



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CALP
NETWORK
ELECCIÓN Y DIGNIDAD FRENTE A LAS CRISIS

¿PUEDEN LOS PTM ALCANZAR A LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO?



Análisis de los programas de transferencias monetarias en contextos de movilidad humana en las Américas

Este estudio ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la CALP Network y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Foto de portada: 30 de marzo de 2021. Familias migrantes caminando hacia la frontera guatemalteca. Un centenar de personas se preparan para iniciar el viaje de 3.000 kilómetros a pie a través de Guatemala y México hasta llegar a Estados Unidos. Honduras, San Pedro. Sula, Departamento Cortés © Julian-Frank/WFP.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio fue comisionado por la CALP Network y desarrollado por Paula Gil Baizan de Something Meaningful Consulting.

Múltiples personas y organizaciones han contribuido en el diseño y desarrollo de este estudio. Agradecimientos particulares son extendidos a quienes participaron en el Comité Directivo: Sandra Patricia Arbaiza (World Vision Perú), Francisco Astudillo (Organización Internacional para las Migraciones), Katherine Fuentes, José Félix Rodríguez y Lucía Steinberg (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja), Roberto Martínez (Programa Mundial de Alimentos), Soraya Mesa (Save the Children), Jimena Peroni (CashCap/Norcap), y Galo Quizanga (HIAS).

Gracias también a todo el equipo de CALP por su apoyo: Holly Welcome Radice, José Jodar, Marta Fernández Coppel, Lynn Yoshikawa y Kate Hart.

ESTE ESTUDIO FUE APOYADO POR:



LISTA DE ABREVIACIONES

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALC	América Latina y el Caribe
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja
KYC	Conocer al cliente
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PTM	Programas de transferencia monetarias
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
OIM	Organización Internacional de Migración

CONTENIDOS

Agradecimientos	3
Lista de abreviaciones	4
Resumen Ejecutivo	7
Una nueva manera de entender la movilidad	7
Principales hallazgos	7
Conclusiones	8
Introducción	10
Contexto	10
Objetivos del informe	11
Metodología	12
Limitaciones del estudio	12
Movilidad humana como marco de análisis	14
Desafíos que presenta la movilidad humana a la forma tradicional de brindar asistencia humanitaria	21
Estudios de Casos	25
Estudio de caso 1: Ideas para el uso de PTM como modalidad de asistencia para personas en movilidad humana desamparadas	26
Estudio de caso 2: Ecosistemas de pagos en las rutas migratorias	32
Estudio de caso 3: La falta de identificación como obstáculo para la implementación de PTM	39
Conclusiones	42
Bibliografía	44



La Cruz Roja se prepara para proveer asistencia humanitaria a migrantes que están listos para salir de Honduras, con su próximo destino Guatemala, como parte de la caravana de migrantes. © Johannes Chinchilla / IFRC. 2010.

RESUMEN EJECUTIVO

A nivel global, actualmente existen más personas desplazadas por conflicto, violencia y desastres naturales que nunca. Esta tendencia seguirá en aumento debido al deterioro acelerado de regiones altamente pobladas a consecuencia del cambio climático. Actualmente, brindar asistencia digna a las personas en movimiento es un imperativo para la mayoría de los miembros de CALP Network, y lo será también en el futuro.

Los programas de transferencias monetarias (PTM) con objetivos humanitarios se han utilizado de manera generalizada en América Latina y el Caribe (ALC) desde hace varios años. Esta modalidad de asistencia se reconoce como una forma digna y factible de cubrir las necesidades de las personas más vulnerables en ALC. Su uso ha crecido en la región, más concretamente en lo que se refiere al uso de transferencias multipropósito. Sin embargo, los PTM aún enfrentan importantes desafíos en cuanto a su aceptación cuando se explora su uso para responder a las personas en situación de movilidad incluyendo migrantes, refugiados y desplazados.

Las razones por las que aún existe reticencia a utilizar PTM en escenarios de alta movilidad humana son múltiples y complejas. Lo que está claro es que la fluidez de los patrones del movimiento humano, particularmente evidentes en ALC, desafían las estructuras tradicionales del sistema humanitario. El uso de transferencias monetarias pone de manifiesto estas incongruencias entre los sistemas y su uso en la práctica, lo que convierte a los PTM, una vez más, en tierra fértil para la innovación.

El presente estudio pretende sacar a la luz algunos de estos desafíos y oportunidades para poder inspirar a los actores humanitarios a que consideren buenas prácticas e ideas innovadoras sobre el uso de PTM para la asistencia de las personas en movilidad en ALC. Este estudio es un primer acercamiento y, mientras propone una variedad de rutas para la innovación, no abarca la totalidad de los temas a discutir ni la profundidad que estos ameritan.

UNA NUEVA MANERA DE ENTENDER LA MOVILIDAD

Una de las contribuciones más importantes de este estudio es un marco analítico que ayuda a entender la movilidad humana y posicionarla en un espectro donde la capacidad de moverse (motilidad) se identifica como un recurso que poseen las personas en distinta medida. Este marco nos ha permitido alejarnos de las categorizaciones rígidas que se suelen utilizar para etiquetar a las personas y que provienen del punto de vista de la agencia que provee los servicios, para así analizar la movilidad desde el punto de vista de la persona que se mueve.

Al aplicar este marco analítico, se entiende que el movimiento en sí mismo no genera vulnerabilidad. Más bien, la vulnerabilidad se genera cuando la motilidad se suma a otros detonadores como lo son la demografía, las motivaciones, las rutas, la fricción y la infraestructura de acogida. Este marco permite apreciar la vulnerabilidad de las personas en movimiento en un espectro de distintas intensidades que cambian con el tiempo. Este marco también permite contemplar la migración como algo positivo, lo que es de vital importancia para la lucha contra el cambio climático, y donde los PTM pueden y deben jugar un rol importante.

Hablar de movilidad permite pensar en ella como un capital que se distribuye diferencialmente. El movimiento seguro es un privilegio del cual algunas personas en ALC no disfrutan.

Finalmente, la motilidad forma vínculos con otros tipos de capital (económico, por ejemplo) con los cuales puede intercambiarse. Desde este punto de vista, la fungibilidad del dinero debe de hacer de los PTM el instrumento ideal para proveer asistencia.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Utilizar el concepto “migrante” para abarcar todos los tipos de vulnerabilidades humanitarias puede resultar práctico, pero no permite el diseño específico de intervenciones que utilizan transferencias monetarias.

Es importante considerar el perfil concreto de cada persona, sus preferencias y el capital de motilidad que poseen para diseñar intervenciones que sean verdaderamente transformativas.

La temporalidad de las necesidades de las personas en movimiento, no se alinea fácilmente con las estructuras de respuesta tradicionales del sector humanitario.

El sistema humanitario está acostumbrado a operar en situaciones en las que existen flujos de personas bien definidos geográfica y temporalmente. Es más complicado aplicar los sistemas de monitoreo utilizados tradicionalmente si las poblaciones están en constante movimiento o no se establecen en lugares en que las agencias humanitarias están acostumbradas a operar, como son los campamentos.

No todos los contextos de movilidad son propicios para el uso de PTM.

Es posible que las personas en movimiento, sobre todo aquellas que no lo hacen de manera regulada, no quieran arriesgarse a ser registradas para recibir transferencias monetarias, ya que esto podría alertar a las autoridades locales de su presencia irregular en el país. Esto no quiere decir que el uso de PTM para estas poblaciones sea inadecuado, simplemente que hay que poner mucho cuidado a la hora de determinar los requisitos a cumplir para evitar que estos excluyan a las personas más vulnerables.

Se necesita más creatividad para llevar a escala el uso de PTM para poblaciones en movimiento.

La situación irregular de muchos migrantes hace que el uso de PTM sea más complejo que otras maneras tradicionales de proveer asistencia. Este factor, aunado a la altísima movilidad de las poblaciones en tránsito, las restricciones gubernamentales para la provisión de PTM y a un sector financiero conservador, requiere que los actores humanitarios en ALC sean más creativos que en otros lugares del mundo.

El movimiento de personas tiene un componente político que afecta la capacidad de las agencias humanitarias de utilizar los PTM en todo su potencial.

Uno de los mayores obstáculos en la región son los marcos normativos. Esto provoca que el uso de PTM sea menos creativo de lo que podría ser respecto a las modalidades y las maneras en las que puede utilizarse el efectivo.

CONCLUSIONES

Estamos en el momento adecuado para que CALP y su red en ALC tomen un problema altamente complejo como lo es la movilidad humana y diseñen soluciones enfocadas en transformar el sistema para el beneficio de las personas más vulnerables.

En ALC la vulnerabilidad de las personas en movimiento está íntimamente ligada con la desigualdad. La capacidad de moverse de manera segura es un privilegio del que no gozan todas las personas. Esto es importante para CALP y su red porque la motilidad es un capital que puede generar, a su vez, capital económico y social. Tener una baja motilidad representa, entonces, una nueva forma de inequidad social que se exagera en situaciones de crisis.

Para incrementar el uso de PTM para asistir a personas en movimiento, es de suma importancia empezar por enfocarse en el individuo y alejarse del diseño de programas generalizados (transferencias multipropósito) para un tipo de población (migrantes). Para que los PTM realmente cubran las necesidades de las personas y no solo los requerimientos de los donantes o las agencias implementadoras es importante encontrar la manera de llegar a escala respetando y considerando la situación concreta en la que se encuentra cada persona.

También es importante entender que el éxito de la estrategia de asistencia para las personas en movimiento depende de la capacidad de los distintos actores para crear cambios sistémicos reales. Es importante actuar proactivamente para que los distintos sistemas financieros a lo largo de las rutas migratorias funcionen para las personas en movimiento. Se debe reconocer que el sector humanitario puede influir en la configuración del sistema financiero al solicitar de manera colectiva productos o servicios para nuevos segmentos, o incentivar el crecimiento de nuevos actores financieros al generar proyectos en común.

Las soluciones digitales pueden proporcionar una variedad de medios que faciliten el acceso de las personas a unos PTM de mejor calidad. Encontramos ejemplos alentadores en LAC, como el monitoreo usando herramientas digitales o soluciones innovadoras para la identificación. Al mismo tiempo, es importante reconocer que estas soluciones no eliminarán las barreras a las que se enfrenta la población con estatus legal limitado o nulo, para quienes ser visible ante los gobiernos de los países de tránsito o de residencia continúa siendo un riesgo.

¿PUEDEN LOS PTM ALCANZAR A LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO?



Abril 28, 2022. México. Persona que busca asilo camina hacia los Estados Unidos. ©ACNUR.

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado por conflicto, violencia, y desastres naturales seguirá siendo un factor clave en los patrones de migración interna e internacional en el futuro previsible.¹ A nivel global, hoy en día hay más personas desplazadas por conflicto y violencia que nunca.² Esta tendencia continuará en aumento debido al deterioro acelerado de regiones altamente pobladas a consecuencia del cambio climático. A día de hoy, brindar asistencia digna a las personas en movimiento es un imperativo para la mayoría de los miembros de CALP Network, y lo será también en el futuro.

CONTEXTO

En América Latina y el Caribe (ALC), la migración hacia el norte del continente sigue siendo una tendencia significativa. La migración mixta desde el triángulo norte de Centroamérica continúa siendo un desafío importante debido a su complejidad y dinamismo. La migración desde y a través de Centroamérica está impulsada por un conjunto complejo de factores que empuja a las personas a movilizarse hacia el norte en busca de recursos financieros y seguridad.³ Los factores que motivan el movimiento incluyen la inseguridad económica, la violencia, el crimen y los efectos del cambio climático. A finales de 2020, casi 900,000 personas de Honduras, Guatemala y El Salvador habían sido desplazadas forzosamente dentro de sus países y a lo largo de la región.⁴

Después de Siria, el desplazamiento de los venezolanos constituye el segundo movimiento humano más grande a nivel mundial.⁵ De los 4 millones de desplazados sin estatus formal de refugiados, aproximadamente el 73% busca refugio en la región de ALC. Colombia continúa siendo el país de destino por excelencia con más de 1,7 millones de venezolanos en su territorio. Este movimiento también ha afectado al Caribe, una región que antes se caracterizaba por la emigración, ahora espera recibir más de 220.000 personas provenientes de Venezuela.⁶ Algunos de los principales destinos a los que migran las personas venezolanas incluyen República Dominicana, Trinidad y Tobago, Guyana y Curazao. En lugares como Aruba y Curazao los venezolanos constituyen más del 10% de la población.⁷

La migración extrarregional es una tendencia de creciente importancia en la región. En un sondeo reciente del [Mixed Migration Centre](#), se descubre que, de las 8.438 personas que entraron a Panamá por el Darién durante los dos primeros meses de 2022, el 14% provenía de Haití, el 13% de Senegal, el 8% de Cuba, el 4% de Angola, el 3% de Uzbekistán, el 2% de Ghana, y el 2% de Nepal, entre otras nacionalidades con menor porcentaje.⁸ También recalca que una proporción importante de las personas en movimiento en ALC empieza su viaje desde otro país distinto a su país de nacionalidad.

Un dato interesante es que, según el Reporte de Migración de la Organización Internacional de Migración (OIM) para 2022, fueron los desastres naturales los que causaron la mayoría de los nuevos desplazamientos internos en ALC en 2020, y no la violencia o el conflicto:

Honduras registró el mayor número de desplazamientos internos provocados por desastres (937.000), seguido de Cuba (639.000), Brasil (358.000) y Guatemala (339.000). Eventos relacionados con el clima, incluidos. El huracán Laura (en agosto de 2020) y los huracanes Eta e Iota (en noviembre de 2020) desencadenaron estos desplazamientos. Colombia y El Salvador registraron el mayor número de nuevos desplazamientos internos relacionados con violencia y/o conflicto en 2020 – 106.000 en Colombia y 114.000 en El Salvador.⁹

¹ The CALP Network, IARAN. (2019). *El futuro de la asistencia financiera*

² UN High Commissioner for Refugees. (2018). *Global Trends: Forced Displacement in 2017*.

³ Internal Displacement Monitoring Centre (2020). *Global Report on Internal Displacement*.

⁴ Population Statistics. Disponible en www.unhcr.org/refugee-statistics-ua/.

⁵ OIM. (2022). *Diálogo Internacional sobre la Migración 2022 La aplicación del Pacto Mundial para la Migración en la práctica: logros, retos y enfoques innovadores*.

