinario.

Los ciudadanos y ciudadanas de países miembros de la Comunidad Andina y las personas beneficiadas por regímenes de tránsito fronterizos especiales no deben presentar este documento. Dependiendo del régimen que los ampara, se les reconoce el derecho a circular solo con la presentación del documento nacional de identidad y la Tarjeta Andina de Migraciones, cuando viajan a otro Estado con fines de turismo, de tránsito y comercio.

Colombia: el pasaporte fronterizo



El pasaporte fronterizo es válido únicamente para entrar y salir de Colombia desde y hacia el país en donde fue expedido; por ello, son entregados por los Cónsules de la República acreditados en Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Podrá ser utilizado por su respectivo titular en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Este pasaporte está conformado por veintiocho páginas y tendrá una vigencia de diez años a partir de la fecha de su expedición.

Fuente: <<http://www.pasaportes.gov.co/tipos.html>>.

2.2.5. ¿Qué es una visa y cuál es su utilidad?

Una visa es un permiso o autoridad otorgada a una persona para viajar e ingresar a un país del cual la persona en movilidad no es nacional y que acredita la buena fe del viaje. La visa permite a su titular a solicitar el ingreso a las autoridades migratorias del país de destino, al haber demostrado la autenticidad de los documentos de viaje y el cumplimiento de los requisitos de ingreso. Sin embargo, la visa no garantiza el ingreso al Estado que la emitió. Para que el permiso se perfeccione, es necesario que el documento de viaje o identificación requerida para el ingreso sea acompañado del permiso de entrada o salida; este corresponde, en la mayoría de los casos, a un *sello* que autoriza el número de días en los cuales quien ingresa puede permanecer legalmente en el país.

En el caso de la CAN, y en virtud de la decisión 503, los ciudadanos y ciudadanas andinas tienen el derecho a ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Estados miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor, y sin el requisito de visa consular, para permanencias hasta por un período de noventa días, prorrogable una sola vez.



La expedición de visas puede ser considerada como la primera línea de defensa contra los desplazamientos internacionales de personas que representan riesgos para la seguridad.

2.2.6. ¿Qué tipo de visas emiten los Estados?

Las visas pueden clasificarse por su *temporalidad* y por el *propósito de ingreso*. Dentro de la primera clasificación, encontramos las visas de carácter temporal y las de carácter permanente. Respecto de aquellas referidas al propósito de ingreso, podemos identificar visas por turismo, estudios, trabajo, tránsito, negocio, entre otras razones.

En el caso de la movilidad de ciudadanos y ciudadanas andinas, y en los regímenes de circulación fronteriza, la exigencia de visas por razones de turismo ha sido suprimida. En el caso de algunos regímenes fronterizos (como Ecuador) esta exigencia también ha sido suprimida para actividades comerciales y laborales que se realizarán por períodos cortos.

2.2.7. ¿Qué enfoques puede seguir un Estado para establecer su política de emisión de visas?

De acuerdo con la OIM, existen tres enfoques principales para desarrollar una política nacional sobre visas, cada una con sus propias ventajas y desventajas: el universal, el de reciprocidad y el práctico.

Enfoques para las políticas de emisión de visas

Enfoque	Descripción	Ventajas	Desventajas
UNIVERSAL	Establece que cada extranjero debe obtener una visa para ingresar.	La universalidad tiene las virtudes de la simplicidad y la igualdad.	Puede ser complejo de administrar y caro de operar, a menos que los costos sean completamente recuperados. Este enfoque puede desalentar a los viajeros, especialmente de fuentes principales de inversión y turismo.
RECIPRO-CIDAD	Es aquel que propone requerir visas para los ciudadanos de aquellos países que requieren visas para sus ciudadanos.	Puede fortalecer las relaciones entre Estados.	Puede llevar a la exención de visas de países con problemas significativos de seguridad, al tiempo que requiere visas para otro país cuyos ciudadanos son importantes para el turismo y no causan problemas. Puede despertar rencillas entre países.

Enfoque	Descripción	Ventajas	Desventajas
PRÁCTICO	Es aquel que, para su determinación, toma en cuenta consideraciones de geografía, historia, volúmenes de viajeros, experiencia con violaciones y necesidades de turismo y de negocios, o cualquier combinación de estas.	Responde de una mejor manera a las necesidades migratorias de un Estado y de los flujos migratorios que se presentan.	Puede resultar discriminatorio.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones 2006a.

2.2.8. ¿Qué documentos de viaje se solicitan en el marco de los regímenes fronterizos de movilidad?

En el caso del Perú, se han establecido los siguientes regímenes fronterizos de movilidad:

Frontera	Marco legal	Zona de movilidad	Documentos solicitados
PERÚ-BOLIVIA	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 aprobado mediante decreto supremo 0009-RE.	Región fronteriza	Documento Nacional de Identidad Tarjeta de Tránsito y Turismo
PERÚ-COLOMBIA	No se ha firmado convenio alguno.		
PERÚ-ECUADOR	Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (1998)	Zona de libre tránsito	Documento de identidad (pero no está sujeto a control documentario)
	Convenio entre Ecuador y Perú sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves (1998). Reglamento de Tránsito de Personas y Vehículos Terrestres del Convenio entre Ecuador y Perú sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves (2002).	Región fronteriza	Documento Nacional de Identidad Tarjeta Andina de Migraciones

2.2.9. ¿Quién emite los documentos de viaje?

Únicamente los Estados tienen la potestad de emitir documentos de viaje a través de las autoridades correspondientes (Registro Civil, Migraciones, Relaciones Exteriores y Consulados, entre otros), y con base en el cumplimiento de requisitos y procedimientos preestablecidos, incluso en el caso de personas solicitantes de refugio. Organismos como Naciones Unidas, OIM o ACNUR **no** expiden visados ni pasaportes ni ningún tipo de documentación a particulares. Tales documentos deben solicitarse al Gobierno que corresponda.

La doble documentación y el control migratorio



La doble nacionalidad es una facultad que los Estados de origen y recepción otorgan a las personas para facilitar el reconocimiento de derechos y la movilidad de los miembros de una diáspora establecida en el extranjero. Esta facultad otorga a las personas diferentes beneficios que les permiten el ejercicio de esta doble nacionalidad. Uno de los más importantes es la doble documentación.

Lamentablemente, en contextos de corrupción y altos niveles de delincuencia, la doble documentación es aprovechada por la delincuencia organizada para facilitar la movilidad entre los países (recordemos que el derecho al retorno —ingreso o reingreso a su país de origen— es un derecho reconocido a todo nacional; por lo tanto, la autoridad no puede impedir el ingreso de quien posee esta documentación). Esta problemática se agudiza en fronteras y es una de las prácticas más frecuentes.

Esta situación no solo tiene un impacto directo sobre las estadísticas relacionadas con los flujos migratorios, sino también sobre la seguridad y criminalidad transnacional. Este es un elemento que fácilmente aprovechan las redes de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes para perpetrar sus crímenes.

