

Informe de investigación de MMC,
Agosto de 2024



Crédito de la foto en la portada:

© Armando David Hernández Gamboni

Ciudad Hidalgo, México, cerca de la frontera con Guatemala, 2024

Reconocimientos

Investigado y escrito por:

Lucy Hovil, Olivia Bueno y Armando David
Hernández Gamboni

Revisado por:

Bram Frouws, Simon Tomasi, Ximena Canal Laiton y
Charlotte Müller

Diseñado por: Sol Mokdad

Citación sugerida:

Mixed Migration Centre (2024). La influencia de las
Oficinas de Movilidad Segura sobre la Migración
Mixta en América Latina.

La información y las opiniones expresadas en este informe son de los autores y de MMC, y no reflejan necesariamente la opinión oficial del Consejo Danés para los Refugiados (DRC), los socios implementadores de la investigación, o cualquiera de los donantes que apoyan el trabajo de MMC o este informe. La responsabilidad por el contenido de este informe recae completamente en MMC.

Acerca de MMC

MMC es una red global dedicada a la recopilación de datos, investigación, análisis, y desarrollo de políticas y programas sobre migración mixta, con centros regionales en África, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina, y un equipo global con sede en Copenhague, Ginebra y Bruselas.

MMC es una fuente líder de datos independientes y de alta calidad, investigación, análisis y conocimientos independientes y de alta calidad. MMC tiene como objetivo fortalecer la comprensión de la migración mixta, impactar positivamente en las políticas migratorias globales y regionales, informar respuestas basadas en evidencia para la migración mixta de las personas en movimiento y estimular el pensamiento innovador en los debates públicos y de políticas sobre migración mixta. El enfoque general de MMC está en los derechos humanos y la protección para todas las personas en movimiento.

MMC es parte del Consejo Danés para los Refugiados (DRC). Aunque su vínculo institucional con DRC asegura que el trabajo de MMC esté fundamentado en la realidad operativa, actúa como una fuente independiente de datos, investigación, análisis y desarrollo de políticas sobre migración mixta para responsables políticos, profesionales, periodistas y el sector humanitario en general.

Para obtener más información, visite: mixedmigration.org y síguenos en: [@Mixed_Migration](https://twitter.com/Mixed_Migration)

Índice

Resumen ejecutivo	5
Hallazgos clave	6
1. Introducción.....	8
1.1 Metodología	8
1.2 Resumen del informe	8
2. Antecedentes de la migración mixta en LAC	9
2.1 Un contexto más amplio de la migración mixta en la región	9
2.2 Movimiento hacia los EE.UU.	13
3. La creación de las Oficinas de Movilidad Segura	15
3.1 Panorama general de las SMO.....	16
3.2 Las SMO en cifras.....	18
4. Evaluación de las SMO en la práctica: ¿Qué se ha logrado?	19
4.1 Un aumento significativo en la aprobación de reasentamientos	19
4.2 Un alto nivel de coordinación	20
4.3 Autoidentificación.....	20
4.4 Brindar información.....	21
5. Evaluación de las SMO en la práctica: barreras y desafíos.....	21
5.1 Retrasos en el procesamiento.....	21
5.2 Desafíos sobre la accesibilidad	22
5.3 Falta de participación de la sociedad civil	24
5.4 Gestionar las expectativas	25
5.5 Carencia de "otras vías"	26
6. La idoneidad de las SMO como herramienta para gestionar la migración mixta	27
6.1 La importancia más allá de los números.....	27
6.2 Los obstáculos para lograr su objetivo de reducir la migración irregular	28
6.3 Preocupaciones sobre la sostenibilidad	31
6.4 ¿Protegiendo a las personas más necesitadas de apoyo?.....	32
6.5 Las SMO junto a una mayor seguridad y contención fronteriza.....	33
6.6 ¿Qué significan las SMO para el derecho a solicitar asilo en la frontera sur de EE.UU.?	33
7. La potencial relevancia de las SMO para otros contextos a nivel mundial	34
8. Conclusión.....	38

Resumen ejecutivo

La migración dentro y desde Latinoamérica y el Caribe (LAC) no es nueva. Sin embargo, los niveles actuales y los factores que impulsan el movimiento están generando preocupaciones significativas sobre la seguridad de las personas en tránsito. La persecución continua, la violencia generalizada, las violaciones masivas a los derechos humanos y los conflictos, así como la creciente presión sobre las oportunidades económicas, incluso el impacto del cambio climático, están contribuyendo a un movimiento significativo dentro de los países, a través de las fronteras y fuera de la región. Al mismo tiempo, la reducción de vías seguras para acceder a la protección internacional y/o vías para la migración ha llevado a crecientes riesgos para quienes están en movimiento. Por ejemplo, mientras los países en LAC han acogido aproximadamente a 6,5 millones de personas venezolanas que huyeron de su país desde 2015,¹ las dificultades económicas, exacerbadas por la pandemia global, la xenofobia y los obstáculos para la integración, han llevado a cientos de miles de ellos a emprender una migración secundaria, a menudo hacia los Estados Unidos (EE.UU.). Del mismo modo, ha habido un aumento significativo de población haitiana que buscan seguridad debido a la inestabilidad en su país.

A nivel regional, ha habido una respuesta bifurcada. Por un lado, se han implementado varios mecanismos para tratar de limitar este movimiento, incluyendo la militarización creciente de las fronteras y el aumento de barreras administrativas para que las personas accedan a protección internacional y otras vías migratorias. Por otro lado, ha habido una serie de esfuerzos para extender la asistencia humanitaria y las vías regulares, incluyendo el reasentamiento de personas refugiadas, el *parole* humanitario y los esquemas de regularización migratoria.

El siguiente informe se centra en la iniciativa de las Oficinas de Movilidad Segura (SMO, por sus siglas en inglés) en LAC, una iniciativa reciente de la administración de los EE.UU., en cooperación con países de acogida, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para ofrecer alternativas seguras al movimiento irregular. Las SMO son operadas por el ACNUR y la OIM en cuatro países (Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador) y proporcionan una plataforma para solicitar entrada a los EE.UU. (y en pequeñas cantidades a Canadá y España) al permitir que las personas presenten su solicitud a través del sitio web de las SMO. Hasta la fecha, se informa que 200.000 personas se han registrado en la plataforma, 21.000 han sido aprobadas para algún tipo de estatus regular y 9.000 se han trasladado.²

Las Oficinas y su funcionamiento están integrados en la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección (Declaración de LA), un marco regional firmado por 22 Estados de la región en junio de 2022. La Declaración reconoce la necesidad de proteger los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, y hace un llamado a una respuesta regional a la migración irregular a través de varios pilares, incluyendo la promoción de vías regulares para la migración y la protección internacional, la gestión humanitaria de la migración, una respuesta de emergencia coordinada, y el intercambio de enfoques para reducir y gestionar la migración irregular.³

El propósito de este estudio es comprender mejor este nuevo paradigma de gestión migratoria propuesto por los EE.UU. para la región y cómo se integra en los patrones y estructuras migratorias regionales más amplios. Para ello, presenta los objetivos de las SMO; una evaluación de cómo funcionan en la práctica, cómo y si son accedidas, y por quiénes; analiza cómo, en dado caso, influyen en la planificación y toma de decisiones de las personas en tránsito; cómo, en dado caso, influyen en las dinámicas más amplias de migración mixta en la región, incluyendo la migración irregular y el tráfico de migrantes hacia los Estados Unidos en particular; y, finalmente, si un enfoque similar podría aplicarse en otros lugares.

¹ ACNUR, "Más de cuatro millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela luchan por cubrir sus necesidades básicas en las Américas" 12 de septiembre de 2023. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/mas-de-cuatro-millones-de-personas-refugiadas-y-migrantes-de>

² International Refugee Assistance Project, "Second Backgrounder on the Biden Administration's Safe Mobility Initiative," 28 de mayo de 2024.

³ Los Angeles Declaration on Migration and Protection, 10 de junio de 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/>

Hallazgos clave

En general, los hallazgos presentan un panorama mixto. Por un lado y, a pesar de sus defectos, las Oficinas ofrecen un nuevo camino hacia la protección en un entorno donde tales oportunidades son escasas. En este sentido, son dignas de ser fuertemente aplaudidas, aunque enfrentan desafíos en cuanto a su implementación. Por otro lado, al evaluar si las Oficinas están cumpliendo con su objetivo de proporcionar acceso a vías seguras y regulares a las personas migrantes en la región y, por lo tanto, creando un entorno para un movimiento más seguro, los hallazgos señalan una serie de desafíos estructurales indicando que los números son demasiado pequeños para influir en los movimientos en general y que sería necesario abrir otras vías para tener un impacto significativo. A la luz de estos hallazgos y, en lo que respecta a si las SMO pueden o deben replicarse en y hacia Europa, el panorama es complejo y existen múltiples factores que sería necesario considerar. La siguiente sección proporciona un resumen de los hallazgos clave en relación con estas tres áreas.

Implementación

Desde un punto de vista operativo, los hallazgos indican tanto éxitos como desafíos. En el caso de los primeros, el estudio encontró que las SMO han tenido un **éxito significativo en la expansión del acceso al reasentamiento en toda la región** y en acelerar los procesos para garantizar que se satisfagan las necesidades urgentes. Han logrado esto a través de un fuerte compromiso y colaboración entre las agencias gubernamentales en los EE.UU. y con los gobiernos de acogida también; sin embargo, en el caso de estos últimos, están enfrentando una serie de desafíos operativos en curso, tanto en relación con el reasentamiento como de manera más amplia.

- Primero, **aunque el procesamiento es más rápido que el reasentamiento tradicional, todavía existen retrasos significativos.** En algunas de las Oficinas el interés ha superado la capacidad de procesamiento, lo que las ha obligado a limitar la aceptación de nuevas solicitudes o el procesamiento de aquellas que han sido aceptadas. En el lado de los EE.UU., la falta de viviendas disponibles también ha ralentizado la reubicación de quienes ya han sido aceptados para el reasentamiento. Es importante recordar que, si las Oficinas no funcionan o son demasiado lentas, es probable que las personas migrantes viajen de manera irregular.
- Segundo, aunque **la creación de un sistema basado en la web ha sido innovadora al permitir que las personas solicitantes se identifiquen a sí mismas, en lugar de a través de guardias, se corre el riesgo de excluir a aquellas que tienen dificultades para acceder a la tecnología,** incluyendo a quienes no tienen acceso regular a internet y a las personas analfabetas. Al mismo tiempo, aunque las Oficinas están recibiendo altos niveles de interés, **la divulgación inconsistente está generando preocupaciones sobre si las personas alcanzadas incluyen a aquellas que más lo necesitan.**
- Tercero, la sociedad civil ha sido en gran medida excluida tanto en la planificación como en la implementación de las Oficinas. Involucrarla de manera más integral, ayudaría a abordar muchos de los desafíos que se enfrentan actualmente.
- Finalmente, **las limitadas vías de inmigración disponibles a través de las SMO limitan su impacto.** Aunque parte de esto es estructural, también refleja la utilización limitada de vías distintas al reasentamiento.

En resumen, aunque hay mucho que aplaudir en cuanto al mayor acceso y rapidez al reasentamiento, una serie de desafíos operativos significativos, de los cuales quienes implementan las Oficinas son muy conscientes, continúan limitando su eficacia.

El impacto sobre la migración en la región

Junto a algunos de estos desafíos operativos, los hallazgos señalan una serie de problemas estructurales clave que están limitando el impacto de las SMO en las dinámicas migratorias más amplias de la región. Si bien se reconoció claramente que las SMO tienen un valor simbólico (además del valor real) dentro de un contexto más amplio de respuestas a la migración mixta, varios factores estructurales limitan su eficacia potencial cuando se evalúan en función de su objetivo declarado de ofrecer una alternativa digna y ordenada a la migración irregular.

- Primero, **el número de personas que están atendiendo es mucho menor que el número de personas que**

buscan oportunidades de inmigración. Aunque la cantidad de personas reasentadas es impresionante, queda eclipsada por la cantidad de personas de las mismas nacionalidades que llegan a la frontera sur de Estados Unidos. También existen desafíos importantes en cuanto a la gestión de las expectativas de aquellas que se registran, quienes comprensiblemente tienen grandes esperanzas en torno al viaje.

- Segundo, **las limitaciones sobre las nacionalidades que pueden acceder a las Oficinas y el tiempo en el país de acogida reducen el número de personas que pueden ser asistidas**, lo que a su vez, limita la capacidad de las Oficinas para ofrecer alternativas a los viajes peligrosos.
- Tercero, **la volatilidad de la situación política en los EE.UU. ha generado preocupaciones sobre la sostenibilidad de las Oficinas.**
- Finalmente, **las Oficinas no son un sustituto para garantizar el derecho a solicitar asilo**, incluyendo el acceso continuo a la frontera de los EE.UU. y es necesario hacer más para invertir en los sistemas nacionales de asilo. Aunque se habían mitigado en gran medida las preocupaciones entre las personas entrevistadas de que las Oficinas estaban siendo utilizadas para encubrir la "externalización", muchas de ellas aún expresaron preocupación de que las Oficinas están siendo socavadas por respuestas orientadas al control y la securitización. O peor aún, que se estuvieran utilizando como encubrimiento político para medidas restrictivas.

En última instancia, la realidad es que si las SMO no pueden ofrecer una alternativa más viable que la brindada por los traficantes —o al menos parecer hacerlo— entonces es poco probable que cambien los planes de traslado de las personas.

Replicabilidad en y hacia Europa

Aunque las Oficinas se han implementado hasta ahora únicamente en el contexto latinoamericano, muchas de las circunstancias que impulsan la política de inmigración de los EE.UU. también se aplican a Europa. Esto ha planteado preguntas sobre si una iniciativa similar podría ser útil en ese contexto. Por lo tanto, y a pesar de las críticas y desafíos expuestos en este informe, hay elementos claros de las SMO de los cuales otros países pueden aprender, así como inconvenientes que deben evitarse.

Desde un punto de vista operativo, los hallazgos muestran que **es posible crear un sistema que aumente tanto la velocidad como el volumen del reasentamiento**, lo que sugiere que estos mismos métodos podrían aplicarse en otros contextos y que no hay excusa para un procesamiento lento del mismo. Sin embargo, **el éxito de las Oficinas depende de su capacidad para derivar a las personas a un estatus migratorio regular.** Por lo tanto, sería crucial aclarar el marco dentro del cual cualquier nueva Oficina haría esas derivaciones. Además, como se indicó anteriormente, **no hay sustituto para el derecho a solicitar asilo en el territorio, el cual está garantizado por el derecho internacional.** Por lo tanto, cualquier iniciativa futura debe asegurarse de que no se vea como una alternativa al acceso al asilo territorial. Adicionalmente, está claro que **la tecnología puede jugar tanto roles positivos como negativos:** puede democratizar el acceso al dar a las personas la capacidad de identificarse a sí mismas, pero también puede excluir a aquellas que no tienen acceso a las tecnologías y/o habilidades adecuadas. Esto deberá ser considerado en cualquier iniciativa futura.

En última instancia y reconociendo que las políticas migratorias siempre están altamente politizadas, la posible replicación de elementos de las SMO requeriría una conversación profundamente política. Para que sean efectivas, las Oficinas necesitarán ofrecer un acceso real a una variedad de vías migratorias, no solo al reasentamiento, sino también a la migración laboral (sobre todo debido a la alta demanda de trabajadores migrantes en muchos países de destino en Europa) y la reunificación familiar, colaborar de manera efectiva con los Estados en los que operan y, fundamentalmente, no ser utilizadas como una cortina de humo para una mayor externalización del asilo.

En resumen, dado que muchos de los gobiernos más ricos eluden cada vez más su responsabilidad de proporcionar acceso a su territorio para las poblaciones vulnerables, las SMO ofrecen una noción de lo que podría ser posible con un razonamiento valiente y cuidadoso en un contexto de migración global en el que rara vez hay buenas noticias. A partir de aquí, sin embargo, se necesita un compromiso adicional para construir sobre sus éxitos y abordar sus debilidades, tanto en las Oficinas actuales como en cualquier posible replicación futura en otros contextos de migración mixta.

1. Introducción

Este informe se centra en la iniciativa de las Oficinas de Movilidad Segura (SMO) en Latinoamérica y el Caribe (LAC), una iniciativa reciente de la administración de los Estados Unidos (EE.UU.), en cooperación con los países anfitriones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para ofrecer alternativas seguras al movimiento irregular. El propósito de este estudio es comprender mejor este nuevo paradigma de gestión migratoria propuesto por los EE.UU. para la región y cómo se integra en los patrones y estructuras migratorias regionales más amplios. Para ello, se presentan los objetivos de las SMO; los resultados obtenidos tras los primeros meses de implementación (incluyendo cómo funcionan en la práctica, si son accedidas, cómo, y por quién); analiza cómo, en dado caso, influyen en la planificación y toma de decisiones de las personas en tránsito; cómo, en dado caso, influyen en las dinámicas más amplias de migración mixta en la región, incluyendo la migración irregular y el tráfico de migrantes hacia los EE.UU. en particular; y si un enfoque similar podría aplicarse en otros lugares.

1.1 Metodología

Los datos se recopilaron entre abril y agosto de 2024. La investigación comenzó con una revisión exhaustiva de la información disponible sobre las SMO, incluyendo un análisis de los pronunciamientos oficiales del gobierno de los EE.UU. sobre la iniciativa, informes de varias organizaciones de la sociedad civil con sede en EE.UU., y detalles de las entrevistas 4Mi realizadas previamente por MMC con migrantes en Colombia, Costa Rica y México. El equipo también evaluó las estadísticas de inmigración disponibles de EE.UU. con el objetivo de recopilar datos sobre el número de casos migratorios manejados por las SMO. Esto se comparó luego con datos históricos sobre el número de personas procesadas bajo las vías de inmigración específicas para evaluar en qué medida las Oficinas están aumentando o redirigiendo el procesamiento.

Luego se llevaron a cabo entrevistas cualitativas con 74 interlocutores en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, EE.UU. y Europa. La mayoría se realizaron en persona y algunas en línea. De este número, 18 entrevistas se realizaron con individuos que han accedido a las Oficinas (personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo) tras haber recibido información circulada por las agencias relevantes y organizaciones comunitarias de personas migrantes; así como con aquellas de las poblaciones elegibles que no han accedido a las SMO, identificadas a través de redes similares. Las cincuenta y seis entrevistas restantes se llevaron a cabo con otros informantes relevantes, incluyendo:

- Representantes del gobierno de los EE.UU., incluyendo el Departamento de Estado (incluyendo la Oficina de Población, Refugiados y Migración), el Departamento de Seguridad Nacional (incluyendo los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de los EE.UU., USCIS) y el Consejo de Seguridad Nacional.
- Organizaciones enfocadas en inmigración en los EE.UU.
- ACNUR, OIM y otros socios.
- Defensores de personas refugiadas y migrantes, así como proveedores de servicios en los países que tienen SMO, para entender cómo la nueva iniciativa ha cambiado el contexto desde su perspectiva.
- Funcionarios gubernamentales de migración y refugio en varios países europeos.

Los datos fueron analizados para determinar temas clave y triangular los hallazgos, lo que constituye la base de este informe.

1.2 Resumen del informe

El informe comienza con una visión general de la migración mixta en LAC, centrándose en los países que albergan las SMO y/o los países cuyas nacionalidades son elegibles para la iniciativa. Luego proporciona una visión general de las SMO, incluyendo cómo fueron creadas y diseñadas y cómo encajan dentro de una estructura de políticas regionales más amplia. Esto conduce a una evaluación, basada en los datos primarios, de cómo están funcionando en la práctica, analizando tanto los éxitos de las Oficinas, como las barreras y desafíos identificados. Las dos últimas secciones examinan la influencia de las SMO en las dinámicas migratorias regionales más amplias y consideran la posible replicación en otros lugares. Finalmente, el informe termina con conclusiones generales.