⁶ Regional Platform for Interagency Coordination for Refugees and Migrants from Venezuela (2020). *COVID-19 Fuels Vulnerabilities to Human Trafficking and Smuggling for Refugees and Migrants from Venezuela*.

⁷ Amaral, J. (2021). *Regularization initiatives for Venezuelan migrants in the Dominican Republic and Curacao are steps towards inclusion*. Migration Policy Institute.

⁸ Mixed Migration Centre. (2022). *Quarterly Mixed Migration Update, America Latina y el Caribe*.

⁹ OIM. (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*.

Los programas de transferencias monetarias (PTM) con objetivos humanitarios se han utilizado de manera generalizada en la región durante varios años. Esta modalidad se considera una forma de asistencia digna y factible para cubrir las necesidades de las personas más vulnerables en ALC. Su uso ha ido creciendo en la región, especialmente en lo que se refiere al uso de transferencias multipropósito. Sin embargo, esta modalidad aún enfrenta importantes desafíos de aceptación cuando se valora su uso para responder a las personas en movimiento, incluyendo migrantes, refugiados y desplazados. Esto refleja algunos de los desafíos que se experimentan a nivel global. En un estudio reciente de la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) se averiguó que parece haber una mayor inclinación a apoyar a las personas migrantes con PTM cuando las necesidades humanitarias provienen de escenarios de desastre natural, a diferencia de escenarios de movilidad humana.¹⁰

Las razones por las que aún existe reticencia a usar PTM en escenarios de alta movilidad humana son múltiples y complejas. Lo que está claro es que la fluidez de los patrones del movimiento humano, especialmente evidentes en ALC, desafían las estructuras tradicionales del sistema humanitario. El uso de transferencias monetarias pone de manifiesto estas incongruencias lo que convierte a los PTM, una vez más, en tierra fértil para la innovación.

El presente estudio pretende sacar a la luz algunos de estos desafíos y oportunidades para poder inspirar a los actores humanitarios a tener en cuenta las buenas prácticas e ideas innovadoras sobre el uso de los PTM para asistir a las personas en movilidad en ALC.

El estudio se divide en tres partes. En la primera, se presenta el marco analítico de movilidad humana y vulnerabilidad propuesto para este estudio. En la segunda, se muestra un análisis sistémico de los principales desafíos que presenta la movilidad humana en las prácticas tradicionales del sector humanitario y cómo afectan estos la capacidad de implementar PTM a gran escala en ALC. En la tercera parte se presentan tres casos de estudio donde se exploran en mayor profundidad algunos de los desafíos presentados en la segunda parte, y utilizando como referencia el marco analítico de la primera. Finalmente, en la cuarta parte, se presentan algunas reflexiones y recomendaciones para una potencial segunda fase de investigación sobre el tema de movilidad humana y PTM en la región.

OBJETIVOS DEL INFORME

De acuerdo con los términos de referencia de este estudio, el objetivo es desarrollar una colección de experiencias y estudios de caso sobre diferentes modelos de programación humanitaria con PTM dirigidos a diferentes tipos de poblaciones migrantes en ALC, que contribuya a la evidencia a nivel regional y global y, sobre todo, apoye a los distintos actores involucrados en la respuesta a comprender estos modelos de programación.

Los objetivos específicos incluyen: (a) recopilar el aprendizaje basado en el contexto de ALC, (b) recopilar aprendizaje temático sobre PTM con diferentes tipos de migrantes en otros contextos, (c) resaltar mejores y prometedoras prácticas.

Se espera que CALP Network y su red en ALC utilicen este informe para diseñar nuevas líneas de trabajo en la región. También se espera que el marco analítico utilizado en este reporte informe discusiones sobre la inclusión de la movilidad humana como un nuevo pilar de trabajo de CALP a nivel global.

¹⁰ The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *Dignifying, diverse and desired: Cash and vouchers as Humanitarian assistance for migrants*.

METODOLOGÍA

El estudio comprendió el uso de metodologías mixtas para recolectar y analizar la información relativa al cumplimiento de los objetivos descritos en las páginas anteriores. El estudio fue apoyado por miembros del equipo de la CALP Network y por un Comité Directivo creado específicamente para este estudio y compuesto por algunos de los miembros de CALP.

Los métodos que se utilizaron son:

1. Revisión de información secundaria sobre movilidad humana en general y en ALC, y el uso de modalidades de PTM para su respuesta. Se consultaron un total de 55 documentos.
2. Recopilación de datos cualitativos primarios a través de entrevistas con informantes clave recomendados por el Comité Directivo y la CALP Network. En total se llevaron a cabo seis entrevistas en español e inglés.
3. Uso de herramientas de pensamiento sistémico para generar un marco analítico que permitiese mapear y entender cómo se utilizan los PTM dentro del sistema de asistencia en ALC.
4. Consolidación de los datos recopilados mediante el desarrollo de estudios de caso sobre temas con repercusiones sistémicas para el desarrollo de PTM en ALC.
5. Uso de herramientas de pensamiento sistémico para la generación de recomendaciones.

Se informó a los participantes que las entrevistas serían confidenciales y que toda la información de identificación personal sería anónima. Por lo tanto, los resultados de la investigación no identifican a las personas, ni vinculan las opiniones a organizaciones o ubicaciones específicas, excepto cuando éstas están relacionadas con la revisión de la literatura publicada.

LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Este estudio aborda dos temas muy amplios: los PTM y la migración. Este estudio es un primer acercamiento y no abarca la totalidad de los temas a discutir ni la profundidad que estos ameritan.

Es importante tener en cuenta que el riesgo principal identificado al comienzo de este proyecto es que no se tiene acceso a información sobre proyectos concretos que usen PTM en terreno. Para esto se pidió la colaboración de la CALP Network para que, por medio del Comité Directivo del presente estudio, se pudiera tener acceso a la información necesaria en el tiempo disponible. En esta versión del informe, la información sobre programas específicos es muy limitada, por lo que se presenta un análisis de tendencias como se definió en el reporte inicial.

¿PUEDEN LOS PTM ALCANZAR A LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO?



1 de enero de 2010. La Cruz Roja se prepara para prestar asistencia humanitaria a los migrantes que están listos para salir de Honduras hacia Guatemala como parte de una "caravana de migrantes".
© Johannes Chinchilla / IFRC.

MOVILIDAD HUMANA COMO MARCO DE ANÁLISIS

En el plano internacional, no existe una definición universalmente aceptada de “migrante”. Generalmente, la migración se entiende como el movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país.¹¹ Los elementos específicos de este término difieren para los distintos miembros de la CALP Network, sin embargo, una buena parte de las agencias internacionales que operan en ALC han optado por una demarcación amplia de lo que constituye un migrante para poder abarcar plenamente los aspectos humanitarios en la región.¹²

El término “migrante” comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas como: los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como son los migrantes objetos de tráfico; así como las personas cuya condición o medio de traslado no están expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales. Cuando las agencias utilizan el término sin definir específicamente la temporalidad, las motivaciones, el ritmo o las rutas de la migración, abarcan en una sola categoría, sin distinción a las necesidades o regímenes de protección, a personas que pretenden quedarse, personas que buscan asilo, caminantes, retornados, desplazados internos, refugiados y población de acogida. Por un lado, esto facilita las operaciones de manera práctica ya que no hay necesidad de negociar el acceso a ciertas poblaciones con los gobiernos o de discutir los distintos elementos de diseño que se deberían aunar a la provisión de PTM para cubrir las necesidades de distintas poblaciones. Por otro lado, esto implica que “no existe un único paquete de respuesta que cubra las necesidades de todos estos colectivos”.¹³ La literatura apunta a la necesidad urgente de identificar las distintas necesidades de cada grupo y diseñar PTM que respondan con flexibilidad a las necesidades cambiantes de cada colectivo.

En los últimos años se habla de una transición del término “migración” a “movilidad humana” como un concepto que permite entender de manera más amplia el fenómeno como se presenta en el mundo actual.¹⁴ El establecimiento de la globalización como el modelo predominante del siglo XXI y sus vínculos concurrentes con los flujos globales de personas y cosas, aunado a las nuevas formas de interacción que surgen de la capacidad de las personas, las cosas y las ideas para moverse rápido y lejos, ha dado lugar a una nueva disciplina de estudio enfocada en entender la movilidad.¹⁵ Esta nueva perspectiva sistémica del movimiento humano se alinea mejor con su complejidad, y permite entender los distintos elementos del movimiento incluyendo el motivo, la velocidad, el ritmo, las rutas, la experiencia y la fricción.¹⁶

Los estudios de movilidad se ocupan no solo del movimiento físico, sino también del movimiento potencial, el movimiento bloqueado, la inmovilización, la vivienda y la creación de lugar. Uno no tiene que estar físicamente móvil o tener su cuerpo desplazado para estar afectado por la migración; un individuo puede no estar moviéndose, pero el ambiente a su alrededor puede estar cambiando como resultado del movimiento. Esto podría, a su vez, afectar su visión del mundo y sus consiguientes acciones e interacciones con su entorno.¹⁷

¹¹ OIM. (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*.

¹² Por lo general, la definición del término “migrante” se basa en dos enfoques, a saber: el enfoque “inclusivista”, aplicado por la OIM, IFRC y ACNUR y otros organismos en ALC, en cuyo marco el vocablo “migrante” se considera un término genérico que aglutina todas las formas de movimiento; y el enfoque “residualista”, que excluye del término “migrante” a aquellas personas que huyen de las guerras o de la persecución. Ver Carling, J. *What is the meaning of “migrant”?* Meaningofmigrants.org.

¹³ The CALP Network. (2020). *La provisión de programas de transferencias monetarias en la respuesta a la crisis de refugiados y migrantes de Venezuela: hallazgos y lecciones aprendidas*.

¹⁴ Como ejemplo de la aparición de este término, las organizaciones internacionales que forman parte del Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana, creado en el contexto de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, han comenzado a utilizar el término “movilidad humana” para abarcar toda la variedad de tipos de movimientos que pueden tener lugar en el contexto del cambio climático (Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana, Human Mobility in the Context of Climate Change UNFCCC - Paris COP21 [2015]).

¹⁵ Kumar, M., Moledina, Amyaz. (2017). *Mobility Studies: An inclusive interdisciplinary approach to understanding migration. Challenging Borders*.

¹⁶ Cresswell, T. Towards a Politics of Mobility. (2010). *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(1), 17-3.

¹⁷ Kumar, M., Moledina, Amyaz. (2017). *Mobility Studies: An inclusive interdisciplinary approach to understanding migration. Challenging Borders*.

El tema de la movilidad humana en ALC es complejo. Cada subregión tiene su propia historia y dinámica. Los flujos son mixtos, lo que quiere decir que varias personas con diferentes necesidades y perfiles – incluyendo solicitantes de asilo, refugiados, personas víctimas de trata, menores no acompañados o separados y migrantes en situación irregular - viajan juntas, por lo general de manera irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por razones distintas. La naturaleza, composición y escala de la migración en las Américas ha cambiado drásticamente desde 2019. Los flujos migratorios a los Estados Unidos se han duplicado a casi dos millones de personas provenientes de México y América Central, con aumentos significativos de personas provenientes de Nicaragua y Ecuador, así como refugiados de Venezuela, Cuba y Haití. Aparte de la migración a los Estados Unidos, el movimiento entre los países de la región también está creciendo.

En medio de la pandemia mundial, los migrantes, en particular los provenientes de Venezuela y Haití, van a Colombia, Chile y Brasil. Las causas de la migración actual son más profundas y complejas e incluyen crisis políticas, inseguridad económica, violencia, sistemas de protección social débiles, contagio de COVID-19, bajas tasas de vacunación, y desastres naturales.¹⁸

Un desafío adicional proviene de la falta de datos sobre las características y necesidades específicas de los distintos tipos de personas y la variedad en los tipos de movimientos migratorios. Específicamente en relación con la migración venezolana “no existe una sola organización o entidad gubernamental que recopile todos los datos sobre la población que cruza la frontera como lo hace la Alta Comisión de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en otros contextos, ya que muchas personas refugiadas y migrantes cruzan la frontera de manera irregular y sin registrarse. Como la población móvil tiene características heterogéneas, supone un reto establecer un sistema de entrega de la asistencia humanitaria, comunicar a las personas sus derechos y atender las necesidades de documentación legal de poblaciones con diversas prioridades y necesidades.”¹⁹

El tema de la movilidad humana en ALC requiere un cambio de paradigma que responda a la complejidad que conlleva. A raíz de esto utilizamos en este estudio la perspectiva de la movilidad humana para tener una visión de las necesidades desde el punto de vista de la persona que se mueve y no de la agencia que proporciona la asistencia.

En la figura 1, se muestra el marco analítico desarrollado para este estudio. Este marco muestra un enfoque sistémico de la movilidad donde la vulnerabilidad que conlleva a la asistencia humanitaria es un factor que se produce cuando la capacidad de movimiento se potencializa con otros detonadores de vulnerabilidad como son: las condiciones personales, elementos ligados con la ruta y la fricción en la misma, y la infraestructura de acogida.

En este marco, la movilidad se sitúa en un espectro, en un modelo mental multivalente²⁰, donde la capacidad de moverse (la motilidad) es un recurso que las personas tienen en un rango que va de la movilidad a la inmovilidad.

¹⁸ Orozco, M., Jewers, M. (2021). *Complex Migration Trends from Latin America and the Caribbean Amidst the Global Pandemic*. Creative Associates International.

¹⁹ The CALP Network. (2020). *La provisión de programas de transferencias monetarias en la respuesta a la crisis de refugiados y migrantes de Venezuela: hallazgos y lecciones aprendidas*.

²⁰ Más información sobre las virtudes del pensamiento multivalente pueden encontrarse en E, Cabrera, L., Cabrera, D. (2020). *Embrace And/Both Logic*. Cabrera Research Lab.

FIGURA I:

Marco sistémico de movilidad humana y vulnerabilidad

CAPITAL DE MOVIMIENTO



Movilidad
Personas con alto potencial de movimiento geográfico - motilidad. Personas que tienen acceso a un rango amplio de las opciones de transporte y comunicación disponibles. Son capaces de usarlas física, financiera y legalmente. Tienen las habilidades correctas y saben cómo utilizarlas. Tienen la habilidad de accionar el acceso, capacidades y habilidades en la vida real.



