

Presentación

La **creciente complejidad de los movimientos mixtos en América Latina y el Caribe (LAC) ha hecho que se hayan puesto en marcha diversas iniciativas para mejorar la respuesta a los mismos a través de la coordinación.** Este estudio, bajo la iniciativa conjunta de la DG-ECHO, la AECID y la OIM, junto con el ACNUR y OCHA, y con el apoyo de la Coalición LAC RMD, la FICR y UNDCO, examina los mecanismos de coordinación interinstitucional para responder a los movimientos mixtos en la región. El objetivo es identificar sus fortalezas, brechas, duplicidades y complementariedades y, con base en los hallazgos y resultados, formular recomendaciones concretas y realistas para mejorar su efectividad, abordar brechas y fortalecer aspectos reconocidos como buenas prácticas o fortalezas de los mecanismos de coordinación existentes, particularmente el Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe (REDLAC), la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) y la Coalición Temática sobre Movilidad Humana (IBC-HM por sus siglas en inglés), para garantizar una respuesta eficaz que se adapte a la dinámica cambiante de los movimientos mixtos en la región.

La revisión incluye el mapeo y análisis de los mecanismos regionales de coordinación interinstitucional involucrados en la respuesta a los movimientos mixtos en LAC. Esto incluye el análisis en profundidad de la implantación de la estructura de los mecanismos de coordinación regional en términos de coordinación, evaluación de necesidades, planificación estratégica, promoción, estrategias de recaudación de fondos, gestión de la información y seguimiento de la respuesta y sus resultados.

Desde la **perspectiva metodológica, se ha adoptado un enfoque mixto, combinando métodos cualitativos y cuantitativos** para recopilar, analizar e interpretar datos y garantizar la solidez de los resultados, minimizar los sesgos y aumentar la fiabilidad de las conclusiones, las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y las recomendaciones finales. Todo ello se ha realizado entre los meses de febrero a junio, distinguiendo cinco etapas: i) Análisis preliminar e informe preparatorio, ii) Revisión documental detallada, iii) Mapeo de los mecanismos de coordinación, iv) Recopilación de datos y v) Fase de análisis y síntesis. En las diversas fases y herramientas del estudio han participado más de 430 personas de muy diversas instituciones.

El contexto de la coordinación en la respuesta a movimientos mixtos

En las últimas décadas, **ninguna región del mundo ha experimentado mayor aumento relativo de los movimientos mixtos internacionales que LAC.** Cabe destacar que gran parte de estos movimientos se han producido entre países de la región. Esto supone un cambio con respecto a hace tan solo unos años, cuando los flujos eran mayoritariamente con destino a Estados Unidos, Canadá o Europa.

Aunque este flujo de salida continúa, en las últimas décadas LAC se ha convertido en una zona caracterizada principalmente por los movimientos mixtos intrarregionales, así como de retorno en algunos países. Los movimientos mixtos en LAC se convirtieron en el centro de la atención mundial entre 2017 y 2018, cuando el número de personas migrantes y refugiadas de la República Bolivariana de Venezuela aumentó drásticamente, llegando prácticamente a todos los países de la región. Al mismo tiempo, Suramérica, Centroamérica y Norteamérica siguen experimentando movimientos mixtos de personas de la región que abandonan sus países huyendo de la violencia o buscan mejorar su situación, y personas que se desplazan desde países del Caribe como Haití o de países africanos y asiáticos, también motivadas por diversos factores, entre ellos la búsqueda de mejores oportunidades, pero también huyendo de conflictos armados, otras situaciones de violencia y persecuciones.

La realidad de la movilidad humana está presente en los foros intergubernamentales de la región y ha provocado numerosas declaraciones y propuestas de diverso alcance dando lugar a una arquitectura de gestión de la movilidad mixta en evolución que incluye nuevos instrumentos a nivel regional y nacional en los distintos países, incluidos nuevos mecanismos de coordinación que han surgido, junto a los ya existentes, para responder tanto a necesidades de asistencia, de protección humanitaria como de integración en la región.

Los países de LAC tienen una larga historia de cooperación en materia de migración y protección a través de mecanismos regionales. Estos mecanismos facilitan el intercambio de información, la puesta en común de buenas prácticas y la coordinación de respuestas. Desde principios de siglo, la región ha desarrollado nuevos mecanismos de gobernanza de la migración que muchos consideran únicos porque, en contraste con las tendencias del Norte global, la región ha hecho hincapié en los derechos de las personas migrantes y refugiadas, las medidas de control fronterizo relativamente abiertas, los esfuerzos multilaterales para facilitar la movilidad y coordinar las políticas, y la no criminalización de la migración irregular. Desde la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 hasta las más recientes de Los Ángeles y de Palenque sobre migración y protección, la región está a la vanguardia de las iniciativas internacionales en la materia.