Frente a ello, los Estados se enfrentan a un gran reto para diseñar, de manera coordinada, estrategias adecuadas para la identificación de estas situaciones. Esto se dificulta, porque aún no se han explorado adecuadamente los beneficios y dificultades que significan la doble nacionalidad y la doble documentación. La solución requiere, sin duda alguna, la puesta en marcha de mecanismos conjuntos de consulta y bases de datos que faciliten la identificación de situaciones referidas al ejercicio de una doble nacionalidad y de aquellos casos que pretenden aprovecharse indebidamente de este beneficio, los cuales incrementan los índices de delincuencia en las fronteras.

2.3. MECANISMOS COMUNITARIOS ANDINOS PARA FACILITAR LA CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS Y EL CONTROL MIGRATORIO

2.3.1. ¿Qué mecanismos existen en el marco del Sistema Andino de Integración (SAI) para facilitar la circulación de las personas?

En el caso de la Comunidad Andina, encontramos una serie de estrategias que buscan facilitar la movilidad de ciudadanos y ciudadanas andinas en el territorio comunitario. Entre las principales herramientas o estrategias, encontramos las siguientes:²

- La decisión 397 sobre la creación de la Tarjeta Andina de Migraciones, cuyo fundamento indica que es indispensable facilitar y simplificar el control del movimiento de personas que ingresan y salen de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, a fin de favorecer el proceso de integración andina y fomentar el turismo
- La decisión 502, que crea los Centros Binacionales de Atención Fronteriza
- La decisión 503 sobre el reconocimiento de los documentos de identidad, la cual considera que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del Mercado Común Andino y un derecho de los nacionales andinos y de los extranjeros con residencia permanente en cualquier país miembro, a fin de consolidar progresivamente la identidad andina
- La decisión 526, que crea las Ventanillas de Entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los países miembros como mecanismo para contribuir a establecer una identidad comunitaria entre los países de la Comunidad Andina.



Los mecanismos que facilitan la circulación de la persona humana en el marco del SAI se basan en el reconocimiento a *los y las nacionales de países miembros de la CAN* del derecho a la libre circulación dentro del territorio comunitario andino, en su calidad de «ciudadanos y ciudadanas andinas».

² Sobre la CAN, véase el Módulo II: Movilidad humana, Unidad II, sección D.

Entre los mecanismos que buscan facilitar a los Estados la atención y el control migratorio, encontramos los siguientes:

<p>Tarjeta Andina de Migraciones (TAM)</p>	<p>(Decisión 397, setiembre de 1996) La TAM constituye el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros, ya sea por sus propios medios o utilizando cualquier forma de transporte. Su uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previsto en las normas nacionales o comunitarias, así como en los convenios bilaterales vigentes. Asimismo, se concibe como un medio eficaz de recolección de información para la elaboración de estadísticas relacionadas con el movimiento de personas; además, permite a las autoridades de migración, transporte y turismo tener acceso a los datos necesarios para conocer, con detalle, las características de los flujos de personas y actividades que se desarrollan en la subregión, y realizar un intercambio más eficiente de datos relativos al ingreso y salida de personas del territorio de cada uno de los países miembros. Las características de este documento están recogidas en la resolución 527 de la SGCAN.³</p>
<p>Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF)</p>	<p>(Decisión 502, junio de 2001) Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en el territorio de un país miembro o de dos países miembros colindantes, aledaños a un paso de frontera. Incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos. En dichas instalaciones se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.</p>
<p>Pasaporte Andino</p>	<p>(Decisión 504, junio de 2001) El Pasaporte Andino es el documento de viaje del proceso comunitario que será utilizado por los y las nacionales de los países miembros en sus movimientos migratorios al exterior de la subregión o dentro de la región cuando el desplazamiento se realiza por razones diferentes al turismo; en tal caso, solo se requieren los documentos de identidad. Adicionalmente, este documento nace con la finalidad tanto de reforzar la «identidad andina» de acuerdo con el mandato que hiciera el Consejo Presidencial Andino en la Décimo Primera versión del Consejo Presidencial Andino, como de sentar las bases para avanzar en la creación de una cultura de integración, fomentar la cohesión comunitaria entre los nacionales de los países miembros y fortalecer la identificación</p>

³ Secretaría General de la Comunidad Andina.

	internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común.
Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los países miembros	Los turistas nacionales y extranjeros residentes de los países miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquier otro país miembro de la CAN con la sola presentación de su respectivo documento nacional de identificación, a diferencia de los viajeros de terceros países que obligatoriamente lo deberán hacer mediante la presentación de su pasaporte. Por ello, se ha establecido la instalación de «Ventanillas de Entrada en Aeropuertos», con el objeto de facilitar y agilizar el proceso de examen y verificación de dichos documentos para autorizar su admisión. Como se ve, esta decisión se aplica tanto a nacionales como a extranjeros residentes en los países miembros de la CAN.

2.3.2. ¿Qué beneficios brindan los CEBAF respecto del control migratorio?

La implementación de este mecanismo facilita el «control integrado», es decir, la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos. De esta manera, los funcionarios y funcionarias nacionales competentes, designados por el país de salida y el país de entrada, realizan el control migratorio en forma conjunta. Este tipo de control presenta las siguientes características:

- Implicará la suspensión momentánea y, por una sola vez, del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos.
- Utilizará procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos.
- Se efectuará de manera secuencial, de tal manera que, en ningún caso, los controles en el país de entrada podrán comenzar si los funcionarios nacionales competentes designados del país de salida no han concluido su actuación.

Así, este mecanismo podría servir para establecer una serie de garantías vinculadas con el derecho al debido proceso administrativo de los y las ciudadanas andinas que hagan uso de estos mecanismos.

2.3.3. ¿Cuáles son los usos del Pasaporte Andino?

El Pasaporte Andino está determinado principalmente para las siguientes situaciones:

- El momento en que los nacionales de países miembros salen hacia países extracomunitarios o ingresan a territorio comunitario proveniente de aquellos
- La atención consular ejercida en países extraregionales en función del Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia, y Protección Consular y Asuntos Migratorios
- La circulación laboral de ciudadanos y ciudadanas andinas
- La facilitación en el cálculo de estadísticas y su contribución a la seguridad en el control migratorio.

Características del Pasaporte Andino

- Posee un formato de tipo libreta con bordes redondeados de 88 mm por 125 mm.
- La carátula y contracarátula son de color «vino tinto».
- Las leyendas son de color dorado.
- En la parte superior de la carátula, se lee «COMUNIDAD ANDINA», que, según las normas comunitarias, estará centrada e impresa en caracteres de mayores dimensiones, seguido, a renglón siguiente, del nombre oficial y escudo nacional del país miembro emisor.
- Adicionalmente, la carátula contiene, en la parte inferior, la denominación «PASAPORTE», tanto en español como en inglés y/o francés.



