

COMENTARIOS AL REPORTE “REGÍMENES DE POLÍTICA
MIGRATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”, PREPARADO
POR DIEGO ACOSTA Y JEREMY HARRIS (BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO, 2022)

José Ignacio Hernández G.
Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello,
Venezuela
Profesor invitado, Universidad Castilla-La Mancha, España
Fellow, Growth Lab-Harvard Kennedy School

1. El Derecho de América Latina y el Caribe ha prestado especial atención a la movilidad humana, al punto que, a nivel comparado, ciertas instituciones jurídicas han sido consideradas como un aporte propio de la región. Tal es el caso, por ejemplo, de la institución de asilo, o la ampliación del concepto de refugiado mediante la Declaración de Cartagena. Asimismo, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los precedentes de la Comisión y de la Corte han estado a la vanguardia¹.

2. Es por lo anterior que no puede estudiarse la migración en América Latina y el Caribe -y en sentido más general, la movilidad humana- sin tomar en cuenta las particularidades del Derecho Interamericano. Esto supone, sin embargo, adentrarse en un complejo sistema de ordenamientos jurídicos. Hay, por un lado, ordenamientos supranacionales: además del Sistema Interamericano, pueden mencionarse los acuerdos regionales de la Comunidad Andina de Naciones y de la Comunidad del Caribe, entre otros. Además, en los ordenamientos nacionales, la ordenación jurídica de la movilidad humana se traduce en Leyes, reglamentos y demás decisiones administrativas, en una práctica dinámica y fluida. Sin las adecuadas herramientas, resultará fácil perderse en este entramado normativo².

¹ Seguiremos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, *Aspectos jurídicos de la crisis humanitaria migratoria y de refugiados en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020, pp. 10 y ss.

² Acosta, Diego, *The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law*, Oxford University Press, Oxford, 2018. Como explica el autor, en la región se superponen ordenamientos internacionales (comenzando por el Sistema Interamericano, y pasando a ordenamientos regionales), junto con los ordenamientos nacionales, mediante Leyes que suelen ser modificadas con frecuencia (loc. 291).

3. Diego Acosta y Jeremy Harris han preparado un mapa de navegación del Derecho Migratorio en América Latina y el Caribe, diseñado no solo con rigor científico sino, además, con gran sentido práctico. Gracias a esta herramienta, coordinada por la Unidad de Migraciones del Banco Interamericano de Desarrollo, bajo la dirección de Felipe Muñoz, es posible tener la visión holística y comparada de las regulaciones supranacionales y nacionales en materia de movilidad humana³.

4. Para ello, Acosta y Harris examinaron 435 instrumentos jurídicos, lo que les permitió elaborar cuarenta indicadores que abarcan los siguientes aspectos: (i) instrumentos internacionales; (ii) instrumentos regionales; (iii) regulaciones de entrada con exención de visado; (iv) acceso a la residencia temporal; (v) derechos durante la residencia y (vi) acceso a la nacionalidad. La base de datos que acompaña al reporte permite navegar, con facilidad, entre esos indicadores, incluso, para tener una perspectiva comparada de los 26 países de América Latina y el Caribe que son miembros prestatarios del Banco Interamericano.

5. De la lectura del reporte -que resume los principales hallazgos de la normativa examinada y sistematizada en la base de datos- pueden extraerse cuatro conclusiones generales que permiten apuntar hacia las tendencias del Derecho Migratorio en la región.

6. La *primera* conclusión es que estamos ante un Derecho dinámico, que se ha ajustado permanentemente a las cambiantes circunstancias de la movilidad humana en la región. Esto no solo se traduce en modernas Leyes de Derecho Administrativo que regulan la materia sino en especial, en una dinámica regulación administrativa. Gracias a la base de datos preparada por Acosta y Harris, esa regulación administrativa es hoy mucho más accesible⁴.

7. La *segunda* conclusión es que la regulación migratoria no es solo asunto de Derecho doméstico sino también del Derecho Internacional, y en especial,

³ Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe. Regulaciones, libre movilidad, regional, refugio y nacional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2022. El reporte fue desarrollado bajo la coordinación general de Felipe Muñoz, jefe de la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴ Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe*, cit. p. 50

de acuerdos regionales que facilitan la libre movilidad en el marco de acuerdos regionales específicos La regulación más avanzada en esta materia es el Estatuto Andino Migratorio, que apunta al ambicioso objetivo de creación de la ciudadanía andina⁵.