El conjunto de estos sistemas de coordinación de movimientos de población en LAC es muy relevante por su diversidad y alcance. Estos mecanismos incluyen estructuras lideradas tanto por los Estados como por la comunidad internacional, con un papel fundamental del Sistema de Naciones Unidas y la participación de entidades de la sociedad civil. También incluyen estructuras de gobernanza conjunta. La Plataforma R4V, creada en 2018 y coliderada por la OIM y el ACNUR, coordina los esfuerzos de respuesta en 17 países de LAC, centrándose en estrategias regionales y apoyo específico a nivel nacional y subregional. Por su parte, REDLAC, establecido en 2003, bajo el liderazgo de OCHA ROLAC (por sus siglas en inglés), actúa como una plataforma regional de coordinación para la preparación y respuesta a desastres y crisis humanitarias. La IBC-HM, una Coalición Temática sobre movilidad humana creada en 2020, cuya secretaría es compartida por OIM, ACNUR y CEPAL, forma parte de la Plataforma Colaborativa Regional para América Latina y el Caribe (RCP LAC). Esta plataforma reúne a todas las entidades de las Naciones Unidas que trabajan conjuntamente en el marco de la Agenda 2030 y potencialmente a un grupo más amplio de partes interesadas, que apoyan a los/as Coordinadores/as Residentes (CR) y a los Equipos de País de la ONU (UNCT) en la respuesta a las situaciones de personas refugiadas, migrantes, comunidades de acogida y comunidades de retorno en la región de LAC. Estos y otros mecanismos e iniciativas regionales, subregionales, nacionales y subnacionales de coordinación juegan un papel crucial en la coordinación de la respuesta y en la gestión de información sobre la situación migratoria y su evolución en la región.

Resumen de hallazgos y conclusiones

Los **hallazgos** del estudio se han abordado teniendo en cuenta las **cuestiones, criterios y preguntas clave** incluidas en el **Informe de Inicio**. Estos se basan en la evidencia, cuantitativa y cualitativa, derivada de las herramientas usadas en la investigación. Para facilitar su comprensión se han agrupado en los siguientes bloques temáticos:

CONTEXTO

- H1 Existe un reconocimiento colectivo de la gran complejidad de la realidad de los movimientos mixtos en América Latina y el Caribe, debido a importantes cambios en la dinámica de los flujos y a otras situaciones.
- H2 Esta realidad seguirá siendo compleja durante mucho tiempo, generando situaciones de sufrimiento humano y amenazas a los derechos de las poblaciones afectadas.
- H3 Hay elementos de la realidad geopolítica internacional que pueden representar una amenaza para el futuro.

CONOCIMIENTO, PRESENCIA Y TIPOLOGÍA

- H4 Existen diversos mecanismos de coordinación en la región con objetivos y alcances muy diferentes. El conocimiento de los mecanismos de coordinación en relación con los movimientos mixtos de población es desigual y parcial entre las personas participantes en el estudio.
- H5 La presencia e implantación de los mecanismos con vocación regional es desigual, tanto a nivel territorial como en cuanto a su importancia en relación con los movimientos mixtos.
- H6 A nivel nacional, los espacios de coordinación en relación con los movimientos mixtos son muy variados y no existe un modelo único. El papel de los diferentes organismos que participan en la coordinación nacional también es muy diverso.
- H7 La realidad actual muestra que la coordinación que llevan a cabo los mecanismos abarca diversos niveles (Estratégico, operativo. Regional, nacional. Diversidad sectorial. Humanitario – integración y desarrollo. Con énfasis en población venezolana o generales), pero ningún mecanismo los aborda en su totalidad.