DETONADORES DE VULNERABILIDAD

DEMOGRAFÍA	Las características especiales de acuerdo con el género, edad, preferencia sexual, y habilidades físicas y mentales, situación económica, legal y social, entre otras, de la persona que se mueve.
MOTIVACIONES	La compulsión que guía el acto mismo de dejar el lugar habitual de residencia. Tradicionalmente estas motivaciones son internas o externas, pero al usar una perspectiva sistémica sabemos que las causas para migrar son siempre mixtas.
RUTAS	La infraestructura y los regímenes de movilidad que regulan donde es permitido moverse y donde no que pueden generar o activar riesgos asociados con la movilidad.
FRICCIÓN	Aquellos momentos de contacto entre las personas que se mueven y el resto del sistema que resultan en un aceleramiento, ralentización o terminación del movimiento determinan la experiencia del migrante.
INFRAESTRUCTURA DE ACOGIDA	Las estructuras que sostienen la vida de las personas en movimiento en los distintos puntos en los que se establecen a lo largo del proceso. Incluyendo las instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. Incluyendo las leyes y reglas que modelan sus vidas en estos espacios.



(In)movilidad
Personas con bajo potencial de movimiento geográfico - motilidad. Personas que no tienen acceso a las opciones de transporte y comunicación disponibles. Son incapaces de usarlas física, financiera y legalmente. No poseen las habilidades correctas y no saben cómo utilizarlas.



Este marco analítico fue diseñado en 2022 por Paula Gil Baizan para la CALP Network. Su objetivo es entender la vulnerabilidad que genera el movimiento desde una perspectiva sistémica. Está inspirado en el trabajo de movilidad humana y motilidad de Tim Cresswell y Vincent Kaufmann. Las definiciones por tipo de movimiento provienen del Glosario de IOM (2019).

Este marco es innovador y reciente. Está inspirado en el trabajo sobre movilidad de Tim Crisswell y Vincent Kaufmann y se basa en la jerarquía de vulnerabilidad de las personas en movimiento propuesta por varios académicos como Vincent Chetail. En este marco la capacidad de movimiento es la condición primaria de vulnerabilidad que, al ser multiplicada por otras condiciones secundarias que pueden presentarse de manera individual o colectiva, convierte a la persona en sujeto de asistencia humanitaria independientemente del estatus legal que tenga.

Este marco está diseñado para entender el movimiento desde el punto de vista de la persona que se mueve. Su objetivo es alejarnos de las categorizaciones rígidas que se utilizan tradicionalmente que etiquetan a las personas desde el punto de vista de la agencia que va a proveer servicios, no desde el punto de vista de la realidad de la persona que se está moviendo. También busca alejarnos del uso del término aglutinador “migrante” para definir a una multitud de personas con necesidades muy diferentes. Estas categorizaciones son políticas y no operacionales e ignoran que una persona puede tener características de una o más categorías a la vez.

Entender la movilidad como un rango multivalente, permite también comprender que distintas personas tienen distintos niveles de movilidad dependiendo del momento y el país del que provengan y del país en el que se encuentren. A esta capacidad de movimiento le llamamos motilidad. Una persona puede tener alta motilidad cuando empieza su migración, pero muy baja motilidad una vez que se encuentra atorado en un país de transición. Pero la situación de cada uno puede cambiar en el plazo de unos pocos meses.

En particular, este marco analítico reconoce que:

- el movimiento por sí mismo no genera vulnerabilidad
- el movimiento no es binario, es un espectro con distintas intensidades que cambian con el tiempo,
- la motilidad, la capacidad de moverse, puede expresarse como una forma de “capital de movimiento”, que puede intercambiarse por otros tipos de capital.

Al aplicar este marco analítico de manera práctica, se entiende que **el movimiento en sí mismo no genera vulnerabilidad**, por lo que uno puede enfocarse en entender cuál es el verdadero detonador de la vulnerabilidad. Por ejemplo, nos ayuda a entender que un desplazado interno no es vulnerable solo porque está en movimiento. Durante la pandemia de COVID-19 muchas personas decidieron salir de las ciudades y albergarse en el campo con sus familiares o en residencias secundarias. El movimiento no los hizo vulnerables. Un desplazado interno puede ser vulnerable cuando su alta movilidad se cruza con otros elementos que tienen que ver con su persona, la ruta seleccionada, los problemas que encuentra en su camino o las motivaciones que lo llevaron a moverse.



El marco analítico permite apreciar el movimiento como un espectro con distintas intensidades que cambian con el tiempo. Esto conlleva, por ejemplo, a entender la baja motilidad como detonador de vulnerabilidad. Por ejemplo, las personas que están atrapadas en situaciones de alta violencia son probablemente más vulnerables que las personas con un mismo perfil pero que pudieron moverse y escapar de esa situación. También debe brindar la posibilidad de diseñar distintos tipos de intervenciones dependiendo del momento de la vida y las aspiraciones futuras de la persona que se mueve.

Entender la movilidad como un rango también permite entender la movilidad humana y la migración como algo positivo. El desplazamiento y la migración son términos cargados de significados negativos relacionados con la necesidad, la carencia y la escasez. Son etiquetas que se vinculan automáticamente con alguien que necesita protección.²¹ También lleva a que las comunidades que están recibiendo personas desplazadas pueden verse amenazadas por las connotaciones negativas y, por lo tanto, rechazarlas. Cambiar los términos que se utilizan y el modelo mental permitirá a CALP Network tener otro tipo de conversaciones con sus miembros y donantes. Cabe mencionar que la migración se está tratando de presentar como algo positivo en la lucha contra el cambio climático²² y los PTM pueden y deben jugar un rol importante en este proceso.

Cuando hablamos de movilidad podemos entenderla como un capital que se distribuye diferencialmente.²³ La movilidad segura es un privilegio del cual algunas personas en ALC no disfrutan. Estar excluido de poder disfrutar de una movilidad segura proviene de una serie de problemas sistémicos que tocan todos los detonadores de vulnerabilidad identificados en el marco analítico propuesto para este estudio. Por ejemplo:

- Las condiciones económicas de la persona dictaminan los recursos que tiene para seleccionar la ruta y para poder sortear los desafíos que se puedan presentar en ella (fricción) y determina los recursos que tiene para hacer frente a las carencias que puedan surgir debido a la infraestructura en el país de acogida.
- Dependiendo de su perfil demográfico, una persona que sale de su país de manera violenta y forzada tendrá mayor o menor vulnerabilidad que alguien que decide migrar por cuenta propia.

La motilidad forma vínculos con otros tipos de capital (económico, por ejemplo) con los que puede intercambiarse. Desde este punto de vista, la fungibilidad del dinero hace de los PTM el instrumento ideal para proveer asistencia. Las transferencias monetarias pueden tener un gran impacto en la experiencia y capacidad de movimiento de las personas vulnerables. Un incremento en capital económico, político y social puede llevar a un incremento en movilidad y viceversa.

Entender la motilidad como capital de movimiento, debe ser transformativo para la CALP Network y su red. Este marco está diseñado para abrir la discusión sobre qué modelos de PTM se utilizan para qué tipos de movilidad. Desde esta perspectiva, usar los mismos mecanismos de asistencia monetaria para personas con distintos niveles de movilidad requiere una justificación. El marco analítico está diseñado para proporcionar un medio visual que permita encontrar aquellos nichos en los cuales se debe mejorar e innovar respecto al uso de PTM y la migración.

Finalmente, ver la migración en ALC mediante el paradigma de la movilidad nos permite entender las infraestructuras que sostienen el movimiento en la región. Las movilidades están organizadas en y a través de sistemas y estos sistemas de movilidad presuponen "infraestructuras inmóviles".²⁴ Las agencias humanitarias son parte de estas infraestructuras, pero también, y en mayor parte, lo son los mismos migrantes, sus familias y las comunidades que los apoyan. Entender estas infraestructuras inmóviles le permitirá a la CALP Network y a su red saber cómo incentivar a sus miembros para que utilicen PTM para lograr un mayor impacto en los distintos sistemas de movimiento, que vayan más allá del apoyo directo a las personas.

²¹ Voelkner, Nadine. (2011). Managing Pathogenic Circulation: Human Security and the Migrant Health Assemblage in Thailand. *Security Dialogue*, 42 (3), 239-59.

²² Mason, N., Gençsü, I., Feyertag, J., aLöwe, A. (2022). *Migration for climate action: How labour mobility can help the green transition*. ODI.

²³ Kaufmann, V., Bergman, M. (2004). Motility: Mobility as Capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (4), 745-56.

²⁴ Graham, S, Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism*. Routledge



6 de diciembre 2021. Un número creciente de refugiados cruza a Nicaragua en dirección al norte. Costa Rica. ©ACNUR.

DESAFÍOS QUE PRESENTA LA MOVILIDAD HUMANA A LA FORMA TRADICIONAL DE BRINDAR ASISTENCIA HUMANITARIA

Analizar el uso de PTM para poblaciones en movimiento importa porque es la manera de que estas personas reciban la asistencia que ellos prefieran. De acuerdo con un estudio elaborado por IFRC, las personas en movimiento reportan las transferencias monetarias como la modalidad de asistencia de su preferencia.²⁵ Las personas en movimiento valoran la discreción y confidencialidad de las transferencias monetarias a diferencia de la asistencia en especie, donde las personas del entorno pueden ver quién ha recibido la asistencia y quién no. También aprecian que las transferencias monetarias son más transportables (excepto cuando estén condicionadas a su uso en un mercado altamente localizado). En consecuencia, no cargando al migrante mientras busca continuar su viaje.²⁶

Tomando esta preferencia como punto de partida, pasamos ahora a analizar cuáles son los principales desafíos para su uso.

El análisis sistémico de la relación entre movilidad humana y PTM arrojó una serie de reflexiones que se presentan a continuación. Los desafíos que se presentan aquí han sido específicamente seleccionados porque repercuten en la habilidad del sistema de actores humanitarios en ALC de implementar PTM a gran escala que subsanen de manera específica las necesidades de las personas en un ambiente extremadamente complejo.

Algunos de estos desafíos se analizan en mayor detalle mediante los estudios de caso que se han realizado como parte de esta investigación. En las conclusiones se presentan otras posibilidades de investigación para poder ahondar en estos desafíos y encontrar soluciones innovadoras que permitan mejorar la multitud de sistemas que están en juego.



El uso del concepto “migrante” para abarcar todo tipo de vulnerabilidades humanitarias, es práctico, pero no permite el diseño específico de intervenciones que utilizan transferencias monetarias.

Como se mencionó en la primera sección, actualmente la categorización de la vulnerabilidad de las personas en movimiento se organiza desde el punto de vista de la agencia que provee la asistencia. El uso del término migrante, mientras práctico desde el punto de vista operacional, conlleva duplicación e inequidad entre poblaciones con perfiles de vulnerabilidad similares.

El estatus de la persona que está en movimiento juega un papel crucial para determinar el tipo de asistencia que puede obtener. Los actores humanitarios a menudo tienen mandatos específicos y la financiación humanitaria a menudo se otorga para fines específicos. Esto significa que, en un mismo país, los refugiados de diferentes orígenes, desplazados internos, migrantes vulnerables, solicitantes de asilo y otras personas desplazadas, pueden ser elegibles para distintos tipos de asistencia o no elegibles para ninguna, incluso si tienen la misma situación demográfica y perfiles socioeconómicos.²⁷

²⁵ Por ejemplo, una abrumadora mayoría de los migrantes entrevistados por FICR en 2022 en Colombia (84 por ciento) confirmaron que PTM es el tipo de asistencia que prefieren. Este resultado fue consistente al filtrar a través de los diferentes perfiles de inmigrantes, ya sea que los encuestados hayan recibido PTM previamente en el pasado o no. Ver <https://cash-hub.org/resource/dignifying-diverse-and-desired-cash-and-vouchers-as-humanitarian-assistance-for-migrants/>

²⁶ The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *Dignifying, diverse and desired: Cash and vouchers as Humanitarian assistance for migrants*.

²⁷ The CALP Network, IARAN. (2019). *El futuro de la asistencia financiera*.

La mayoría²⁸ de las agencias humanitarias en ALC responden a este desafío mediante la categorización amplia de las personas en movimiento en la región como migrantes. Para los propósitos de este análisis se utiliza el término de movilidad humana para acoger a todas las personas en movimiento intra y extrafronterizo que se encuentran, por su origen, perfil o situación actual, en la necesidad de recibir asistencia humanitaria, tal y como se presenta en mayor detalle en la sección sobre el marco analítico desarrollado para este estudio.



La temporalidad de las necesidades de las personas en movimiento no se alinea fácilmente con las estructuras de respuesta tradicionales del sector humanitario.

Las necesidades de las personas en movimiento son agudas cuando se produce el desplazamiento, pero continúan después durante muchos meses y, en algunos casos, años. A nivel global, debido a ciertas políticas restrictivas, muchas personas en movimiento, incluyendo personas refugiadas y solicitantes de asilo, terminan “atrapadas” en países de ingresos medios y bajos que no pueden o no quieren garantizar el pleno acceso a sus derechos, y mucho menos a su integración.²⁹ Esta tendencia puede verse en ALC, donde una cantidad sustancial del movimiento se da en dirección a países de ingresos medios en la región.

Adicionalmente, debido a la alta movilidad en ALC, es más difícil realizar un seguimiento de las personas y monitorear el uso del efectivo. El sistema humanitario está acostumbrado a operar en situaciones en las que los flujos de personas están bien definidos geográficamente y temporalmente. Es más complicado aplicar los mismos sistemas de monitoreo cuando las poblaciones están en constante movimiento o no se establecen en lugares en los que las agencias humanitarias están acostumbradas a operar como pueden ser los campamentos. Por ejemplo, es más difícil monitorear los efectos de una intervención de asistencia si las personas en movimiento cruzaron la frontera de manera ilegal y ahora están dispersas dentro de una población urbana. También es fácil perder de vista a las personas que están en constante movimiento, lo que impide dar seguimiento como se haría de manera tradicional, por ejemplo, mediante una segunda transferencia. El uso de la tecnología para establecer formas de contacto y monitoreo con la población que ya no está en el mismo lugar en el que recibió la transferencia puede ser una opción, pero abre el debate sobre la discriminación respecto a las personas que no tienen acceso a este tipo de tecnología.



No todos los contextos de movilidad son propicios para el uso de PTM.

Ciertos escenarios de migración son más propicios al uso de PTM que otros y, dependiendo del contexto, así como el perfil migrante, los PTM pueden no siempre ser la modalidad más adecuada.