2. Antecedentes de la migración mixta en LAC

La migración mixta se ha convertido en un elemento cada vez más relevante en LAC, donde, en la última década y media, los patrones migratorios han cambiado drásticamente. La proporción de la población nacida en el extranjero se ha duplicado en la región en general, impulsada en gran medida por el éxodo desde Venezuela.⁴ Esto ha llevado a la región a enfrentar nuevas formas de responder a la migración mixta, innovando de diversas maneras, incluyendo a través de las SMO, que son el enfoque de este informe. Esta sección ofrece una visión general de los movimientos mixtos clave dentro de la región, así como de los movimientos hacia los EE.UU. y las respuestas políticas de este país, que forman el marco dentro del cual las SMO fueron creadas y actualmente operan.

2.1 Un contexto más amplio de la migración mixta en la región

El término "migración mixta" describe los movimientos transfronterizos de personas, incluyendo personas refugiadas que huyen de la persecución y el conflicto, las víctimas de la trata y las personas que buscan mejores vidas y oportunidades. El término captura el hecho de que muchas de las personas en movimiento lo hacen como resultado de múltiples factores y a menudo tienen una variedad de estatus regulares, así como diversas vulnerabilidades. Aunque tienen derecho a protección bajo el derecho internacional de los derechos humanos, muchas de las personas en tránsito están expuestas a múltiples violaciones de derechos a lo largo de su viaje y en los lugares donde se detienen, en parte porque muchas viajan de manera irregular, a veces con la ayuda de traficantes, y a menudo como resultado de la falta de rutas regulares para acceder a los territorios.⁵ El término ha ganado particular relevancia a consecuencia de una mayor visibilidad de la migración hacia Estados más ricos en el norte global, y de la necesidad de encontrar categorías para describir una situación en la que no siempre es evidente cómo etiquetar a las personas en movimiento.⁶ Como resultado, ha pasado de ser un término principalmente descriptivo para ganar peso como una categoría en política.

En LAC, la migración mixta ha aumentado en los últimos años impulsada por nuevos movimientos de personas refugiadas y migrantes. Para mayo de 2024, se estima que 7,77 millones de personas venezolanas han abandonado **Venezuela**, impulsados por el impacto de un estado represivo y al consecuente colapso económico,⁷ de los cuales alrededor de 6,59 millones permanecen en América Latina y el Caribe (incluyendo 2,86 millones en Colombia, 1,54 millones en Perú y alrededor de medio millón en Brasil, Chile y Ecuador).⁸ Obtener acceso a un estatus migratorio regular en los países a los que se han trasladado es un desafío, ya que la mayoría de los Estados prefieren otorgar estatus alternativos al de reconocimiento de refugio para las personas venezolanas. A nivel regional, solo alrededor de 4,5 millones han recibido algún tipo de estatus formal,⁹ de los cuales 300.000 tienen un estatus de refugiado reconocido y 1,1 millones más están esperando una decisión sobre una solicitud de asilo.¹⁰

Aunque los Estados de la región han sido generosos en su respuesta a la llegada de un número significativo de personas venezolanas, su situación a menudo sigue siendo precaria, con un estimado de 36% de los venezolanos sin un estatus migratorio regular.¹¹ Por ejemplo, aunque **Colombia** ha ofrecido un estatus de protección temporal para

⁴ PNUD, OCDE y BID, "How Do Migrants Fare in Latin America and the Caribbean?: Mapping socio-economic integration," 2023, <https://publications.iadb.org/en/how-do-migrants-fare-latin-america-and-caribbean-mapping-socio-economic-integration>

⁵ <https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2024/02/MMC-understanding-of-mixed-migration-and-smuggling.pdf>

⁶ Ver, por ejemplo, N. Van Hear, R. Brubaker, y T. Bessa, (2009). "Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration." Human Development Research Paper, 2009/20, 1 de junio. https://www.mpra.ub.uni-muenchen.de/19202/1/MPPRA_paper_19202.pdf; N. Van Hear, (2011) "Mixed Migration: Policy Challenges." Mixed Migration Observatory, marzo, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/mixed-migration-policy-challenges/>; y más recientemente, Nicholas Maple, Susan Reardon-Smith & Richard Black (2020) "Immobility and the Containment of Solutions: Reflections on the Global Compacts, Mixed Migration and the Transformation of Protection". Intervenciones, DOI: [10.1080/1369801X.2020.1845775](https://doi.org/10.1080/1369801X.2020.1845775)

⁷ R4V, "R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - May. 2024," mayo 2024, <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-may-2024>

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ACNUR, "Venezuela Situation: Factsheet," noviembre 2023, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/104647>

venezolanos (EPTV y PPT), que les otorga un estatus migratorio regular por 10 años, en la práctica, las restricciones en la entrada regular y la documentación excluyen a muchos de acceder a este estatus (por ejemplo, los recién llegados no son elegibles para el PPT),¹² y una encuesta reciente mostró que el 32% de venezolanos en Colombia permanecen allí de manera irregular.¹³ En mayo de 2024, se anunció un nuevo esfuerzo para regularizar a los padres, madres y tutores legales de niñas, niños y adolescentes con estatus de protección temporal.¹⁴ Sin embargo, en general, se está volviendo cada vez más difícil para las personas venezolanas, especialmente para las recién llegadas a Colombia, acceder a documentación y servicios.¹⁵

En **Perú**, la Tarjeta de Permiso de Residencia Temporal (TPP) teóricamente permite a las personas venezolanas trabajar, pero rara vez se acepta en la práctica y no ofrece acceso a la atención médica. La política de puertas abiertas inicial del país ha sido cada vez más restringida y el gobierno ahora exige que los venezolanos presenten un pasaporte vigente para solicitar visas humanitarias, lo que muchos no pueden permitirse. Los políticos culpan cada vez más a la migración venezolana por el aumento de la delincuencia, y la presidenta Dina Boluarte ha militarizado las fronteras y declarado el estado de emergencia, dejando a muchos de ellos varados en la frontera.¹⁶ En **Ecuador**, un esfuerzo de regularización migratoria que se llevó a cabo entre octubre de 2022 y abril de 2024 otorgó un total de 95.809 Visas de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE) a venezolanos, lo que les permitió acceder al trabajo y a la atención médica (válido solo por dos años), excluyendo a aquellos que no pueden cumplir con los requisitos documentales o de entrada regular.¹⁷

Como resultado, un número creciente de venezolanos que viven en Colombia, Perú y Ecuador están buscando viajar a los EE.UU. Solo en diciembre de 2023, hubo 46.916 encuentros de la Patrulla Fronteriza de los EE.UU. con venezolanos en la frontera sur, en comparación con solo 6.205 un año antes,¹⁸ y la nacionalidad venezolana ahora es la segunda nacionalidad más comúnmente encontrada en la frontera sur de los EE.UU. después de la mexicana.¹⁹ Además, los venezolanos están viajando cada vez más a través del Tapón del Darién para llegar a la frontera, tras una decisión en enero de 2022 de las autoridades mexicanas de imponer visas a venezolanos que viajan por vía aérea.²⁰

Al mismo tiempo que acoge a un número significativo de migrantes venezolanos, **Colombia**, sede de una de las SMO, enfrenta sus propios desafíos. Aunque un Acuerdo de Paz en 2016 trajo una mayor estabilidad en Colombia, focos de conflicto armado han desplazado a un millón de personas desde la firma del Acuerdo de Paz.²¹ El país cuenta actualmente con 8,6 millones de personas registradas como desplazadas internas y más de 279.722 nuevas personas desplazadas en 2023.²² En los primeros cuatro meses de 2024, 2.806 colombianos buscaron refugio en Ecuador.²³

¹² Welcome Venezuela and Amnesty International, "Regularization and Protection: International Obligations for the Protection of Venezuelan Nationals," septiembre 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr01/7130/2023/en/>

¹³ ACNUR, noviembre 2023

¹⁴ White House, "Fact Sheet: Third Ministerial Meeting on the Los Angeles Declaration on Migration and Protection in Guatemala," 7 de mayo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/07/fact-sheet-third-ministerial-meeting-on-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-in-guatemala/>

¹⁵ Adam Isacson, "Migrants in Colombia: Between Government Absence and Criminal Control," junio 2024, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2024/06/COLOMBIA-REPORT-JUNE-2024-FINAL.pdf>

¹⁶ Paula Dupraz-Dobias, "Latin America makes it harder for Venezuelan refugees as xenophobia mounts," *The New Humanitarian*, 17 de abril de 2024, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2024/04/17/latin-america-venezuela-refugees-xenophobia>

¹⁷ Welcome Venezuela and Amnesty International, "Regularization and Protection: International Obligations for the Protection of Venezuelan Nationals," septiembre 2023, <https://www.amnesty.org/en/documents/amr01/7130/2023/en/>; UNHCR, "Ecuador: Operational Update," April 2024, <https://reporting.unhcr.org/ecuador-operational-update-8359>

¹⁸ John Gramlich, "Migrant encounters at the US-Mexico border hit a record high at the end of 2023," Pew Research Center, 15 de febrero de 2024, [https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/02/15/migrant-encounters-at-the-us-mexico-border-hit-a-record-high-at-the-end-of-2023/#:~:text=Historically%2C%20most%20encounters%20at%20the.%2C%20in%20particular%2C%20stand%20out:US Customs and Border Patrol, "U.S. Border Patrol and Office of Field Operations Encounters by Area of Responsibility and Component," available at https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters](https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/02/15/migrant-encounters-at-the-us-mexico-border-hit-a-record-high-at-the-end-of-2023/#:~:text=Historically%2C%20most%20encounters%20at%20the.%2C%20in%20particular%2C%20stand%20out:US Customs and Border Patrol,)

¹⁹ Adam Isacson, "Migrants in Colombia: Between Government Absence and Criminal Control," junio 2024, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2024/06/COLOMBIA-REPORT-JUNE-2024-FINAL.pdf>

²⁰ De hecho, Costa Rica y Belice han solicitado visas para venezolanos desde 2022, y Panamá, Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador ya tenían requisitos de visa establecidos. Esto significa que no hay opción de acercarse a EE.UU. por vía aérea. Adam Isacson, "Migrants in Colombia: Between Government Absence and Criminal Control," junio 2024, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2024/06/COLOMBIA-REPORT-JUNE-2024-FINAL.pdf>

²¹ ACNUR, "Colombia Situation," <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/colombia-situation>

²² Unidad para las Víctimas: [Registro Único de Víctimas](#), Julio 2024

²³ ACNUR, "Colombia Situation," <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/colombia-situation>, marzo 2024.

Mientras tanto, la crisis política actual de **Haití** ha devastado el país y ha llevado a un creciente número de personas a abandonarlo. Con un estimado de 80% de la capital controlada ahora por pandillas,²⁴ la vida se ha vuelto cada vez más insostenible para la mayoría y se estima que 312.000 personas haitianas fueron registradas como refugiadas o solicitantes de asilo a mediados de 2023.²⁵ En marzo de 2024, el ACNUR emitió nuevas directrices sobre la protección para haitianos, señalando que varios perfiles, incluidos activistas políticos, periodistas, jueces, abogados y otros que luchan contra la corrupción y el crimen, podrían calificar para el estatus de persona refugiada bajo la Convención sobre Refugiados de 1951, mientras que otros perfiles podría calificar bajo la definición más amplia de la Declaración de Cartagena que reconoce a aquellos que huyen de la violencia generalizada.²⁶ Sin embargo, los haitianos, al igual que los venezolanos, también se han visto impulsados a iniciar una nueva migración hacia otros destinos desde los países donde previamente habían buscado refugio, con un número significativo moviéndose desde Chile y Brasil hacia los EE.UU.²⁷ En 2024, fueron la quinta nacionalidad más comúnmente observada pasando por el Tapón del Darién.²⁸

En **Cuba**, la inestabilidad económica y política²⁹ ha llevado a casi medio millón de cubanos a dejar su hogar en busca de nuevas oportunidades en los últimos dos años,³⁰ y la migración hacia los EE.UU. está en su nivel más alto desde la Revolución Cubana de 1959. Se registraron 121.103 encuentros con cubanos en la frontera sur en los primeros ocho meses del año fiscal (AF) 2024³¹ y ha habido un aumento en las intercepciones en el mar, siendo 2022 el año con el mayor número de intercepciones desde 1990.³² Un número creciente de cubanos también ha comenzado a utilizar vuelos chárter regulares hacia Nicaragua, donde pueden entrar sin visa, mientras que Panamá y Costa Rica impusieron visas de tránsito a los cubanos a principios de 2022 debido al alto número de migrantes que llegaban en ruta, lo que se suma a los requisitos de visa que ya existían en otros países de América Central. La mayoría de los que llegan a América Central buscan continuar su viaje hacia los EE.UU.³³

El aumento significativo de cubanos migrando en 2022 llevó a los EE.UU. a incluirles en el nuevo programa de *parole* humanitario dirigido a nacionalidades seleccionadas.³⁴ Esto condujo a una disminución inicial en los encuentros con personas cubanas en la frontera en 2023, pero los números aumentaron nuevamente a finales de 2023, explicado por los largos tiempos de procesamiento, la disponibilidad de vuelos directos a Nicaragua y el fin del Título 42, la disposición de salud pública que había permitido a EE.UU. usar procedimientos truncados con el objetivo de prevenir la propagación de la COVID-19.³⁵ Al mismo tiempo, los cubanos están perdiendo su estatus preferencial como migrantes a los EE.UU.,³⁶ y aquellos que intentan desembarcar de manera no autorizada por mar están excluidos del sistema de *parole* humanitario.³⁷ Además, se ha vuelto más difícil para los cubanos obtener un estatus migratorio regular en los EE.UU., ya que el gobierno de este país ha dictaminado que la documentación más comúnmente emitida a los cubanos al llegar no constituye admisión legal al país y, por lo tanto, no les permite beneficiarse del proceso acelerado hacia la residencia permanente establecido en la Ley de Ajuste Cubano de 1966. Aunque esta opción se ha evaporado, la nueva opción de *parole* humanitario ha permitido a 50.000 cubanos viajar a los EE.UU. bajo este

²⁴ Danica Coto, "Haitians scramble to survive, seeking food, water and safety as gang violence chokes the capital," AP, 21 de abril de 2024, <https://apnews.com/article/haiti-gangs-violence-portauprince-airport-418c2a9fa54ea42c4d980917e146be3d>

²⁵ ACNUR, "UNHCR issues new guidance on international refugee protection for Haitians," 20 de marzo de 2024, <https://www.unhcr.org/us/news/press-releases/unhcr-issues-new-guidance-international-refugee-protection-haitians>

²⁶ Ibid.

²⁷ Marcus, Rachel, et al., "Children on the Move in Latin America and the Caribbean: Review of the evidence," United Nations Children's Fund, Panama City, Panama, 2023, consultado el 16 de enero de 2024

²⁸ Migración Panamá, "Tránsito Irregular por Darién, 2024," <https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/IRREGULARES-POR-DARIEN-2024.pdf>

²⁹ Mariakarla Nodarse Venancio y Alex Bare, "Five Key Trends in Cuban Migration in 2023," 20 de diciembre de 2023, <https://www.wola.org/analysis/developments-cuban-migration-2023/#:~:text=Nearly%20425%2C000%20Cuban%20migrants%20came,January%202022%20through%20November%202023>

³⁰ Ibid.

³¹ US Customs and Border Protection (CBP Encounters), <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>

³² Priscilla Alvarez, "El número de cubanos que llegan por mar a EE.UU. llegó a un récord que no se alcanzaba desde los años 90," CNN, 23 de septiembre de 2022, <https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/23/record-cubanos-ee-uu-mar-1990-trax/>

³³ AFP, "Surge in Cuban and Haitian US Migration via Nicaragua," *The Tlco Times*, 23 de noviembre de 2023, <https://ticotimes.net/2023/11/23/surge-in-cuban-haitian-us-migration-via-nicaragua>

³⁴ Mariakarla Nodarse Venancio y Alex Bare, "Five Key Trends in Cuban Migration in 2023," 20 de diciembre de 2023, <https://www.wola.org/analysis/developments-cuban-migration-2023/#:~:text=Nearly%20425%2C000%20Cuban%20migrants%20came,January%202022%20through%20November%202023>

³⁵ Ibid.

³⁶ Jiaxin Wei y Jeanne Batalova "Cuban Immigrants in the United States," *Migration Policy Institute*, 7 de septiembre de 2023, <https://www.migrationpolicy.org/article/cuban-immigrants-united-states>

³⁷ United States Coast Guard News, "Task Force continues to prevent irregular, unlawful maritime migration to United States," 12 de abril de 2024, <https://www.news.uscg.mil/Press-Releases/Article/3739500/task-force-continues-to-prevent-irregular-unlawful-maritime-migration-to-united/>

programa,³⁸ y la Embajada de EE.UU. en La Habana recientemente renovó su capacidad para procesar solicitudes de reunificación familiar y otras visas de inmigrante.³⁹

También hay niveles significativos de migración desde y a través de **América Central**. Entre enero de 2018 y junio de 2023, ACNUR informó que casi una de cada ocho personas en el país (935.065 personas) había abandonado **Nicaragua**.⁴⁰ Los nicaragüenses están huyendo del régimen cada vez más autoritario de Daniel Ortega,⁴¹ que ha intentado silenciar cualquier forma de disidencia o crítica. Estudiantes, profesores y personal universitario; personas de ascendencia indígena y africana; la Iglesia Católica y quienes forman parte del movimiento campesino han sido específicamente atacados.⁴² La mayoría de las personas se están desplazando hacia la vecina Costa Rica, donde los nicaragüenses constituyen el 87% de las aproximadamente 400.000 personas desplazadas por la fuerza en el país, mientras que una cantidad menor se ha dirigido hacia los EE.UU.⁴³

Además, la migración dentro y desde el **Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala)** está en aumento, impulsada por la violencia, la corrupción y las tensiones económicas y ambientales. Los tres países tienen altas tasas de homicidios, así como violencia de pandillas que lleva al reclutamiento de jóvenes. Como resultado, la migración desde la región ha incluido cada vez más a familias, niñas, niños y adolescentes.⁴⁴ Además, el 59% de los guatemaltecos viven por debajo de la línea de pobreza;⁴⁵ y un aumento de un grado entero en la temperatura en la región desde la década de 1950 ha aumentado la frecuencia de las sequías, lo que hace que la agricultura sea más difícil, empujando a las personas a moverse en busca de medios de subsistencia. Una destructiva roya del café y huracanes consecutivos en 2022 han contribuido aún más a la inseguridad alimentaria, al igual que el Banco Mundial estimó en 2018 que hasta cuatro millones de personas podrían ser desplazadas de la región debido al impacto del cambio climático en las próximas tres décadas.⁴⁶ La corrupción y los escasos ingresos fiscales, particularmente en Guatemala, han obstaculizado la capacidad de los gobiernos para enfrentar estos desafíos y proporcionar servicios.⁴⁷ Como resultado, hubo 213.266 encuentros en las fronteras del sur con guatemaltecos, 53.348 con salvadoreños y 180.659 con hondureños en el año fiscal 2023.⁴⁸ Hasta el momento de la redacción en el año fiscal 2024, los guatemaltecos son la tercera nacionalidad más encontrada en la frontera sur de los EE.UU., después de México y Venezuela,⁴⁹ y se estima que había 1,3 millones de guatemaltecos en los EE.UU. en 2020.⁵⁰

En este contexto, **Costa Rica**, sede de una de las SMO, tiene la segunda mayor proporción de población nacida en el extranjero en América Latina, donde las personas migrantes y refugiadas constituyen el 10% de la población. Se ha convertido en una importante ruta de tránsito desde el Tapón del Darién a través de América Central a la frontera sur de los EE.UU.⁵¹ Tradicionalmente un anfitrión acogedor, también enfrenta desafíos continuos, incluyendo la lentitud en el procesamiento de solicitudes de asilo, la falta de integración de las personas refugiadas y migrantes en los marcos nacionales de salud y protección social,⁵² y un decreto en 2022 que impuso nuevos obstáculos a la capacidad de las personas solicitantes de asilo para trabajar legalmente.⁵³ En 2023, Costa Rica declaró un estado de

³⁸ Mariakarla Nodarse Venancio y Alex Bare, "Five Key Trends in Cuban Migration in 2023," 20 de diciembre de 2023,

<https://www.wola.org/analysis/developments-cuban-migration-2023/#:~:text=Nearly%20425%2C000%20Cuban%20migrants%20came,January%202022%20through%20November%202023>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos, "Report of the Group of Human Rights Experts on Nicaragua," 28 de febrero de 2024

⁴¹ Human Rights Watch, Nicaragua: Events of 2022, 2023, <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/nicaragua>

⁴² Consejo de Derechos Humanos, 2024

⁴³ Charles G. Ripley III, "Crisis Prompts Record Emigration from Nicaragua Surpassing Cold War Era," 7 de marzo de 2023,

<https://www.migrationpolicy.org/article/record-emigration-nicaragua-crisis>

⁴⁴ Council on Foreign Relations, "Central America's Turbulent Northern Triangle," 13 de julio de 2023, <https://www.cfr.org/background/central-americas-turbulent-northern-triangle>

⁴⁵ USAID, "Migration," <https://www.usaid.gov/guatemala/migration>

⁴⁶ Council on Foreign Relations, 2023

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ US Customs and Border Protection (CBP Encounters), <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Asociación Pop Noj, MPI, OIM, y USAID, "Migration from Huehuetenango in Guatemala's Western Highlands, marzo 2022,

https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-huehuetenango-report-eng_final.pdf

⁵¹ ACNUR, Costa Rica, <https://reporting.unhcr.org/operational/operations/costa-rica>

⁵² Ibid.