PERTINENCIA

- H8 Existe unanimidad en que es necesario contar con mecanismos de coordinación en la región y abordar una respuesta conjunta. En principio, existe un acuerdo generalizado en que, desde su origen, los tres mecanismos son pertinentes.
- H9 Los cambios en la situación y en la práctica de los mecanismos han producido adaptaciones de facto en la respuesta y en sus enfoques. Esto afecta a la población a la que se dirige el trabajo de los mecanismos, a la complementariedad de las acciones, que deben incluir componentes humanitarios, de integración y desarrollo, y a la dimensión regional. Existe un acuerdo general sobre la necesidad de profundizar en esos elementos.
- H10 Los cambios en los patrones de movilidad en la región confirman la pertinencia de adoptar un enfoque basado en las rutas, con una visión más global que tenga en cuenta las causas en origen, el tránsito, el destino y el posible retorno.

LOGROS

- H11 Cada mecanismo cuenta con una serie de fortalezas y debilidades que derivan tanto de su mandato como de la forma en que se ha puesto en marcha.
- H12 Se han logrado avances importantes tanto a nivel general como a nivel sectorial, pero ha habido cierta duplicación que ha afectado a los logros creando flujos de trabajo ineficientes.
- H13 Los logros en términos de incidencia sobre políticas públicas han sido significativos y han contribuido a la toma de decisiones y medidas gubernamentales que facilitan el acceso de las poblaciones migrantes y refugiadas a servicios y recursos públicos.
- H14 La gestión de datos se encuentra entre los elementos más problemáticos: existen múltiples fuentes de información y múltiples mecanismos para consolidarla.
- H15 La definición del concepto de género y su enfoque en los distintos mecanismos de coordinación ha sido limitada. Esto ha resultado en una visibilidad limitada de las personas con diferentes orientaciones sexuales e identidades de género (SOGI, por su sigla en inglés), de sus experiencias migratorias y de desplazamiento y, en consecuencia, la respuesta a sus necesidades específicas, más allá de la protección de situaciones de violencia basada en la orientación sexual y/o identidad de género.
- H16 Ha sido escasa la integración del enfoque de “triple nexo” y la inclusión de elementos a favor de la paz, lucha contra la discriminación y xenofobia y de localización.
- H17 Faltan sistemas claros de evaluación y rendición de cuentas en los mecanismos de coordinación, afectando la transparencia y capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes.

INCLUSIVIDAD

- H18 Existen diversos planteamientos, enfoques y percepciones con respecto a la inclusividad en los principales mecanismos de coordinación a nivel regional.
- H19 Hay actores relevantes, particularmente vinculados al desarrollo, que no se han incorporado suficientemente a los mecanismos de coordinación.
- H20 Existe un interés por hacer más partícipes a los gobiernos en los mecanismos de coordinación tanto a nivel regional como a nivel nacional.

GOBERNANZA

- H21 El sistema de gobernanza de R4V ha posibilitado un trabajo conjunto y sinérgico entre ACNUR y OIM, pero ha dificultado la incorporación de otras agencias.
- H22 Existe una demanda por parte de otras agencias de Naciones Unidas y de ONG en materia de gobernanza más equilibrada dentro de R4V.
- H23 El rol de los/as CR no ha sido tan relevante en R4V, aunque en algunos países su involucramiento ha sido determinante.

SOSTENIBILIDAD

- H24 Los mecanismos de coordinación han contribuido a aumentar la respuesta a los movimientos mixtos en la región, aunque no de manera sostenida en el tiempo. Esto apoyaría la necesidad de un foro permanente para desarrollar, ejecutar y dar seguimiento a la estrategia a largo plazo para responder a los movimientos mixtos en la región y el papel de la coordinación para impulsarla.
- H25 La falta de financiación específica para coordinación es evidente. Sólo en el caso de R4V se podría considerar que parte de la financiación de la OIM y ACNUR se asigna a tareas de coordinación. Sin embargo, incluso en este caso, no hubo financiación específica para la coordinación de los sectores o grupos de trabajo.
- H26 Existe poca apropiación de los actores locales de países afectados en los mecanismos de coordinación, tanto por parte de los gobiernos como de otros actores de la sociedad civil.

Las **conclusiones** están organizadas siguiendo la línea argumental de los hallazgos que responden a los criterios de evaluación, las cuestiones a revisar y las preguntas clave. Cada una de las conclusiones agrupa e integra cuestiones contenidas en diversos hallazgos.

C1 La situación de los movimientos mixtos en la región LAC es de una gran complejidad y, más allá de aspectos coyunturales, parecen consolidarse algunas tendencias y dinámicas que afectan a la región en conjunto y que permanecen en el tiempo.

C2 Los mecanismos de coordinación actuales son insuficientes para cubrir a toda la población en situación de movilidad. El surgimiento de estos mecanismos para responder diversos planteamientos ha ocasionado incoherencias, duplicidades y vacíos.