Como en cualquier otro contexto, los PTM deben evaluarse de acuerdo con el análisis de opciones de respuesta. Es importante destacar que existen diferencias entre las personas en movimiento en cuanto a su estatus migratorio, su acceso a herramientas de telecomunicación, así como su aceptación e inclusión en las comunidades a las que viajan. Por ejemplo, en contextos altamente regulados, los mecanismos de transferencias monetarias pueden presentar tantos desafíos que resultan poco viables para atender a los migrantes indocumentados. En un estudio reciente, se descubrió que es más fácil proveer de transferencias monetarias a los desplazados internos que a los migrantes en tránsito internacional.³⁰ Esto se debe entre otras cosas al acceso a identificación reconocida legalmente por el país y al acceso a sistemas de protección social reactivos. Las dificultades operativas como son el difícil acceso a cajeros automáticos también afectan este balance.

Es importante entender que es difícil monitorear la asistencia provista a las personas con alta motilidad, y esto puede resultar inaceptable para algunos donantes.

²⁸ Esto no aplica específicamente para ACNUR quien mantiene su mandato específico a refugiados y personas que buscan asilo.

²⁹ Amnesty International (2018). *Amnesty International Report 2017/18: The State of The World's Human Rights*.

³⁰ IFRC, 2022. "...en los ejemplos proporcionados por ciertos informantes clave, los desplazados internos (IDP) podrían recibir vales de hasta diez veces el valor de los vales entregados a los migrantes en tránsito internacional."

También es posible que las personas en movimiento, sobre todo aquellas que no lo hacen de manera regulada, no quieran arriesgarse a que les registren para recibir PTM, ya que esto podría alertar a las autoridades locales sobre su presencia. Esto no quiere decir que el uso de PTM para estas poblaciones sea inadecuado, sólo quiere decir que hay que tener mucho cuidado a la hora de diseñar los requisitos para evitar que estos excluyan a las personas más vulnerables.



Se necesita más creatividad para llevar a escala el uso de PTM para poblaciones en movimiento.

De acuerdo con la literatura a nivel global, los factores técnicos que dificultan el uso de PTM con personas con alta movilidad incluyen:

- la falta de preparación para generar una respuesta que incluya PTM, incluyendo la falta de análisis de mercado en los lugares en los que se establecen las personas en movimiento;
- el acceso limitado a los mercados para los migrantes (por ejemplo, al llegar a un sitio vacío sin instalaciones o a un centro de acogida);
- la falta de oferta de servicios básicos como vivienda, salud, agua e higiene, que los PTM no podrían subsanar.

En el caso específico de ALC, sobre todo en los últimos años, se ha visto un incremento en el uso de PTM multipropósito para asistir a las personas en movimiento. Sin embargo, la situación irregular de muchos de los migrantes hace que el uso de PTM sea más complejo que otras maneras tradicionales de proveer asistencia. Este factor aunado a la altísima movilidad de las poblaciones en tránsito, las restricciones gubernamentales para la provisión de PTM y un sector financiero conservador, requiere que los trabajadores en ALC sean más creativos que en otros lugares del mundo para desarrollar programas que realmente respondan a las necesidades de las personas más vulnerables en el lugar y en el momento en el que estas personas lo necesitan. Esta creatividad necesita venir de la mano de una competencia técnica en el uso de PTM que aún falta en la región.³¹ Esto no puede arreglarse solamente con la provisión de cursos técnicos sobre cómo hacer transferencias en efectivo. Se requiere que los trabajadores en ALC se vean a sí mismos como generadores de innovación en una parte del mundo que ha sido crónicamente ignorada por los donantes.



El movimiento de personas tiene un componente político que afecta la capacidad de las agencias humanitarias de utilizar los PTM en todo su potencial.

Si estamos realmente interesados en poner a las personas en el centro del diseño de nuestros programas, no solo tenemos que encontrar una manera de atenderlos con asistencia humanitaria, necesitamos encontrar la manera de proveer las transferencias monetarias de su preferencia.

³¹ Ver por ejemplo, The CALP Network. (2020). *La provisión de programas de transferencias monetarias en la respuesta a la crisis de refugiados y migrantes de Venezuela: hallazgos y lecciones aprendidas*. "El uso de CVA a un nivel más amplio está limitado por la falta de experiencia técnica de muchos actores nacionales."



“ Recibir la asistencia mensualmente nos resulta mucho más útil ya que nosotros debemos pagar la renta de la vivienda diariamente, así que, si recibimos la ayuda muy espaciada, se nos van acumulando las deudas, pero si podemos asegurar el pago de nuestro hogar, al menos por un tiempo, nos da un respiro de tranquilidad. ”

María Alejandra Guardia³²

Recipiente de asistencia en efectivo del programa VenEsperanza, implementado por Save the Children Colombia.

Entre largas caminatas y “colitas” en camiones, María Alejandra, junto a sus dos hijos, atravesaron los 561 kilómetros que separan a la municipalidad fronteriza de Cúcuta de la capital colombiana, Bogotá. Ella es uno de los millones de venezolanos que han salido de su país en los últimos años, en su caso, siendo su principal motivación obtener atención médica para resolver un problema de salud. María Alejandra fue identificada como recipiente de asistencia en efectivo por un período de seis meses, a través del programa VenEsperanza³³, implementada por Save the Children Colombia.

Muchos de los donantes en la región son países receptores de migrantes lo que provoca que las agencias humanitarias se alejen de la idea de proveer PTM que puedan entenderse como un incentivo a cruzar las fronteras.

En algunos países de acogida también existen percepciones negativas sobre las poblaciones en movimiento y su capacidad de inserción, que restringen fuertemente las formas en las que se pueden diseñar PTM, poniendo en una encrucijada los principios humanitarios. “Uno de los mayores obstáculos en la región son los marcos normativos, ya que las leyes existentes en ocasiones limitan las opciones de los Gobiernos en la región para poder emplear PTM en emergencias de forma sostenida.”³⁴

Esto provoca que el uso de PTM en la región sea menos creativo de lo que podría ser respecto a las modalidades y las maneras en las que se puede utilizar el efectivo. También implica que hay ciertas poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad que no están recibiendo PTM ya que no entran dentro de las categorías estrictas establecidas por los donantes. Esto es especialmente evidente en la frontera Norte de México donde no se pueden proveer PTM a ciertas poblaciones por la idea de que el dinero se pueda utilizar como un factor de atracción o para pagar a “coyotes”³⁵ para cruzar la frontera.³⁶ También se pone de manifiesto con personas que desafían las categorizaciones tradicionales como los migrantes haitianos en su segundo ciclo de migración.

Finalmente, este factor también podría ser la razón por la que la provisión de PTM está poco equilibrada en relación con los picos de necesidad que experimentan las personas en movimiento cuando han tenido que pasar por un punto difícil en la ruta y han perdido los recursos que les permiten seguir moviéndose. Este es el caso del Darién, donde muchas personas son asaltadas y quedan de facto desamparadas en tránsito sin poder continuar su camino y sin poder tampoco regresar a su lugar de origen.

Poder encontrar soluciones sustentables para estos distintos desafíos es de especial importancia ya que el fenómeno de movilidad en ALC solo va a incrementar. La movilidad climática que está por venir va a presentar nuevos retos para el sector humanitario. Este es un buen momento para pensar en las estructuras necesarias para hacer frente a un incremento en la movilidad, en su frecuencia y en el número de personas en movimiento a distintos lugares de destino.

Todo esto hace del estudio del uso de PTM para movilidad humana un tema de particular relevancia.

³² Información obtenida a través de una llamada realizada a María Alejandra Guardia por parte de equipo de la CALP Network, en fecha 11 de agosto de 2022.

³³ El Consorcio VenEsperanza es la alianza de cuatro grandes organizaciones internacionales Save the Children, World Vision International, International Rescue Committee y Mercy Corps. El programa VenEsperanza acompañó a más de 400.000 personas migrantes y refugiadas afectadas por la crisis migratoria de venezolana, en 10 departamentos del país, desde 2019, con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID. Disponible en <https://mercycorps.org.co/en/programas/venesperanza-qaafpZfYxaWqo9egn6qU0Q/>

³⁴ Es importante notar que algunos países son más abiertos que otros para incluir a las personas en movimiento en sus sistemas de protección social. Ver Chapman, M., Martínez, R., Hedley, D., Nagel, M., Jodar, J., Lawson, J., Radice, H. (2022). *Programas de transferencias monetarias en el marco de los sistemas de protección social en la preparación ante las crisis en América Central, México, y República Dominicana*. The CALP Network.

³⁵ Un “coyote” es una persona que ayuda para transportar a escondidas a inmigrantes ilegales para cruzar la frontera entre México y Estados Unidos.

³⁶ OIM en la región reporta que se ha optado por el uso de cupones o cupones electrónicos como medio alternativo, que si bien es más restringido también cumple con los objetivos de cubrir necesidades de las personas.

ESTUDIOS DE CASOS



06 de diciembre de 2021. Un número creciente de refugiados cruza a Nicaragua en dirección al norte. Costa Rica. ©ACNUR.

En el punto inicial de la investigación se presentaron a CALP Network y al Comité Directivo de este proyecto varias propuestas para fortalecer el sistema mediante la selección de estudios de caso. En esta ocasión CALP ha elegido tres puntos de partida para comprender la infraestructura del sistema del movimiento de personas en ALC:

- Desde el punto de vista de la fricción presentamos algunas ideas para el uso de PTM con migrantes desamparados.
- Desde el punto de vista de la infraestructura en los puntos de acogida analizamos:
 - los ecosistemas de pagos en las rutas de migración
 - el problema de la falta de identificación como un obstáculo para la implementación de PTM.

Cada caso de estudio presenta un análisis transversal y recomendaciones para su fortalecimiento.

ESTUDIO DE CASO I

IDEAS PARA EL USO DE PTM COMO MODALIDAD DE ASISTENCIA PARA PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA DESAMPARADAS

La motilidad entendida como la capacidad de moverse representa hoy en día un capital que puede generar, a su vez, capital económico y social. Tener baja motilidad representa entonces una nueva forma de inequidad social³⁷ que, al combinarse con el perfil de riesgo de los países de ALC, conlleva inevitablemente una serie de necesidades humanitarias. ¿Cómo pueden utilizarse los PTM para fortalecer una motilidad que genere capital económico y social?

La capacidad de moverse es un detonador crucial de vulnerabilidad. Desde el punto de vista humanitario, el académico Vincent Chetail explica que las personas más vulnerables son aquellas que se encuentran en una situación de crisis (como lo es un desastre natural, un conflicto o una situación de violencia) y no pueden escapar de ella. Cuanto menos pueda una persona alejarse de la fuente de inseguridad, mayor será el nivel de vulnerabilidad.³⁸ En este caso, las poblaciones con bajísimo capital de motilidad son las poblaciones atrapadas (aquellas que necesitan moverse, pero no pueden) y los migrantes desamparados. Enfocaremos nuestra atención en el segundo grupo.

Migrantes desamparados

De acuerdo con el glosario de la OIM, los migrantes desamparados son aquellos que han dejado su país de origen y ya no pueden regresar a él. Pero, tampoco pueden regularizar su estado y permanecer en el país en el que se encuentran ni pueden acceder a otras vías de migración que les permitan trasladarse a otro país.³⁹

La motilidad puede perderse en cualquier etapa del movimiento migratorio. La pérdida puede durar unos cuantos días o varios años lo que brinda un grado de fluidez a este concepto. Debido a la complejidad de los movimientos migratorios en ALC, aunados a la inestabilidad política y económica, el criterio de 'desamparado' es una condición que muchos migrantes podrían cumplir en algún momento de su viaje. México, por ejemplo, es tanto un país de destino como de tránsito, y los migrantes desamparados son especialmente difíciles de distinguir de los migrantes que residen en el país, a menudo indocumentados y sin trabajo.

Los migrantes en ALC pueden encontrarse en situación de desamparo durante cualquier etapa de su movimiento migratorio: en su país de origen/partida;⁴⁰ durante su viaje de camino a su país de destino (en tránsito); en su actual país de destino cuando este no es el destino final de su viaje; o cuando se vean obligados a abandonar el destino o país de tránsito del cual no son nacionales (tercer país). En la región hay también ejemplos de migrantes que se quedan en situación de desamparo en el viaje de vuelta a su país de origen.

Si bien muchas de las agencias humanitarias vinculan a los migrantes desamparados con los flujos migratorios irregulares o migrantes indocumentados, se puede observar que en ALC éste no es necesariamente el caso. Los migrantes pueden encontrarse en situación de desamparo en movimientos regulares e irregulares; y estando documentados o no. Si bien está claro que los migrantes en movimientos regulares y los migrantes documentados generalmente tienen un menor riesgo de quedarse en situación de desamparo, este no es necesariamente el caso en situaciones de violencia generalizada o fuerza mayor como lo fue la pandemia de COVID-19.

A continuación, analizaremos el uso de PTM teniendo en cuenta los factores por los cuales los migrantes terminan en situación de desamparo.⁴¹ Estas características tocan todos los detonadores de vulnerabilidad en el marco sistémico de movilidad humana y vulnerabilidad que se utiliza en este estudio.

³⁷ Kaufmann, V., Bergman, M. (2004). Motility: Mobility as Capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (4), 745-56.

³⁸ Chetail, V., Braeunlich, M. (2013). *Stranded Migrants: Giving Structure to a Multifaceted Notion*.

³⁹ OIM. (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*.

⁴⁰ En el marco sistémico de movilidad humana y vulnerabilidad entendemos a esta categoría como poblaciones atrapadas. Ver figura 1.

⁴¹ Chetail, V., Braeunlich, M. (2013). *Stranded Migrants: Giving Structure to a Multifaceted Notion*.

Factores

Los migrantes desamparados son aquellas personas que inicialmente tuvieron una alta motilidad pero, a la hora de evaluar su situación, ya no la tienen. Entender la razón por la cuál se perdió esta motilidad es de crucial importancia para que el diseño de los PTM responda de la mejor forma a recuperar el tipo de capital que provocó la pérdida en primer lugar.

Pueden distinguirse factores externos, motivadas por otros agentes a parte de la persona en movimiento, y factores internos, ligados directamente a la persona que se mueve. Está claro, que los factores externos e internos pueden ocurrir simultáneamente o estar interrelacionados.⁴²

Factores internos:

Los factores internos se manifiestan en su mayoría en los conceptos de demografía y motivacional.