⁵³ Martha Guerrero Ble, Ariana Ames, "Asylum Seekers in Costa Rica Struggle to Survive as New Decree Restricts Access to Work," Refugees International, 24 de agosto de 2023, <https://www.refugeesinternational.org/perspectives-and-commentaries/asylum-seekers-in-costa-rica-struggle-to-survive-as-new-decree-restricts-access-to-work/>

emergencia como resultado del aumento en el número de personas migrantes.⁵⁴ Sin embargo, hay señales de que este endurecimiento se está revirtiendo. En la reunión ministerial de seguimiento de la Declaración de Los Ángeles en mayo de 2024, Costa Rica se comprometió a seguir modernizando su sistema de asilo por medio de “la digitalización, con soluciones basadas en datos así como adoptando prácticas para acelerar y determinar el estatuto de refugiados.”⁵⁵ En junio de 2024, Costa Rica revisó su ley de refugio e introdujo varios cambios progresivos, como eliminar los plazos para presentar solicitudes de refugio y ofrecer autorización de trabajo a las personas solicitantes de asilo.⁵⁶ Sin embargo, estos cambios positivos aún no habían impactado las perspectivas de las personas migrantes al momento en que se llevó a cabo la investigación de campo a principios de junio.

Ecuador, que también es sede de una SMO, está enfrentando una creciente inseguridad impulsada por la actividad de pandillas que buscan controlar rutas codiciadas para el transporte de cocaína desde Colombia y Perú, los dos mayores productores del mundo. A finales de 2023, Ecuador tenía la mayor tasa de homicidios del continente⁵⁷ y el Comité Internacional de Rescate lo incluyó en su lista anual de crisis humanitarias en empeoramiento.⁵⁸ Esto ha llevado a un aumento en el movimiento continuo tanto de personas migrantes y como de nacionales. De hecho, los ecuatorianos, que hasta hace poco no estaban incluidos en la lista de nacionalidades elegibles para usar las SMO, fueron la segunda nacionalidad más comúnmente registrada cruzando el Tapón de Darién en 2023.⁵⁹ Aunque el estado de emergencia declarado en enero de 2024 inicialmente pareció crear cierta estabilización,⁶⁰ una nueva ola de violencia ha estallado desde entonces.⁶¹

2.2 Movimiento hacia los EE.UU.

Aunque la gran mayoría de las personas en movimiento permanecen dentro de la región, un número creciente de migrantes ha intentado llegar a la frontera de los EE.UU. Para hacerlo, los obstáculos políticos a la migración regular han obligado a muchas personas a moverse a través de rutas irregulares, lo que a menudo implica viajar por regiones inaccesibles y precarias.

Existen varias áreas de tránsito que son particularmente peligrosas, de las cuales la más notoria es el Tapón del Darién, una franja de tierra de 106 km de largo que conecta América del Sur y América Central. Sin carreteras pavimentadas, cruzar esta densa selva toma entre cuatro y diez días, sin red móvil, enfrentando animales salvajes y cruzando ríos de corrientes rápidas. El área está en gran parte controlada por redes de tráfico y crimen,⁶² incluyendo el Clan del Golfo, un grupo armado organizado colombiano cuyo enfoque principal es el tráfico de drogas, pero que también se beneficia del movimiento de migrantes, generalmente gravando a los traficantes de migrantes en lugar de transportar a las personas en tránsito directamente.⁶³ En 2023, más de medio millón de personas cruzaron el Darién y se registraron 141 muertes, probablemente con un subregistro significativo. Las personas que han viajado por el Darién lo describen como “muy peligroso”, con el 86% diciendo que fue la parte más peligrosa de su viaje; más de la mitad reportó lesiones o enfermedades, robos y violencia física; y poco menos de la mitad informó haber presenciado una muerte.⁶⁴ Otras regiones peligrosas incluyen áreas desérticas, varias ciudades y regiones mexicanas, y el río Bravo/río Grande en la frontera sur de los EE.UU.

⁵⁴ Mixed Migration Centre, “Security risks in the Darién Gap and assistance needed among migrants,” febrero 2024, <https://mixedmigration.org/resource/security-risks-darién-gap-assistance/>

⁵⁵ White House, “Fact Sheet: Third Ministerial Meeting on the Los Angeles Declaration on Migration and Protection in Guatemala,” 7 de mayo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/07/fact-sheet-third-ministerial-meeting-on-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-in-guatemala/>

⁵⁶ Katherine Estrada Téllez, “Gobierno de Costa Rica restablece derechos a los solicitantes de refugio,” Nicas Migrantes, 14 de junio de 2024, <https://confidencial.digital/migrantes/gobierno-de-costa-rica-restituye-derechos-a-los-solicitantes-de-refugio/>

⁵⁷ Paula Dupraz-Dobias, “Aid agencies struggle to adapt to Ecuador’s new (violent) normal,” The New Humanitarian, 7 de mayo de 2024, https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2024/05/07/aid-agencies-struggle-adapt-ecuadors-new-violent-normal?utm_source=The+New+Humanitarian&utm_campaign=198f4f63e3-EMAIL_CAMPAIGN_2024_5_10&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-198f4f63e3-75449257

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Carolina Mella, “State of emergency declared in Ecuador as security crisis worsens,” El País, 9 de enero de 2024, <https://english.elpais.com/international/2024-01-09/state-of-emergency-declared-in-ecuador-as-security-crisis-worsens.html>

⁶¹ Ibid

⁶² Ximena Canal Laiton, “Secondary actors: the role of smugglers in mixed migration through the Americas,” 2024, https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2024/03/319_Secondary-actors-the-role-of-smugglers-in-mixed-migration-through-the-Americas.pdf

⁶³ International Crisis Group, “Bottleneck of the Americas: Crime and Migration in the Darién Gap,” Latin America Report No 102, 3 de noviembre de 2023, <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2023-11/102-Darién-gap%20%281%29.pdf>

⁶⁴ Mixed Migration Centre, “Security risks in the Darién Gap and assistance needed among migrants,” febrero 2024, https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2024/02/313_Security-Risks-Darién-Gap.pdf

Una forma de sortear los desafíos físicos y políticos de la migración es utilizar traficantes, quienes prometen que sus servicios permitirán a los usuarios eludir estos obstáculos. Aunque no todas las personas migrantes utilizan traficantes – de hecho, las encuestas realizadas por MMC en 2023 muestran una disminución en el uso de traficantes entre 2022 y 2023, a solo el 34%⁶⁵ – algunas de las nacionalidades que son el objetivo de las SMO, particularmente la cubana y la venezolana, son más propensas que otras a contratar traficantes, con un 40% y 42% respectivamente informando haber utilizado sus servicios.⁶⁶

Aunque la mayoría de las personas migrantes ven a los traficantes como proveedores de servicios y relativamente pocas los identifican como fuentes potenciales de amenaza (solo el 16% en una encuesta reciente),⁶⁷ se les asocia con vulnerabilidades adicionales. Por ejemplo, el uso de traficantes es costoso y las personas que logran su objetivo migratorio generalmente tardan de 11 a 19 meses en pagar sus deudas acumuladas;⁶⁸ y se sabe que los traficantes abandonan a sus clientes en áreas peligrosas si son abordados por la policía u otras amenazas. Además, las investigaciones sugieren que las personas que usan traficantes tienen más probabilidades de sufrir o presenciar violencia y ser víctimas de extorsión que aquellas que no los usan.⁶⁹

2.3 El contexto de inmigración de los EE.UU.

Aunque la mayoría de las personas migrantes han permanecido dentro de la región LAC, el aumento en el número de personas en movimiento, a menudo con riesgo para su seguridad, también se ha sentido en los EE.UU. Los encuentros de control en la frontera sur han alcanzado niveles sin precedentes, aumentando de aproximadamente 1,7 millones en el año fiscal (AF) 2021, a 2,4 millones en el AF 2024.⁷⁰ Este aumento ha convertido la inmigración en un tema político nacional polarizado una vez más, ejerciendo presión sobre la administración de los EE.UU. para abordar la situación. Mientras que la administración anterior de Trump llegó al poder con promesas de controlar la inmigración y terminar la construcción del muro fronterizo, la administración de Biden ha sido criticada tanto por activistas de derechos de los inmigrantes por hacer muy poco para deshacer las políticas de la era de Trump, como por conservadores que argumentan que ha hecho muy poco para abordar la "crisis" en la frontera sur.⁷¹

Hay algunas evidencias que respaldan ambas perspectivas. Por un lado, la administración Biden tomó 296 acciones ejecutivas sobre el tema de la migración en su primer año. Estas incluyeron un enfoque más selectivo en la aplicación de la ley de inmigración, enfocándose en aquellos que representan un riesgo para la seguridad nacional, que han cometido ciertos delitos o que habían ingresado de manera irregular al país recientemente (en contraste con la administración Trump, que se enfocó en todos los migrantes sin autorización legal para permanecer). Este cambio ha llevado a una disminución en el número de detenciones;⁷² ha puesto a disposición nuevos tipos de protección para las personas migrantes, incluidos el *parole* humanitario y el estatus de protección temporal; y ha aumentado la cuota de reasentamiento de personas refugiadas de 15.000 bajo Trump, a 125.000 en el primer año de Biden.⁷³ La política actual también prevé un aumento del 13% en las visas basadas en el empleo.⁷⁴

Por otro lado, las oportunidades para solicitar asilo en la frontera parecen haberse vuelto más restrictivas. Por ejemplo, la administración Biden alentó recientemente la aprobación de la reforma migratoria en forma de la Ley de

⁶⁵ Canal Laiton, 2024

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ Ruiz Soto, Ariel G., et al., 'Charting a New Regional Course of Action: Complex motivations and costs of Central American migration,' World Food Programme, Migration Policy Institute, and Civic Data Design Lab at Massachusetts Institute of Technology, 2021, consultado el 16 de enero de 2024

⁶⁹ Canal Laiton, 2024

⁷⁰ US Customs and Border Protection, "Southwest Land Border Encounters," <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>. También vale la pena señalar que la población nacida en el extranjero en EE.UU. creció en 912.000 entre 2021 y 2022. Ver Migration Policy Institute, "Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States," 13 de marzo de 2024, <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states-2024#:~:text=This%20Spotlight%20offers%20information%20about,are%20in%20the%20country%20legally>.

⁷¹ Muzaffar Chisti y Jessica Bolter, "Biden at the One-Year Mark: A greater Change in Direction on Immigration than is Recognized," Migration Information Source, enero 2022, <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-one-year-mark>

⁷² Ibid

⁷³ Ibid

⁷⁴ American Immigration Council, "The Emergency National Security Supplemental Appropriations Act (HR 815), febrero 2024, https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/senater_border_bill_2024_factsheet.pdf

conjunta en una serie de pilares, entre ellos abordar las causas profundas y apoyar la integración de las personas migrantes para fomentar la estabilización a largo plazo, ampliar las vías regulares y fortalecer la aplicación humanitaria de la ley.

La iniciativa de las SMO está enmarcada en el pilar de expandir las vías para la migración regular.⁸⁰ Dado que la Declaración de LA tiene como objetivo fomentar la colaboración, los contornos de este pilar siguen evolucionando. Por ejemplo, en la Reunión Ministerial de seguimiento en mayo de 2024, se acordó la expansión de la iniciativa de las SMO en Guatemala para incluir a migrantes de nacionalidad hondureña, salvadoreña y nicaragüense. Además, Canadá confirmó que también aceptaría derivaciones para reasentamiento de personas refugiadas a través de las SMO.⁸¹ También es importante señalar que las SMO están destinadas a ser complementadas por otras acciones dirigidas a mejorar el acceso a otras vías de protección y esfuerzos para abordar las causas fundamentales.

3.1 Panorama general de las SMO

La iniciativa de las SMO es dirigida por los EE.UU., en cooperación con otros Estados que reciben personas migrantes y refugiadas, y países anfitriones que permiten la operación de las Oficinas. España y Canadá también están recibiendo a pequeñas cantidades de personas migrantes y refugiadas a través del programa, y el ACNUR y la OIM son socios clave en la prestación de servicios. Las Oficinas fueron anunciadas como parte de un paquete de reformas destinadas a gestionar la migración regional, incluyendo nuevas opciones para la migración regular. Estas incluyen un nuevo mecanismo para alentar a los migrantes a presentarse en un puerto de entrada, nuevos procesos de reunificación familiar, un aumento significativo en el número de admisiones de personas refugiadas de LAC y procesos ampliados de *parole* para nacionalidades específicas, junto con un fortalecimiento de la aplicación de la ley para las personas que no tienen un fundamento legal para permanecer.⁸² En palabras de una hoja informativa del Departamento de Seguridad Nacional que describe las Oficinas, se acompañan de medidas que “imponen consecuencias más severas por no utilizar las vías legales”, lo que incluye aumentar las expulsiones de quienes no tienen permiso para quedarse.⁸³

Las SMO se crearon con el objetivo declarado de “proteger a los migrantes del abuso de los traficantes” al garantizar que “las personas refugiadas y migrantes vulnerables no requieran emprender viajes peligrosos en busca de seguridad y mejores oportunidades”.⁸⁴ Es una respuesta de la administración Biden a la creciente presión para responder simultáneamente al creciente número de solicitantes de asilo en la frontera entre EE.UU. y México y en el país, pero al mismo tiempo mantener su reputación como más pro-inmigración y pro-asilo en comparación con la administración Trump.⁸⁵ También es un reflejo de lo que es posible para la administración, dadas las malas perspectivas de la reforma migratoria integral propuesta por el presidente en la legislatura dividida.⁸⁶ Las iniciativas han sido discutidas y respaldadas a un alto nivel. Por ejemplo, el exministro de Relaciones Exteriores de Colombia Álvaro Leyva y el embajador Luis Gilberto Murillo se reunieron con el secretario de Seguridad Nacional Alejandro Mayorkas para discutir el establecimiento de las SMO en junio de 2023.⁸⁷ al igual que fueron discutidas en una reunión entre el presidente de EE.UU. Biden y el presidente de México Andrés Manuel López Obrador en noviembre de 2023.⁸⁸

⁸⁰ Sara L. McKinnon, Year One of Safe Mobility Offices in Colombia. mayo 2024. University of Wisconsin-Madison

<https://migrationamericas.commarts.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/2087/2024/05/MIAP-Policy-Report-0524-SMO-Offices-2.pdf>

⁸¹ White House, “Fact Sheet: Third Ministerial Meeting on the Los Angeles Declaration on Migration and Protection in Guatemala,” 7 de mayo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/07/fact-sheet-third-ministerial-meeting-on-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-in-guatemala/>

⁸² US Department of Homeland Security, “Fact Sheet: U.S. Government Announces Sweeping New Actions to Manage Regional Migration,” 27 de abril de 2023, <https://www.dhs.gov/news/2023/04/27/fact-sheet-us-government-announces-sweeping-new-actions-manage-regional-migration>

⁸³ Ibid

⁸⁴ US Department of State, “Safe Mobility Initiative,” <https://www.state.gov/refugee-admissions/safe-mobility-initiative/#:~:text=The%20Safe%20Mobility%20initiative%20facilitates,in%20Colombia%2C%20Costa%20Rica%2C%20Guatemala>

⁸⁵ Entrevista a informante clave, Estados Unidos (en línea), junio 2024.

⁸⁶ Ver, por ejemplo, Roberto Suro, “Congress has killed immigration reform. It'll regret that,” *The Washington Post*, 19 de diciembre de 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/12/19/congress-immigration-reform-dead-end/>

⁸⁷ White House, “Readout of Principal Deputy National Security Advisor Jon Finer’s Meeting with Colombian Foreign Minister Alvaro Leyva,” 11 de junio de 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/11/readout-of-principal-deputy-national-security-advisor-jon-finers-meeting-with-colombian-foreign-minister-alvaro-leyva/>

⁸⁸ White House, “Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Andres Manuel Lopez Obrador of Mexico,” 17 de noviembre de 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/17/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-andres-manuel-lopez-obrador-of-mexico/>

Desde que se anunció la iniciativa SMO en abril de 2023, se han creado Oficinas en Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador (la oficina de Ecuador se inauguró en octubre). Los criterios de solicitud son diferentes en cada contexto nacional, pero se limitan a unas pocas nacionalidades (cubanos, guatemaltecos, haitianos, nicaragüenses, colombianos y venezolanos, y recientemente se han ampliado a hondureños, salvadoreños y ecuatorianos).⁸⁹ Solamente en Guatemala los ciudadanos nacionales son elegibles para presentar solicitudes. Así se estableció por solicitud del país anfitrión de la Oficina.⁹⁰ Además, los candidatos deben haber estado presentes en el país socio antes de la apertura de las Oficinas en Colombia, Costa Rica y Ecuador (la fecha exacta depende del país). Adicionalmente, los requisitos de inscripción en las SMO en Colombia y Ecuador exigen que el solicitante, en el momento de la solicitud, “tenga una situación regular o esté en proceso de regularización en el país”. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, esto puede resultar difícil, si no imposible, lo que limita el acceso al programa para las personas en tránsito.

Las “Oficinas” no son principalmente nuevos espacios físicos, sino nuevos mecanismos operados por el ACNUR, la OIM y otros socios. Las solicitudes se realizan en línea y, aunque hay un número de teléfono disponible, no hay servicio para presentar una solicitud sin cita previa (aunque sí hay instalaciones para entrevistas en persona después de la evaluación de la entrevista en línea). Una vez que se realiza una solicitud a través del sitio web, se pueden considerar las diversas vías de inmigración elegibles, cada una de las cuales tiene limitaciones y procedimientos.⁹¹ Dependiendo de sus respuestas, los solicitantes son dirigidos a ACNUR o a la OIM. Los casos por necesidades de protección están tramitados por ACNUR. Cuando se determina que un solicitante es elegible, el ACNUR lo remite al Programa de Admisión de Refugiados de los Estados Unidos, donde puede ser considerado para el reasentamiento de personas refugiadas. Los casos de reasentamiento se examinan en el marco de la asignación general de plazas de reasentamiento en el programa general de admisión de refugiados.