C3 Los mecanismos de coordinación **tampoco han incorporado una lógica de planificación con objetivos y resultados claros y comunes**. No ha habido un planteamiento que diera coherencia a la dimensión humanitaria con la de integración o el desarrollo, en una lógica de nexo.

C4 En los últimos cinco años, **la realidad de la movilidad humana en América Latina y el Caribe ha cambiado significativamente. Sin embargo, estos cambios no se han visto reflejados en la adaptación de los mecanismos de coordinación**. Si bien se han visto ciertos ajustes en algunos mecanismos, no se han formalizado para abordar las situaciones en origen, tránsito y en destino o retorno, con un enfoque basado en las rutas, con una dimensión regional, hemisférica, que también tenga su correlato a escala nacional.

C5 Analizados de modo global, **los mecanismos de coordinación han aportado valor al conjunto de la respuesta y han contribuido a obtener resultados positivos, aunque de un modo limitado**.

C6 La falta de armonización de diferentes sistemas de gestión de la información que incluyen diferencias en la consolidación de datos, en estándares y en periodicidad, genera redundancias, discrepancias y duplicación de esfuerzos. La ausencia de sistemas de monitoreo claros y de una cierta cultura de evaluación, dificulta la valoración de sus impactos.

C7 **Tampoco existen sistemas claros de rendición de cuentas hacia las comunidades afectadas, la población en general, las agencias y organizaciones, los Estados o los donantes**. Esta carencia se refleja en la falta de mecanismos estandarizados y estructurados para evaluar el impacto de las acciones y garantizar la transparencia en el uso de los recursos.

C8 El énfasis en aspectos sectoriales o temáticos ha tenido resultados positivos aportando enfoques y contenidos especializados que contribuyen a la mejora. Han aportado innovaciones destacables en algunos sectores o temáticas como el transporte humanitario o PTM. Sin embargo, estos avances han sido desiguales, entre los mecanismos de coordinación y entre los países generando duplicidades y vacíos que han mermado los logros.

C9 La falta de homogeneidad entre países, la relación con las instituciones de desarrollo, incluso con aquellas dentro del SNU (PNUD, UNICEF, OIT...) así como la relación con el resto de los mecanismos de coordinación, más de carácter político, y con los gobiernos, dificulta la relación entre los diversos mecanismos y su complementariedad, aunque esa homogeneidad pueda representar también desafíos en términos de autonomía.

C10 La articulación entre la dimensión regional o subregional de los mecanismos de coordinación y su aplicación en el ámbito de cada país, incluso a nivel local, presenta una gran disparidad y falta de homogeneidad.

C11 La disparidad de los sistemas de gobernanza de cada mecanismo dificulta establecer comparaciones, pero permite extraer enseñanzas sobre la conveniencia de una mayor inclusión y participación de diferentes tipos de organizaciones, en particular de la sociedad civil, incluidas organizaciones locales, y de establecer modelos de gobernanza más claros, inclusivos y orientados hacia objetivos y resultados comunes.

C12 La relación con los mecanismos gubernamentales ha sido diversa, con algunos buenos resultados en integración e inserción en mecanismos de protección social. Sin embargo, esta relación ha sido desigual, variando significativamente entre países y contextos.

C13 En general **la inclusión del enfoque de género ha sido limitada**, las referencias a lo masculino dominante en español, puede resultar excluyente de las mujeres en general y sus necesidades, riesgos y vulnerabilidades propias. Del mismo modo la visión aún restringida del sexo y género como categorías rígidas y binarias que a su vez excluye a las personas con diferentes orientaciones sexuales e identidades de género (SOGI) se evidencia en la falta de un espacio formal y consistente para la participación de organizaciones y redes de apoyo LGBTIQ+ en los mecanismos de coordinación y ha obstaculizado el reconocimiento y la atención adecuada de estas personas.

C14 La participación de organizaciones locales es escasa, esto aleja los procesos del compromiso de localización limitando la pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones y afectando la relevancia y durabilidad de las acciones implementadas.

C15 Las dificultades de financiación condicionan la sostenibilidad futura de los mecanismos de coordinación, pero, al mismo tiempo ponen de manifiesto la necesidad de recursos específicos para la coordinación, en el entendido de que esta pueda contribuir a la mejora de la eficacia y la eficiencia.

Vinculación entre hallazgos, conclusiones y recomendaciones

