

The image features a large, white, serif capital letter 'R' centered on a background of overlapping, curved green bands. The bands vary in shades of green, from light to dark, creating a sense of depth and movement. The letter 'R' is a classic, slightly stylized font with a thick vertical stem and a curved shoulder that tapers into a small finial. The background consists of numerous overlapping, curved bands that sweep across the frame, creating a dynamic, layered effect. The overall composition is clean and modern, with a strong emphasis on geometric shapes and color contrast.

R

¿Ruptura o continuidad?

Balance crítico de la política migratoria del Estado colombiano durante la crisis humanitaria en el Darién

Por César Alejandro Cardona Duque* y Adriana María Giraldo Hincapié**

Resumen: este artículo presenta un balance de la política migratoria del Estado colombiano durante la crisis humanitaria en el Darién, con especial énfasis en el gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2025). Se evalúa la brecha entre sus promesas de cambio y las continuidades del paradigma securitario en la gestión migratoria. Mediante análisis documental y trabajo de campo en el trayecto Medellín-Necoclí del corredor migratorio, se examinan las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y elementos coyunturales como la inestabilidad institucional en la Cancillería y las respuestas a deportaciones de colombianos. Estos hechos se contrastan con iniciativas de liderazgo internacional, como la presidencia del Global Forum on Migration & Development, entre otros factores. Los resultados evidencian tensiones entre el discurso de derechos humanos y las prácticas concretas, destacando el alto impacto territorial del vencimiento de los Permisos por Protección Temporal para venezolanos, que dejó sin alternativas de regularización a la población adulta. Se concluye que el gobierno mantuvo elementos estructurales del enfoque securitario como la delegación de funciones en la cooperación internacional, mientras sus iniciativas internacionales no se tradujeron en resultados concretos a nivel local.

Palabras clave: política migratoria; Estado colombiano; Gobierno Petro; crisis humanitaria; securitización; Darién.

* Historiador y magíster en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Centro de Educación para el Desarrollo de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, Rectoría Antioquia Chocó. Correo electrónico: cacardond@unal.edu.co. orcid: <https://orcid.org/0009-0000-1018-0998>

** Abogada por la Institución Universitaria de Sabaneta. Magíster por la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Coordinadora del Grupo Especial de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín. Correo electrónico: amgiraldo@personeriamedellin.gov.co. orcid: <https://orcid.org/0009-0009-7040-2164>

Rupture or continuity? A critical assessment of Colombian State migration policy during the humanitarian crisis in Darién

Abstract: this article assesses the Colombian state's migration policy during the humanitarian crisis in Darién, with a special emphasis on the administration of President Gustavo Petro (2022-2025). It assesses the gap between his promises of change and the continuities of the security paradigm. Through documentary analysis and fieldwork in the Medellín-Necoclí migration corridor, it examines the strategies of the National Development Plan and current events such as institutional instability in the Ministry of Foreign Affairs—with four ministers in three years, including the appointment of a Wayuu minister—and responses to the deportations of Colombians. These events are contrasted with internationally leading initiatives, such as the presidency of the Global Forum on Migration & Development. The results reveal tensions between human rights discourse and concrete practices, highlighting the significant territorial impact of the expiration of Temporary Protection Permits for Venezuelans, which left the adult population without regularization options. The conclusion is that the government maintained structural elements of its security approach, while its international initiatives failed to translate into concrete results at the local level.

Keywords: Migration policy; Colombian State; Petro government; humanitarian crisis; securitization; Darién.

Cómo citar este artículo: Cardona Duque, César Alejandro y Giraldo Hincapié, Adriana María (2026). ¿Ruptura o continuidad? Balance crítico de la política migratoria del Estado colombiano durante la crisis humanitaria en el Darién. *Revista Controversia*, (226), 1-37. <https://doi.org/10.54118/controver.vi226.1412>

Fecha de recepción: 06 de octubre de 2025

Fecha de aceptación: 17 de diciembre de 2025

Introducción

En el escenario político colombiano, la elección de Gustavo Petro como presidente de la república en el año 2022 constituyó un hito derivado de su condición de militante de izquierda. Su campaña se centró en una plataforma de cambio que supo capitalizar el descontento social que se expresó desde el gobierno anterior de su homólogo Iván Duque. El desenlace de lo que se denominó estallido social fue, sin embargo, interrumpido por la emergencia derivada de la pandemia por Covid-19 en febrero de 2020 (Preciado Coronado, 2025, pp. 135-157).