2.4. SEGURIDAD DE LOS DOCUMENTOS DE VIAJE

2.4.1. ¿Cuáles son los principales peligros para la seguridad de los documentos de viaje?

De acuerdo con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), entre los principales peligros para la seguridad de los documentos de viaje, se pueden indicar los siguientes:

- Falsificación de todo el documento
- Sustitución de la fotografía
- Supresión o alteración del texto en la zona visual o de lectura mecánica de la página de datos obligatoria
- Elaboración de un documento fraudulento, o de partes de este, empleando materiales de otros documentos legítimos
- Extracción y sustitución de páginas enteras o visados
- Supresión o anotación en las páginas de visados y en las páginas de observaciones
- Robo de documentos genuinos en blanco
- Impostores (personas que asumen la identidad del titular, alterando la apariencia).

La **Organización de Aviación Civil Internacional** es el órgano de Naciones Unidas encargado de fijar y actualizar constantemente los estándares para los pasaportes y otros documentos de viaje, incluyendo las visas.



Este órgano fue creado como una agencia especializada de las Naciones Unidas por la Convención de Chicago, firmada en 1944, y entró en vigor en 1947. Los signatarios ahora alcanzan el número de 190 Estados, cifra que lo convierte uno de los instrumentos legales internacionales con mayor aceptación en el mundo.

Constantemente, la OACI se preocupa por introducir características de seguridad más sofisticadas, en respuesta a las amenazas a la seguridad global.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones 2006b.

2.4.2. ¿Cuáles son los elementos de seguridad que tienen los documentos?

Los documentos tienen cuatro elementos de seguridad para evitar su falsificación total o parcial. Estos elementos son los siguientes:

- El receptor, el papel o el elemento sobre el que se inscribe la información

- El texto, es decir, la información en sí
- La firma, que puede o no estar en un documento
- El tiempo o el plazo de vigencia del documento.

Documento auténtico. Es aquel cuyos elementos constitutivos no sufren variaciones en su composición, es decir, carecen de vicios.

Documento falsificado. Es el caso de documentos en los que todos los elementos han sido modificados o falsificados.

Documento adulterado. Es un documento en el que por lo menos uno de sus elementos ha sufrido una modificación o falsificación.



2.4.3. ¿Qué niveles de seguridad presenta un documento?

Para analizar documentos, se tienen en cuenta tres niveles de seguridad:

Nivel	Características
Nivel 1	En este nivel, los elementos de seguridad son visibles o evidentes a simple vista por cualquier persona bajo la luz natural, por ejemplo, hologramas, marcas de agua, fibrillas, imágenes «fantasma», con tinta ópticamente variable, coincidentes o latentes, el número perforado, etcétera.
Nivel 2	En este nivel, los elementos de seguridad son visibles solo con lupa, luz especial, entre otros instrumentos: micro textos, fibrillas con fluorescencia, figuras, números y textos con fluorescencia, hilos de seguridad con microtextos y tintas invisibles, etcétera.
Nivel 3	En este nivel, solo expertos pueden ver los elementos de seguridad con el uso de equipos e instrumentos especiales.

Fuente: Vargas Mormontoy 2010.

2.4.4. ¿Cuáles son los principios básicos para la emisión de documentos de viaje?

De acuerdo a la OACI, los principios elementales para la emisión de documentos de viaje son los que se enumeran a continuación:

1. La producción de estos documentos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y controlado que cuente con medidas de protección apropiadas para impedir el acceso no autorizado a las instalaciones.
2. Debe asumirse plena responsabilidad por todos los materiales de seguridad empleados, tanto de aquellos documentos válidos como de los estropeados. Asimismo, en cada etapa del proceso de producción, deben hacerse auditorias para dar cuenta detallada de todos los materiales que hayan sido usados.
3. Los materiales empleados en la producción de estos documentos deben ser de variedades controladas y obtenerse exclusivamente de proveedores de materiales de seguridad registrados.
4. Debe evitarse la dependencia exclusiva del uso de paquetes de soporte lógico accesibles al público para originar los fondos de seguridad.
5. En los documentos de viaje, deben incorporarse elementos de seguridad y aplicarse métodos de seguridad que hagan patente cualquier intento de alteración fraudulenta.
6. Se debe elegir bien la combinación de elementos, materiales y técnicas de seguridad de manera que sean compatibles entre sí y protejan el documento durante su vida útil.
7. Todo documento debe incluir, por lo menos, un elemento oculto de seguridad, como elemento básico. La finalidad de estos no es evitar falsificaciones, sino posibilitar la autenticación del documento cuando se requiera prueba inequívoca de su autenticidad.

2.4.5. ¿Qué medidas de seguridad se han desarrollado en relación con los documentos de viaje?

Una de las principales medidas impulsadas ha sido el *estandarizar los pasaportes* —es decir, otorgarles contenido y elementos de seguridad comunes— cuya eficiencia convierte a los documentos de viaje en herramientas de seguridad cruciales. Por otro lado, una de las estrategias que ha tenido impacto positivo en la facilitación del control migratorio es la *incorporación de elementos* que hacen posible la lectura mecánica de los documentos de viaje e identidad.

2.4.6. ¿Qué es el «Documento 9303» de la OACI?

Es una publicación de la OACI que agrupa las especificaciones para los documentos de viaje de lectura mecánica. Esta publicación se actualiza constantemente y se divide en tres partes:

- Parte 1. Pasaportes de lectura mecánica
- Parte 2. Visas de lectura mecánica
- Parte 3. Documentos oficiales de viaje de lectura mecánica

Por ejemplo, de acuerdo con el «Documento 9303», un documento de viaje de lectura mecánica (DVLM) es un documento oficial emitido por un Estado u organización cuyo titular emplea para viajes internacionales. Este documento contiene los datos visuales requeridos (lectura ocular) y un resumen de datos obligatorios presentados por separado en una zona denominada «zona de lectura mecánica», que tiene un formato capaz de ser leído mecánicamente o por una máquina.

2.4.7. ¿Qué beneficios proporciona la estandarización de los formatos de documentos de viaje?

Según la OIM, entre los principales beneficios derivados de la estandarización de los formatos de los documentos de viaje y de la inclusión de datos de lectura mecánica, podemos mencionar los siguientes:

- Las páginas de datos que son trazadas de una manera uniforme y estándar requieren *menos tiempo para inspecciones individuales*. Ello significa que la atención puede cambiarse a casos en donde se requiere más tiempo para examinar el documento y su titular, y para la autenticación visual.
- Los documentos de viaje de lectura mecánica promueven la eficiencia y ahorran recursos, pues facilitan la identificación rápida y precisa de los viajeros. Esto *disminuye el mal uso de los documentos de viaje con propósitos de actividad criminal* o para cruzar ilegalmente las fronteras.
- *Diferentes agentes pueden contribuir a la verificación de los documentos de viaje*. Por ejemplo, una empresa transportista puede verificar la autenticidad de los documentos utilizando una lectura de pasaporte automatizada en sus mostradores vinculada con distintas bases de datos. Esto permite a la empresa cotejar la información con sus

propias listas de «clientes de interés», conectar al cliente/documento al manejo de equipaje y a la información de Registro de Nombre del Pasajero, ingresarlo a un manifiesto de vuelo (u otro) y, eventualmente, verificar su abordaje después de haber sido registrado.