Hay ciertas categorías demográficas que tienen una mayor vulnerabilidad y posibilidad de quedarse en situación de desamparo. La literatura señala a las mujeres y a los menores en general, sobre todo a los no acompañados. Esto es especialmente preocupante para ALC ya que recientemente ha habido un aumento en el número de menores que viajan a través del Tapón del Darién.⁴³ De los 226.000 migrantes de Honduras, Guatemala y El Salvador que llegaron a la frontera de Estados Unidos en la primera mitad del año fiscal 2021, aproximadamente 34.000 eran menores no acompañados.⁴⁴

Algunos migrantes pueden quedar desamparados en tránsito ya que no quieren regresar a su país de origen por razones personales, que pueden tener que ver con el temor a sufrir discriminación por su etnia u orientación sexual, la falta de oportunidades económicas, la inestabilidad política o, incluso climática. En estos casos, los PTM no tienen la capacidad de resolver este tipo de problemas y es más, algunos expertos cuestionan si el uso de PTM en los países de salida como un detractor de migración se alinea con los principios humanitarios. Hay otros que indican que la clave para evitar el aumento de migrantes desamparados es brindar asistencia antes de que las personas se vean forzadas a moverse, particularmente en el caso del creciente deterioro climático. Aquí las PTM podrían tener un papel importante si existiese la visión de usarlas como una herramienta para prevenir el desamparo durante el movimiento.⁴⁵

Ciertas agencias en la región utilizan los PTM en programas de asistencia de medios de vida para migrantes. En estos; no es común ver el incremento de motilidad como un efecto positivo de la intervención. Si no podemos medirlo, no podemos controlarlo. ¿Qué se necesita para poder mitigar el estigma respecto del apoyo al movimiento en ALC?

Las personas en movimiento también pueden perder la motilidad por factores económicos. Pueden verse obligadas a tomar rutas distintas a las que habían planificado originalmente y verse sin medios para continuar con su viaje. También pueden haber calculado la posibilidad de generar ingresos en el país de tránsito y encontrarse con que la normativa laboral les impide trabajar. Por otro lado, pueden experimentar situaciones de abuso por parte de los empleadores y por lo tanto, no generar los recursos suficientes para continuar con su movimiento migratorio. Otras razones de pérdida de la motilidad pueden ser la generación de deudas o los problemas de salud.

⁴² Ibid.

⁴³ Mixed Migration Centre. (2020). *Refugees and migrants in Guatemala and Mexico: A focus on smuggling during the COVID-19 pandemic*.

⁴⁴ Meyer, P. (2022). *Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy*. Congressional Research Service.

⁴⁵ Niranjana, A. (2021). *Extreme weather displaces record numbers of people as temperatures rise*. DW.

Factores externos

Los factores externos se manifiestan, en su mayoría, en los conceptos de rutas, fricciones, e infraestructura.

Las personas pueden quedar desamparadas en su país de residencia o de tránsito y no poder moverse debido a desastres naturales, situaciones de conflicto o violencia. Un claro ejemplo son los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre los migrantes a nivel global, y en la región de ALC. “La pandemia de COVID-19, ha evidenciado y exacerbado las desigualdades estructurales y los retos que afrontan las personas migrantes, en particular aquellos en situación irregular o de vulnerabilidad.”⁴⁶ Las restricciones en respuesta a la pandemia empujaron a las personas en movimiento en la región a tomar rutas más peligrosas.⁴⁷ Por ejemplo, en la provincia de Darién en Panamá, muchos migrantes irregulares, incluidos los de dentro y fuera de la subregión, como africanos, cubanos y haitianos, quedaron desamparados cuando varios países cerraron sus fronteras.⁴⁸

Las personas también pueden quedarse desamparadas porque dependen de una infraestructura física. Por ejemplo, en México muchos inmigrantes sin documentos quedan en situación de desamparo en su ruta hacia el norte cuando los trenes dejan de funcionar. Pero también la falta de cruces y caminos seguros pone a las personas en peligro. Por ejemplo, la falta de rutas seguras debido a los distintos elementos de violencia en la región empuja a las personas a elegir rutas peligrosas como El Darién en Panamá. Los riesgos en estas rutas van desde el robo, pasando por el abuso físico y sexual hasta la muerte. Cuando los riesgos en estos lugares se materializan, las personas pueden quedar desamparadas en condiciones extremadamente vulnerables.

La falta de infraestructura consular en las rutas deja a muchos migrantes en ALC⁴⁹ desamparados y sin la capacidad de ejercer los derechos que otras personas en movimiento, pero con acceso a movilidad segura, sí tienen.

La falta de infraestructura humanitaria que permita recibir asistencia a tiempo también puede provocar una desaceleración en el viaje. Si existe una falta de procesos eficientes y rápidos para recibir asistencia humanitaria, incluyendo los PTM, y las personas tienen que esperar a ser registradas antes de recibir la asistencia, esto crea una fricción innecesaria en su viaje. Hablando de PTM específicamente, si las personas tienen que esperar a una cierta fecha para poder cobrar la transferencia monetaria, esto también provoca que su viaje migratorio se frene. Si no existen sucursales bancarias, o cajeros en proximidad a la ruta de viaje y las personas tienen que desplazarse para acceder a su transferencia esto también afecta y reduce su movilidad.

Las personas también pueden quedar desamparadas en el país de tránsito por razones impulsadas por los Estados y sus políticas de inmigración, que discriminan contra ciertos grupos de inmigrantes. Los migrantes desamparados en ALC a menudo se mantienen en detención administrativa prolongada, encerrados en un “ciclo de detención” en los países de tránsito.⁵⁰ Esta tendencia va en aumento. En México, por ejemplo, el número de detenciones se incrementó de 8.500 en enero de 2019 a 13.500 en enero de 2020.⁵¹



Click para ver
Hilo de la cuenta de Twitter de Médicos Sin Fronteras-Colombia, publicada el 17 de mayo de 2022, que explica la asistencia brindada a migrantes que toman la ruta de la selva del Darién para tratar de llegar a Panamá.

⁴⁶ OIM. (2022). *Diálogo Internacional sobre la Migración 2022 La aplicación del Pacto Mundial para la Migración en la práctica: logros, retos y enfoques innovadores*.

⁴⁷ Medecins Sans Frontiers. (2021). COVID-19 forces thousands of migrants to cross perilous jungle from Colombia to Panama. McAuliffe, M., Kitimbo, A., Goossens, A., Ullah, Akm. (2017). *Understanding Migration Journeys from Migrants' Perspectives*. World Migration Report 2018 International Organization for Migration.;

⁴⁸ Teran, A. (2020). *Panama isolates migrants in remote jungle coronavirus unit*. Reuters.

⁴⁹ Esto ha sido particularmente bien documentado en México. Ver por ejemplo: Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. (2017). *Personas en detención migratoria en México: Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*.

⁵⁰ UN High Commissioner for Refugees. (2011). *Regional Conferences on Refugee Protection and International Migration in Central America, Western Africa, Eastern Africa and Asia*.

⁵¹ Mixed Migration Centre. (2020). *Refugees and migrants in Guatemala and Mexico: A focus on smuggling during the COVID-19 pandemic*.

BUENAS PRÁCTICAS E IDEAS:

Empezar por la preparación:

Identificar en la fase preparatoria de la respuesta los flujos migratorios que suceden en el país para entender el perfil de los migrantes y asegurarse que las personas que están en tránsito o que están de manera irregular en el país no se dejan de lado a la hora de diseñar la respuesta.

Diferenciar el diseño dependiendo de la motilidad:

Entender que la respuesta que una persona en tránsito con alta motilidad puede necesitar frente a una crisis no es necesariamente la misma que puede funcionar para un residente regular con baja motilidad. Se sabe que normalmente la asistencia humanitaria se complementa con otras fuentes de ayuda a la cual las personas tienen acceso durante una crisis para cubrir la totalidad de sus necesidades. Estas otras fuentes de ayuda dependen en gran medida del capital social que las personas tengan dentro y fuera del país. Los migrantes en tránsito suelen tener un menor capital social, lo que quiere decir que la asistencia adicional no será igual que la de las personas residentes. Entender el estatus migratorio de las personas a la hora de definir el paquete de asistencia va en línea con los principios humanitarios y permitirá brindar una ayuda más equitativa.

Los mecanismos de entrega también deben estar adaptados al nivel de motilidad que la persona tiene y, sobre todo, espera tener a corto y medio plazo.

“ Considero que la asistencia en efectivo nos resulta más conveniente que recibir la ayuda en cupón electrónico, porque con el cupón debemos ubicar los lugares donde lo podemos usar, y en el caso de mi familia que estamos en un lugar nuevo, que no conocemos, nos resulta difícil ubicar esos puestos específicos. Pero con dinero en efectivo podemos comprar lo que necesitamos en cualquier negocio que nos quede cerca y que no nos requiera continuar moviéndonos. ”

Judith Del Carmen⁵²

Recipiente de asistencia en efectivo de ZOA.

Judith Del Carmen decidió salir del departamento de Arauca por situaciones de inseguridad y violencia que amenazaron la integridad de una de sus hijas. Recorrió 563 kilómetros hasta llegar a Bogotá, donde actualmente reside junto a sus hijos y actual pareja. Judith fue identificada por la organización ZOA, a través de la cual recibió una asistencia en efectivo única en modalidad de cupón electrónico, con el cual pudo adquirir alimentos e insumos básicos en los negocios habilitados para usar el cupón entregado.

⁵² Información obtenida a través de una llamada realizada a Judith Del Carmen por parte del equipo de la CALP Network, en fecha 11 de agosto de 2022.

Cambiar del país a la ruta como unidad de diseño:

Las agencias humanitarias tienden, actualmente, a desarrollar sus intervenciones utilizando los países de tránsito y acogida como unidades básicas de diseño y colaboración. Cambiar el paradigma para diseñar respuestas coordinadas a lo largo de las rutas puede permitir a las agencias diseñar programas que respondan a las distintas necesidades que surgen a lo largo de la ruta. Por ejemplo, permitiría usar PTM para aumentar el capital económico de las personas en el punto de origen de su movimiento, permitiéndoles seleccionar rutas menos peligrosas que puedan desembocar en detención. ¿Qué pasaría si los migrantes cubanos y haitianos que están tomando barcas para cruzar a Estados Unidos tuvieran más recursos económicos? ¿Escogerían la misma ruta? Teniendo en cuenta las sensibilidades políticas que esto conlleva, es importante que las agencias humanitarias tomen decisiones basadas en los principios humanitarios.

Sabías que...

La OIM ha sugerido explorar enfoques de gestión de la migración, para complementar los sistemas humanitarios y limitar los efectos adversos de la migración no planificada y forzada.

Optimizar para la eficiencia desde el punto de vista de la persona en movimiento:

La falta de agilidad de las agencias para ajustarse a las necesidades de la población con alta motilidad cuesta vidas. Algunas agencias han utilizado herramientas de diseño como trayectos de usuario (user journeys) para poder diseñar PTM que se alineen con las necesidades de las personas en movimiento.⁵³

Proveer asistencia integrada:

Muchas de las cuestiones estructurales no se pueden resolver directamente con el uso de un PTM tradicional. Se necesita ser creativo y entender qué problemas tienen los migrantes desamparados y cuáles pueden resolverse con una inyección de capital en colaboración con otros servicios. Por ejemplo, las agencias humanitarias también pueden colaborar con proyectos de asistencia legal y utilizar los PTM para ayudar a las personas en movimiento a solventar los costos necesarios para regularizar su situación antes de iniciar el movimiento migratorio o después de que se haya dado una detención.

La falta de infraestructuras que faciliten información también genera fricción para las personas en movimiento. Por ejemplo, ACNUR ha encontrado una manera de sortear este desafío en Colombia mediante el uso de quioscos que proporcionan orientación e información sobre los procedimientos de asilo, la regularización de las migraciones y otros servicios legales, así como remisiones a los servicios públicos. Esta investigación no ha encontrado instancias en donde se utilicen estos puntos de información como una manera automatizada de proporcionar transferencias monetarias. Si las agencias mantienen contacto con las personas a lo largo de la ruta, podría ser interesante utilizar estos puntos de información para brindar PTM tal vez mediante el uso de códigos QR u otras modalidades de pago móviles.

⁵³ Ver por ejemplo The CALP Network. (2020). *La provisión de programas de transferencias monetarias en la respuesta a la crisis de refugiados y migrantes de Venezuela: hallazgos y lecciones aprendidas.*

PUNTOS DE REFLEXIÓN

¿Cuántas cosas podrían cambiar para las personas en movimiento que necesitan recibir asistencia humanitaria si los proveedores de dicha ayuda decidieran ver al movimiento como algo positivo? ¿Qué pasaría si la movilidad fuera algo que puede y debe hacerse de manera segura y no como algo que se debe combatir? Un cambio de paradigma a este nivel podría generar una explosión de innovación y creatividad en el uso de PTM para asistir a las personas en movimiento de manera digna y eficaz. Esto requeriría la comprensión por parte de la red de CALP Network en ALC y de sus donantes de que la motilidad es un capital que está mal distribuido y que, en muchos casos, puede ser subsanado por PTM y otras intervenciones con el fin de incrementar el capital social, político y económico de las personas.

Finalmente, como acabamos de ver, algunas de las razones por las cuales los migrantes se ven desamparados tienen que ver con los Estados y la infraestructura que existe para que las personas puedan reclamar y disfrutar de sus derechos. Sin embargo, con la creciente complejidad de las crisis y la violencia perpetrada por ciertos actores en ALC, el Estado parece perder importancia. Muchos de los riesgos a los que se enfrentan las personas en movimiento se materializan en lugares donde es difícil ejercer control físico (la selva del Darién, por ejemplo) y por actores como las maras y carteles que no operan bajo reglas tradicionales.

¿Qué tan preparados están los actores humanitarios en ALC y sus donantes para ser más innovadores y creativos a fin de que el uso de los PTM funcione para las personas en movimiento en este contexto regional tan complejo?

ESTUDIO DE CASO 2

ECOSISTEMAS DE PAGOS EN LAS RUTAS MIGRATORIAS

Para incrementar el uso de PTM en la asistencia a personas en movimiento, es de suma importancia entender los distintos sistemas financieros que existen a lo largo de las rutas migratorias, para adoptar estrategias que contribuyan a un cambio en el tipo de actores y soluciones existentes.