Con la llegada de la administración Petro, se esperaban una serie de cambios estructurales en múltiples frentes que incluyeron la política internacional del Estado colombiano. De manera más precisa, la relación bilateral con Venezuela representó un elemento clave dada la importancia del país vecino. Además, tres factores puntuales hacían prever un ajuste por parte del nuevo gobierno: a) la extensa frontera binacional, b) el alto número de ciudadanos venezolanos en Colombia y c) la abierta confrontación entre sus respectivos gobiernos hasta 2022 (Borda Guzmán, 2023).

En este contexto, la gestión de la política migratoria constituyó un elemento central al caracterizarse por un fuerte énfasis en el paradigma securitario (Haughton y Sewell Lewis, 2024). Entendido este último como seguridad para los estados y no para las personas en tránsito, este paradigma se ha identificado también para otros países en la región como Perú (Blouin, 2021). Este ajuste en la política migratoria se hacía aún más necesario de cara al escenario de crisis humanitaria por migración que a partir de 2019 se experimentó en la frontera entre Colombia y Panamá. Allí se presentaron represamientos masivos de migrantes en varios momentos (Hernández Serrano, 2023). En este contexto, el Darién se erigió como el principal corredor migratorio internacional de tipo irregular para migrantes no solo de países como Venezuela y Haití, sino migrantes extracontinentales de más de 90 nacionalidades (Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2023), algunos de ellos provenientes de países tan distantes como Irán, Etiopía, Mali o Kirguistán. Este fenómeno de movilidad humana derivó en importantes transformaciones de las dinámicas sociales, económicas y de orden público en lugares como el Urabá antioqueño y chocoano (International Crisis Group, 2023), y puso en el radar de la prensa internacional a Colombia como un país de tránsito migrante desde mucho antes de que asumiera el gobierno del presidente Petro (Vick, 2016).

En este escenario, este artículo propone un balance al cierre del ciclo gubernamental de izquierda que indague en qué medida el Gobierno

Petro logró una reorientación del enfoque migratorio del Estado colombiano. Así mismo, se indaga si el discurso de protección de derechos humanos y liderazgo internacional que ha propuesto la administración se ha traducido en prácticas concretas que permitan superar el modelo securitario heredado. De este modo, se propone un balance crítico que analiza la brecha entre el discurso de cambio de la administración nacional y lo contrasta con las continuidades estructurales observadas en campo. La tesis central plantea que, a pesar de gestos simbólicos e iniciativas de liderazgo global importantes, persisten elementos del paradigma securitario en la gestión de la política migratoria, así como una alta dependencia de la cooperación internacional para la respuesta a la crisis humanitaria en la frontera con Panamá. Lo anterior se ve agravado debido a la falta de resultados en la regularización de la población venezolana en Colombia, lo que supone efectos en todo el territorio nacional que, en el caso de la región del Urabá, han traído consecuencias diferenciadas de manera territorial.

Revisión de literatura y marco conceptual

Inicialmente se revisa el debate entre securitización y derechos humanos, para pasar luego a analizar cómo se materializa en la noción de gobernanza migratoria entendida como la concreción de las políticas públicas en esta área en acciones por parte del funcionariado competente en interacción con otros actores. En relación con el debate inicial, la literatura ha enfatizado la tensión entre seguridad nacional y derechos humanos. Aquella se entiende como el control fronterizo, la soberanía estatal y la idea del migrante como un elemento indeseable e incluso como una amenaza, con el miedo a lo extraño como elemento central (Arbeláez Villegas, 2023). El enfoque de derechos humanos, a su vez, prioriza la protección, la integración y la regularización de la población de origen diferente al nacional. La implementación de este enfoque, sin embargo, no ocurre en el vacío. Al contrario, se inscribe en lo que la literatura ha denominado el *sistema de migración colombiano* (Palma, 2015). Conformado este por flujos, estrategias e instituciones, la implementación en él de la

perspectiva migratoria basada en derechos ha generado fricciones debido a las particularidades de dicho sistema. Aunque este artículo no hace un balance exhaustivo del tema, resulta pertinente mencionar un hecho como el surgimiento de Migración Colombia, institución encargada de “ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional” (Migración Colombia, 2022) a partir de su creación en 2011. Esta institución recibió buena parte de los funcionarios de seguridad vinculados al extinto Departamento Administrativo de Seguridad (das) (*El Tiempo*, 2011), una institución de corte securitario. Ello resulta complejo debido al acento del das en nociones como la seguridad nacional y los cuestionamientos que se han formulado por violaciones sistemáticas a los derechos humanos y espionaje ilegal que llevaron a su cierre (Orozco-Macías, 2021). Este antecedente ha puesto al frente de la gestión operativa de la política migratoria de una entidad como Migración Colombia a un funcionariado que se percibe a sí mismo como agente de seguridad, no como garantes de derechos de la población en tránsito. Tensiones de este tipo, sin embargo, lejos de ser exclusivas de Colombia, han sido estudiadas en casos como Argentina (Penchaszadeh, 2021) y Chile (Oyarzún Serrano *et al.*, 2021).