- Los documentos de viaje de lectura mecánica permiten el uso de los sistemas de Información Avanzada sobre Pasajeros (API). Estos permiten a las aerolíneas transmitir una lista de los pasajeros a las autoridades en los puntos de destino, lo que permite *que las listas y las bases de datos sean revisadas antes de la llegada del vuelo*.
- La emisión automatizada de pasaportes y otros documentos de viaje permite a las autoridades emisoras *monitorear y controlar electrónicamente la emisión del documento en todas las etapas del proceso de solicitud y emisión*. Esto tiene el beneficio potencial de permitir el control de pasaportes en blanco, el control de derechos, la verificación de ciudadanía y la revisión de nombre.
- Los Gobiernos *pueden construir bases de datos uniformes* como una fuente de información en formato estandarizado para acelerar el proceso de control fronterizo, utilizando las visas y pasaportes de lectura mecánica como fuente confiable de datos. Dichas bases serían útiles para rastrear categorías de viajeros de alto riesgo. La creación de bases de datos de documentos robados u obtenidos de manera fraudulenta apoya el intercambio voluntario de esta información a través de las fronteras, y entre los sectores público y privado.



«Los beneficios potenciales de la estandarización y mecanización de documentos se amplían significativamente, conforme más y más países emiten documentos de viaje de lectura mecánica. A mayor uso de dichos documentos, menos costosa será la tecnología necesaria para producirlos y leerlos. Los beneficios se multiplican conforme avanza la búsqueda de progresos para mejorar la seguridad para prevenir la falsificación y alteración, y conforme la tecnología de verificación (biometría) se utiliza de forma más general».

Fuente: OIM 2006a: sección 2.8, 14.

2.4.8. ¿Qué otras características y técnicas de seguridad se vienen aplicando a la emisión de documentos de viaje?

Constantemente, se añaden características de seguridad más sofisticadas a la emisión de documentos de viaje. Estas están vinculadas con i) los materiales que se utilizan, ii) las impresiones de seguridad, iii) la protección contra las reproducciones y iv) las técnicas de personalización. Así, las características que se incluyen están relacionadas con algunos de los siguientes elementos:

- Papeles y adhesivos de alta calidad
- Tintas variables especiales u ópticas
- Hologramas
- Fotos digitales, entre otros.

2.4.9. ¿Los documentos de viaje emitidos en el marco de los sistemas de integración deben estar sujetos a estas normas de seguridad?

Sí. Cualquier documento de viaje debe reunir los requisitos de seguridad establecidos por la OACI. Por ejemplo, el Pasaporte Andino (decisión 504), establecido en el marco del Sistema Andino de Integración (SAI), se basa en un modelo uniforme que presenta en la parte superior de la caratula la leyenda «Comunidad Andina», seguida del nombre oficial del país emisor, entre otras características.

Cada uno de los países miembros de la CAN —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— realiza la expedición de este pasaporte conforme con los estándares de seguridad establecidos por la OACI. Por lo tanto, contiene una zona de lectura mecánica y características de seguridad para evitar su falsificación, imitación fraudulenta o uso por parte de impostores.

2.4.10. ¿Cuáles son los posibles impactos sobre los derechos humanos del uso de las nuevas tecnologías en el control migratorio, incluyendo el control de documentos de viaje?

Aunque existe consenso en relación con la necesidad de fortalecer las medidas de control migratorio —incluso el fortalecimiento de la seguridad de los documentos de viaje—, las nuevas tecnologías pueden implicar

graves riesgos para los derechos de las personas. Tal es el caso de la tecnología biométrica (reconocimiento de personas a partir de rasgos de conducta o físicos), pues genera consecuencias como las que se mencionan a continuación:

- Afectaciones al derecho a la intimidad, pues, dependiendo del mecanismo, es posible acceder a la información más íntima de la persona, como su información genética.
- La posibilidad de que la información recolectada sea usada para fines diferentes a la del control migratorio, ya que, a pesar de la existencia de mecanismos de supervisión, clasificación y protección de datos personales, el riesgo de un uso inadecuado de esta información es muy elevado.
- Posible trato discriminatorio, pues, aunque se trate de un mecanismo objetivo, el uso de información personal podría generar efectos adversos en algunas poblaciones como enfermos de VIH-SIDA, u otra enfermedad que los Estados quisieran evitar.
- Se basan en perfiles étnicos que poco o nada se vinculan, en la realidad, con el potencial riesgo para la seguridad nacional, ya que se generan patrones de personas «peligrosas».

Ejercicio: Cuestionario N° 2

1. Enumere alguna de las principales tareas que se desarrollan en sus países para ejercer el control migratorio.

2. ¿Qué documentos de viaje son reconocidos y aceptados en su país?

3. ¿Qué mecanismos de seguridad son aplicados a los documentos de viaje en su país? ¿Están de acuerdo con lo establecido por la OACI?

4. ¿Cuál es el enfoque de la política de emisión de visas de su Estado? ¿Considera que es adecuado? ¿Por qué?

5. ¿Cuáles de los mecanismos del SAI vinculados con la facilitación de la movilidad humana son implementados por su Estado?

UNIDAD 3

ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA UN CONTROL MIGRATORIO EFICAZ Y HUMANO

Logro específico de la unidad

Al final de la unidad, las personas usuarias del módulo **DESCRIBEN** los principales estándares internacionales desarrollados en el marco del DIDH, indispensables para ejercer un control migratorio respetuoso de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.

3.1. DERECHOS HUMANOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL MIGRATORIO

3.1.1. ¿Qué mecanismos desarrollan los Estados en el control migratorio?

Como se indicó en la primera unidad de este módulo, las políticas de control migratorio son decisiones, mecanismos y otras acciones establecidas por los Estados para el control de entrada, residencia y salida de personas desde y hacia un Estado. Estas políticas se hacen efectivas, principalmente, a través de **procedimientos de tipo administrativo**.

3.1.2. ¿Qué procedimientos están ligados al control migratorio?

Los principales procedimientos vinculados con el control migratorio son la deportación, la detención administrativa, y la verificación de la categoría y la condición migratoria.

3.1.3. ¿Qué garantías mínimas debe respetar un procedimiento administrativo en materia de migraciones?