El éxito de un PTM depende de muchos elementos de diseño que deben estar presentes. Estos van desde la selección de la modalidad hasta la transparencia en el manejo de datos, pasando por un sinfín de decisiones. Una de estas decisiones cruciales es el vehículo financiero con el que se va a trabajar para la distribución del efectivo. La selección del vehículo financiero es importante porque tendrá un efecto directo sobre la experiencia de las personas recibiendo la transferencia monetaria. Esta decisión también es importante porque el sector humanitario puede influir en la configuración del sistema financiero al solicitar de manera colectiva productos para nuevos segmentos, o incentivar el crecimiento de nuevos actores financieros al generar proyectos en común.

Los PTM dirigidos a personas en movimiento en ALC se insertan en el ecosistema financiero del país de tránsito o acogida por lo que es importante entenderlos no solo desde el punto de vista de los requisitos de entrada para las personas en movimiento, sino también desde sus trayectorias de crecimiento. Los expertos entrevistados coinciden en que los sistemas bancarios en ALC son, en general, conservadores. Las instituciones financieras son generalmente débiles, hay bajos niveles de competencia por lo que el costo de los servicios financieros es alto, la infraestructura es inadecuada y la normativa es excesivamente restrictiva.⁵⁴ En la literatura se expone que los servicios financieros tradicionales en la región tienen una importante brecha que cubrir respecto a la demanda insatisfecha y los segmentos del mercado que permanecen excluidos, especialmente aquellos en la base de la pirámide.⁵⁵ Es en este segmento olvidado donde se incluyen las poblaciones de interés para la asistencia humanitaria como son las personas en movimiento y las poblaciones de acogida.

Prueba de esto, es la baja tasa de bancarización que tiene ALC a comparación de otras regiones del mundo.⁵⁶ Existe una importante disparidad entre los distintos países de la región en materia de acceso a los servicios financieros. En lugares como Colombia, Chile o Brasil, más del 70% de la población adulta (mayor de 15 años) ya tiene una cuenta bancaria, mientras que, en países como México, Haití, Nicaragua o El Salvador, el porcentaje se encuentra levemente por encima del 30%. Ecuador se ubica en la mitad del listado, ya que solo el 44% de los ciudadanos tiene acceso a servicios bancarios. A su vez, en materia de género, el porcentaje de mujeres latinoamericanas que tiene una cuenta bancaria se ubica seis puntos porcentuales por debajo de los hombres.⁵⁷

Hay desafíos compartidos entre los distintos países de ALC en lo que respecta a los requisitos legales y administrativos para el acceso a los servicios financieros. En general, la revisión de la literatura pone de manifiesto que esto continúa siendo una barrera considerable para las personas en movimiento. Muchas de estas personas carecen de formas válidas de identificación emitidas o reconocidas por el gobierno para acceder legalmente a estos servicios financieros. Trataremos esto más a fondo en el estudio de caso sobre identidad. Algunos gobiernos de la región, como el de Colombia y Perú, han tomado medidas para sortear el desafío que presenta la falta de identificación de las personas en movimiento, pero existen más soluciones viables.

⁵⁴ Gershenson, Dimitri et. al. IMF Working Paper: Fintech and Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean. 2021. P.3.

⁵⁵ IADB, Fintech en América Latina y El Caribe. 2021.

⁵⁶ Gershenson, Dimitri et. al. (2021).

⁵⁷ Ibid.

Los avances tecnológicos a nivel global, los distintos incentivos gubernamentales y el alto porcentaje de la población que tiene acceso a la tecnología móvil, entre otros factores, ha hecho que el sector Fintech haya tenido un crecimiento importante en ALC en los últimos tres años.⁵⁸ Este sector intenta cubrir las necesidades de una variedad de segmentos del mercado, incluyendo las personas migrantes, por lo que se piensa que las plataformas Fintech son una posible solución a los retos de inclusión financiera que enfrenta la región⁵⁹ Fintech tiene el potencial de bajar los costos e incrementar la velocidad y accesibilidad, permitiendo la generación de servicios financieros a escala más alineados a las necesidades de las personas.

En general, las empresas Fintech en ALC que están interesadas en la inclusión financiera están generando soluciones enfocadas a los préstamos (individuales y pequeña empresa), a pagos y remesas, y a seguros. En comparación con otras partes del mundo, el dinero móvil es relativamente inmaduro en ALC,⁶⁰ lo que representa importantes oportunidades para la concreción y el acceso a servicios financieros no tradicionales para las personas en movimiento.

ACNUR ha producido recientemente el estudio “Desplazados y Desconectados”⁶¹ en el cual pueden conocerse las particularidades sobre el acceso a cuentas bancarias mediante servicios tradicionales en Sudamérica. Aquí encontramos viñetas de buenas prácticas por parte de los actores humanitarios y otra información respecto al sector Fintech que contribuye al conocimiento ya existente en otras partes de la literatura.⁶²

Perú

En Perú, las restricciones de acceso a la banca tradicional en base a la falta de documentación son menores que en otros países, pero aún así las personas requieren cierta regularidad migratoria. El marco normativo considera como documentos válidos para el acceso a servicios financieros, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) otorgado a personas extranjeras, el carnet de solicitud de refugio y la cédula de extranjería. Algunos de los expertos entrevistados coinciden con la literatura cuando expresan que las entidades financieras no conocen aun estas disposiciones o no las reconocen.⁶³ El trabajo con las instituciones financieras para sortear este desafío ha sido crucial.

Más aún con el cierre de la frontera en Julio 2018 donde comenzó a requerirse visa y pasaporte para entrar en el país, además del cierre total de la frontera debido a COVID-19 hasta la primera quincena de abril de 2022. Estas situaciones han significado que el ingreso de las personas en el país sea completamente informal. Durante este periodo se calcula que más de medio millón de personas han cruzado la frontera e ingresado al país de manera irregular.

⁵⁸ El ecosistema en América Latina ha crecido 112% desde 2018. Banco Interamericano de Desarrollo, Finnovista, BID Invest. (2021). *Fintech en América Latina y El Caribe*.

⁵⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, Finnovista, BID Invest. (2021). *Fintech en América Latina y El Caribe*.

⁶⁰ ACNUR.(2020). *Desplazados y Desconectados: Sudamérica*.

⁶¹ ACNUR.(2020). *Desplazados y Desconectados: Sudamérica*.

⁶² Para la selección de los sistemas financieros a estudiar se consultaron los últimos reportes semestrales del Centro de Migración Mixta (2021 y 2022) para entender los principales ‘puntos calientes’ de tránsito y establecimiento de migrantes.

⁶³ World Council of Credit Unions. (2020). *Estudio de Inclusión Financiera de Refugiados y Migrantes Venezolanos y Población Local en las ciudades de Lima (Perú), Quito y Guayaquil (Ecuador)*.

TABLE I:

UN ABANICO DE POSIBILIDADES				
En Perú, existe un abanico de posibilidades respecto de los mecanismos de transferencia. Perú tiene un sector tradicional de pagos bien establecido incluyendo bancos tradicionales, banca móvil, remesas y Fintech. Éste último presenta importantes signos de crecimiento con un aumento de proveedores de servicios del 69% de 2017 a 2021. Durante las entrevistas, capturamos las siguientes reflexiones respecto de los distintos mecanismos disponibles.				
	Tarjetas de prepago físicas que permiten pagos directos, retiro en cajero automático y pagos en línea	Transferencias de efectivo a números celulares con la opción de retiro en cajero automático	Giro bancario	Pagos mediante proveedores de remesas (por ejemplo, Western Union)
(+)	Las agencias humanitarias pueden generar una cuenta con los proveedores y utilizar este mecanismo para generar pagos a personas que solo tienen cedula de identidad sin registro formal de ingreso.	Alta flexibilidad en uso, favorable para poblaciones con alta movilidad.	Un producto especial creado por el Banco Central de Perú, accesible para las personas que no tienen documentación regular ya que solo se necesita cédula vigente.	Flexibilidad en el uso por parte de población con pocos medios de identificación oficial.
(-)	Las tarjetas se entregan físicamente lo que obstaculiza prácticas de "sin contacto" cuando estas son necesarias.	El uso de los números móviles alineados con las cuentas y la inconsistencia en el uso y propiedad de números celulares por parte de las personas en movimiento puede provocar casos de fraude.	Discriminación por parte del staff del banco que ponía obstáculos innecesarios para cobrar el giro. Altos costos por transferencia.	Hay distritos en donde no hay agencias. En ocasiones, la baja liquidez de los agentes también representa un reto.
<i>Las observaciones aquí presentadas son solo eso. No son exhaustivas del universo de pagos disponibles y deberán ser verificadas antes de ser consideradas como opciones para la programación.</i>				

Colombia

A pesar de los esfuerzos gubernamentales por mejorar el acceso de los migrantes venezolanos al sistema financiero, los resultados aún resultan insuficientes: "tan solo un 15% de los migrantes venezolanos tienen una cuenta de ahorros, mientras que este ratio en la población colombiana alcanza un 80%."⁶⁴

Colombia es el tercer país de la región con mayor crecimiento Fintech. La creación e implementación de un entorno de pruebas (sandbox) regulatorio⁶⁵ para el sector Fintech en Colombia ha permitido probar productos financieros innovadores entre instituciones financieras y plataformas de criptomonedas en el espacio de pagos.

Colombia es líder en el ámbito de las innovaciones Fintech enfocadas en segmentos de inclusión financiera, de interés para agencias humanitarias buscando nuevas soluciones para poblaciones en movimiento.

⁶⁴ Feierstein, M., Winfield, K. (2019). *The experience of Venezuelan Refugees in Colombia and Perú*. Tent. .

⁶⁵ Este término describe el mecanismo adoptado para desarrollar regulación que pueda mantener el paso acelerado de la invocación en áreas como Fintech.

En Colombia, las agencias humanitarias utilizan principalmente tarjetas con retiro en cajero automático, transferencias electrónicas, cupones, y efectivo en mano.⁶⁶ El Grupo de Coordinación de Transferencias Monetarias en Colombia reporta en mayo de 2022 que los principales proveedores de servicios financieros utilizados por las organizaciones fueron Banco de Occidente (37%), Western Unión (30%), Efecty⁶⁷ (21%) y Banco Davivienda (12%). En un estudio de la FICR en Colombia, se averiguó que los tres mecanismos preferidos de las personas para recibir PTM fueron efectivo (38%), transferencias electrónicas de dinero a través de plataformas digitales (25%) y tarjetas de cajero automático (20%). Según la FICR, “esto puede ser demostrativo de la relativa facilidad de acceso e inmediatez de uso proporcionado por el efectivo en mano, y las barreras potenciales para otros mecanismos tales como la tecnología o la identificación.”⁶⁸

México

México, es el país con menor penetración de servicios financieros formales, de acuerdo con el Banco Mundial. Es también uno de los mercados principales en donde las innovaciones Fintech dirigidas a segmentos objetivo de inclusión financiera tienen una proporción por debajo de la media observada en toda la región, solamente de un 32%.

El ecosistema Fintech en México es uno de los más dinámicos en toda ALC. Sin embargo, por desgracia no es necesariamente el país donde más productos se estén diseñando para satisfacer la demanda de los segmentos excluidos por parte de las empresas Fintech, a pesar de que es uno de los países donde más se necesita y con mayor potencial en este ámbito. Esto supone una oportunidad para las agencias humanitarias interesadas en incentivar el crecimiento de este ámbito, mediante la creación de proyectos en común con este tipo de empresas.

ACNUR innovando con el sector financiero en México

El uso del PTM ha tenido un crecimiento exponencial desde que ACNUR comenzó operaciones en México en 2018. En un principio se contrató a la empresa Up Sí Vale para proporcionar tarjetas prepagadas que pueden utilizarse para comprar en tiendas y sacar dinero de los cajeros automáticos. En un principio las tarjetas prepago se utilizaban solo para asistencia humanitaria. Hoy en día, se utilizan para una variedad de intervenciones incluyendo protección y soluciones duraderas.

La agilidad de la empresa Up Si Vale para adaptarse y crecer al mismo ritmo que creció el interés de ACNUR y sus socios en utilizar transferencias monetarias ha sido clave en el éxito de estos programas. Hoy en día ACNUR puede utilizar la infraestructura de pagos generada por esta sociedad para una variedad de intervenciones que utilizan creativamente el uso de efectivo desde la asistencia para transporte para personas en tránsito, hasta apoyos para la inserción escolar de las personas en movimiento.

Actualmente ACNUR está trabajando para aumentar la inclusión financiera de los refugiados y solicitantes de asilo que están en proceso de reubicación y asimilación en México. Para esto, es importante contar con el servicio y entendimiento de los proveedores de servicios financieros tradicionales. Un aprendizaje es la necesidad de generar interés en los proveedores de servicios financieros antes de lanzar la licitación a fin de contar con más participación de los bancos tradicionales. El sector Fintech y la banca móvil, por su mismo modelo de negocio, están más abiertos a conocer y participar en estos procesos. Si lo que se quiere lograr es la inclusión financiera en los sistemas de banca tradicionales, resta a la comunidad humanitaria, unir sus esfuerzos para agregar la demanda y convertirse en un negocio de interés.

UP Sí Vale ofrece una gama de servicios prepagos ‘todo en uno’ que consisten en vales, aplicaciones móviles y plataformas web. Recientemente se ha asociado con BPC que le permitirá tener las protecciones y utilidades que ofrece el sistema SmartVisa Switch. Pertenece al Grupo Up, una cooperativa con sede en la Unión Europea, que opera en 22 países y atiende a más de 25 millones de clientes en todo el mundo.

⁶⁶ The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *Dignifying, diverse and desired: Cash and vouchers as Humanitarian assistance for migrants*.

⁶⁷ Efecty es una empresa de giros.

⁶⁸ The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *Dignifying, diverse and desired: Cash and vouchers as Humanitarian assistance for migrants*.



7 de marzo de 2022. Familia a la espera de recibir la tarjeta con ayuda monetaria. Tumbes, Perú. ©Visión Mundial Perú.

República Dominicana

El corredor Haití - República Dominicana es uno de los corredores migratorios más importantes de ALC. Por ejemplo, en 2017, el 5,6 % de los más de 10 millones de habitantes de la República Dominicana había nacido en el exterior, y el 87 % de los extranjeros habían nacido en Haití. Estas cifras hacen de la República Dominicana uno de los países de la región con mayor proporción de población extranjera. No es coincidencia que, en los últimos cuatro años, se haya visto una tasa de crecimiento de 2017 a 2021 del 129% en productos Fintech que intentan, entre otras cosas, atender a este segmento del mercado.