En Colombia, esta tensión se ha agudizado con la crisis humanitaria por migración derivada de la llegada masiva de ciudadanos venezolanos. En esta línea, Poveda-Clavijo y Mena (2024) han analizado el Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos como un mecanismo que al mismo tiempo propone un discurso humanitario, pero normaliza la excepcionalidad. Lo anterior como consecuencia de que se mantiene a la población venezolana en un limbo jurídico que no logra superar la lógica del control y, en cambio, los sitúa en un escenario ambiguo que privilegia la acción humanitaria sobre las soluciones definitivas de mediano y largo plazo (Poveda-Clavijo y Mena. 2024, p. 321).

De manera aún más precisa, la tensión entre securitización y derechos humanos se expresa en el concepto de gobernanza migratoria, que se

entiende como el entramado de actores, normas y prácticas que intervienen en la gestión de la movilidad humana. Allí el estado juega un rol central, aunque no es el único actor. Flanigan y colaboradores (2025) han propuesto, además, que la gobernanza migratoria debería ser multinivel y multiactor, es decir, debe involucrar organismos internacionales, gobiernos nacionales e incluso autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil (Flanigan *et al.*, 2025). Sin embargo, un aspecto problemático de la implementación de este concepto se expresa cuando esta lógica multinivel deriva en una externalización de la responsabilidad. En efecto, la literatura ha descrito la respuesta del Estado colombiano a la crisis humanitaria por migración a través del Darién como un caso en el que “las ong para la migración en el Valle de Aburrá han asistido las responsabilidades en derechos y libertades que, en principio, le corresponden al Estado” (Pineda Arboleda, 2023, p. 26), lo que supone una externalización de la respuesta humanitaria migratoria. En otras palabras, como consecuencia de capacidades estatales limitadas, el estado ha delegado algunos aspectos de la gestión cotidiana de la crisis en organizaciones del tercer sector o sector humanitario.

Además, recientemente han emergido conceptos como el de *localization* (Appe *et al.*, 2025) que permiten comprender el rol que han asumido actores no estatales, particularmente las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional en escenarios locales, como estrategia de respuesta a escenarios de crisis humanitaria. Aún más, Appe y otros (2025) han introducido la noción de *acompañamiento* como una práctica central en respuesta a la crisis humanitaria por migración en la ciudad de Medellín por parte de una organización no gubernamental en particular denominada Fundación Huellas. Esto resulta relevante, pues evidencia de qué manera este tipo de organizaciones debieron adaptar su accionar ante la externalización de la respuesta humanitaria por parte del Estado colombiano, en un rasgo que se ha heredado de gobiernos anteriores (Pineda Arboleda, 2023).

La perspectiva que propone Flanigan y colaboradores (2025) resulta útil, pues, al desagregar los roles dentro de esta gobernanza migratoria fragmentada, analizan la manera en que las organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional y las organizaciones sin ánimo de lucro desarrollan acciones a medio camino entre la política pública y la respuesta a escenarios de crisis humanitaria. Esto tiene una faceta positiva, ya que su acción solventa vacíos que los estados no alcanzan a cubrir; sin embargo, presenta un lado negativo expresado en la dependencia de un modelo de atención que fluctúa con las dinámicas de la cooperación internacional. Este abordaje permite problematizar la noción de *localization* entendida como el empoderamiento de actores locales en la respuesta, puesto que sugiere que no basta con fortalecer iniciativas locales lideradas por organizaciones del tercer sector si no hay, en simultáneo, un reforzamiento de las capacidades estatales para hacer frente a la gestión migratoria desde un paradigma de derechos humanos. Sin esto último, lo que ocurre es una externalización de responsabilidades estatales.