Si se determina que una persona no tiene necesidades de protección o no es elegible para el reasentamiento, se la deriva a la OIM para que reciba asesoramiento e información sobre otras vías para la migración regular. La más común de éstas es el *parole* humanitario, un programa que permite a los ciudadanos cubanos, haitianos, nicaragüenses y venezolanos viajar a los EE.UU. con el apoyo de un patrocinador radicado en ese país. Los beneficiarios del *parole* humanitario reciben una residencia temporal de dos años. El programa puede aceptar un número mucho mayor de refugiados que el programa de reasentamiento de refugiados (que se ha limitado a 125.000 por año en todo el mundo durante los últimos tres años),⁹² reportando que 435.000 casos han sido examinados y aprobados hasta mayo de 2024 y admitido a 270.000 personas hasta noviembre de 2023. Esta cifra se refiere a las personas procesadas tanto dentro como fuera de la iniciativa SMO. No hay cifras desglosadas disponibles.⁹³ Otros procesos de inmigración sobre los que se puede proporcionar información son:

- Reunificación familiar, que permite a las personas reunirse con familiares que tengan determinados estatus, incluido el de asilado, y aquellos con visas U y T (diseñadas para víctimas de trata y otros delitos) en los EE.UU.⁹⁴ Al igual que con las solicitudes de *parole* humanitario, estas deben ser iniciadas por el familiar correspondiente en los EE.UU.⁹⁵
- Visas de trabajo, incluidas las visas H-2A y H-2B que permiten a las personas trabajar en los EE.UU., aunque al igual que el *parole* humanitaria y la reunificación familiar, estos procesos generalmente deben ser iniciados por los EE. .⁹⁶

Sin embargo, y de manera significativa, la OIM no facilita el acceso a estas vías; solo brinda información sobre ellas.

⁸⁹ White House, “Fact Sheet: Third Ministerial Meeting on the Los Angeles Declaration on Migration and Protection in Guatemala,” 7 de mayo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/07/fact-sheet-third-ministerial-meeting-on-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-in-guatemala/>

⁹⁰ Kathleen Bush-Joseph, “Outmatched: The U.S. Asylum System Faces Record Demands,” febrero 2024, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-us-asylum-report-2024_final.pdf

⁹¹ Movilidad Segura Website, <https://movilidadsegura.org/en/>

⁹² Migration Policy Institute, “Refugee Resettlement Ceiling and Number of Refugees Admitted 1980 - Present,” <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/us-refugee-resettlement>

⁹³ US Department of State, “U.S. Government Response to Migration in the Americas,” 17 de noviembre de 2023, <https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/us-government-response-to-migration-in-the-americas/>; White House, “Fact Sheet: Third Ministerial Meeting on the Los Angeles Declaration on Migration and Protection in Guatemala,” 7 de mayo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/07/fact-sheet-third-ministerial-meeting-on-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-in-guatemala/>

⁹⁴ Website de SMO, <https://movilidadsegura.org/en/guatemala/>

⁹⁵ US Department of State, “Follow-to-Join Refugees and Asylees,” <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/follow-to-join-refugees-and-asylees.html#overview>

⁹⁶ Website de SMO, <https://movilidadsegura.org/en/guatemala/>

En lo que respecta a España, aunque la información pública es escasa, se informa que unos pocos cientos de personas se trasladaron a España a través de las SMO, aunque no está del todo claro si se trasladaron como parte de una vía de migración laboral – lo cual parece ser el entendimiento general y sería una indicación de una función de la vía de migración laboral de las SMO, aunque en números muy pequeños – o como parte de la vía de reasentamiento, como mencionó la Secretaria Principal Adjunta de PRM en una audiencia en el Congreso.⁹⁷ Un entrevistado comentó que muchos de los que son elegibles para las SMO pueden trabajar en España de todos modos.

3.2 Las SMO en cifras

Según el Departamento de Estado de los EE.UU., más de 200.000 personas de las siete nacionalidades originalmente seleccionadas en cuatro países han expresado su interés a través de las SMO. De ellas, aproximadamente 21.000 han sido aprobadas para el reasentamiento,⁹⁸ de las cuales 9.000 han sido reubicadas a los EE.UU. (todas ellas cuentan dentro del límite mundial de 125.000 de personas refugiadas reasentadas).⁹⁹ No hay cifras desglosadas disponibles públicamente que muestren el número de personas que llegan a través de cada SMO y/o por vías de inmigración sin reasentamiento.

Aunque no hay cifras adicionales disponibles públicamente, a través de las entrevistas y la investigación realizadas para este estudio, parece que la SMO de Colombia es la más utilizada y probablemente representa más de la mitad del número total de registros.¹⁰⁰ La siguiente parece ser en Ecuador, a pesar de haber abierto después. Han existido mayores dificultades para hacer el sistema operativo en Costa Rica y Guatemala, y sus cifras de registros han sido menores. Además, el rastreo de solicitudes y procesamientos fuera del reasentamiento de personas refugiadas ha sido desafiante. Debido a que la mayoría de las vías sin reasentamiento son formalmente iniciadas por parte de un patrocinador, empleador o familiar en los EE.UU., la SMO no puede iniciar formalmente estas vías. Por lo tanto, aunque las SMO brindan información sobre el proceso y apoyan a las personas migrantes de alguna manera, es difícil vincular directamente las aprobaciones a esos procesos directamente a través de las SMO.

Además, si bien las cifras de reasentamiento son impresionantes y representan un aumento significativo, son insignificantes comparadas con el número total de personas migrantes que se acercan a la frontera sur de EE.UU. cada año, con un promedio de más de un millón cada año durante los últimos tres años.

⁹⁷ Congreso de los Estados Unidos, [Testimonio de Marta Youth, Secretaria Adjunta Principal de la Oficina de Población, Refugiados y Migración \(PRM\), ante los Subcomités de Seguridad Fronteriza y Aplicación de la Ley; y Supervisión, Investigaciones y Responsabilidad de la Cámara de Representantes](#).

⁹⁸ Seminario web con la sociedad civil, 7 de junio de 2024

⁹⁹ International Refugee Assistance Project, "Second Backgrounder on the Biden Administration's Safe Mobility Initiative." 28 de mayo de 2024

¹⁰⁰ Al 25 de abril de 2024, Sarah McKinnon, "Policy Brief: Year One of the Safe Mobility Offices in Colombia," mayo 2024, <https://migrationamericas.commarts.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/2087/2024/05/MIAP-Policy-Report-0524-SMO-Offices-2.pdf>

País de nacionalidad	2021	2022	2023
Colombia	5.838	124.540	154.077
Cuba	38.139	220.321	116.498
Ecuador	95.692	23.944	113.813
El Salvador	95.930	93.136	53.348
Guatemala	279.033	228.220	213.266
Haití	45.532	29.004	1.112
Honduras	308.931	199.186	180.659
Nicaragua	49.841	163.552	97.757
Venezuela	47.752	187.286	200.668
TOTAL	966.688	1.245.269	1.131.198

4. Evaluación de las SMO en la práctica: ¿Qué se ha logrado?

Un enfoque clave de la investigación fue comprender cómo funcionan las SMO en el día a día. Aunque es pronto para evaluar los logros o los fracasos de las Oficinas, las personas entrevistadas señalaron tanto los éxitos como los desafíos que se han encontrado en las etapas iniciales de su implementación. De hecho, si bien hubo un fuerte nivel de optimismo sobre el potencial de las Oficinas, todos los involucrados en la puesta en marcha de las SMO fueron francos al decir que éstas son un trabajo en progreso, a menudo referido como un programa piloto que continúa evolucionando diariamente. Por lo tanto, la siguiente sección ofrece una visión general de algunos de los principales logros antes de pasar a algunos de los desafíos que han enfrentado.

4.1 Un aumento significativo en la aprobación de reasentamientos

En primer lugar, las SMO han sido extremadamente exitosas en el **rápido reasentamiento de una gran cantidad de personas refugiadas**. Nueve mil han sido reasentadas hasta mayo de 2024, y 11.000 han sido aprobadas para reasentamiento, pero aún no han sido reubicadas. Esto ha sido posible gracias a un marco de políticas de EE.UU. que ha ampliado significativamente la cantidad de oportunidades de reasentamiento disponibles para la región. Como lo expresó una persona entrevistada que ha estado involucrada en la puesta en marcha de las SMO, "si nos fijamos en las cifras de reasentamiento, se han duplicado en los últimos 5 o 6 años, y las SMO son una parte importante de eso. Han agilizado, simplificado y acelerado la forma en que se procesan y se logran los casos, y ha habido mucha innovación".¹⁰² Como lo expresó otra persona entrevistada, "Han impulsado enormemente el reasentamiento como una solución."¹⁰³

Las estadísticas oficiales lo respaldan. En el AF 2023 (terminando el 30 de septiembre de 2023), los EE.UU. han reasentado a más de 6.000 personas de LAC, un incremento del 1.400% del AF 2021, y más del doble de las registradas en el AF 2022 (aunque cabe señalar que esto fue menos de la mitad del límite propuesto de 15.000). La

¹⁰¹ Datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>.

¹⁰² Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁰³ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

asignación propuesta para América Latina para el AF 2024 fue entre 35.000 y 50.000, un incremento significativo que será más fácil de completar con las SMO establecidas.¹⁰⁴ Aunque no queda enteramente claro cuántos de estos casos fueron procesados a través de las SMO en comparación con otros procesos de reasentamiento,¹⁰⁵ las entrevistas sugieren que la amplia mayoría así lo fueron.¹⁰⁶ Ciertamente, las SMO han facilitado aumentos significativos en el reasentamiento. Este aumento de cifras es especialmente sorprendente en un contexto en el que, a nivel mundial, los números de reasentamiento se han reducido significativamente y en el que el reasentamiento a los EE.UU. desde América Latina ha sido extremadamente bajo históricamente.

No sólo han aumentado los números, sino que **las Oficinas han reducido los tiempos de procesamiento de años a meses o incluso, en algunos casos, semanas.**¹⁰⁷ **Esto no tiene precedentes.** Para las personas refugiadas de todo el mundo que han esperado años, o incluso décadas, para que se procesen sus solicitudes de reasentamiento, la idea de que esto podría hacerse en cuestión de semanas es extraordinaria (y probablemente frustrante). El factor principal que ha acelerado el proceso ha sido una mayor capacidad de procesamiento. El gobierno de los EE.UU. tiene adjudicadores de USCIS en el terreno "casi todo el año" para hacer que esto sea posible.¹⁰⁸ Además, se han realizado esfuerzos significativos para hacer que el proceso sea más ágil. Esto ha implicado revisar y simplificar la información que debe ser presentada. También ha involucrado una renovación del procesamiento.

Como explicó un entrevistado: "Mientras que la adjudicación, la verificación y el examen médico solían hacerse de manera secuencial, ahora tenemos un módulo de 9 o 12 días donde las personas pueden realizar todos estos procesos juntos. Hacerlo todo en paralelo lo hace mucho más rápido y eficiente".¹⁰⁹ Los sistemas tecnológicos mejorados también han ayudado, incluyendo firmas digitales y comunicaciones más automatizadas entre varios mecanismos de la ONU. En resumen, el gobierno de EE.UU. ha dedicado un "gran esfuerzo", incluyendo recursos, para hacer que el proceso sea más rápido.¹¹⁰ Como resultado, un proceso que tradicionalmente ha tomado años se ha reducido a unos pocos meses para algunos, y los números apuntan a un éxito significativo. En Costa Rica, por ejemplo, un caso tomó solo 10 semanas. Aunque la mayoría actualmente está tomando entre 3 y 4 meses, principalmente debido a desafíos relacionados con la recepción en EE.UU., esto todavía representa una mejora dramática sobre el procesamiento anterior.

4.2 Un alto nivel de coordinación

En segundo lugar, las Oficinas han demostrado lo que se puede lograr a través de **altos niveles de coordinación** entre las diferentes secciones del gobierno de los EE.UU. y entre el gobierno, la OIM y el ACNUR. En el primer caso, la fuerte colaboración interna en el gobierno de EE.UU. que permitió que las SMO estuvieran operativas en un período de tiempo relativamente corto fue referida como una "victoria burocrática" por un informante, con múltiples departamentos trabajando juntos.¹¹¹ El gobierno creó un Grupo de Trabajo para reunir a los diferentes elementos, algo que otro entrevistado describió como "sin precedentes".¹¹² Al mismo tiempo, muchas de las personas entrevistadas hablaron del nivel de coordinación entre el gobierno de los EE.UU. y el ACNUR y la OIM, expresado por una de ellas como "tres patas de una silla". Por lo tanto, queda claro que las SMO han demostrado lo que se puede lograr con un fuerte nivel de coordinación y cooperación (así como recursos).

4.3 Autoidentificación

En tercer lugar, los expertos señalaron que las SMO por primera vez **permiten que las personas refugiadas se deriven a sí mismas** para reasentamiento. Esto democratiza el acceso al reasentamiento y tiene el potencial de crear nuevas modalidades. Varias personas entrevistadas se refirieron al hecho de que otorga a las personas autonomía

¹⁰⁴ Departamento de Estado de los EE.UU., "Report to Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2024," 3 de noviembre de 2023, <https://www.state.gov/report-to-congress-on-proposed-refugee-admissions-for-fiscal-year-2024/#wha>

¹⁰⁵ International Refugee Assistance Project, "What We Know about the Biden Administration's Safe Mobility Initiative," 18 de enero de 2024, <https://web.tresorit.com//jrcYU#DdmkLUtvUG0ansJqohn71Q&viewer=xaEV8ljbSujJOORuAAxE5PThBaNdnrw>

¹⁰⁶ Entrevistas a informantes clave, mayo y junio 2024

¹⁰⁷ Katherine Hartman Heretik, "Safe Mobility initiative registers first US arrivals," enero 2024, <https://statemag.state.gov/2024/01/0124itn04/>

¹⁰⁸ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹⁰⁹ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹¹⁰ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

¹¹¹ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹¹² Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

y que las SMO representan la primera oportunidad para las personas refugiadas de inscribirse para el reasentamiento por sí mismas en lugar de pasar por organizaciones guardianas como el ACNUR, que normalmente seleccionan a las personas y familias para el reasentamiento.

4.4 Brindar información

En cuarto lugar, muchos argumentaron que las SMO son **una fuente de información para las personas refugiadas y migrantes y son útiles para disipar la información errónea y la desinformación**. Como dijo un entrevistado: A través de este programa “Las personas migrantes o migrantes potenciales tienen acceso a información sobre lo que es legal y lo que es lícito, lo que deben o no deben hacer y a quién deben o no pagar. Si somos capaces de desempeñar un papel en disipar la desinformación, creo que les habremos hecho un bien a estas personas”.¹¹³ Al mismo tiempo, las SMO también han generado una cantidad significativa de datos para que esas agencias y gobiernos tengan acceso, lo que, como lo dijo otra persona entrevistada, “nos ha dado una perspicacia y un entendimiento mucho más profundos de la población con la que estamos trabajando y nos ayuda a planear para el futuro.”¹¹⁴

Por lo tanto y en última instancia, **para aquellas personas que han solicitado asilo con éxito, las Oficinas son muy positivas y ofrecen una esperanza significativa**. Un joven guatemalteco que vive en Guatemala, que es responsable de sus dos hermanos menores porque ambos padres han fallecido y que ha sido amenazado repetidamente por las pandillas, solicitó asilo hace cinco meses a través de las SMO por consejo de una ONG. El ACNUR le ha dicho que tiene buenas posibilidades de ser reasentado y está esperando una decisión: “Las SMO me han dado la esperanza de que puedo estar seguro y mejorar mi vida y de que puedo ayudar a mis hermanos a comenzar sus vidas de nuevo.”¹¹⁵ O, como lo dijo una persona migrante venezolana en Colombia: “Lo positivo del programa es que ofrece vías legales para ir a los EE.UU., lo que ofrece la esperanza de una mejor calidad de vida.”¹¹⁶ Además, y como se analiza más adelante, el aumento en las cifras de reasentamiento tiene un grado de importancia simbólica en la medida en que es una demostración a los países de LAC que albergan a la mayoría de las poblaciones desplazadas de que “comparten la responsabilidad”, con énfasis en simbólica dadas las cifras relativas.

5. Evaluación de las SMO en la práctica: barreras y desafíos

No cabe duda de que el despliegue de los SMO ha sido un éxito significativo si se mide por el aumento de los reasentamientos y los mecanismos tangibles de reparto de responsabilidades para las poblaciones desplazadas. Sin embargo, también se reconoce que las Oficinas han enfrentado múltiples desafíos, muchos de los cuales constituyen salvedades a los éxitos esbozados anteriormente. Aquellos dentro del gobierno de los EE.UU. y otros involucrados en la implementación de las SMO fueron los primeros en admitir que ha habido desafíos y hubo un alto nivel de realismo y honestidad con respecto a las diversas luchas en la implementación. Una persona entrevistada que trabaja para una organización de la sociedad civil en Panamá, por ejemplo, hizo eco del sentimiento de muchos de los entrevistados: “El concepto es bueno, tener un mecanismo establecido en varios países para realizar el procesamiento dentro del país y tener acceso a seguridad sin la necesidad de cruzar la región. Pero hay grandes problemas en la implementación.”¹¹⁷ Por lo tanto, esta sección visualiza algunos de los desafíos operativos identificados por los entrevistados.

5.1 Retrasos en el procesamiento

En primer lugar, hubo preocupaciones en torno a la velocidad del procesamiento. Aunque el número de lugares de reasentamiento ha aumentado significativamente, sigue estando muy por debajo de la demanda. Una respuesta a esto ha sido controlar el acceso al proceso. En Colombia, el portal se abre dos veces a la semana, los días martes y

¹¹³ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹¹⁴ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹¹⁵ Entrevista con un hombre guatemalteco, Guatemala, junio 2024

¹¹⁶ Entrevista con un hombre venezolano, Colombia, junio 2024

¹¹⁷ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

jueves a las 8 de la mañana y permanece abierto hasta que se haya recibido una cantidad determinada de solicitudes, lo que generalmente significa que sólo está abierto por aproximadamente 15 minutos.¹¹⁸ El hecho de que se hayan recibido más casos de los que se pueden procesar razonablemente significa que, a pesar de la mayor capacidad para llevar a cabo el proceso de reasentamiento, **hay un retraso en la realización de las evaluaciones**. Quienes están aplicando ahora suelen esperar meses para esa evaluación. Incluso cuando ya se encuentran en trámite, algunos describen el proceso como excesivamente complejo: “Cuando miras todos los requisitos y todos los formularios que tienes que completar, podrías pensar que estás tratando de firmar un contrato inmobiliario con Donald Trump. Hay tantos detalles sobre el patrocinador que deben completarse, que algunas personas simplemente se dan por vencidas y viajan de manera irregular.”¹¹⁹

Además, existía la preocupación de que, a pesar de que se procesan y aceptan grandes cantidades de solicitudes para reasentamiento, se producen **demoras en la reubicación de los solicitantes aceptados en un tercer país designado**. En general, se consideró que el principal motivo del cuello de botella era el costo de la vivienda en los EE.UU..¹²⁰ Como explicó una persona: “El aumento de la tramitación de los reasentamientos a través de las SMO no ha ido acompañado de una capacidad adecuada en el ámbito de los reasentamientos nacionales [en EE.UU.]. Las agencias de reasentamiento tienen el monopolio del proceso, [lo que] está ralentizando la capacidad de reasentamiento nacional.”¹²¹ El éxito inicial en la velocidad del procesamiento, por lo tanto, no está siendo respaldado por la velocidad de la reubicación.

5.2 Desafíos sobre la accesibilidad

En segundo lugar, existen preocupaciones en torno a la accesibilidad y usabilidad de las SMO. Para ser efectivas y garantizar el acceso a los potenciales usuarios, la población migrante debe conocer, comprender y tener un nivel básico de confianza en las SMO.

Investigaciones previas realizadas por MMC mostraron un nivel relativamente bajo de conocimiento y comprensión del proceso por las personas migrantes. Sólo el 42% de las personas encuestadas en Colombia o Costa Rica conocían la iniciativa;¹²² y en Ecuador, sólo tres de cada nueve migrantes colombianos y venezolanos encuestados conocían la iniciativa.¹²³ Las personas que habían escuchado acerca de las SMO, habían recibido la información predominantemente de familiares o de otras personas migrantes, incluyendo las redes sociales y no a través de canales institucionales. Existe información oficial disponible a través de los sitios web, pero no cubre todas las preguntas de los potenciales solicitantes y muchas de las personas entrevistadas para esta investigación declararon que no están autorizadas para compartir información. Por ejemplo, las organizaciones asociadas constantemente se remitieron al gobierno de EE. UU. y una de ellas afirmó que sólo el gobierno de EE.UU. está autorizado a publicitar la iniciativa.¹²⁴ Se han publicado artículos de prensa sobre las Oficinas, pero algunos de ellos han sido confusos. Más recientemente, se han llevado a cabo varias iniciativas de divulgación, incluida la elaboración de una hoja de preguntas frecuentes (FAQ, por sus siglas en inglés),¹²⁵ pero está claro que la mayoría de personas se entera de las Oficinas de voz a voz.