En República Dominicana es la superintendencia la que regula el acceso a la bancarización. Algunas agencias están actualmente explorando con la superintendencia la posibilidad de dar acceso a los haitianos a través de medios de identificación alternativos.

Ecuador

Desde el año 2000, el dólar estadounidense ha sido la moneda de curso legal en Ecuador. Como resultado, el Gobierno tiene poco espacio para maniobrar o intervenir en la política monetaria. Sin embargo, Ecuador tiene un sector Fintech en crecimiento. De 2017 a 2021 tuvo un crecimiento del 47%. Por ejemplo, Kushki, la empresa emergente de pagos digitales de origen ecuatoriano cuenta con operaciones no solo en Ecuador, sino también en Colombia, México, Chile, Perú, Estados Unidos y Canadá.

En Ecuador, existen distintas modalidades y experiencias en el uso de mecanismos, entre los que destacan el envío de códigos para retiros en cajeros automáticos por parte del destinatario (retiro sin tarjeta), cuentas bancarias y efectivo en mostrador bancario. Se identifican desafíos en relación con la limitación de productos financieros adaptados a la demanda de la población refugiada y migrante (cuentas bancarias para personas sin documentación para realizar transferencias o tarjetas prepago, entre otros).⁶⁹ Los obstáculos administrativos respecto al costo y el volumen de transacciones han presentado desafíos en Ecuador.

⁶⁹ Regional Platform for Interagency Coordination for Refugees and Migrants from Venezuela. (2021). *Linking cash and voucher assistance with social protection systems in Latin America and the Caribbean*.

PUNTOS DE REFLEXIÓN:

Coordinación usando la ruta migratoria como base

En un estudio publicado por la FICR, se señala que las personas en movimiento reportan sentirse inseguras al recibir transferencias en efectivo mientras están en tránsito en situaciones de altísima vulnerabilidad. Incluso los migrantes en tránsito en Colombia prefirieron en su gran mayoría recibir transferencias monetarias una vez asentados. Esto puede ser un reflejo de los riesgos a los que sienten que van a enfrentarse durante el tránsito, o puede ser porque tienen un mayor acceso a servicios o apoyo en especie a lo largo de la ruta de tránsito, mientras que es más difícil acceder a la ayuda humanitaria una vez que los migrantes se establecen en centros urbanos o campamentos.⁷⁰

Teniendo esto en consideración, sería importante que los actores humanitarios en la región coordinaran sus esfuerzos no solo en los países, sino también a lo largo de las rutas migratorias. Por ejemplo, ¿podríamos imaginarnos en un futuro un grupo de coordinación para la migración hacia Estados Unidos que coordinase todas las intervenciones (efectivo, servicios y materiales) a lo largo de toda la ruta?

Un portafolio de mecanismos

Tener acceso a productos financieros que bancaricen a las personas en movimiento es de crucial importancia. Sin embargo, las necesidades de supervivencia de las personas más vulnerables avanzan a un ritmo más acelerado que los cambios regulatorios y de percepción que son necesarios para incluirlos en el sistema financiero tradicional. Esto nos lleva a evaluar si el uso de efectivo en mano debería de considerarse más a menudo. Este es el mecanismo de transferencia con el menor aspecto tecnológico, lo que quiere decir que funciona independientemente de los niveles de uso o conocimientos tecnológicos por parte de las personas en movimiento. También es el mecanismo de mayor contacto entre las agencias y las personas vulnerables, lo que presenta una oportunidad de establecer una relación y conversar cara a cara, y utilizar la transferencia de recursos para proveer otros servicios y acompañamiento. Es el mecanismo con menor fricción, las personas no necesitan registrarse con una entidad financiera por lo que el uso de identificaciones vencidas no representa un problema.

¿Cómo pueden las agencias humanitarias en ALC elaborar estrategias e invertir para asegurarse que pueden garantizar una variedad de mecanismos de ejecución de la transferencia monetaria que, al ir de la más baja a la más alta tecnología, respondan a las distintas barreras que se presentan respecto de documentación y acceso físico de las personas en movimiento? ¿Qué se necesita para que las agencias y los donantes estén cómodos utilizando métodos low tech cuando sea necesario?

MIRANDO HACIA EL FUTURO

Es cierto que no hay una solución para todos los problemas que presenta el uso de sistemas financieros para la asistencia mediante transferencias monetarias. También es cierto que las agencias humanitarias implementando PTM pueden adoptar varias estrategias⁷¹ para mejorar el sistema financiero en el cual se insertan sus programas.

Desde el punto de vista de la **demanda** se puede educar y facilitar el acceso de las personas en movimiento a los productos financieros ya existentes. En este sentido, se recomienda que las agencias implementadoras de PTM en la región:

- Incluyan componentes de educación financiera y manejo de dinero para que sepan qué servicios financieros están a su alcance y cómo acceder a ellos.
- Proactivamente mejoren el acceso a teléfonos y redes móviles para permitir que las personas en movimiento utilicen la banca digital, incluido el uso de la banca de dinero móvil y la banca por Internet.
- Proporcionen retroalimentación de manera regular a los proveedores de servicios financieros sobre cómo pueden mejorar sus servicios para satisfacer las necesidades de los distintos perfiles de personas en movimiento.

⁷⁰ The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *Dignifying, diverse and desired: Cash and vouchers as Humanitarian assistance for migrants*.

⁷¹ Estas recomendaciones se generaron para los actores humanitarios, tomando como inspiración el marco de intervenciones en Ahairwe, P., Bisong, A. (2022). *Supporting financial inclusion of migrants: actors, approaches and avenues*

Desde el punto de vista de la **oferta** se puede alentar a los proveedores de servicios financieros a que aumenten la disponibilidad de los servicios asequibles, de fácil uso y accesibles para las personas en movimiento y sus familias. En este sentido, se recomienda que las agencias implementadoras de PTM en la región:

- Sensibilicen y capaciten al sector financiero con el que trabajan para atender y entender a las poblaciones en movimiento con dignidad y respeto.
- Colaboren para unificar la demanda de las distintas agencias humanitarias y así tener más poder de negociación a la hora de solicitar nuevos productos adaptados a las necesidades de la gente en movimiento y más cobertura territorial (por ejemplo, nuevas sucursales).
- Busquen proactivamente co-diseñar proyectos innovadores con los proveedores tradicionales y no tradicionales para incentivar el diseño y el ensayo de nuevos productos.

Se pueden abordar los cuellos de botella sistémicos que existen a lo largo de las cadenas de valor financieras, desde el punto de vista de las **funciones de apoyo estructurales**. Las barreras estructurales se presentan en diversas formas y tamaños y varían de un país a otro. En este sentido, se recomienda que las agencias implementadoras de PTM en la región:

- Diseñen estrategias de comunicación aunadas a sus programas de PTM y dirigidas a los empresarios financieros para poder hablar sobre los problemas que enfrentan las personas en movimiento desde un punto de vista y un lenguaje que sea apto para la audiencia.
- Diseñen estrategias de abogacía aunadas a sus programas de PTM para aumentar el acceso seguro y de bajo costo a internet para las personas en movimiento.
- Diseñen proyectos de investigación para demostrar cómo los problemas de interoperabilidad entre los distintos proveedores de servicios financieros a lo largo de una ruta migratoria que cruza distintas fronteras entorpece la capacidad de las agencias humanitarias para salvar vidas.

Desde el punto de vista de las **leyes, las normativas y las políticas**, existen formas de asegurar que los marcos de acción sean favorables para la inclusión de las personas en movimiento. Este es un espacio fértil para trabajar con los equipos de abogacía globales de algunas agencias humanitarias y también para influenciar a los donantes locales y regionales para que ellos mismos actúen. En este sentido, se recomienda a las agencias implementadoras de PTM en la región:

- Participar en discusiones para la adopción de medidas de seguridad y protección para la regularización de Fintech, presentando el punto de vista de las personas en movimiento.
- Colaborar en estrategias de abogacía a nivel regional para reducir o eliminar los impuestos sobre las transferencias de remesas y así reducir los costos para las personas migrantes.
- Colaborar con autoridades a nivel nacional para generar requisitos "Conocer al cliente" (KYC por sus siglas en inglés) que sean amigables, convenientes y flexibles para los diversos grupos de migrantes.
- Proveer apoyo técnico para que las políticas de protección de la seguridad social incluyan a las personas en movimiento especialmente durante las crisis.
- Crear estrategias de abogacía que permitan generar un marco legal que facilite el acceso ocasional de las personas migrantes en el sector informal a los servicios bancarios digitales y financieros, según sus necesidades.
- Crear estrategias de abogacía para que los países a lo largo de las principales rutas migratorias adopten políticas que abarquen la integración de los servicios financieros a través de las fronteras, para permitir que los migrantes accedan a servicios financieros similares en diferentes países y bajo el mismo marco regulatorio.

ESTUDIO DE CASO 3

LA FALTA DE IDENTIFICACIÓN COMO OBSTÁCULO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PTM

En ALC, la vulnerabilidad de las personas en movimiento está íntimamente ligada con la desigualdad. La capacidad de moverse de manera segura es un privilegio⁷² del cual muchas personas están excluidas. Esta exclusión genera una violencia estructural que se perpetúa cuando las personas que tienen el privilegio de motilidad segura ven a las personas excluidas como “un riesgo”, lo que desgraciadamente resulta en que las personas vulnerables “entren en una situación de riesgo” al ponerse en movimiento.⁷³

La falta de documentación identificativa por parte de las personas en movimiento es un detonador de vulnerabilidad, y no ser reconocido como persona jurídica es un claro obstáculo para exigir los derechos y acceder a servicios esenciales. Poder demostrar la identidad legal es clave para acceder a la inclusión financiera de primer nivel, como cuentas bancarias, servicios móviles, y servicios de transferencia de dinero como Western Union. La pérdida o carencia de identificación oficial, aunado a la falta de estatus legal en el nuevo país de residencia puede, de hecho, prohibir por completo la inclusión financiera.⁷⁴

La academia reconoce que las personas que en tiempos de paz carecen de identidad jurídica están en mayor riesgo e incurrir con mayor frecuencia en migración irregular. El estatus legal afecta la capacidad de moverse dentro y fuera del país como manera de escapar de una crisis o situación de riesgo de manera segura. Una vez que las personas sin documentos se ponen en movimiento debido a una crisis humanitaria, su nivel de vulnerabilidad aumenta extremadamente. Este problema es de suma importancia en cuanto a la migración interregional en ALC, donde existe un subregistro de nacimientos ligados a la pobreza.⁷⁵ La falta de asistencia consular es otro gran obstáculo para obtener documentos vigentes que permitan regularizar la situación de las personas en movimiento. Actualmente, los refugiados y migrantes de Venezuela se enfrentan a varios desafíos para obtener y renovar sus documentos de viaje, lo que empuja a muchos de ellos a emprender sus viajes sin formas válidas de identificación.⁷⁶

La falta de documentación legal afecta también a los migrantes extrarregionales que intentan buscar una ruta hacia los Estados Unidos a través de Panamá y el triángulo Norte de Centroamérica.⁷⁷ Esta es una situación aún más compleja ya que se convierte en un contexto de migraciones sucesivas, donde los migrantes también tienen que regularizar documentos en un tercer país.

En ALC, la falta de identificación ligada a la exclusión de movimiento seguro trasciende fronteras generacionales donde los hijos de migrantes irregulares, se ven muy afectados. Por ejemplo:

“Los hijos de migrantes nacidos en México no pueden tener acceso a su registro de nacimiento, como consecuencia de la estancia irregular de sus padres, lo cual contraviene cualquier disposición nacional e internacional. Asimismo, otra razón de negar el registro es que la persona extranjera no cuenta con su acta de nacimiento original, apostillada o legalizada según sea el caso y traducida al español.”

Tener un documento que permita a la persona identificarse es importante pero no resuelve el problema, el documento debe tener validez legal en el lugar de tránsito o de destino. Por ejemplo, el estado irregular de los refugiados y migrantes venezolanos en los países de destino sigue siendo una preocupación esencial que afecta gravemente a su situación de protección y a sus posibilidades de integración. Algunos gobiernos, como es el caso de Colombia, han implementado una serie de recursos para facilitar la regularización, incluso reconociendo en algunos casos documentos caducados.

⁷² Hyndman, J. (2012). The Geopolitics of Migration and Mobility. *Geopolitics*, 12 (2), 243–55.

⁷³ Sheller, M. (2016). Uneven Mobility Futures: A Foucauldian Approach. *Mobilities*, 11 (1), 15–31.

⁷⁴ The CALP Network, IARAN. (2019). *El futuro de la asistencia financiera*.

⁷⁵ Sin Fronteras. (2012). *El Derecho de Identidad de las Personas Extranjeras y sus Hijos Mexicanos*.

⁷⁶ Lagos, A. (2021). *Sin cédula, pasaporte ni opciones: el limbo venezolano*. El Espectador.

⁷⁷ Ver Sin Fronteras. (2012). *El Derecho de Identidad de las Personas Extranjeras y sus Hijos Mexicanos*. para un excelente caso de estudio de un ciudadano Camerunés que viajó a Panamá y después México sin documentos de identidad.

Los obstáculos para poder reclamar los derechos adjuntos a un documento de identificación también generan vulnerabilidad. Por ejemplo, en República Dominicana, el gobierno reconoce el documento nacional de identidad como medio de identificación base para la protección estatal. Esto deja fuera de cobertura a las personas migrantes que poseen un pasaporte o licencia de conducir de otro país como medio de identificación.⁷⁸

Las soluciones digitales pueden proporcionar una variedad de medios para que las personas demuestren su identidad sin credenciales oficiales. El proyecto DGID79 es una de estas soluciones que busca abordar los desafíos de brindar asistencia en efectivo a las personas que no poseen documentos oficiales de identidad. La FICR también encargó recientemente un informe para explorar los riesgos y oportunidades de identificación digital en la migración como parte del proyecto Identidades Dignas (DIGID 2).