A partir de los criterios desarrollados por los órganos internacionales de protección de derechos humanos, se han establecido como componentes del debido proceso en sede administrativa en materia migratoria el siguiente conjunto de elementos (Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 8, inciso 1):

- La garantía de *una audiencia* de determinación de derechos.
- El derecho a la *representación legal*. Esta garantía, a su vez, incluye los siguientes derechos:
 - derecho a ser asistido durante el procedimiento administrativo sancionatorio
 - derecho a ejercer la defensa disponiendo del tiempo indispensable para conocer las imputaciones y para defenderse de ellas
 - derecho a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas.
- La *notificación previa* sobre la existencia del proceso.
- El derecho a contar con una *decisión fundamentada*.
- La *publicidad* de la actuación administrativa.
- El derecho al *plazo razonable* del proceso administrativo.
- El derecho a la *revisión judicial de decisiones administrativas*.
- Derecho a un *traductor o intérprete*, y al *uso del idioma* ante instancias jurisdiccionales.
- El derecho a la *protección consular*.

Todas las garantías mencionadas deben reconocerse a las personas en situación de movilidad, independientemente de su estatus o condición administrativa migratoria.

3.1.4. ¿Por qué es importante fijar garantías mínimas del debido procedimiento administrativo en procedimientos vinculados con el control migratorio?

La gestión de la movilidad humana, en especial el control migratorio, se ejerce a través de normas, actos y procedimientos administrativos. Estos

últimos deben respetar reglas mínimas que aseguren un tratamiento justo para las personas en movilidad. En ese marco, el derecho a las garantías judiciales y debido proceso resulta vital, pues son «un medio para asegurar la solución justa de una controversia». Dado que este derecho debe ser respetado por todo órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional (de decisión), vincula a cualquier autoridad pública —administrativa, legislativa o judicial— que, a través de sus resoluciones, determine derechos y obligaciones de las personas. Esto incluye los *procedimientos de tipo administrativos*, más aun si el procedimiento administrativo del que se trata tiene carácter sancionador o disciplinario (como puede ser un proceso de expulsión o deportación).

3.2. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONSULAR

3.2.1. ¿Qué es el derecho a la protección consular?

Originalmente, la asistencia o protección consular era entendida por los Estados como una atribución discrecional que implicaba, en el ejercicio de sus funciones diplomáticas y consulares, la asistencia al nacional que solicitara el auxilio estatal. Con la evolución del Derecho Internacional, en la actualidad, es reconocida como una de las garantías mínimas del debido proceso para las personas en situación de movilidad (opinión consultiva OC 16/99 de la Corte Interamericana sobre «el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal»). Esta garantía está relacionada con el *derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad*.

ESTADO QUE ENVÍA. Es el Estado del cual es nacional la persona que requiere asistencia o protección consular (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares: artículo 36.1.b).



ESTADO RECEPTOR. Es el Estado donde se encuentra la persona nacional del Estado que envía (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares: artículo 36.1.b).

3.2.2. ¿Cuál es el contenido del derecho a la protección consular?

El derecho a la protección consular está compuesto, a su vez, por cuatro derechos:

Derecho	Descripción
Derecho a la información sobre la asistencia consular	Es el derecho del nacional del Estado que envía —arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva— a ser informado «sin dilación» que tiene los siguientes derechos: i) el derecho a la notificación consular y ii) el derecho a que cualquier comunicación que dirija a la oficina consular sea transmitida sin demora.
Derecho a la notificación consular	Es el derecho del nacional del Estado que envía a solicitar y conseguir que las autoridades competentes del Estado receptor informen, sin retraso alguno, a la oficina consular del Estado que envía sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva.
Derecho de asistencia consular	Es el derecho de los funcionarios consulares del Estado que envía a proveer asistencia a su nacional.
Derecho a la comunicación consular	Es el derecho de los funcionarios consulares y los nacionales del Estado que envía a comunicarse libremente.

Fuente: Opinión consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal.

3.2.3. ¿Cuáles son las obligaciones de las autoridades consulares con sus nacionales?

Según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1976), las funciones consulares son las siguientes:

- Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional
- Informar, por todos los medios lícitos, de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, e informar al respecto a toda persona interesada
- Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado

- Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas
- Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares, y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor
- Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor
- Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular, cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela
- Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, con el objetivo de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos de dicho país, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente
- Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales, y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor, y con las leyes y reglamentos del Estado receptor.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, adoptada el 24 de abril de 1963, es un tratado internacional que regula las funciones consulares como tales, y el estatuto de las oficinas y los funcionarios consulares en los Estados receptores.



3.3. DETENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL MIGRATORIO

3.3.1. ¿A qué se denomina «detención administrativa»?

La detención administrativa es la acción —ejercida por un Estado— de privar del derecho al libre tránsito a una persona a partir de un procedimiento o sanción de carácter administrativo, *no penal*.

Esta es una de las medidas que suelen tomar los Estados frente a las personas que se encuentran en situación administrativa irregular. Si bien es cierto que esta situación es permitida por el Derecho Internacional, solo se puede realizar bajo determinadas circunstancias, como el peligro inminente de fuga. Cabe resaltar que esta medida debe ser aplicada en última instancia, es decir, cuando no existan medidas efectivas y menos gravosas para los derechos de la persona. Uno de los principios fundamentales que se alza en esta materia es el de la *prohibición de ser sometido a detención arbitraria*, recogido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esta medida se relaciona con las infracciones a la normativa migratoria, como la carencia de permiso para residir en un determinado Estado, la expiración de permisos o, incluso, puede basarse en motivos de orden público y de seguridad.

Detención ilegal. Se verifica cuando una persona se ve privada de su libertad personal por causas, casos o circunstancias que *no están expresamente tipificados en la ley y/o* cuando el procedimiento no se ha sujetado estrictamente a lo definido por la ley. Este tipo de detención está determinada por su imposición fuera de los supuestos de hecho regulados por la ley.



Detención arbitraria. Se verifica cuando una persona es privada de su libertad por causas y métodos legales —es decir, previstos en la ley—, pero las condiciones resultan incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o carentes de proporcionalidad.

Para profundizar sobre estos conceptos véase Corte IDH, Caso Gangaram Panday, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafo 47; Corte IDH, Caso Acosta Calderón, sentencia de 24 de junio de 2005, párrafo 52 (d); Corte IDH, Caso López Álvarez, sentencia del 1 de febrero de 2006, párrafo 66.

3.3.2. ¿Qué garantías se deben tener en cuenta respecto de este tipo de detención?