8. La *tercera* conclusión es que la regulación de la movilidad humana ha generado desajustes de flujos migratorios conducidos fuera de los cauces formales previstos en esa regulación, todo lo cual se ha traducido en procesos de regularización. No se trata, en absoluto, de una solución excepcional: Acosta y Harris han identificado al menos 92 procesos de regularización en la región, lo que permite considerar que éste es un proceso usual para abordar jurídicamente la movilidad humana⁶.

9. Por último, y en *cuarto* lugar, se aprecia la dicotomía entre migrantes, por un lado, y refugiados, por el otro. Esta dicotomía regulatoria no ha impedido, en sintonía con el Pacto de Nueva York y los Pactos Globales de 2018- aproximaciones modernas que parten de la regulación integral de la movilidad humana.⁷

10. Tal y como explicamos, América Latina y el Caribe, y en especial, el Sistema Interamericano, ha sido considerado como una de las regiones a la vanguardia del Derecho de la movilidad humana, todo lo cual ha forzado a crear soluciones innovadoras.⁸ Tal es el caso de la Declaración de Cartagena

⁵ Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe*, cit., p. 27. Sobre el Estatuto Andino, véanse nuestros comentarios en Hernández G., José Ignacio, "El Estatuto Migratorio Andino y las nuevas tendencias del Derecho migratorio", en *Revista de Derecho Público* N° 167-168, Caracas, 2021, pp. 202 y ss.

⁶ Acosta, Diego y Harris, Jeremy, *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe*, cit., p. 31. La abundancia de procesos de regulación no es, necesariamente, un buen síntoma, en el sentido que ello puede reflejar la brecha entre la movilidad humana -incluso, impulsada por emergencias humanitaria- y las barreras formales de entrada. La movilidad irregular genera no solo condiciones especiales de vulnerabilidad sino en especial, ineficiencias en los sistemas administrativos de gobernanza migratoria. De allí la creciente importancia de la movilidad regular, como de destaca en la Declaración de Nueva York de 2019 y el Pacto Global de 2018. Entre otros, véase Newland, Kathleen, "The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement", en *International Journal of Refugee Law* 30, N° 4, 2018, pp. 657 y ss.

⁷ Como es el caso, por ejemplo, de la legislación de Ecuador, esto es, la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, reformada en 2021.

⁸ Por ejemplo, Gross Espiell, Héctor, *et al.*, "Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Central America", en *International Journal of Refugee Law* N° 2(1), 1990, pp. 83 y ss

de 1984⁹ y más recientemente, del Estatuto Temporal de Protección de los Venezolanos dictado en Colombia.¹⁰

11. La reciente Declaración de Los Ángeles, aprobada en la Novena Cumbre de las Américas, sistematiza las líneas que deberán informar la evolución del Derecho Interamericano de la movilidad humana, partiendo del adecuado balance entre el derecho de los Estados a regular esa movilidad, y los estándares interamericanos que, a partir de la centralidad de la dignidad humana, favorecen la cohesión social¹¹ y integración económica como factor catalizador del desarrollo.¹²

12. El estudio de Acosta y Harris, coordinado por la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo, es una herramienta fundamental para avanzar en esta renovación del Derecho de la movilidad humana en América Latina y el Caribe.

Julio 20, 2022

⁹ Entre otros, vid.: Cintra de Oliveira Tavares, Natalia y Pureza Cabral, Vinicus, “The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees”, en *Latin American Law Review*, N° 5, 2020, pp. 121 y ss.

¹⁰ Como hemos explicado en Hernández G., José Ignacio, “El estatuto temporal de protección para migrantes dictado por el Gobierno de Colombia y el Derecho Internacional Humanitario”, en *Revista de Derecho Público* N° 165-166, Caracas, 2021, pp. 215 y ss.

¹¹ Por ejemplo, vid. Chávez-González, Diego et al., *Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, Migration Policy Institute, Washington D.C., 2021.

¹² El crecimiento requiere, entre otras condiciones, la difusión de los conocimientos productos, o sea, los conocimientos no-codificados que surgen de la experiencia personal asociada a procesos productivos. Estos conocimientos pueden difuminarse a través de la movilidad humana, lo que en definitiva, crea condiciones a favor de la complejidad económica. Puede verse a Hidalgo, César y Hausmann, Ricardo, “The building blocks of economic complexity”, Center for International Development at Harvard, 2009. Para una aplicación práctica, vid. Bahar, Dany, “Does Birthplace Diversity Affect Economic Complexity? Cross-country Evidence”, Center for International Development at Harvard, 2020. Estos beneficios económicos pueden presentarse, incluso, respecto de situaciones de movilidad humana forzosa, como el caso de los refugiados. Vid.: Betts, Alexander, *Wealth of refugees: How displaced people can build economies*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 65 y ss.