El voz a voz ha sido claramente eficaz y varias organizaciones de la sociedad civil han trabajado duro para complementarlo dando publicidad a las Oficinas. Ciertamente, en Colombia y Ecuador el portal se llenó muy rápidamente, aunque ha sido más lento en Guatemala y Costa Rica. Una persona entrevistada describió cómo las organizaciones de personas venezolanas están haciendo todo lo posible para asegurarse de que sus comunidades conozcan la iniciativa: “Hemos tenido éxito en llegar a un gran número de personas a través de nuestras redes

¹¹⁸ Seminario web con la Universidad de Wisconsin, junio 2023

¹¹⁹ Entrevista con grupo comunitario, Colombia, junio 2024

¹²⁰ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹²¹ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹²² MMC, “Safe Mobility Offices; Awareness, Migrants’ Interest and Potential Influence on mixed migration dynamics in Latin America and the Caribbean,” marzo 2024, https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2024/03/320_Safe-Mobility-Offices-Infographics_EN.pdf

¹²³ Entrevistas con migrantes colombianos y venezolanos, Ecuador, junio 2024

¹²⁴ Entrevistas a informantes clave, junio 2024

¹²⁵ Entrevista a informante clave en línea, junio 2024. La hoja de preguntas frecuentes se encuentra disponible en <https://movilidadsegura.org/en/home-en/faq/>

sociales".¹²⁶ Un activista de la sociedad civil en Costa Rica dijo que les habían pedido participar en una capacitación sobre el programa y luego difundir la información entre quienes utilizan sus servicios: "Pero generalmente la difusión se hace de boca a boca".¹²⁷ Una mujer guatemalteca que vive en Guatemala y que se había mudado de una zona rural a la capital, donde enfrentaba abusos en su trabajo, se acercó a una ONG que asiste a personas migrantes; le informaron sobre las SMO y le ayudaron a presentar su solicitud en noviembre de 2023.¹²⁸ De la misma manera, una mujer migrante venezolana en Costa Rica, que había pasado seis meses en llegar allí (ganando dinero en el camino), se enteró de las SMO a través de una organización de la diáspora. Le sugirieron que presentara su solicitud "porque es mujer y porque ha sido víctima de violencia".¹²⁹

Sin embargo, el voz a voz, si bien es eficaz, tiene sus limitaciones. En primer lugar, ha dejado a algunas personas confundidas o preocupadas sobre el propósito de las Oficinas. Hubo bastante confusión sobre los tipos de casos que las Oficinas podían procesar y también sobre dónde estaban ubicadas.¹³⁰ Investigaciones previas conducidas por MMC también mostraron que había un malentendido generalizado sobre que las personas migrantes debían pagar para acceder a los servicios de las SMO.¹³¹ Esta, tal vez, es parte de la razón por la cual la amplia mayoría, 87%, no se había registrado. Unas cuantas personas que se habían registrado habían decidido no esperar la decisión, sino seguir adelante en su viaje.¹³² Por ejemplo, en Ecuador, una persona migrante entrevistada nos dijo que se había enterado de la iniciativa en redes sociales, pero que no le había dado seguimiento porque "hay muchas incoherencias en redes sociales".¹³³ También ha permitido que circulen muchas ideas erróneas y temores. En Costa Rica, un entrevistado dijo que muchas personas migrantes tienen temor de que, si se registran, podrían ser expulsadas del país.¹³⁴ En Ecuador, una mujer entrevistada preguntó si al registrarse en las SMO la descalificaría de solicitar protección en la frontera, si viajaba a los EE.UU.EE.UU.¹³⁵

En cierto sentido, estos resultados no son sorprendentes. Después de todo, el plan es relativamente nuevo y dados los criterios de elegibilidad, no está dirigido a todas las personas migrantes. Además, desde la perspectiva de quienes dirigen las Oficinas, la demanda supera con creces la oferta y, por lo tanto, una mayor publicidad no hará más que aumentar ese desafío. Como dijo un entrevistado: "En un contexto en el que más de 20 millones de personas son potencialmente elegibles y en el que las Oficinas solo se diseñaron para atender a un pequeño subconjunto de esa cantidad, no podemos ayudar a todos."¹³⁶

Sin embargo, la forma en que se lleva a cabo o no la labor de divulgación inevitablemente tiene un impacto en quienes podrían beneficiarse de la iniciativa. En un contexto en el que la divulgación local es inconsistente, aquellos con familia en los EE.UU., o quienes tienen más tiempo, dinero y acceso a Internet, probablemente conozcan (y por lo tanto utilicen) más el sistema que quienes no los tienen. Si bien este grupo sin duda incluye a muchas personas con necesidades significativas, existe el riesgo de que no atienda a quienes más necesitan el apoyo que las Oficinas pueden brindar.

A pesar de esto, una vez que los potenciales solicitantes conocen la plataforma, también deben poder acceder a ella. Para muchos, la plataforma en línea es útil y clara. Un hombre venezolano en Colombia que había presentado su solicitud dijo que le había resultado "realmente fácil y directa". Sin embargo, para otros, la plataforma en línea fue problemática. Por ejemplo, se observó que algunas personas, en particular aquellas con un menor acceso a recursos e infraestructura, carecen de las habilidades necesarias para usar la tecnología, acceso a Internet o teléfonos

¹²⁶ Entrevista a informante clave, Ecuador, junio 2024

¹²⁷ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

¹²⁸ Entrevista con una mujer guatemalteca, Guatemala, junio 2024

¹²⁹ Entrevista con una mujer venezolana, Costa Rica, junio 2024

¹³⁰ Mixed Migration Centre, "Safe Mobility Offices; Awareness, Migrants' Interest, and Potential Influence on mixed migration dynamics in Latin America and the Caribbean," abril 2024, <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/safe-mobility-offices-awareness-migrants-interest-and-potential-influence-mixed-migration-dynamics-latin-america-and-caribbean-march-2024>

¹³¹ Mixed Migration Centre, "Safe Mobility Offices; Awareness, Migrants' Interest, and Potential Influence on mixed migration dynamics in Latin America and the Caribbean," abril 2024, <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/safe-mobility-offices-awareness-migrants-interest-and-potential-influence-mixed-migration-dynamics-latin-america-and-caribbean-march-2024>

¹³² Mixed Migration Centre, "Safe Mobility Offices; Awareness, Migrants' Interest, and Potential Influence on mixed migration dynamics in Latin America and the Caribbean," abril 2024, <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/safe-mobility-offices-awareness-migrants-interest-and-potential-influence-mixed-migration-dynamics-latin-america-and-caribbean-march-2024>

¹³³ Entrevista a informante clave, Colombia, junio 2024

¹³⁴ Entrevista con un hombre venezolano migrante, Costa Rica, junio 2024

¹³⁵ Entrevista con una mujer colombiana, Ecuador, junio 2024

¹³⁶ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

inteligentes. Una mujer migrante venezolana en Costa Rica contó lo difícil que fue completar la solicitud debido a los problemas con el Internet. Le pidieron que subiera una foto, por ejemplo, pero no sabía cómo hacerlo y tuvo que reiniciar su solicitud varias veces porque su conexión a Internet fallaba constantemente. Como dijo un trabajador de una organización la sociedad civil en Guatemala: “Muchas personas en Guatemala en las zonas rurales podrían calificar para el reasentamiento u otras vías regulares, pero no tienen acceso a Internet y no saben cómo presentar una solicitud en línea. Ni siquiera saben que existe. El hecho de que para acceder al programa haya que hacer una llamada y presentar la solicitud en línea, es una limitación muy grande para la gran mayoría de guatemaltecos que podrían tener un perfil adecuado para el programa.”¹³⁷

En Colombia, las limitaciones impuestas para atender los desafíos de la demanda, han creado restricciones adicionales, ya que las personas se ven obligadas a reunirse temprano e intentar varias veces para poder acceder. Por lo tanto, el proceso de solicitud puede llevar semanas. Una mujer venezolana que se había registrado en la plataforma en abril nos dijo que había intentado registrarse repetidamente durante semanas en el corto período de tiempo en el que el portal está abierto en Colombia cada semana.¹³⁸ Además, es necesario que las personas que presentan su solicitud tengan acceso a un teléfono para darle seguimiento a su caso, algo que muchas de ellas no tienen. Hay un número de línea directa anunciado para las Oficinas en el sitio web, pero un hombre venezolano entrevistado en Ecuador dijo que había intentado llamar varias veces para obtener información sobre el estado de su caso, pero nunca pudo comunicarse.

Todo esto agrava los problemas de igualdad de acceso a la plataforma. El ACNUR ha identificado este desafío y es muy consciente de ello. En algunos casos, ha podido brindar apoyo a intermediarios para que ayuden. Además, varias organizaciones comunitarias también están interviniendo para ayudar. Por ejemplo, una mujer venezolana que se había registrado en la plataforma en Cúcuta (Colombia) describió cómo una organización local la ayudó.¹³⁹ Sin embargo, estos esfuerzos son limitados y queda claro que existe la necesidad de mayor apoyo para las personas solicitantes, especialmente para garantizar que el proceso sea comprendido desde la perspectiva de los usuarios más vulnerables.

5.3 Falta de participación de la sociedad civil

En el contexto de la falta de información, la sociedad civil es potencialmente un aliado importante. Sin embargo, hubo serias preocupaciones en torno a la **falta de participación de la sociedad civil** en el establecimiento y funcionamiento de las SMO. Aunque hay un núcleo de actores de ONG que están participando en relación con las SMO, hay muchos más que se sienten olvidados. Hay un grupo selecto de organizaciones con sede en los EE.UU. que reciben información periódica sobre el proceso y algunas ONG están comprometidas a proporcionar servicios de apoyo. Pero muchas describieron el proceso como "secreto", lo que impide la posibilidad de que la sociedad civil apoye en la difusión de información y evite la propagación de desinformación sobre el plan.¹⁴⁰ Si bien las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones comunitarias venezolanas, desempeñan cada vez más un papel clave en la difusión de información sobre la iniciativa, una mayor participación les permitiría, a ellas y a organizaciones similares, hacer más.

Además, la falta de transparencia sobre el programa ha llevado a algunas personas a expresar su preocupación de que la iniciativa sea una herramienta de externalización encubierta.¹⁴¹ “Ha habido mucha interacción con el ACNUR y la OIM, pero de una manera muy opaca. Hay muy poca información pública o lugares donde las ONG puedan participar en todo el proceso”.¹⁴² Esta falta de participación ha mostrado ser cierta en el proceso de la Declaración de LA en general. Como dijo una persona entrevistada, “las ONG han sido simplemente ‘testigos de la Declaración de LA’”.¹⁴³ Por ejemplo, muchas personas entrevistadas se refirieron al hecho de que los datos no se hacen públicos y a las organizaciones involucradas se les dice que no revelen ninguna cifra. “Tener esta información pública/no pública

¹³⁷ Entrevista a informante clave, Guatemala, junio 2024

¹³⁸ Entrevista con una mujer venezolana, Colombia, junio 2024

¹³⁹ Entrevista con una mujer venezolana, Colombia, junio 2024

¹⁴⁰ Entrevista a informante clave, Colombia, mayo 2024

¹⁴¹ Entrevistas a informantes clave

¹⁴² Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

¹⁴³ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

es una lucha”.¹⁴⁴ Mientras el gobierno de EE.UU. produce y publica información mensual sobre la cantidad de encuentros en la frontera, no hay algo similar disponible actualmente sobre las SMO.

Además, existe una preocupación constante sobre si se están llevando a cabo, o en qué etapa, las negociaciones con otros potenciales países para las personas que tienen éxito en su solicitud. Como dijo una persona entrevistada: “Estamos preocupados porque sabemos que están negociando con Italia y Grecia, países que tienen un historial terrible en cuanto a acoger personas refugiadas.”¹⁴⁵

En Guatemala, por ejemplo, los actores de la sociedad civil entrevistados destacaron la “sensibilidad política” de las SMO, lo que ha llevado a que sólo se les dé información parcial. Como dijo una persona: “[ACNUR y OIM] nos piden que proporcionemos información, pero no nos dan información clara... Así que tenemos muy poco que decir a quienes nos preguntan. Hemos solicitado que se nos dé información clara sobre los perfiles que tienen la oportunidad de participar en el programa, ya sea para una solicitud de reasentamiento o para otras rutas regulares de migración, pero no nos informan claramente”. Como también dijo la misma persona, han trabajado tanto con el ACNUR como con la OIM en el pasado y siempre ha sido una buena relación; es sólo sobre las SMO que parecen estar impedidos de dar información. “El programa tiene muchas debilidades, pero la mayor debilidad es que la información es muy restrictiva y confusa.” Por lo tanto, la falta de información, que, a su vez, ha llevado a una falta de transparencia, fue vista como una de las principales preocupaciones.

En particular, las organizaciones de asistencia a personas refugiadas y migrantes se quejaron de que, al no haber contacto oficial con ellas, les resultaba difícil asesorar a sus representados sobre el proceso. Los actores de la sociedad civil que tienen un contacto directo con la comunidad de personas refugiadas se quejaron de que la falta de información oficial les impedía prestar un apoyo útil a sus usuarios. En palabras de uno de ellos: “Nuestros usuarios nos preguntan sobre la iniciativa y hacemos todo lo posible por responder, pero sin una fuente oficial de información, no podemos hacer mucho más”.¹⁴⁶ Algunos consideran que podrían ser útiles para el programa remitiendo casos. Por ejemplo, una organización de la sociedad civil venezolana señaló que conocía casos particularmente vulnerables, incluidas personas que se enfrentaban a una persecución continua en Colombia y, les preocupaba la falta de un mecanismo para señalar estos casos para la atención de las autoridades.¹⁴⁷

Cuando se le preguntó sobre la falta de participación de la sociedad civil, un funcionario del gobierno de EE.UU. admitió que “esa sería una crítica justa”.¹⁴⁸ Sin embargo, desde la perspectiva del gobierno de EE.UU., las SMO “se pusieron en marcha rápidamente, por lo que no tuvimos una fase consultiva”. Ahora están trabajando para lograr una participación más amplia de varias maneras, incluida la realización de reuniones informativas trimestrales, como la primera en español en junio.

5.4 Gestionar las expectativas

En cuarto lugar, es necesario gestionar las expectativas sobre lo que las Oficinas pueden lograr, que, según se informa, son muy altas.¹⁴⁹ Como en cualquier situación donde las necesidades son altas, la participación de las Oficinas genera la esperanza de que pueden resolverse los problemas clave. Después de todo, las Oficinas ofrecen oportunidades con el potencial de cambiar la vida de las personas y familias. El relato de un migrante nicaragüense que, junto con su familia, solicitó asistencia a través de la SMO en Costa Rica es un ejemplo; se enteraron a través de una red de la diáspora en San José y también se les aconsejó presentar su solicitud a través de una clínica de asistencia legal, que les dijo que sería incapaz de ayudarles de otra manera: “La SMO pareció ser una solución a nuestros problemas, por lo que llenamos las solicitudes en línea.” Presentaron su solicitud en febrero, “acceder a Internet para hacerlo fue costoso” y aún no han recibido respuesta. Debido a que no hay un número de teléfono al que pueden llamar o una dirección de correo electrónico para comunicarse, no saben qué ha pasado; cuando visitaron las Oficinas de ACNUR en persona, les dijeron que su caso estaba “en proceso”. Saben de otras personas que han presentado solicitud y ya recibieron una decisión, por lo que temen que algo haya fallado.

¹⁴⁴ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

¹⁴⁵ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

¹⁴⁶ Entrevista a informante clave, Colombia, junio 2024

¹⁴⁷ Entrevista a informante clave, Colombia, junio 2024

¹⁴⁸ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹⁴⁹ Entrevista a informante clave, Ecuador, mayo 2024

Por lo tanto, las personas entrevistadas que estaban en el sistema y aún no habían recibido una decisión estaban frustradas porque no sabían en qué parte del proceso se encontraban; y aquellas que habían recibido una decisión o resultado no estaban seguras de por qué habían sido aceptadas o rechazadas.¹⁵⁰ Como dijo una persona nicaragüense en Costa Rica, “No hay explicaciones claras de quién es elegido, cómo se hace el proceso, las etapas, el desarrollo. Ojalá hubiera una persona con la que se pudiera hablar”.¹⁵¹ Está claro, por tanto, que la falta de claridad sobre los diferentes pasos del proceso después del registro está exacerbando las frustraciones relacionadas con los retrasos y el acceso.

5.5 Carencia de "otras vías"

Una quinta preocupación clave fue que las SMO, si bien resultan muy eficaces para quienes cumplen los criterios para el reasentamiento, **no están desarrollando suficientemente las demás vías.**

En cierta medida, esta deficiencia es estructural. Las SMO, que se crearon mediante Decreto Ejecutivo, no pueden crear nuevas vías de acceso a los EE.UU., por lo que deben funcionar dentro de los marcos legales establecidos por el Congreso de los EE.UU. En algunos casos, pueden influir en el número de personas que pueden acceder a esas vías, como el reasentamiento (aunque estas cifras se establecen en consulta con el Congreso). En otros casos, el Congreso establece el número de visas disponibles (como por ejemplo, el caso de las visas de trabajo H2B.) Por lo tanto, aunque las SMO pueden facilitar el acceso a estas vías, tienen influencia limitada sobre el número total de personas que pueden migrar de manera regular, aunque cabe reconocer que la administración ha intentado hacerlo abriendo un mayor porcentaje de asignaciones globales de reasentamiento para personas latinoamericanas y leyendo de forma expansiva las autorizaciones para brindar admisión temporal de con el fin de aumentar el acceso al *parole* humanitario.¹⁵²

Otro desafío es el hecho de que la mayoría de las demás vías, tanto el *parole* humanitario como las visas de trabajo o la reunificación familiar, deben ser iniciadas por el patrocinador, el empleador o un familiar en los EE.UU. y no pueden ser iniciadas por el futuro migrante. El énfasis en el reasentamiento de personas refugiadas también se refleja en la estructura institucional. Funcionan a través del Departamento de Estado, que se encarga del reasentamiento de personas refugiadas y no del Departamento de Seguridad Nacional, que es responsable de la mayoría de los asuntos de inmigración.¹⁵³ Una excepción parece ser la reunificación familiar, sobre la que el equipo recibió algunos comentarios positivos. Como dijo un informante clave: “En Guatemala, [la SMO] ha ayudado a niños, jóvenes y adultos mayores a acelerar los procesos de reunificación familiar”.¹⁵⁴

Sin embargo, otros programas regulares pueden, potencialmente, acoger a un número mucho mayor de personas. Por ejemplo, el gobierno de los EE.UU. ha indicado que puede conceder autorización de viaje a un máximo de 30.000 extranjeros por mes en virtud del programa de *parole* humanitario. Sin embargo, estas solicitudes sólo están disponibles para aquellas personas con un patrocinador estadounidense que tenga estatus regular en los EE.UU., que pueda demostrar su capacidad para mantener al beneficiario del *parole*¹⁵⁵ y con recursos para cubrir el costo de su propio viaje. Esto limita esta forma de protección a quienes tienen acceso a un patrocinador y dinero para el viaje, lo que puede hacer que sea inaccesible para los más vulnerables (reconociendo que otros mecanismos de viaje también imponen límites y que los viajes irregulares alternativos también requerirían recursos significativos). Y no existe ningún mecanismo dentro de las Oficinas para facilitar esos requisitos. Además, varias personas entrevistadas expresaron su preocupación por el hecho de que las Oficinas hayan creado nuevas posibilidades de fraude. Han comenzado a circular en las redes sociales ofertas para actuar como patrocinadores a cambio de una tarifa, muchas

¹⁵⁰ Entrevista a informante clave, Colombia, junio 2024

¹⁵¹ Entrevista con un hombre nicaragüense, Costa Rica, junio 2024

¹⁵² Kathleen Bush-Joseph, “Outmatched: The U.S. Asylum System Faces Record Demands,” febrero 2024, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-us-asylum-report-2024_final.pdf

¹⁵³ Homeland Security, “Fact Sheet: Biden-Harris Administration Supplemental Funding Request,” 20 de octubre de 2023, <https://www.dhs.gov/news/2023/10/20/fact-sheet-biden-harris-administration-supplemental-funding-request>

¹⁵⁴ Entrevista a informante clave, Guatemala, mayo 2024

¹⁵⁵ USCIS, “Processes for Cubans, Haitians, Nicaraguans, and Venezuelans,” <https://www.uscis.gov/CHNV>

de ellas falsas,¹⁵⁶ y varias personas mencionaron que han escuchado de casos de fraude donde algunas personas pagan a otras para que figuren como sus patrocinadoras.¹⁵⁷

Como resultado, y como dijo una persona entrevistada, los “otros caminos” han “dado muchos menos frutos”.¹⁵⁸ Aquellas personas que no son consideradas elegibles para la vía de protección son derivadas a la OIM para recibir asesoría. Como explicó una persona entrevistada de la OIM: “Nuestro apoyo se limita únicamente al asesoramiento. No respaldamos las solicitudes, no nos ponemos en contacto con los patrocinadores; estamos limitados a cualquier acción que podamos realizar a nivel del país de acogida. Una vez que hemos proporcionado información y asesoramiento, no tramitamos ninguna solicitud por el momento y no estamos en contacto con posibles patrocinadores.”¹⁵⁹

Desde la perspectiva de las personas migrantes, la falta de vías laborales las deja varadas en el sistema si no son elegibles para el reasentamiento. Una mujer guatemalteca describió cómo presentó una solicitud y la llamaron en febrero de 2024 para una entrevista con la OIM, le dijeron que no calificaba para el reasentamiento y le sugirieron que se comunicara con sus familiares en los EE.UU. para intentar la reunificación familiar. Lo hizo y regresó a la OIM varias veces, pero no supo nada más desde entonces.¹⁶⁰ De hecho, parece que existe una laguna a la hora de aclarar a los solicitantes cuando no son elegibles. Otros solicitantes nos dijeron que habían recibido por correo electrónico información sobre Welcome Corps, una nueva iniciativa destinada a acelerar el reasentamiento de personas refugiadas permitiendo que ciudadanos particulares asuman el papel de dar la bienvenida y facilitar la integración, en lugar de las agencias tradicionales de reasentamiento de personas refugiadas, pero que no tenían muy claro cómo utilizar esta información ni qué significaba para su solicitud en general. Muchas de las personas que habían estado esperando durante meses no tenían claro si sus casos todavía estaban pendientes o habían sido efectivamente rechazadas. Además, y como se analiza más adelante, la falta de vías para migrar de forma regular se suma a criterios de elegibilidad más amplios para acceder a las Oficinas sobre la base de la nacionalidad, el tiempo que llevan en el país en el que opera la SMO y los requisitos para presentar documentación (para las SMO de Colombia y Ecuador).