Entre las principales garantías establecidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se encuentran las siguientes:

- Cualquier medida de detención debe encontrarse sujeta al control de la autoridad judicial.
- Al momento de producirse la detención, se le debe comunicar al detenido las razones de esta, en una lengua que comprenda.
- La duración de la detención administrativa debe prolongarse exclusivamente hasta el tiempo en que dicha medida sea necesaria y debe concluir con la permanencia del migrante, o con su deportación o expulsión. Las situaciones de «limbo» posteriores a la detención —cuando la persona no puede salir del país, pero tampoco tiene los medios para permanecer— son prohibidas por el DIDH.
- La persona privada de libertad debe ser mantenida en condiciones que tengan en cuenta su situación y necesidades, y con pleno respeto de su dignidad.
- Los centros donde las personas permanecen detenidas por cuestiones migratorias tienen una naturaleza distinta a la de los centros de reclusión penal. Ello significa que los migrantes detenidos no pueden permanecer en recintos penitenciarios comunes o que estos deben reunir una serie de condiciones particulares de atención a las personas en situación de movilidad detenidas.
- En caso de que se demuestre, con fallo judicial, que la detención ha sido arbitraria, el detenido tiene el derecho a reclamar una reparación.

Condiciones de detención



La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido las siguientes recomendaciones aplicables a las condiciones de detención de migrantes:

- Los migrantes y sus familias deben mantenerse juntos en instalaciones relativamente abiertas y no en celdas.
- Deben tener acceso a bibliotecas, recreación y atención de la salud.
- Deben tener el derecho a salir al exterior al menos una hora por día.

- Los centros de detención de inmigración deben contar con manuales legales en varias lenguas, con información sobre la situación legal que enfrentan los detenidos, y una lista de nombres y números de teléfono de asesores legales y organizaciones que puedan contactar para obtener asistencia si lo desean.
- Deben proveérseles ropa, artículos de higiene y ropa de cama.
- Deben tener acceso a servicios de atención de salud, y contar con la oportunidad de hacer ejercicio o participar en actividades recreativas.
- Deben estar en condiciones de comunicarse con sus familias y/o sus asesores legales, tanto a través de visitas como de llamadas telefónicas y correspondencia.

Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. Documento OEA/Ser.L/V/II. I 16. Doc. 5 rev. I corr. del 22 octubre de 2002, párrafo 397.



Las víctimas de trata de personas *no deben ser recluidas en centros de detención*. Los Estados tienen la obligación de garantizar y brindar refugio a estas víctimas y considerar sus necesidades de protección y los posibles riesgos que pudiesen afrontar tanto en el Estado receptor como en el Estado de origen.

¿Qué derechos tiene la persona en situación de movilidad en relación con la confiscación y retención de documentos?



El derecho a la documentación personal es el derecho de toda persona a adquirir y mantener los documentos de identidad necesarios para el desarrollo de sus actividades (en el caso de los y las migrantes, nos referimos, por ejemplo, al pasaporte o la visa). Este derecho es especialmente importante, debido a la relación que tiene con el ejercicio de otros derechos, pues, sin documentos, es imposible acudir a instancias estatales —e incluso privadas— para la protección o determinación de sus derechos u obligaciones de cualquier índole.

De acuerdo con el artículo 21 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW siglas en inglés):



Ninguna persona que no sea un funcionario público debidamente autorizado por la ley podrá confiscar, destruir o intentar destruir documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país ni permisos de trabajo. En los casos en que la confiscación de esos documentos esté autorizada, no podrá efectuarse sin la previa entrega de un recibo detallado. En ningún caso, estará permitido destruir el pasaporte o documento equivalente de un trabajador migratorio o de un familiar suyo.

Así, si bien es cierto que la retención o confiscación de documentos es posible, existe una serie de estándares que se deben tener presentes:

- Debe ser realizada por un funcionario público. El personal de una línea aérea o de algún otro medio de transporte *no puede* retener la documentación de una o un migrante.
- El funcionario público debe estar autorizado para ello.
- El funcionario público autorizado que confisque un documento debe entregar a cambio una constancia de la retención o confiscación.
- El funcionario público autorizado está prohibido de destruir la documentación retenida o confiscada.

3.4. LA DEPORTACIÓN DE PERSONAS

3.4.1. ¿Qué es la deportación?

Dentro de las potestades reconocidas a los Estados en torno a la migración, se encuentra la de definir las reglas que hagan efectiva la salida de los no nacionales que se encuentran dentro de su territorio sin la debida autorización. Así, se entiende por «deportación» al acto por el cual un Estado, en virtud de su soberanía, remueve a un individuo extranjero y lo expulsa hacia el territorio de otro Estado (que puede ser el Estado del cual es nacional o un tercer Estado). La deportación requiere que se haya llevado a cabo un procedimiento previo, y que este haya resultado en la decisión de rechazar el ingreso o la autorización de permanecer dentro del territorio del Estado.

La deportación en los mecanismos multilaterales y binacionales



En materia de deportación, es importante subrayar lo acordado durante la X Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), llevada a cabo en Tiquipaya, Cochabamba, el 25 y 26 de octubre de 2010, y lo establecido en el Estatuto Migratorio Permanente Peruano-Ecuatoriano, adoptado en octubre de 2008.

Según el *octavo compromiso, punto B, sobre políticas de deportación*, adoptado durante la X CSM, «los Estados Miembros de la CSM se comprometen a evitar la deportación de los ciudadanos de la región por razones migratorias; privilegiando mecanismos de coordinación y acuerdos para la consecución de tal fin».

Por su parte, el Estatuto Migratorio Permanente Peruano-Ecuatoriano establece, en su artículo I I, que «la persona migrante beneficiaria del presente Estatuto (peruanos y ecuatorianos que circulen por la región de integración fronteriza ampliada) *no podrá ser expulsada o deportada* por las autoridades competentes, excepto por delitos tipificados en los respectivos códigos penales, previa sentencia ejecutoriada de acuerdo a la legislación vigente en cada país. En ese caso, toda decisión de expulsión o deportación deberá cumplir con las normas del debido proceso de acuerdo con la legislación interna de cada país» (artículo I I).

De acuerdo con el artículo 2 del mismo instrumento, la Región de Integración Fronteriza Ampliada abarca el siguiente ámbito geográfico:

- En el *Ecuador*, las provincias de Azuay, Cañar, Loja, El Oro, Morona-Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora-Chinchipec.
- En el *Perú*, los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Piura, Lambayeque, Tumbes; y 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.

La deportación y su terminología en la región andina

No hay uniformidad en el uso de los términos vinculados con la deportación. En la región andina, por ejemplo, se utilizan, indistintamente, los términos siguientes:



- En Bolivia, encontramos las figuras del «impedimento de salida» y la «expulsión».
- En Colombia, se mencionan la «deportación», la «expulsión» y la «inadmisión o rechazo».
- En Ecuador, se refieren a la «exclusión» y «deportación».
- En Perú, a la «salida obligatoria» y a la «expulsión».

Más allá del hecho de que la diferencia entre estas figuras radique en el tipo de causal de la salida o el momento en que esta se produce, es necesario armonizar estas figuras. El objetivo es poder desarrollar estrategias regionales comunes y claras que faciliten la articulación entre diferentes instancias de la región para el desarrollo eficiente de estos procedimientos basados en una adecuada protección de la persona que está siendo sujeto de devolución.