En esta misma línea, resulta pertinente analizar el rol de las burocracias estatales, dado que, según proponen Fernández-Rodríguez y Célleri (2024), ello permite comprender mejor las continuidades políticas independientemente de los cambios de gobierno. Las autoras argumentan cómo las burocracias migratorias colombianas y ecuatorianas constituyen filtros que han determinado la manera como se implementan cambios propuestos desde el nivel nacional (Fernández-Rodríguez y Célleri, 2024). Este tipo de abordaje permite conjeturar que, más allá de los balances preliminares elaborados desde el primer año del Gobierno Petro (Borda Guzmán, 2023), en el caso colombiano podría presentarse una situación en la que ciertas prácticas heredadas de un paradigma securitario anterior se transfieren de un gobierno a otro. Esto a pesar de la voluntad política del gobierno de turno. Así, las estructuras administrativas precedentes terminan por morigerar las transformaciones enunciadas en un ciclo gubernamental, pues las “estructuras burocráticas

son cruciales para entender los paradigmas sobre políticas migratorias dominantes”¹ (Fernández-Rodríguez y Célleri, 2024, p. 16).

Finalmente, resulta necesario incorporar un enfoque geopolítico al concepto de *gobernanza migratoria global* e ideas como la de *migración segura y ordenada*. En ese sentido, Santi (2020) propone un análisis crítico que desentraña la manera en que estas narrativas, lejos de ser neutrales, constituyen una forma de “multilateralismo asimétrico” y pretenden consolidar mecanismos de control migratorio internacional liderados por los países del norte global (Santi, 2020). Este argumento contextualiza apuestas del Gobierno Petro, como su activismo internacional en escenarios como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, donde se ha pretendido cuestionar estos discursos (Cancillería de Colombia, 2025).

Al cierre de este apartado, es pertinente mencionar que este artículo se deriva de un estudio sobre el trayecto Medellín-Urabá del corredor migratorio sur-norte. En él se entendió la noción de corredor como “espacios sociales transnacionales producto de conflictivas relaciones de poder en torno a la movilidad e inmovilidad migrante” (Álvarez Velasco, 2023, pp. 82-83). Además, dicho ejercicio se inscribe en lo que se ha denominado estudios críticos de migración (Domenech *et al.*, 2023; Hernández Hernández y Campos-Delgado, 2023) y su interés en el análisis de fenómenos como el de externalización fronteriza, debido a su capacidad para reconfigurar las dinámicas de movilidad en América Latina, y de manera más precisa en Colombia.

Diseño metodológico

Con el objetivo de evaluar las tensiones conceptuales descritas en el caso del Gobierno Petro, se ha elaborado un diseño metodológico de

1 En el original: “Our study shows that an analysis of bureaucratic structures is crucial for understanding dominant migration policy paradigms in contexts of forced displacement” (traducción propia).

tipo documental cualitativo. El procesamiento y análisis documental de fuentes primarias incluyó publicaciones oficiales y prensa, así como secundarias de tipo académico. Además, se han tomado elementos provenientes de un estudio de caso del corredor migratorio Medellín-Urabá (Cardona Duque *et al.*, 2026), que se trató de un proyecto que caracterizó las dinámicas migratorias entre 2023 y 2025. En dicho ejercicio se incluyó trabajo de campo en ambos lugares durante el primer semestre de 2025, así como un ejercicio de observación participante con organizaciones de base comunitaria e instancias estatales (Cardona Duque *et al.*, 2025). En su desarrollo se llevaron a cabo seis entrevistas semiestructuradas a actores clave, tales como líderes comunitarios migrantes, funcionarios locales y consultores de algunas de las ong presentes en el corredor. Este artículo, sin embargo, no pretende analizar el corredor migratorio, sino el contexto de las políticas públicas en medio del cual se ha articulado la respuesta estatal a la crisis humanitaria por migración, derivada de las dinámicas en este trayecto. La selección de los interlocutores se orientó a partir de la técnica de bola de nieve, en la que interlocutores iniciales sugerían sucesivos interlocutores hasta alcanzar un nivel de saturación temática. El análisis de estas entrevistas se llevó a cabo mediante una codificación temática, para la cual se empleó el *software* QDA miner Lite.