6. La idoneidad de las SMO como herramienta para gestionar la migración mixta

Aunque es importante enfocarse en migrantes individuales y la operatividad cotidiana de las Oficinas, las SMO también requieren ser vistas como parte de una respuesta más amplia a la migración mixta en la región. Deben ser vistas como parte de un compromiso regional para responder a la migración, tal y como se detalla en la Declaración de LA; y, a su vez, como un componente de éste, deben ser evaluadas en relación con su objetivo específico de asegurar que “las personas refugiadas y migrantes vulnerables no tengan que emprender viajes peligrosos en busca de seguridad y mejores oportunidades”.¹⁶¹ Por lo tanto, la siguiente sección explora la manera en que las personas entrevistadas percibieron el funcionamiento de las Oficinas dentro de la gama más amplia de respuestas a la migración mixta en la región.

6.1 La importancia más allá de los números

En primer lugar, muchas personas entrevistadas señalaron que sería un error medir su éxito únicamente, o incluso principalmente, en términos numéricos. En cambio, plantearon que es necesario tomar en consideración su valor simbólico como parte de una respuesta regional más amplia. Después de todo y sin descartar el éxito significativo en

¹⁵⁶ Carmen Sesin, “Scammers target hopeful applicants to Biden’s humanitarian parole program,” NBC News, 6 de febrero de 2023, <https://www.nbcnews.com/news/latino/scammers-target-hopeful-applicants-bidens-humanitarian-parole-program-rcna68694>

¹⁵⁷ Entrevista con grupo comunitario, 17 de junio de 2024

¹⁵⁸ Entrevista a informante clave, en línea, mayo 2024

¹⁵⁹ Entrevista a informante clave, en línea, junio 2024

¹⁶⁰ Entrevista con una mujer guatemalteca migrante, Guatemala, junio 2024

¹⁶¹ Departamento de Estado de los EE.UU., “Safe Mobility Initiative,” <https://www.state.gov/refugee-admissions/safe-mobility-initiative/#:~:text=The%20Safe%20Mobility%20initiative%20facilitates.in%20Colombia%2C%20Costa%20Rica%2C%20Guatemala>

materia de números de reasentamiento, la cantidad de potenciales beneficiarios que pueden ser procesados y la de quienes pueden recibir un resultado favorable a través de las SMO son mínimas en comparación con las cifras generales de migración dentro de la región. Las 9.000¹⁶² personas que han llegado a los EE.UU. hasta el momento a través de las Oficinas son pocas en comparación con los aproximadamente 120.000 encuentros mensuales en la frontera de México/EE.UU., como ocurre actualmente. Sería poco realista esperar que un aumento en el reasentamiento por sí mismo pudiera tener un impacto significativo en las dinámicas migratorias generales de la región.

Por lo tanto y, como dijo una persona entrevistada, las Oficinas deben ser vistas como uno de los múltiples mecanismos: la iniciativa “no es una varita mágica. No puede resolver los problemas de millones de personas por sí sola. Es importante que la gente lo entienda.”¹⁶³ O, como lo dijo otra persona entrevistada, “las SMO por sí mismas no pueden detener el movimiento irregular. Deben ser parte de una estrategia más amplia para abordar las causas fundamentales de la migración irregular.”¹⁶⁴ Se percibió un fuerte realismo en el sentido en que las SMO, por definición, nunca serán por sí mismas la solución para la gran mayoría. En cambio y, como lo mencionó otra persona entrevistada, “consideramos que las SMO pueden ser más que la suma de sus partes; esperemos que puedan ser parte de un debate más amplio con los países anfitriones y los países de tránsito como piezas de un rompecabezas que puede producir resultados más sólidos. Pero todavía queda mucho trabajo por hacer.”¹⁶⁵ De hecho, esa labor ya ha comenzado, por ejemplo, con la asistencia a Costa Rica para reformar su sistema de asilo, acordada en la reunión ministerial de mayo y la adopción de una nueva ley de refugiados en junio.¹⁶⁶

En cambio, muchas personas entrevistadas argumentaron que las Oficinas tienen un significado simbólico, ya que envían un fuerte mensaje de solidaridad a los Estados que acogen a un número significativo de personas refugiadas y migrantes. Como dijo una persona entrevistada en Colombia: “Lo importante es que es un enfoque de responsabilidad compartida. Le demuestra a Colombia que, aunque por mucho la mayor inversión en el país es para integración local, también se están reduciendo algunas de las cifras. Este es un argumento muy significativo en Colombia, que está en proceso de regularizar a tres millones de personas y ya ha regularizado a 2,5 millones.”¹⁶⁷ O, como dijo otra persona, “No estoy diciendo que las SMO sean una panacea, pero sí envían un mensaje acerca de compartir la responsabilidad en vez de transferirla.”¹⁶⁸ Una persona entrevistada en Costa Rica expresó un sentimiento similar al señalar que las Oficinas cumplen un compromiso internacional de apoyo a Costa Rica para atender a un número cada vez mayor de personas que se desplazan por el país: “Costa Rica ha tenido durante mucho tiempo una cultura acogedora de protección a los refugiados, pero ahora que las cifras están aumentando como resultado del deterioro de las situaciones en otros lugares, especialmente en Nicaragua, necesita el apoyo, la cooperación y la solidaridad de la comunidad internacional”.¹⁶⁹

Así, las SMO son un indicador tangible de cómo podría o debería verse el compartir la responsabilidad. Sin embargo, como lo muestran las cifras, no pueden abordar por sí mismas el desequilibrio entre los que albergan a la mayoría de las personas desplazadas y los que tienen fronteras cada vez más difíciles de penetrar. Además, es crucial garantizar su continuidad: si se cierran, como muchos temen que sucederá en caso de que los republicanos ganen en las próximas elecciones, esto dañará significativamente el compromiso percibido de los EE.UU. de compartir la carga.

6.2 Los obstáculos para lograr su objetivo de reducir la migración irregular

Si bien se reconoció claramente que las SMO tienen un valor simbólico (y también real) en un contexto más amplio de respuestas a la migración mixta, existen preocupaciones importantes de que las formas de operación limitan su potencial eficacia cuando se las juzga en relación con su objetivo de ofrecer una alternativa digna y ordenada a la migración irregular. Las personas entrevistadas plantearon una serie de inquietudes a este respecto que se describen a continuación.

¹⁶² International Refugee Assistance Project, “Second Backgrounder on the Biden Administration’s Safe Mobility Initiative.” 28 de mayo de 2024

¹⁶³ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

¹⁶⁴ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

¹⁶⁵ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁶⁶ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁶⁷ Entrevista a informante clave, Colombia, mayo 2024

¹⁶⁸ Entrevista a informante clave, Colombia, mayo 2024

¹⁶⁹ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

Crterios de elegibilidad

En primer lugar, existían preocupaciones en torno a los criterios de elegibilidad para acceder a las Oficinas en función de la nacionalidad, el tiempo de permanencia en el país en el que funciona la SMO y el requisito de presentar documentación.

Actualmente, el acceso a las Oficinas está **limitado a nueve nacionalidades**. Aunque éstas representan algunos de los movimientos migratorios mixtos más grandes, no abarcan a todas las personas en tránsito. Además, entre las nacionalidades objetivo, sólo un subconjunto limitado está usando las Oficinas. Como dijo una persona entrevistada, "las cifras de haitianos son de uno o dos dígitos; los colombianos solo representan una pequeña proporción en Ecuador; y las cifras de cubanos son muy bajas. Solo están llegando a los venezolanos en Colombia y a los guatemaltecos en Guatemala de manera significativa."¹⁷⁰ Se consideró que esta limitación restringía la potencial eficacia del programa.¹⁷¹

Al mismo tiempo, existía la preocupación de que el gobierno de EE.UU. hubiera presionado para que los criterios de elegibilidad se basaran en las principales nacionalidades que llegaban a la frontera sur de EE.UU. Como dijo una persona entrevistada, "las SMO fueron diseñadas como un programa estadounidense basado en quiénes llegaban, en lugar de en quiénes podrían tener más necesidades".¹⁷² A otras personas les sorprendió que existieran criterios de elegibilidad, en vez de permitir que todas las personas migrantes y refugiadas presentaran una solicitud sin importar su nacionalidad. El ACNUR reconoció esta preocupación, pero también señaló que los mecanismos de reasentamiento anteriores, que no estaban restringidos por nacionalidad, continúan operando junto con las SMO y pueden atender al pequeño número de casos particularmente vulnerables que no cumplen con los criterios de las Oficinas.

También se consideró problemático el criterio relativo al **tiempo de permanencia en el país de presentación de la solicitud**. Como se ha señalado anteriormente, para abordar las preocupaciones del país de acogida y de los EE.UU. de que las Oficinas crearían "factores de atracción", se establecieron criterios de elegibilidad para impedir que quienes no hubieran estado en el país antes de la creación de las Oficinas pudieran acceder a ellas. El criterio para todas las SMO, a excepción de Guatemala, excluye a cualquier persona que se haya trasladado al país en los últimos 6 meses o un año. Por lo tanto, por definición, esto significa que están atendiendo a las personas que se han asentado, en vez de las personas que están moviéndose activamente a través del país, por lo que no crean una alternativa al movimiento irregular. Sugiere que el plan está más dirigido a las personas que ya están establecidas en estos países, en vez de aquellas que están en ruta a los EE.UU., aunque es importante reconocer que EE.UU. ha indicado que tiene la esperanza de involucrarse con otros países en la región para ampliar los criterios de elegibilidad. Como dijo una persona entrevistada en Guatemala, "No creemos que afecte su toma de decisiones, porque la mayoría de los migrantes a EE.UU. no pueden presentar su solicitud a través de las SMO aquí."¹⁷³ En resumen, y dadas las restricciones de elegibilidad, muchas de las personas entrevistadas manifestaron su preocupación por el hecho de que las Oficinas no están apuntando a las personas en tránsito, sino sólo a aquellas que ya están regularizadas y han estado allí durante un cierto período de tiempo. Como afirmó una persona, "los criterios de elegibilidad significan que no están deteniendo a quienes están en movimiento".¹⁷⁴

La **documentación** también es necesaria para para quienes quieran presentar una solicitud en los dos países que recibieron la mayor cantidad de solicitudes, Colombia y Ecuador, ya que tienen que demostrar que se encuentran de manera regular en el país, lo que, una vez más, excluye a quienes se encuentran de forma irregular. Algunos no tienen documentación de cuando huyeron y les resulta difícil obtenerla fuera de su país de origen, mientras que otros no han podido regularizar su estancia en el país en el que viven actualmente debido a las diversas restricciones descritas anteriormente. El acceso a pasaportes para población venezolana, por ejemplo, puede ser caro y peligroso, lo que impide el acceso a varios tipos de servicios, incluidas las SMO.¹⁷⁵ Del mismo modo en Colombia, la mayoría de haitianos quedan efectivamente excluidos del acceso a las SMO porque el gobierno de Colombia ha dificultado que obtengan un estatus migratorio regular.¹⁷⁶ Esto resulta en que las personas haitianas no son visibles en el proceso y

¹⁷⁰ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁷¹ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

¹⁷² Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁷³ Entrevista a informante clave, Guatemala, junio 2024

¹⁷⁴ Entrevista a informante clave, en línea, junio 2024

¹⁷⁵ Seminario web, junio 2024

¹⁷⁶ Entrevista a informante clave, en línea, junio 2024

las cifras sean "dramáticamente bajas".¹⁷⁷ En otras palabras, las personas sin estatus migratorio regular, que a menudo y por consecuencia son particularmente vulnerables, quedan excluidas del acceso a las Oficinas.

Las limitadas vías de migración disponibles también son un obstáculo para la eficacia de las SMO a la hora de cambiar los patrones migratorios generales. Las Oficinas, por lo tanto, están logrando resultados significativos en una sola vía: el reasentamiento de personas refugiadas. En este contexto, el número de personas que pueden beneficiarse es limitado (y, de hecho, está limitado por una cuota). Tampoco es equivalente al trato en la frontera, donde, si una persona puede sortear los obstáculos para acceder al sistema de asilo, se tienen en cuenta sus necesidades individuales de protección, en lugar de ser seleccionada dentro de un grupo más grande de personas con necesidades de protección establecidas. En este contexto, la limitación de lo que las SMO pueden ofrecer mantiene los incentivos para explorar otras opciones.

En resumen, si bien las preocupaciones que han dado lugar a los criterios de elegibilidad son bien conocidas, las diversas restricciones han tenido un impacto perjudicial en la eficacia de las Oficinas. Por ejemplo, se entiende ampliamente que quienes han llegado recientemente y quienes no tienen documentación suelen estar entre quienes más necesitan protección y también entre quienes tienen más probabilidades de moverse de manera irregular. Por lo tanto, muchas personas entrevistadas se preguntaron si las SMO realmente estaban apuntando a estos perfiles.

Si no funcionan, o son demasiado lentas, la gente se desplazará de todos modos

En segundo lugar, la mayoría de las personas entrevistadas manifestó una preocupación generalizada por el hecho de que, si alguien tiene la intención de trasladarse de manera irregular y las Oficinas le rechazan, no puede acceder a ellas o el proceso lleva demasiado tiempo, probablemente optará por moverse de manera irregular. Un migrante nicaragüense entrevistado que vive indocumentado en Costa Rica, había intentado dos veces registrarse en la SMO allí, pero no lo había logrado porque no entendía el sistema y no tenía toda la información que necesitaba. Dijo que había decidido mudarse de manera irregular a los EE.UU., pagando a un traficante para cruzar la frontera con México.¹⁷⁸

Otras personas entrevistadas hablaron sobre el impacto del tiempo en la toma de decisiones. Como admitió una persona entrevistada del gobierno de EE.UU., todavía no saben cuánto tiempo es "demasiado largo" para que quienes han radicado una solicitud en las SMO esperen una respuesta: "Estábamos suponiendo que, si las personas tenían un estatus migratorio legal, no se trasladarían de manera irregular, pero ahora tenemos que poner a prueba esa suposición. Y cuando las personas se involucran, ¿cuánto tiempo están dispuestas a esperar? Calculamos entre 90 y 120 días. ¿Pero, es cierto?"¹⁷⁹ Si bien los resultados no establecen un cronograma concluyente para esto, está claro que el procesamiento rápido es un elemento clave para las SMO, sobre todo considerando el hecho de que hay muy poco apoyo disponible para los solicitantes mientras esperan una decisión. Por ejemplo, una organización de la sociedad civil dedicada a apoyar a quienes presentan solicitudes a través de las SMO informó que, solo alrededor del 50% formaba parte de algún otro tipo de programa de asistencia cuando presentaron la solicitud y, aunque algunos pudieron acceder a la asistencia mientras esperaban, esto no fue automático. Esto ha dejado a muchas personas en una situación extremadamente vulnerable, obligándoles a partir incluso si sus casos se estaban moviendo de forma positiva a través del sistema.¹⁸⁰ Como dijo una persona entrevistada en Guatemala: "He conocido personas que han presentado una solicitud y luego se desesperan y deciden trasladarse de manera irregular porque no obtuvieron una respuesta oportuna. Las personas necesitan una respuesta urgente y están esperando sin información". De manera similar, una mujer migrante venezolana en Costa Rica dijo que continuará de manera irregular si su solicitud no tiene éxito en las próximas semanas.¹⁸¹

La experiencia previa del movimiento de personas venezolanas brinda una idea del impacto potencial de las Oficinas. En octubre de 2022, el gobierno de EE.UU. anunció una nueva vía para que los venezolanos viajen a este país de manera regular, a saber, el "parole humanitario". En las semanas posteriores al anuncio, el número de venezolanos

¹⁷⁷ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

¹⁷⁸ Entrevista a informante clave, hombre venezolano, Costa Rica, mayo 2024

¹⁷⁹ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

¹⁸⁰ Entrevista a informante clave, Colombia, junio 2024

¹⁸¹ Entrevista a informante clave, mujer venezolana, Costa Rica, mayo 2024

que viajaban hacia el norte a través del Tapón del Darién se redujo temporalmente en un 90%,¹⁸² lo que sugiere que existe un interés sustancial en vías alternativas y que las personas están dispuestas a retrasar sus viajes para obtener más información. Sin embargo, el hecho de que, después de esta pausa inicial, muchos venezolanos se hayan trasladado una vez más hacia la frontera de México con EE.UU., probablemente como resultado de las limitaciones del programa, muestra que si esas vías no dan resultados rápidamente, no serán eficaces para cambiar los patrones generales. En 2023, 201.281 personas venezolanas transitaron de manera irregular por el Tapón del Darién¹⁸³ y durante los primeros cinco meses de 2024, se registraron a 109.895 personas cruzando, en vías a convertirse en un incremento del 30% a comparación del año anterior.¹⁸⁴

La falta de claridad procesal y de información sobre la etapa del proceso de solicitud que se ha descrito anteriormente agrava la situación. Como dijo un trabajador de una organización de la sociedad civil en Costa Rica: “Para quienes han sido aprobados, [las Oficinas] son excelentes. Pero hay un gran grupo de personas que están esperando y les preocupa no haber recibido noticias sobre su situación, incluso después de 6 a 8 meses. La incertidumbre les causa mucho estrés. Y no podemos hacer nada: solo se les permite consultar al ACNUR”.¹⁸⁵

En resumen, si las SMO no pueden ofrecer una alternativa más viable que la ofrecida por los traficantes, o por lo menos aparentar hacerlo, entonces es poco probable que puedan cambiar los planes de las personas. En palabras de una persona entrevistada, el impacto, si hubiera, probablemente sería insignificante dada la escala de movimiento: “Si observas el flujo migratorio del año pasado, nada ha cambiado. La cantidad [de solicitudes que las SMO puede procesar] es tan baja, que no va a influir en la toma de decisiones de las personas.”¹⁸⁶ Por lo tanto, al evaluar si están logrando o no su objetivo de brindar acceso a vías seguras y regulares a la población migrante en la región, la respuesta es claramente sí, a una parte. Pero las cifras son demasiado pequeñas para afectar los movimientos en general y sería necesario abrir otras vías para lograr avances trascendentales.