3.4.2. ¿Cuáles son los principios del Derecho Internacional que deben respetarse en los procedimientos de deportación?

Los principales estándares en la materia son los siguientes:

- **El principio de legalidad.** Todo lo referente a la deportación debe estar establecido por ley.
- **El principio de no devolución.** La persona no puede ser devuelta a su Estado de origen, en caso de que no lo desee.
- **La prohibición de la deportación colectiva.** El Derecho Internacional prohíbe las deportaciones colectivas. Es necesario que el Estado realice procedimientos individuales para cada persona que será deportada, aunque es posible acumular causas.
- **El debido procedimiento administrativo.** La deportación debe ser producto de una decisión motivada, adoptada a través de un procedimiento administrativo que permita la revisión de la decisión. En este proceso, la persona debe haber sido escuchada, debe haber tenido el derecho a la defensa y haber recibido asistencia legal gratuita, entre otros aspectos.

- **El principio de unidad familiar.** La deportación no debe contradecir lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención sobre Derechos de los Niños.
- **Los límites a las restricciones que un Estado puede imponer.** Acerca de este tema, véase el Módulo II: Movilidad humana, unidad III, sección 3.2.

3.4.3. ¿Qué implica el principio de legalidad en materia de deportaciones?

El principio de legalidad indica que las normas, procedimientos y sanciones referidos a la deportación deben encontrarse debidamente regulados en la legislación interna. Los Estados deben establecer *expresamente* en su legislación migratoria lo siguiente:

- a) Las causales para su aplicación
- b) Las autoridades responsables y su función específica
- c) Las condiciones en que se va a ejecutar
- d) Los plazos
- e) Los mecanismos judiciales de revisión de las decisiones para aplicar la deportación
- f) En general, todas las medidas que busquen garantizar la ejecución de este procedimiento de acuerdo con los principios del Estado democrático y de los derechos humanos.

3.4.4. ¿En qué consiste el principio de «no devolución»?

El principio de «no devolución» implica que un Estado está prohibido de expulsar a una persona a un país donde exista el riesgo de que él o ella queden expuestos a torturas, penas, o tratos crueles, inhumanos o degradantes, es decir, donde su integridad y su vida estén en peligro. Tal es el caso, por ejemplo, de las personas desplazadas de manera forzada, de las personas que pueden ser deportadas a un Estado donde existe el riesgo de ser sometidas a pena de muerte o donde su integridad puede estar en grave peligro.

3.4.5. ¿A qué tipo de riesgo se refiere el principio de «no devolución»?

Se refiere a un riesgo real de que la persona que va a ser deportada sea sometida a algún tipo de peligro en el país al que sería devuelta, especialmente, pena de muerte, tortura u otra grave violación de los derechos humanos. El Comité contra la Tortura de la ONU ha determinado que se deben tener presentes todas las consideraciones pertinentes —incluida la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos—, aunque la ausencia de ese cuadro no significa que una persona esté exenta de sufrir torturas en las circunstancias concretas de su caso.

Por ejemplo, en caso del riesgo de tortura, este debe fundarse en razones que vayan más allá de la sospecha. Empero, *no es necesario demostrar que el riesgo es inminente, sino únicamente que existe*. La persona a quien se le aplica una orden de deportación debe probar que se encuentra en peligro de ser sometida a tortura, que la existencia de ese peligro es fundada (de la manera señalada anteriormente), y que el peligro es personal y presente.

3.4.6. ¿Qué es una «deportación masiva»?

Una deportación masiva se configura cuando un Estado adopta medidas que obligan a un grupo de personas no nacionales a salir de su territorio, sin ningún procedimiento previo individualizado para cada una de las personas que serán deportadas. Si un Estado decide remover de su territorio a un grupo de personas no nacionales, deberá demostrar que dicha decisión ha sido adoptada sobre la base de un examen individual, razonable, objetivo y particular de cada persona.

3.4.7. ¿Cuáles son las principales garantías del debido procedimiento reconocidas en casos de deportación?

La Relatoría para los Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sumado a los estándares antes mencionados los siguientes:

Garantía	Contenido
Adjudicador responsable e imparcial	Las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados. El funcionario que toma estas determinaciones debe ser responsable ante la ley, ante sus superiores jerárquicos y ante organismos de control horizontal. Su nombramiento y su ubicación en la estructura administrativa del Estado deben estar basados en los principios de imparcialidad e independencia.
Derecho a ser oído	En estos procedimientos, la persona en movilidad debe tener y gozar, efectivamente, del derecho a ser escuchada para alegar lo que estime correspondiente y, así, defender su derecho a no ser deportada. Este derecho a una audiencia debe extenderse a su capacidad para conocer y contradecir la prueba que se ofrezca en su contra, y para ofrecer y producir pruebas pertinentes, así como la oportunidad razonable para hacerlo.
Información, traducción e interpretación	Debe garantizarse que la persona en situación de movilidad, cualquiera sea su estatus, entienda el procedimiento al que está sujeta, incluidos los derechos procesales que le asisten. Por lo tanto, deben brindarse servicios de traducción e interpretación en la lengua que la persona entiende.
Representación legal	Debe garantizarse que la persona objeto del procedimiento de deportación tenga la posibilidad de recibir asesoría jurídica de manera especializada.
Revisión judicial	Es lícito que estas decisiones se adopten en la esfera administrativa, pero, en todos los casos, debe existir la posibilidad de que dichas decisiones sean objeto de revisión judicial, ya sea por vía contencioso-administrativa, o por vía de amparo o de habeas corpus, de acuerdo con las circunstancias y a la legislación interna.
Acceso a autoridades consulares	Como se ha indicado, es fundamental que se tomen todas las acciones tendientes a garantizar el acceso a la atención y protección consular de manera oportuna, sobre todo, de quienes se encuentran detenidos.

Fuente: «Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias». En *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, documento OEA/Ser./L/V/II.111. Doc. 20. Rev. 16 de abril de 2001, párrafo 99.

3.4.8. ¿Una deportación puede afectar el principio de unidad familiar e interés superior del niño?

Sí. La Convención sobre los Derechos de los Niños establece que los niños y las niñas no deben ser separados de sus padres contra su voluntad.

En el caso de que esto suceda a causa de una deportación, el Estado deberá brindar información del paradero del padre y garantizar al niño la posibilidad de mantener relaciones personales y contacto directo (artículo 9). Al considerar la posibilidad de ejecutar una deportación, se debe evaluar una variedad de elementos, como los siguientes:

- La edad que tenía la persona cuando emigró al Estado receptor
- El tiempo de residencia en el país
- Los vínculos familiares que tenga la persona en movilidad en el Estado receptor
- El alcance del perjuicio que constituye la deportación del no ciudadano para su familia
- Las contribuciones sociales de la persona no nacional
- El alcance de los vínculos del no nacional en su país de origen
- La capacidad de la persona no nacional para hablar las lenguas principales de su país de origen
- Los esfuerzos realizados por la persona no nacional para obtener la ciudadanía en el Estado recipiente.