A pesar de los esfuerzos positivos en relación a las nuevas tecnologías, es importante remarcar que estas no eliminarán las barreras para las poblaciones con estatus legal limitado o nulo, para quienes la visibilidad ante el gobierno de los países de tránsito o de residencia continúa siendo un riesgo. En Colombia, por ejemplo, CARE ha identificado que las personas en movimiento sin documentación evitan acceder a servicios de salud gratuitos por miedo a ser deportados y a ser tratados de manera discriminatoria.⁸⁰

En la misma línea, encontramos que los requisitos de los proveedores de servicios financieros en ALC son, en general, excluyentes en relación con ciertos perfiles en cuanto a la identificación, la residencia y los datos personales. Por lo general, existen soluciones para tales barreras, a menudo relacionadas con la adaptación del mecanismo de entrega. Algunas agencias implementadoras han negociado términos especiales con los proveedores de servicios financieros para que acepten tarjetas de identificación emitidas por esa misma organización, entregadas después de haber verificado la identidad de la persona a través de los miembros de su comunidad.

Actualmente existe una falta de servicios financieros formales del sector privado que brinden opciones viables para que las personas en movimiento demuestren su identidad.⁸¹ Los sistemas no están configurados para incluir a personas que carecen de las credenciales oficiales necesarias. Esto se complica en base a las regulaciones destinadas a prevenir los delitos financieros, la corrupción y el terrorismo, que requieren que las instituciones financieras realicen la debida diligencia de KYC, que puede ser más complicada para las personas provenientes ciertos países de "alto riesgo".⁸² Por ejemplo, en Colombia, a pesar de que el gobierno ha implementado distintas medidas para regularizar la identificación de los venezolanos en el país, las instituciones financieras aún no aceptan estos permisos como forma válida de identificación. Solo los refugiados que han regularizado su situación y se les ha emitido un documento de identidad colombiano, así como los titulares del Permiso Especial de Permanencia (PEP), pueden abrir una cuenta bancaria. La situación es similar en Perú, donde los bancos solicitan información adicional, como un pasaporte válido, a las personas en movimiento, incluso a aquellas a las que se les ha emitido un carnet de solicitante de refugio. En Chile solo pueden abrir una cuenta bancaria aquellas personas que tengan un permiso de residencia.⁸³ En Ecuador, solo pueden abrir una cuenta bancaria o billetera de dinero móvil los refugiados con cédula oficial. Esto imposibilita a cualquier persona en movimiento que no cuenta con pasaporte (incluso con el estatus de refugiado) a acceder a los servicios financieros.

La decisión de implementar PTM con componentes de inclusión financiera o utilizando tecnología puede dejar de lado a las personas en movimiento que carecen de documentos. Estas son algunas de las estrategias utilizadas por las agencias en la región para garantizar que no se está discriminando a las personas que carecen de identificación válida.

⁷⁸ Chapman, M., Martínez, R., Hedley, D., Nagel, M., Jodar, J., Lawson, J., Radice, H. (2022). *Estudio de Caso de la República Dominicana*. The CALP Network.

⁷⁹ The Dignified Identities in Cash Assistance (DIGID). Humanitarian Innovation Platform.

⁸⁰ CARE. (2021). *Cash and Voucher Assistance for Sexual Reproductive Health and Rights*. Global Migration Research Paper No. 5.

⁸¹ Algunos sistemas informales como Hawala en otras partes del mundo cubren esos vacíos.

⁸² Darvas, Z., Bruegel. (2017). *The challenge of fostering financial inclusion of refugees*

⁸³ Para abrir una cuenta bancaria en Chile, una persona debe tener una cédula de identidad emitida por el Registro Civil e Identidad de Chile y una identificación chilena válida conocida como Rol Único Nacional (RUN). Esto garantiza que los solicitantes ya tengan un permiso de residencia en el territorio nacional chileno. Para abrir una cuenta bancaria con una credencial de identidad extranjera, los bancos pueden requerir un permiso de residencia temporal o permanente. Las cuentas corrientes sólo pueden ser abiertas por residentes permanentes, y la mayoría de los bancos también requieren que la persona haya sido residente permanente por un período específico (a menudo cinco años).



7 de marzo de 2022. Tumbes, Perú. Familia a la espera de recibir la tarjeta con ayuda monetaria.
©Visión Mundial Perú.

CONCLUSIONES

Es inspirador ver la capacidad de respuesta y adaptabilidad de las agencias y donantes que actualmente apoyan con PTM a las personas en movimiento en ALC. En una región del mundo donde los fondos no siempre están disponibles en los tiempos y los montos necesarios, es un logro tener programas de PTM que cubran las necesidades básicas de tantas personas en situaciones vulnerables en tantos países. Es esta admirable capacidad de adaptación y la creatividad de la cultura latinoamericana frente a situaciones de escasez lo que motiva las siguientes conclusiones de este estudio.

Este es el momento adecuado para que CALP y su red en ALC tomen un problema altamente complejo como lo es la movilidad humana y diseñen soluciones enfocadas en transformar el sistema para el beneficio de las personas más vulnerables. Idealmente, estas soluciones serán acciones bien definidas que aprovechen la capacidad transformativa de los PTM y serán concertadas, formando parte integral del diseño de cada PTM en la región. Cuando esta cadena de cambios se convierta en una práctica generalizada ALC habrá, no solo reconfigurado el sistema de transferencias monetarias en la región, sino que también habrá inspirado el cambio en otros sistemas financieros y políticos subyacentes. De esta forma, ALC habrá creado también nuevas maneras de usar las transferencias en efectivo como una herramienta de asistencia para las necesidades de un futuro en el que las personas en situación de movilidad humana con vulnerabilidad humanitaria serán la norma en la región y el mundo.

Para lograr esto es importante pensar en movilizar dos grandes cambios de paradigma:

UNO: Optimizar la eficiencia desde el punto de vista de las personas en movimiento, cambiando del diseño generalizado (transferencias multipropósito) para una categoría de personas (migrantes) al diseño específico respondiendo al perfil de motilidad y vulnerabilidad de cada persona.

Actualmente existe la creencia de que las transferencias multipropósito son lo suficientemente flexibles para permitir a la persona que las recibe intercambiar el capital por una variedad de bienes y servicios que les brinde valor sin necesidad de brindar mayor especificidad al diseño. En este estudio hemos visto que hay muchos otros factores que hay que tener en cuenta en el diseño de los PTM y que pueden afectar de manera importante el valor que las personas en movimiento pueden obtener del PTM. La modalidad de transferencia, el momento, la frecuencia y los controles de monitoreo necesitan adaptarse al tipo de capital de motilidad y vulnerabilidad que tiene cada individuo en particular.

Esto, naturalmente, cambiará las percepciones de eficiencia que se tienen actualmente. La propuesta es cambiar el paradigma y poner al individuo en el centro del diseño del PTM, dando prioridad a optimizar la eficiencia desde el punto de vista de la persona en movimiento en vez de la conveniencia para la agencia implementadora o lo práctico para el donante. Este cambio de paradigma naturalmente abrirá la puerta a diseños de programas más creativos e inclusivos. También generará espacios para conversar más abiertamente sobre niveles de tecnología óptimos desde el punto de vista de las personas receptoras.

DOS: Cambiar de “el país” a “la ruta” como unidad de diseño para PTM

Las agencias humanitarias tienden actualmente a diseñar sus intervenciones utilizando los países de tránsito y acogida como unidades básicas de diseño y colaboración. Esto resulta en la toma de decisiones que buscan optimizar los procesos y sistemas nacionales. Mientras que hay mérito en esta manera de entender y resolver el reto, es importante reconocer que las necesidades de las personas para las que se diseñan los PTM son transnacionales.

Cambiar el paradigma de “el país” a “la ruta” permitirá a las agencias diseñar programas que brinden valor sostenible y predecible para las personas en movimiento. Por ejemplo, si un individuo sabe que podrá recibir apoyo predecible en distintos puntos de su movimiento es probable que esto le ayude a tomar decisiones menos arriesgadas respecto a la ruta que elige. También provocará un cambio en los flujos del sistema regional para que los distintos servicios e infraestructuras funcionen a través de las fronteras. Un sector humanitario que coordina a lo largo de la ruta y busca soluciones financieras que funcionen en los distintos países naturalmente podrá utilizar su fuerza y volumen de negocio para provocar cambios en los servicios financieros de la región en relación a cómo estos buscan servir a las personas vulnerables en movimiento.

Es probable que este cambio de paradigma suene políticamente imposible en este momento. Sin embargo, es innegable que encontrar el valor para perseguir este cambio resultaría en una mayor capacidad del sector para proteger la vida y el bienestar de quienes más lo necesitan.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR.(2020). *Desplazados y Desconectados: Sudamérica*.
- Ahairwe, P., Bisong, A. (2022). *Supporting financial inclusion of migrants: actors, approaches and avenues to overcome challenges*. ECDPM.
- Amaral, J. (2021). *Regularization initiatives for Venezuelan migrants in the Dominican Republic and Curacao are step towards inclusion*. Migration Policy Institute.
- Amnesty International.(2018). *Amnesty International Report 2017/18: The State of The World's Human Rights*.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Finnovista, BID Invest. (2021). *Fintech en América Latina y El Caribe*.
- Cabrera, L., Cabrera, D. (2020). *Embrace And/Both Logic*. Cabrera Research Lab.
- Chapman, M., Martínez, R., Hedley, D., Nagel, M., Jodar, J., Lawson, J., Radice, H. . (2022). *Estudio de Caso de la Republica Dominicana*. The CALP Network.
- Chapman, M., Martínez, R., Hedley, D., Nagel, M., Jodar, J., Lawson, J., Radice, H. . (2022). *Programas de transferencias monetarias en el marco de los sistemas de protección social en la preparación ante las crisis en América Central, México, y República Dominicana*. The CALP Network.
- CARE. (2021). *Cash and Voucher Assistance for Sexual Reproductive Health and Rights*. Global Migration Research Paper No. 5.
- Carling, J. *What is the meaning of "migrant"?* Meaningofmigrants.org.
- Chetail, V., Braeunlich, M. (2013). *Stranded Migrants: Giving Structure to a Multifaceted Notion*.
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. (2017). *Personas en detención migratoria en México: Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*.
- Cresswell, T. *Towards a Politics of Mobility*. (2010). *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(1), 17-3.
- Darvas, Z., Bruegel. (2017). *The challenge of fostering financial inclusion of refugees*
- Feierstein, M., Winfield, K. (2019). *The experience of Venezuelan Refugees in Colombia y Perú*. Tent.
- Gershenson, D., Lambert, F., Herrera, L., Ramos, G., Rousset, M., Torres, J. (2021). I. *IMF Working Paper: Fintech and Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean*. International Monetary Fund.
- Graham, S., Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism*. Routledge
- Hyndman, J. (2012). The Geopolitics of Migration and Mobility. *Geopolitics*, 12 (2), 243–55.
- Internal Displacement Monitoring Centre (2020). *Global Report on Internal Displacement*.
- Kaufmann, V., Bergman, M. (2004). Motility: Mobility as Capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (4), 745-56.
- Kumar, M., Moledina, Amyaz. . (2017). *Mobility Studies: An inclusive interdisciplinary approach to understanding migration*. Challenging Borders.
- Lagos, A. (2021). *Sin cédula, pasaporte ni opciones: el limbo venezolano*. El Espectador.
- Mason, N., Gençsü, I., Feyertag, J., aLöwe, A. (2022). *Migration for climate action: How labour mobility can help the green transition*. ODI.
- McAuliffe, M., Kitimbo, A., Goossens, A., Ullah, Akm. (2017). *Understanding Migration Journeys from Migrants' Perspectives*. *World Migration Report 2018* International Organization for Migration.
- Meyer, P. (2022). *Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy*. Congressional Research Service.
- Mixed Migration Centre. (2020). *Refugees and migrants in Guatemala and Mexico: A focus on smuggling during the COVID-19 pandemic*.

- Mixed Migration Centre. (2022). *Quarterly Mixed Migration Update, America Latina y el Caribe*.
- Medecins Sans Frontiers. (2021). *COVID-19 forces thousands of migrants to cross perilous jungle from Colombia to Panama*.
- Niranjan, A. (2021). *Extreme weather displaces record numbers of people as temperatures rise*. DW.
- OIM. (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*.
- OIM. (2022). *Diálogo Internacional sobre la Migración 2022 La aplicación del Pacto Mundial para la Migración en la práctica: logros, retos y enfoques innovadores*.
- OIM. (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*.
- Orozco, M., Jewers, M. (2021). *Complex Migration Trends from Latin America and the Caribbean Amidst the Global Pandemic*. Creative Associates International.
- Population Statistics. Disponible en www.unhcr.org/refugee-statistics-uat/.
- Regional Platform for Interagency Coordination for Refugees and Migrants from Venezuela. (2021). *Linking cash and voucher assistance with social protection systems in Latin America and the Caribbean*.
- Regional Platform for Interagency Coordination for Refugees and Migrants from Venezuela (2020). *COVID-19 Fuels Vulnerabilities to Human Trafficking and Smuggling for Refugees and Migrants from Venezuela*.
- Sheller, M. (2016). Uneven Mobility Futures: A Foucauldian Approach. *Mobilities*, 11 (1), 15–31.
- Sin Fronteras. (2012). *El Derecho de Identidad de las Personas Extranjeras y sus Hijos Mexicanos*.
- Teran, A. (2020). *Panama isolates migrants in remote jungle coronavirus unit*. Reuters.
- The CALP Network. (2020). *La provisión de programas de transferencias monetarias en la respuesta a la crisis de refugiados y migrantes de Venezuela: hallazgos y lecciones aprendidas*.
- The CALP Network, IARAN. (2019). *El futuro de la asistencia financiera*.
- The Dignified Identities in Cash Assistance (DIGID). *Humanitarian Innovation Platform*.
- The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *Dignifying, diverse and desired: Cash and vouchers as Humanitarian assistance for migrants*.
- UN High Commissioner for Refugees. *La Movilidad Humana en el contexto del cambio climático* UNFCCC Paris COP21.
- UN High Commissioner for Refugees. (2011). *Regional Conferences on Refugee Protection and International Migration in Central America, Western Africa, Eastern Africa and Asia*.
- UN High Commissioner for Refugees. (2018). *Global Trends: Forced Displacement in 2017*.
- Voelkner, N. (2011). Managing Pathogenic Circulation: Human Security and the Migrant Health Assemblage in Thailand. *Security Dialogue*, 42 (3), 239–59.
- World Council of Credit Unions. (2020). *Estudio de Inclusión Financiera de Refugiados y Migrantes Venezolanos y Población Local en las ciudades de Lima (Perú), Quito y Guayaquil (Ecuador)*.

Es preciso continuar recabando evidencias, apostando por la creatividad e innovación para mejorar el diseño e implementación de los programas de transferencias humanitarios y continuar impactando positivamente a tantas personas en movimiento.