6.3 Preocupaciones sobre la sostenibilidad

Además, las políticas migratorias deben ser sostenidas y sostenibles para tener un impacto significativo. Sin embargo, las políticas migratorias suelen estar muy politizadas y se es consciente de que la voluntad política probablemente tendrá un impacto en la durabilidad del sistema. Aunque las SMO representan colaboraciones importantes, tanto dentro del gobierno de los EE.UU. como con los países anfitriones y otros países donantes, están claramente lideradas por la actual administración de ese país. En este contexto, se percibió claramente que la migración está muy politizada en EE.UU. y que es probable que la iniciativa se interrumpa en caso de que el Partido Republicano gane en 2024: “A los republicanos no les gustan las SMO, que funcionan bajo una Orden Ejecutiva. Si yo fuera un gobierno en la región, no querría apoyar demasiado un programa que no se sabe si seguirá vigente el año que viene.”¹⁸⁷ De hecho, ya existe una controversia en la Cámara de Representantes de los EE.UU. sobre la financiación de las SMO. Los republicanos han intentado eliminar su financiación en el proyecto de ley de asignaciones, mientras que los demócratas piden 300 millones de dólares.¹⁸⁸ Las personas entrevistadas estaban muy conscientes de esta realidad.

También se reconoce que las políticas internas de los países que albergan las SMO son cruciales para su funcionamiento continuo. Por ejemplo, el gobierno de Guatemala recientemente cambió su postura y permitió el acceso a las SMO a ciudadanos nicaragüenses, hondureños y salvadoreños. Como dijo una persona entrevistada en Costa Rica: “Las SMO son enteramente acuerdos políticos entre países, por lo que su impacto está directamente relacionado con la política internacional”.¹⁸⁹ Otra persona entrevistada por su parte habló de los peligros del lenguaje en torno a la “crisis” en relación con la migración, que estaba llevando a respuestas cada vez más represivas: “Nuestro

¹⁸² Mixed Migration Centre, “Access to information before and during the journey among refugees and migrants in Costa Rica,” diciembre 2022, <https://reliefweb.int/report/costa-rica/4mi-infographic-access-information-and-during-journey-among-refugees-and-migrants-costa-rica>

¹⁸³ República de Panamá, “Tránsito Irregular por el Darién: 2023,” https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/MOVIMIENTO_MIGRATORIO.pdf

¹⁸⁴ República de Panamá, “Tránsito Irregular por el Darién: 2024,” https://www.migracion.gob.pa/wp-content/uploads/MOVIMIENTO_MIGRATORIO.pdf

¹⁸⁵ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

¹⁸⁶ Entrevista a informante clave, Colombia, mayo 2024

¹⁸⁷ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁸⁸ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁸⁹ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

mayor desafío es el hecho de que nuestro gobierno ha declarado una crisis migratoria en la región, lo que ha incrementado un discurso xenófobo hacia los migrantes".¹⁹⁰

Todo esto indica incertidumbre. Además, no queda claro qué sucederá con las personas en el sistema si el plan se detiene repentinamente, al igual que existen preocupaciones de que las personas aceptadas para el reasentamiento, que aún no se han trasladado, podrían quedar varadas. También existía la consciencia de que, si el programa se cierra repentinamente, en lugar de crear previsibilidad, hará lo contrario y, como dijo una persona, "eso probablemente fomentará más movimiento irregular, no menos".¹⁹¹ Y, como se mencionó anteriormente, cerrar las Oficinas dañaría significativamente el argumento de que los Estados más ricos están comprometidos con "compartir la responsabilidad" de manera significativa. Si bien las agencias están planificando esto en el futuro, como dijo un implementador, "estamos analizando cómo se gestionan los canales de reasentamiento... así que no nos quedamos sentados esperando lo mejor",¹⁹² enfatizando la fragilidad inherente de las SMO.

6.4 ¿Protegiendo a las personas más necesitadas de apoyo?

Al examinar el papel de las SMO en el marco más amplio de la gestión de la migración mixta, también es importante analizar el papel del principal servicio que prestan actualmente -el reasentamiento de personas refugiadas- en el contexto del panorama de políticas mundiales. El reasentamiento a menudo se ha visto como una válvula de seguridad para "las personas más vulnerables", "una solución que salva vidas para las personas refugiadas más vulnerables del mundo".¹⁹³ Si bien reconocemos que esto también funciona de manera imperfecta en otros contextos, es importante evaluar si el reasentamiento está desempeñando ese papel a través de las SMO.

En primer lugar, cabe señalar que, si bien el número de plazas de reasentamiento disponibles para la región ha aumentado, no ha sido así a nivel mundial. Por lo tanto, un mayor número de reasentamientos en LAC significa un menor número de reasentamientos para población de otras regiones que también tienen necesidades sustanciales. Y dentro de LAC, como se señaló anteriormente, existía la preocupación de que los criterios de elegibilidad excluyeran a algunas de las personas que más necesitan apoyo, lo que socava su capacidad para desempeñar ese papel. Una forma en que EE.UU. ha acelerado el reasentamiento es creando perfiles de migrantes elegibles. Sin embargo, esto puede desincentivar aún más la elección de casos que no se ajustan a estos criterios. Como manifestó una persona que trabaja para una organización de la sociedad civil en los EE.UU., "no se basan particularmente en la equidad".¹⁹⁴ Otras personas entrevistadas expresaron su preocupación por el hecho de que las SMO han restado valor al trámite de solicitudes de asilo en la región, incluidos los de quienes llevan años esperando una decisión sobre su caso de asilo o reasentamiento. Además, se manifestó preocupación por el hecho de que ya hay muchas más solicitudes en el sistema de las que se pueden procesar en el AF. Si bien se está poniendo en marcha un plan de priorización, los mecanismos que se están utilizando para ello no son claros. Esto a su vez limita la capacidad de la sociedad civil de hacer recomendaciones para refinar esas prioridades o sugerir casos particulares que podrían ser considerados.

En segundo lugar, es importante recordar que el número de personas a las que se ofrece apoyo a través de las SMO es una pequeña minoría de las personas que lo necesitan en los países en los que se encuentran las Oficinas. Por ejemplo, se ha informado que 109.303 personas se habían registrado para la SMO en Colombia hasta abril de 2024, lo que se compara con la población de 2,86 millones de personas venezolanas solamente en Colombia. Por lo tanto, es crucial que la iniciativa de SMO sea complementada por esfuerzos para apoyar a las personas que permanecen en los países de las SMO. De hecho, esto está previsto, no directamente a través de las SMO, sino a través del marco más amplio de la Declaración de LA, parte del cual aborda el fortalecimiento de los sistemas nacionales y el apoyo a las iniciativas de integración que, en muchos casos, ya han sido muy bien recibidas.

Sin embargo, se manifestó preocupación por el hecho de que no se está haciendo lo suficiente para promover esos objetivos, en particular en vista de una tendencia a restringir el acceso al estatus migratorio regular en toda la región en los últimos años. Varios interlocutores en Colombia, por ejemplo, señalaron que, si bien los programas de USAID

¹⁹⁰ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

¹⁹¹ Entrevista a informante clave, Bruselas, junio 2024

¹⁹² Entrevista a informante clave, Panamá, mayo 2024

¹⁹³ ACNUR, Refugee Resettlement Factsheet, octubre 2023, <https://www.unhcr.org/us/sites/en-us/files/legacy-pdf/639929dd4.pdf>

¹⁹⁴ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

eran útiles para apoyar la integración venezolana, se percibía que los recursos disponibles para esos programas estaban disminuyendo a medida que se destinaban recursos a las crisis en Ucrania y Gaza.

Costa Rica ofrece un ejemplo interesante, en el que se observó el endurecimiento de las políticas del gobierno costarricense. Como explicó una persona entrevistada que brinda asistencia jurídica a migrantes en Costa Rica:

“Muchas personas migrantes optarían por quedarse en el país si pudieran regularizar su estancia mediante algún tipo de estatus legal que les permitiera trabajar y acceder a servicios, sobre todo en el caso de un país como Costa Rica, que tradicionalmente ha atraído a un número importante de trabajadores migrantes. Pero desde 2022, las cosas se han complicado aquí. Hay una enorme acumulación de casos y los migrantes ahora no pueden solicitar permisos de trabajo de forma inmediata porque están sujetos a una solicitud de un empleador... Esto está reduciendo drásticamente la posibilidad de que los migrantes se queden aquí.”¹⁹⁵

En mayo de 2024, Costa Rica anunció un nuevo apoyo para abordar estas preocupaciones a través del Marco de la Declaración de LA y en junio reformó la ley nacional de refugiados para abordar algunas de estas preocupaciones, pero aún no se ha sentido ni evaluado el impacto. Mientras tanto, siguen existiendo dudas sobre la eficacia de estos esfuerzos y la priorización.

6.5 Las SMO junto a una mayor seguridad y contención fronteriza

Otro motivo de preocupación en relación con las SMO en un contexto regional es su yuxtaposición con las medidas de control y aplicación de la ley en las fronteras puestas en marcha por el gobierno de EE.UU., medidas que, según los expertos, en realidad aumentan el tráfico de migrantes. Como ha descrito el *Migration Policy Institute*, “Conforme los Estados aplican amplios controles fronterizos y una amplia variedad de medidas de disuasión, como visados y sanciones a los transportistas, para impedir la migración ilegal, indirectamente empujan a los migrantes no autorizados a manos de traficantes y tratantes que prometen evadir estos controles”.¹⁹⁶

Una persona entrevistada, por ejemplo, habló sobre el hecho de que Guatemala está recibiendo ayuda significativa de los EE.UU. en materia de seguridad fronteriza al tiempo que recibe apoyo para las SMO.¹⁹⁷ De manera similar, las SMO de Colombia y Ecuador ofrecen principalmente movilidad segura a venezolanos, mientras que los ciudadanos de ambos países que acogen las SMO cruzan el peligroso Tapón del Darién. Sin embargo, la cantidad de personas que cruzan el Darién está directamente relacionada con la imposición de requisitos de visa por parte de países más al norte, como México, Costa Rica y Belice, que impusieron requisitos de visa a personas venezolanas en 2022, aparentemente en respuesta a la presión de EE.UU.¹⁹⁸

6.6 ¿Qué significan las SMO para el derecho a solicitar asilo en la frontera sur de EE.UU.?

Muchas de las personas entrevistadas, especialmente quienes están involucradas con el sistema de asilo en los EE.UU., también estaban preocupadas por la posibilidad de que las SMO aceleren la tendencia continua de limitar el acceso al asilo en este país mediante políticas de externalización que tienen como objetivo mantener a las personas migrantes y refugiadas alejadas de la frontera sur. De hecho, antes de la apertura de las Oficinas, existía la preocupación de que cerraran por completo el acceso a la frontera, una preocupación que debe analizarse en el contexto de un deterioro continuo del acceso al asilo en los EE.UU. durante varios años. Como explicó una persona entrevistada: “Hemos visto que los sistemas nacionales de asilo en la región se han deteriorado últimamente. Por lo tanto, la visión política de que las SMO son la estrella emergente en realidad está poniendo en peligro las buenas instituciones de asilo.”¹⁹⁹ En palabras de un informante clave: “Al principio nos preocupaba que pudiera utilizarse como excusa para impedir que la gente solicitara asilo en la frontera estadounidense. Nos relajamos cuando vimos

¹⁹⁵ Entrevista a informante clave, Costa Rica, junio 2024

¹⁹⁶ Randall Hansen and Demetrios G Papademetriou, “Securing Borders: The Intended, Unintended and Perverse Consequences,” Migration Policy Institute, 2014, <https://www.migrationpolicy.org/research/securing-borders-intended-unintended-and-perverse-consequences#:~:text=As%20states%20implement%20extensive%20border,promise%20to%20evade%20these%20controls>.

¹⁹⁷ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

¹⁹⁸ Human Rights First, “Mexico/Central America: New Visa Restrictions Harm Venezuelans,” 5 de julio de 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/07/05/mexico/central-america-new-visa-restrictions-harm-venezuelans>

¹⁹⁹ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

cómo funcionaba, pero siempre existe el peligro de que se introduzca un elemento de contención.”²⁰⁰ Esta preocupación también fue expresada por los propios migrantes. Por ejemplo, una refugiada colombiana en Ecuador, al ser entrevistada, preguntó si aún tendría la opción de solicitar una cita para asilo en los EE.UU. a través de CBP One si presentaba su solicitud ante la SMO.²⁰¹

En resumen, si bien el papel de las Oficinas se consideró en general positivo, se expresó preocupación por el hecho de que se estaban viendo socavadas por respuestas orientadas al control y la seguridad, o peor aún, que se las estaba utilizando como encubrimiento político para medidas restrictivas.²⁰² De hecho, el pilar sobre el aumento de la movilidad segura en la Declaración de LA, que es el marco para la adopción de las Oficinas, está emparejado con un pilar sobre el “fortalecimiento de la aplicación humanitaria de la ley”. Como dijo una persona entrevistada: “Las SMO tienen aspectos positivos importantes, pero el problema es que están vinculadas a políticas de cierre de fronteras; el gobierno de EE.UU. está vinculando estas cosas, y eso se percibe como muy malo”.²⁰³

Además, en la proclamación presidencial del 4 de junio de 2024 que anuncia nuevas restricciones de acceso al asilo en los EE.UU., las SMO se enumeran específicamente como parte de los esfuerzos para crear vías seguras citadas en la explicación de por qué son necesarias las medidas fronterizas restrictivas.²⁰⁴ Como dijo otra persona entrevistada: “Tener un mecanismo en varios países donde se pueda realizar el procesamiento dentro del país y tener acceso a la seguridad sin cruzar la región es un concepto realmente bueno. Pero si se trata de un intercambio por acceso al territorio, entonces no es una solución.”²⁰⁵ Por lo tanto, aunque ampliar el reasentamiento es positivo, no es un sustituto del cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales de EE.UU. de proteger a las personas refugiadas que llegan a sus fronteras.

7. La potencial relevancia de las SMO para otros contextos a nivel mundial

Las SMO son parte de un marco regional para responder a la migración en LAC, un marco diseñado tanto para promover vías regulares como para fortalecer la aplicación de la ley contra quienes no tienen una base legal para quedarse.²⁰⁶ Su intención es ofrecer alternativas regulares al uso de traficantes y aliviar la presión en las fronteras donde llegan grandes cantidades de migrantes. En otras palabras, responden a un imperativo tanto humanitario como práctico: ofrecer protección y llenar las lagunas del mercado laboral nacional, al tiempo que se aborda la inquietud de la población de acogida sobre los niveles y la percepción de desorden en los procesos migratorios. Por lo tanto, los resultados indican logros significativos de las SMO, pero también un cierto grado de inquietud en torno a algunos de los desafíos operativos y la dinámica estructural que las sustentan.

Aunque hasta ahora se han desarrollado únicamente en el contexto latinoamericano y caribeño, muchas de las circunstancias que impulsan la política migratoria estadounidense también se aplican a Europa, lo que plantea dudas sobre si una iniciativa similar podría ser útil en ese contexto. De hecho, parece que ya se está considerando la posibilidad de reproducir las SMO en Europa. Según el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, es muy probable que los gobiernos y la Comisión de la UE “exploren propuestas para la tramitación remota de solicitudes de asilo” siguiendo el modelo de las SMO. “Un equivalente europeo (quizás ‘Centros de Tránsito Migratorio de la UE’) en lugares estratégicos a lo largo de las rutas migratorias clave, sería una medida de acompañamiento significativa a las reformas del Pacto: apoyaría los esfuerzos para reducir la migración irregular por mar; proporcionaría canales regulares seguros para quienes necesitan protección internacional; y en ciertos casos

²⁰⁰ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

²⁰¹ Entrevista con una mujer colombiana, Ecuador, junio 2024

²⁰² Kristie de Pena, Gil Guerra, “Managing mixed migration in the 21st century through the Safe Mobility Offices initiative,” September 20, 2023, <https://www.niskanencenter.org/managing-mixed-migration-in-the-21st-century-through-the-safe-mobility-offices-initiative/>

²⁰³ Entrevista a informante clave, EE.UU., junio 2024

²⁰⁴ The White House, “A Proclamation on Securing the Border,” 4 June 2024 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/06/04/a-proclamation-on-securing-the-border/>

²⁰⁵ Entrevista a informante clave, Panamá, junio 2024

²⁰⁶ US Department of Homeland Security, “Fact Sheet: U.S. Government Announces Sweeping New Actions to Manage Regional Migration,” 27 de abril de 2023, <https://www.dhs.gov/news/2023/04/27/fact-sheet-us-government-announces-sweeping-new-actions-manage-regional-migration>

ayudaría a unir a migrantes calificados con empleadores dispuestos a patrocinar su viaje a Europa.”²⁰⁷ Sin embargo, hay una cantidad de facetas clave de las SMO que sería importante considerar en caso de dicha replicación.

En primer lugar, y como aspecto positivo, las SMO representan una clara demostración de que, con suficientes recursos y voluntad política, **es posible crear un sistema de reasentamiento rápido y accesible en regiones que acogen a la mayoría de las personas refugiadas y migrantes del mundo**, al igual que es posible trasladar a las personas refugiadas a lugares seguros en cantidades relativamente grandes. Además, al hacerlo, han creado un ejemplo concreto y visible de compartir responsabilidades en un contexto mundial de migración forzada, similar a la respuesta expansiva a refugiados ucranianos. En un contexto en el que muchos de los gobiernos más ricos eluden cada vez más su responsabilidad de facilitar el acceso a su territorio a las poblaciones vulnerables, las SMO brindan una demostración importante de lo que es posible cuando se toman medidas contundentes. Por lo tanto, y a pesar de todas las críticas anteriores, hay elementos claros de las SMO sobre los que otros países pueden aprender.

En segundo lugar, sin embargo, **si bien las cifras de reasentamiento han mejorado de manera admirable, las Oficinas han tenido un impacto limitado en los patrones migratorios generales**. Esto se debe en gran medida al número limitado de personas migrantes que tienen derecho a acceder a ellas y a las limitadas vías de migración disponibles para quienes sí tienen acceso. Como se indicó anteriormente, las SMO han funcionado mejor en el área de reasentamiento, en el que la vía y el proceso para acceder están mejor establecidos y son más claros. Para que la versión de las SMO que existe en las Américas sea más eficaz, sería necesario hacer mayores esfuerzos para desarrollar las vías distintas al reasentamiento.

Lo mismo aplicaría en el contexto europeo, donde el éxito de una iniciativa de este tipo dependería de su capacidad para facilitar el acceso a vías regulares. Sin embargo, en la actualidad, las cifras de reasentamiento de personas refugiadas en Europa son significativamente inferiores a las de los EE.UU., en términos relativos, y habría que ofrecer otras vías más coincidentes. En definitiva, la necesidad de múltiples vías de migración refleja la esencia de las SMO, dada la diversidad de las personas en tránsito. En palabras de un actor de la sociedad civil, “hay aspectos clave que tienen potencial: lo ideal sería crear un sistema de múltiples vías y múltiples países que pueda conectar a las personas de una manera relativamente sencilla y vinculada a múltiples oportunidades de buscar vías de protección y de no protección. Una herramienta dentro de un conjunto más amplio de herramientas para gestionar mejor la migración. Ningún enfoque individual será jamás una solución milagrosa”.²⁰⁸ En este contexto, una iniciativa europea no sólo tendría que considerar la posibilidad de aumentar las cuotas de reasentamiento, sino también ofrecer acceso a las vías de trabajo existentes y, tal vez, abrir otras nuevas. Si bien en Europa se reconoce ampliamente la necesidad de contar con más y mejores vías de migración laboral regular,²⁰⁹ es probable que la eficacia y la voluntad de participar en ese proceso dependan de las percepciones del país receptor sobre la necesidad de la migración.