Para acceder a más información sobre los criterios vinculados con la unidad superior y el interés superior del niño, se recomienda ver las siguientes fuentes:



- CORTE IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, opinión consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafos 62-77 y 92-103.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Caso Berrehab versus los Países Bajos, aplicación 10730/84, fallo dictado el 21 de junio de 1988; Caso Beldjoudi versus Francia, aplicación 12083/86, fallo dictado el 26 de marzo de 1992; Caso Mehemi versus Francia, aplicación 25017/94, fallo dictado el 26 de setiembre de 1997; y Caso el Boujaïdi versus Francia, aplicación 25613/94, fallo dictado el 26 de setiembre de 1997.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Comunicación 538/1993. Caso Charles Stewart versus Canadá. Documento CCPR/C/58/D/538/1993 del 16 de diciembre de 1996.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre el Fondo 81/10 de fecha 12 de julio de 2010. Caso 12562. Wayne Smith, Hugo Armendáriz y otros versus Estados Unidos.

Ejercicio: Análisis de caso

Siu Ho Mai es un ciudadano chino que vive hace quince años de manera irregular en su país. En enero de este año, al acudir a un control de salud, fue atropellado por un carro y sufrió lesiones menores. Al ser interrogado por la policía sobre el incidente, cayeron en cuenta de su situación de irregularidad e, inmediatamente, comunicaron el hecho a las autoridades migratorias con la finalidad de que inicien un procedimiento de deportación sobre la base de su irregularidad migratoria. Este incidente es comunicado también a las autoridades de su país de origen, China, quienes, adicionalmente, ponen en conocimiento que el señor Ho Mai es requerido por las autoridades judiciales chinas bajo cargos relacionados con el fraude fiscal, un delito capital en China.

En este contexto, el caso es sometido a los tribunales de su país, donde se han presentado las autoridades chinas y los familiares de Ho Mai argumentando lo siguiente:

1. Las autoridades chinas indicaron que brindan las garantías a su país de que el señor Ho Mai no se enfrentará a la pena de muerte si regresa. Solicitan a las autoridades de su país que respeten las garantías que China ofrece y se abstengan de juzgar las prácticas de otro país.
2. Rosa Gonzales y Peter Ho (13 años), esposa e hijo de Ho Mai, expresaron su preocupación de que tanto el sistema judicial de su país como el sistema judicial chino sean vulnerables a la manipulación e influencia política, lo que ocasionaría un daño irreparable para la vida e integridad de Ho Mai y de su familia.

Amnistía Internacional ha informado que China encabeza la lista de los países que más penas de muerte ejecutan en relación con los 68 delitos sancionados con la pena capital recogidos en su código penal.

Responda las siguientes preguntas, poniéndose en el lugar del juez de la causa:

- ¿Cómo resolvería el caso y bajo qué argumentos?
- ¿Qué garantías del Derecho Internacional de los Derechos Humanos tendría en cuenta?
- ¿Valoraría el criterio de unidad familiar e interés superior del niño?

BIBLIOGRAFÍA

ARTOLA, Juan

- 2005 «Debate actual sobre migración y seguridad». *Revista Migración y Desarrollo*, N° 5, segundo semestre, pp. 136-150, Zacatecas.-

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

- 2010 «Estándares y obligaciones internacionales para la protección de los derechos humanos en los procedimientos de control migratorio». Ponencia presentada durante el XXI Curso Internacional de Derechos Humanos «Control migratorio y protección de los derechos de los y las migrantes. Estrategias y mecanismos para el diseño, implementación y evaluación de políticas de control migratorio desde el enfoque de derechos humanos», organizado por la Comisión Andina de Juristas, la Organización Internacional para las Migraciones y auspiciado por el «Programa Regional Andino» de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El curso se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, del 08 al 11 de junio.

BUSTAMANTE, Jorge

- 2002 «Migración internacional y derechos humanos». Serie *Doctrina Jurídica*, N° 94. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio

- 2004 *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el Derecho Internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

- 2009 *Política pública de impulso al debido proceso administrativo en los procedimientos vinculados a la gestión de la inmigración en Ecuador: documento de propuesta técnica*. Versión final. Lima: CAJ. Versión electrónica en: <http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=57>.
- 2002 *El Debido Proceso en las decisiones de los órganos de control Constitucional de Colombia, Perú y Bolivia*. Lima: CAJ. Versión electrónica en: <http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_60.pdf>.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2002 *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*. Documento OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr. del 22 octubre.

DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro

- 2005 «Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos. Ficción Liminar Fronteriza». 18P. En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 9. Versión electrónica en: <[http://www.reei.org/reei9/A.del%20Valle\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/A.del%20Valle(reei9).pdf)>.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

- 2005 *Los Derechos de los no ciudadanos*. Nueva York: OACNUDH.
- 2006 *Compilation of finding and observations by the United Nations Human Rights System relating to the Human Rights of Migrants*. Nueva York: OACNUDH. Versión electrónica en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/HLMigration/CompilationUNFindings.pdf>>.

OLIVEROS, Luis Alberto

- 2002 *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Documento informativo de la CAN, febrero. Última revisión 17 de diciembre de 2010. Versión electrónica en: <<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA13-2-02.htm>>.

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

- 2006 *Documentos de viaje de lectura mecánica. Documento 9303*. Parte I. Pasaporte de lectura mecánica.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

- 2006a *Fundamentos de gestión de la migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales*. Volumen II. Gestión de la Migración. Ginebra: OIM.
- 2006b *Fundamentos de la gestión de la migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales*. Volumen III. Sección Sistemas sobre Pasaportes y Visas. Versión en español. Ginebra: OIM.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 1994 *Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Informe sobre desarrollo humano*. Capítulo 2: «Nuevas dimensiones de la seguridad humana». Versión electrónica en: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>>.

TERMINIELLO, Juan Pablo

- 2010 «Aproximaciones a la figura del refugiado». Ponencia presentada en el taller «Fronteras seguras, población protegida», organizado por la Comisión Andina de Juristas, la Organización Internacional para las Migraciones y auspiciado por el «Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen» (ACCBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Canadá. La presentación se llevó a cabo en la ciudad de Iquitos, Perú el 2 de diciembre de 2010.

VARGAS MORMONTOY, Carlos

- 2010 «Control de documentos en la investigación del delito». Ponencia presentada en el taller «Fronteras seguras, población protegida», organizado por la Comisión Andina de Juristas, la Organización Internacional para las Migraciones y auspiciado por el «Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen» (ACCBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Canadá. La presentación se llevó a cabo en la ciudad de Iquitos, Perú el 2 de diciembre de 2010.