En tercer lugar, se requieren negociaciones políticas cuidadosamente gestionadas con las partes clave interesadas. Las Oficinas han creado un marco positivo para la colaboración entre los actores clave, incluso entre los EE.UU. y los Estados que albergan las Oficinas, y entre el ACNUR, la OIM y el gobierno de los EE.UU.. El modelo también está involucrando a otros países, incluidos Canadá y España, aunque a niveles relativamente bajos hasta la fecha. Aunque aún no se ha desarrollado plenamente, esta colaboración muestra las posibilidades de crear eficiencia en el procesamiento y ampliar las opciones para compartir recursos. Sin embargo, hay una serie de elementos que son clave.

Por un lado, la definición clara de los papeles ha sido importante y eficaz. Las SMO han funcionado como un importante modelo de asociación, aunque lideradas por el gobierno de los EE.UU., pero trabajando en estrecha colaboración con los países de acogida y con el ACNUR y la OIM prestando servicios en conjunto. Cada parte tiene sus propias funciones claramente definidas. Por ejemplo, los países receptores toman las decisiones finales sobre las admisiones, aunque con aportes basados en los criterios negociados con los países de acogida. Esto es algo que debería tenerse en cuenta si se quisiera reproducir el enfoque en otros lugares. Serían necesarias asociaciones, pero el éxito de la iniciativa probablemente dependerá de la construcción cuidadosa de marcos para su colaboración. Por supuesto, esto tiene una salvedad; como se señaló anteriormente, en la medida en que las SMO funcionan en gran parte a discreción de los Estados individuales, esto crea una fragilidad inherente en dado que dependen de la voluntad política.

²⁰⁷ Breaking Taboos: EU asylum and migration policy since 2020. International Centre for Migration Policy Development, 5 de junio de 2024 <https://www.icmpd.org/blog/2024/breaking-taboos-eu-asylum-and-migration-policy-since-2020>

²⁰⁸ Entrevista a informante clave, EE.UU., mayo 2024

²⁰⁹ Entrevista a informante clave, Representante del gobierno europeo, junio 2024

Sumado a esto, también es importante seleccionar a los socios con los que se va a colaborar. Por ejemplo, cuando Grecia e Italia sugirieron que podrían estar dispuestas a comprometerse a acoger a personas a través de las SMO de LAC, hubo una oposición contundente. Algunos argumentaron que esto era inadecuado en vista de los problemas actuales de los países en materia de recepción de personas refugiadas y migrantes.²¹⁰ Por lo tanto, es necesario seleccionar y estructurar las colaboraciones para definir cualquier nueva iniciativa.

Además, las SMO han trabajado en LAC porque EE.UU. ha mantenido relaciones sólidas con los países en las que operan, lo que les ha permitido sortear los problemas iniciales. Además, están enmarcados dentro de la Declaración de LA, lo que fue negociado con la región en su totalidad, reconociendo, aunque de manera imperfecta, la necesidad de participar en múltiples puntos a lo largo de las rutas de las personas migrantes. Este marco permite que las SMO sean complementadas por otras medidas, como reforzar los sistemas de recepción e integración en los países donde se ubican las Oficinas y donde se asienta el mayor número de personas migrantes y refugiadas. Un marco regional similar sería útil en los países de donde proviene el mayor número de migrantes a Europa y podría conducir a pensar acerca de enfoques sobre "toda la ruta" que tienen resonancia con las travesías emprendidas por muchas personas migrantes.

Al mismo tiempo, la negociación con estos países ha configurado a las SMO de formas particulares, incluso en lo que respecta a la creación de criterios de elegibilidad para evitar que las Oficinas se conviertan en factores de atracción. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en ocasiones los criterios establecidos para abordar esta preocupación han socavado la capacidad de la iniciativa para apoyar a las personas más necesitadas. Por lo tanto, es probable que en cualquier solicitud futura resulte polémico encontrar un equilibrio entre las necesidades, los deseos de los países de acogida y el objetivo de llegar a una amplia población para garantizar la eficacia y alcanzar el objetivo político más amplio. Y en muchos aspectos, esto se reduce a la idea de que las Oficinas son un auténtico símbolo de la voluntad de los Estados más ricos, no sólo de dar dinero a los países que acogen a la mayoría de los desplazados del mundo, sino también de acoger a personas en sus países. En otras palabras, de una colaboración real. Como dijo una persona entrevistada, "No es un buen momento para buscar algo que parece servir únicamente a tus propios intereses. Tiene que basarse en una cooperación genuina y significativa."²¹¹

En relación con esto, la ubicación es vital, pero no está exenta de desafíos. La ubicación de las Oficinas tiene un impacto sobre el tipo de población que puede acceder a ellas, pero también en la seguridad de los solicitantes mientras esperan. En este sentido, es fundamental comprender en qué parte de su viaje es probable que los migrantes se queden varados. Por ejemplo y, como fue rápidamente señalado por las personas entrevistadas, sería poco práctico e incluso peligroso ubicar una Oficina en Libia debido a la continua inseguridad en el país, aunque sería útil puesto que podría abordar una población significativa que se encuentra "atrapada". Dicho esto, el Mecanismo de Tránsito de Emergencia²¹² existente que evacúa y reubica a las personas refugiadas y solicitantes de asilo consideradas en "riesgo elevado" en Libia es, en algunos aspectos, junto con el mecanismo para vías regulares ofrecido por el gobierno de Italia, una variante de la iniciativa de las SMO. Sin embargo, en última instancia, llegar a acuerdos con las autoridades de Libia (tanto las autoridades reconocidas oficialmente como las de facto) –algo que los países europeos no han eludido anteriormente– crearía preocupaciones sobre el historial profundamente problemático de derechos humanos del país.

Finalmente, la sociedad civil tiene un papel importante que desempeñar tanto en promover como en criticar cualquier iniciativa en el futuro, así como en apoyar la identificación de los casos apropiados. En la iniciativa SMO, sólo unos pocos se han involucrado, mientras que otros se han sentido frustrados. Es probable que en cualquier nueva solicitud surjan nuevamente preguntas sobre cómo gestionar y maximizar las relaciones con la sociedad civil.

En cuarto lugar, la protección del asilo es fundamental. El derecho al asilo territorial está consagrado en el derecho internacional. Las SMO no están diseñadas para el procesamiento externo de solicitudes de asilo, como ha propuesto la UE en diversos contextos, sino para la tramitación de otros estatus regulares, principalmente el reasentamiento,

²¹⁰ Entrevista a informante clave, Bruselas, junio 2024

²¹¹ Entrevista a informante clave, Bruselas, junio 2024

²¹² ACNUR, Emergency Transit Mechanisms. <https://www.unhcr.org/uk/unhcr-s-emergency-transit-mechanism-centre-rwanda#:~:text=risks%20and%20exploitation,-.Through%20the%20ETM%2C%20refugees%20and%20asylum%2Dseekers%20at%20heightened%20risk.to%20secure%20long%2Dterm%20solutions>

que se produce dentro de un marco jurídico específico, independientemente de las preocupaciones sobre su impacto en el sistema de asilo.

Si bien las SMO y cualquier iniciativa paralela que pueda desarrollarse pueden ofrecer vías útiles desde las regiones más necesitadas, de ninguna manera pueden –ni deben– considerarse como un reemplazo para mantener sistemas de asilo adecuados a nivel nacional o para cumplir con las obligaciones legales internacionales hacia aquellos que necesitan protección. El sistema de asilo en EE.UU. está claramente delimitado por leyes, tanto internacionales como nacionales, que incluyen importantes protecciones procesales y crean una obligación de aceptar a aquellas personas que cumplen los criterios, indistintamente del número de llegadas (aunque esto se está viendo socavado en el contexto de los recientes cambios de políticas). El sistema de reasentamiento, aunque vital, es discrecional, contiene menos protección procesal para los solicitantes y permite que el número de personas aceptadas sea determinado por la generosidad del país receptor, en lugar de las necesidades de las personas solicitantes. En este contexto y, por muy loable que sea el sistema de reasentamiento, de ninguna manera es un reemplazo para el asilo. Por lo tanto, es crucial que las SMO sean, como se declaró, parte de una estrategia más amplia bajo la Declaración de LA que busca apoyar a los sistemas nacionales de asilo (entre otras prioridades). También deben ir acompañadas de un compromiso de mantener la accesibilidad del sistema de asilo de los EE.UU.. De la misma manera, cualquier Oficina futura debe ir acompañada de un compromiso firme y tangible de reforzar los sistemas de asilo, incluso a través de los desafíos que enfrentan los países que acogen a quienes no pueden regresar a su país. Por lo tanto, no deben utilizarse como excusa para cerrar el asilo, que en última instancia tiene garantías procesales más sólidas y acepta a más personas.

El hecho de que a veces se haga referencia a las SMO como modelo para “propuestas de tramitación remota de solicitudes de asilo” es preocupante. Las SMO no ofrecen tramitación remota de solicitudes de asilo, ni están pensadas para ello. Esto indica un malentendido fundamental sobre su propósito: fueron diseñadas para ofrecer vías alternativas a otros países, no para realizar tramitación externa de solicitudes de asilo. La reciente aprobación del Pacto de la UE sobre Migración y Asilo en diciembre de 2023, que es un conjunto de normas que regulan la forma en que los Estados responden a las personas que llegan a Europa, es motivo de preocupación sobre la integridad del sistema de asilo. Diseñado para acelerar el proceso de asilo y acelerar el retorno de las personas migrantes en situación irregular a sus países de origen, también, en teoría requiere que los Estados miembros de la UE “compartan la responsabilidad” por los solicitantes de asilo y alivien parte de la presión de los Estados de “primera línea”, al igual que ofrece una expansión de las vías regulares. En la práctica, sin embargo, la sociedad civil ha expresado fuertes reservas sobre el nuevo pacto, incluidas preocupaciones sobre la criminalización aún mayor de quienes buscan asilo; sigue viendo la migración a través de una óptica securitizada; amplía y pone fuerte énfasis en la detención; y permite “medidas de emergencia”.²¹³ Al igual que en el contexto estadounidense, es necesario tener cuidado para garantizar que tales iniciativas no proporcionen un encubrimiento político para socavar las protecciones legales del derecho al asilo territorial.

Por último, deberían utilizar la tecnología con criterio. El uso de la tecnología en esta iniciativa fue elogiado por su considerable éxito y criticado por algunos de los desafíos que se han planteado previamente. En el caso de los elogios, como dijo un activista, “La idea de que las personas puedan derivarse a sí mismas para el reasentamiento, sin tener que pasar por un guardián, es innovadora.”²¹⁴ Además, la tecnología ha permitido eficiencias en el procesamiento, y la inversión ha sido loable. Sin embargo, el sistema en línea puede desfavorecer a las personas más necesitadas, a las analfabetas, a las que no hablan los idiomas utilizados en la aplicación o no tienen acceso a la tecnología ni a una conexión estable a Internet. Por lo tanto, es necesario considerar el sistema desde la perspectiva del usuario y equilibrar las ventajas y desventajas de las soluciones tecnológicas.

En conclusión, la posible reproducción de elementos de las SMO requeriría una conversación profundamente política, pero de gran importancia para quienes buscan utilizar la migración como una estrategia clave para afrontar sus circunstancias. Para que sean eficaces, deberán ofrecer un acceso real a una variedad de vías para la migración regular, colaborar eficazmente con los Estados en los que operan y, fundamentalmente, no pueden utilizarse como cortina de humo para una mayor externalización de la política migratoria.

²¹³ HIAS, ‘EU Adopts Migration Pact Curbing the Right to Asylum.’ abril 2024, <https://hias.org/statements/eu-adopts-migration-pact-curbing-right-asylum/>

²¹⁴ Entrevista a informante clave, Bruselas, junio 2024

8. Conclusión

Las respuestas a la “migración mixta” siguen siendo un desafío importante. Hasta la fecha, muchas de ellas han sido guiadas principalmente por un enfoque diseñado para beneficiar a los países ricos que quieren impedir que la gente llegue a sus fronteras, en lugar de proteger a las personas en movimiento.²¹⁵ Mientras tanto, la falta de soluciones en los países y regiones que acogen a las personas refugiadas, una amplia gama de razones persistentes por las cuales las personas abandonan sus países de origen y una fuerte demanda de mano de obra migrante (irregular) en muchos países de destino, siguen impulsando a las personas a realizar viajes migratorios irregulares, continuos y a menudo peligrosos, causando enormes daños y a la vez enormes ganancias para los traficantes.

Las SMO se han involucrado directamente en este desafío y han puesto de relieve una cuestión que requiere pensamiento creativo. Han provocado un debate originado en algo tangible al tomar medidas audaces y significativas. En concreto, han dado pasos importantes para hacer que el reasentamiento sea más accesible y rápido, lo que no es poca cosa en un contexto mundial en el que las cifras de reasentamiento son inciertas, en el mejor de los casos.

Sin embargo, y como admiten rápidamente todas las personas entrevistadas que participan en la puesta en marcha de las nuevas Oficinas, para alcanzar su potencial hay mucho trabajo por hacer, parte del cual es operativo y parte del cual es más estructural. La investigación destaca una serie de áreas clave que fortalecerían las Oficinas en el futuro:

- En primer lugar y, a pesar de sus defectos, las Oficinas ofrecen una nueva vía de protección en un entorno en el que este tipo de cosas son poco frecuentes. Como dijo un activista: “Tenemos que luchar por ellas con nuestras vidas. Políticamente, no vamos a conseguir nada mejor.”²¹⁶ Sin embargo, para que las Oficinas tengan un impacto significativo en la creación de un entorno para un movimiento más seguro, es necesario ampliar los criterios de elegibilidad y abordar los desafíos de accesibilidad para hacerlas más fáciles de usar y garantizar un mayor acceso. Además, la falta de vías para migrar regularmente que no impliquen reasentamiento, y en particular para la migración laboral, siguen siendo obstáculos importantes. Es necesario ampliar este ámbito más allá del suministro de información para ofrecer acceso a vías más diversas a través de las SMO.
- Al mismo tiempo, es importante reconocer que las SMO por sí solas tienen un impacto limitado en la dinámica de la migración mixta en la región por varias razones, entre ellas el pequeño número de personas a las que las Oficinas pueden ayudar en comparación con el número total de personas en movimiento. Por lo tanto, en la medida en que son parte de un sistema más amplio bajo la Declaración de LA, es necesario dejar claro que las Oficinas no son un sustituto ni del asilo en los países en los que operan, ni de los sistemas territoriales en los principales países de destino, los cuales deben mantenerse como un compromiso central junto con las SMO. Además, es necesario reforzarlas sustancialmente mediante el apoyo a la integración en los países que acogen a la mayoría de las personas que necesitan protección. Esta es una contribución importante para una respuesta realmente sólida a la migración mixta y estas otras medidas merecen la debida consideración y atención.
- Aunado a esto, la sociedad civil desempeña un rol importante en apoyar las SMO a través de compartir información, identificar casos viables y ofrecer apoyo a las personas en el sistema. Pero no es posible maximizar esta contribución ni generar confianza en el proceso por parte de la población del país receptor sin mucha más transparencia.
- Las SMO son un ejemplo audaz, único e inspirador de cómo compartir responsabilidades. Sin embargo, su objetivo de lograr que la migración sea más ordenada y segura se ve constantemente socavado por otras políticas estadounidenses, como la presión sobre los Estados vecinos para que impongan visas o mejoren la aplicación de las leyes, lo que solo obliga a más migrantes a vivir en situaciones peligrosas e irregulares. Por supuesto, en cierto nivel esto no es sorprendente dadas las negociaciones a las que están sujetas estas políticas, pero es necesario hacer más para garantizar opciones dignas y seguras, y un compromiso genuino para asegurarse de que esto se cumpla en la práctica.

²¹⁵ L. Hovil y S. Jespersen, “Forced into Slavery: Eritreans Caught Between Refugee and Migration Policies.” *Journal of Modern Slavery*, Volume 8, Issue 1, 2023

²¹⁶ Entrevista a informante clave, en línea, junio 2024

- Por lo tanto y, en definitiva, las soluciones a largo plazo siguen siendo vitales. Por más difíciles que sean de lograr en un entorno en el que las cuestiones de migración mixta están tan cargadas políticamente, se necesitan estrategias a largo plazo para generar confianza y lograr resultados significativos.
- Por último, si bien en teoría podría haber opciones futuras para la replicabilidad de aspectos de las SMO en situaciones que presenten desafíos y necesidades similares, es probable que esto sea difícil en el clima político actual.

Como Filippo Grandi lo resumió en un discurso reciente:

“La iniciativa de las SMO, por ejemplo, constituye una impresionante hazaña en términos de colaboración entre el gobierno estadounidense, varios países de acogida claves, la OIM y el ACNUR, de cara a la creación de un mecanismo de ventanilla única para el reasentamiento y las vías migratorias en múltiples países en cuestión de meses. ¡Juntos hemos logrado demostrar que ese concepto es realizable! Sin embargo, para que alcance su pleno potencial, esta iniciativa debe ampliarse para que llegue a otras poblaciones que reúnan las condiciones y debe formar parte de un ecosistema integral de iniciativas bien coordinadas.

Permítanme añadir algo más: es fundamental que estas vías no se utilicen como alternativa para acceder al asilo en las fronteras (esto es algo que debemos evitar), sino que sean un elemento adicional importante que forme parte de un esfuerzo mayor para gestionar los movimientos de población de forma eficaz. Este es un problema que hemos planteado en repetidas ocasiones – no siempre con resultados positivos – al gobierno estadounidense.”²¹⁷

En un contexto de migración global en el que rara vez hay buenas noticias, las SMO ofrecen una idea de lo que podría ser posible si se reflexiona con valentía y cautela. Sin embargo, a partir de aquí, se necesita un mayor compromiso para aprovechar los éxitos de las Oficinas y abordar sus debilidades, emplear las lecciones aprendidas e implementar iniciativas similares que ofrezcan acceso a diversas vías regulares desde los países de origen y tránsito en otros contextos migratorios.

²¹⁷ Declaraciones del discurso de Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la Universidad de Georgetown, Washington D. C.
<https://www.unhcr.org/us/news/speeches-and-statements/remarks-filippo-grandi-united-nations-high-commissioner-refugees>



MMC es una red global dedicada a la recopilación de datos, investigación, análisis y desarrollo de políticas y programas sobre migración mixta, con centros regionales en África, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina, y un equipo global con sede en Copenhague, Ginebra y Bruselas.

MMC es una fuente líder de datos independientes y de alta calidad, investigación, análisis y experiencia. MMC tiene como objetivo fortalecer la comprensión de la migración mixta, impactar positivamente en las políticas migratorias globales y regionales, informar respuestas basadas en evidencia para la migración mixta de las personas en movimiento y estimular el pensamiento innovador en los debates públicos y de políticas sobre migración mixta. El enfoque general de MMC está en los derechos humanos y la protección para todas las personas en movimiento.

MMC es parte del Consejo Danés para Refugiados (DRC).

Para obtener más información, visite: mixedmigration.org y síganos en @Mixed_Migration

Expectation State ofrece un enfoque diferente al crecimiento inclusivo en los estados emergentes, en beneficio de la sociedad en su conjunto. Somos una organización que pertenece a nuestros empleados, formada por personas expertas en desarrollo, comprometidas y arraigadas en nuestros países, compartiendo la propiedad y los beneficios de un oficio que nos apasiona.

Con equipos en Jordania, Túnez, Ghana, Kenia, Zambia, Zimbabue y el Reino Unido, trabajamos con gobiernos, donantes, inversores, oficinas familiares, organizaciones benéficas, empresas emergentes, multinacionales y comunidades para generar un crecimiento cada vez más inclusivo en los mercados y las regiones donde trabajamos.

Para obtener más información, visite: expectationstate.com