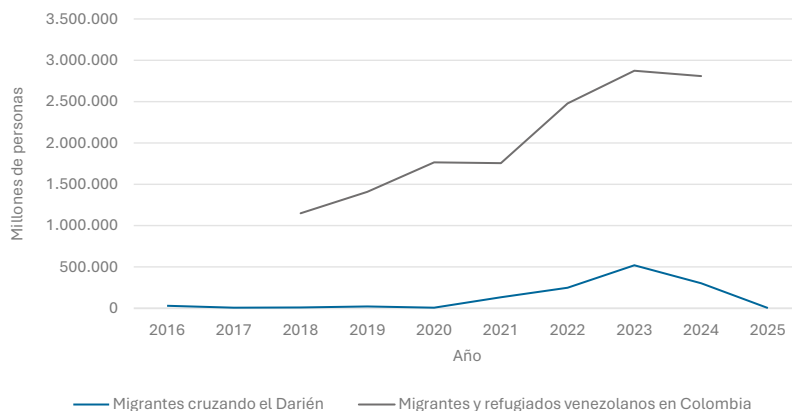
Las fuentes primarias incluyeron el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, específicamente lo que se propone en el Catalizador 8 y los componentes que lo integran. Además, se revisaron decretos, resoluciones y comunicados oficiales relativos a la política migratoria. De manera específica, se analizaron aquellos concernientes al Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal (PPT). Se incorporaron, también, informes estadísticos tanto de Migración Colombia como de Migración Panamá, al igual que los informes del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), específicamente del nodo Antioquia.

Frente al cubrimiento periodístico, debe enunciarse que en este estudio no se hace un análisis detallado del mismo. Al contrario, se utiliza como elemento de contexto para comprender mejor el alcance de algunas de las iniciativas del Gobierno Petro. Esto incluye declaraciones públicas y noticias relacionadas con eventos clave durante la administración nacional. Entre otros, se tomaron en cuenta reportes sobre las deportaciones de colombianos desde Estados Unidos, las tensiones bilaterales con líderes de otros países y la realización de la XV Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en Riohacha en el mes de septiembre de 2025. Se debe aclarar que, debido a su origen en un estudio de caso sobre el trayecto Medellín-Urabá del corredor migratorio sur-norte, la metodología propuesta presenta una limitación relacionada con su anclaje territorial. De este modo, el análisis constantemente vuelve sobre los efectos locales de las políticas migratorias a nivel nacional, con especial énfasis en la zona fronteriza entre Colombia y Panamá.

Resultados

El Gobierno Petro ha impulsado de manera vigorosa un liderazgo global en materia migratoria. Prueba de ello es la presidencia durante el año 2025 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo que derivó, a su vez, en la celebración de su xv cumbre en Riohacha, bajo el lema “Regular Migration, Labour Mobility and Human Rights: Pillars of Development” (Cancillería de Colombia, 2025). Este activismo ha buscado posicionar a Colombia como un actor protagónico en la gobernanza migratoria global. Sin embargo, estas iniciativas han contrastado con la situación interna en lugares como el Catatumbo (*El Espectador*, 2026) y la frontera con Panamá. Pese a ubicarse en puntos diametralmente opuestos de la geografía nacional, ambos han sido afectados por dinámicas de control territorial ejercido por grupos armados ilegales que, en el último caso, han hecho del tránsito internacional de migrantes una de sus fuentes de financiamiento (International Crisis Group, 2023).

Figura 1. Cantidad de migrantes que cruzaron el Darién y venezolanos en condición de migrantes o refugiados en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en la información de Migración Panamá, “Estadísticas”² y “Refugiados y Migrantes de Venezuela”³, R4V.

Además de lo anterior, el instrumento clave de regularización para la población venezolana, el PPT, establecido mediante el Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos, venció en 2023 y no fue renovado por el Gobierno Nacional. Hasta el momento del desarrollo de actividades en campo en el primer semestre del 2025, solo se ofrecía una alternativa de regularización para la población menor de edad y sus responsables legales. Ello ha supuesto un limbo jurídico para cientos de miles de migrantes adultos venezolanos, lo que ha aumentado su vulnerabilidad y dificultó su integración socioeconómica en escenarios como el Urabá antioqueño (Cardona Duque *et al.*, 2025). En relación con este tema, la gráfica 1 contrasta el número de ciudadanos venezolanos en condición de migrantes o refugiados en Colombia con el número de personas registradas por la autoridad migratoria panameña

2 Para más información, ver: <https://www.migracion.gob.pa/estadisticas/>

3 Para más información, ver: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

en situación de tránsito terrestre desde Colombia hacia dicho país. Allí se aprecia, asimismo, el volumen del incremento de población migrante que cruzó la frontera colombo-panameña. Llama la atención el pico alcanzado en el periodo de diciembre de 2023, cuando se llegó a la cifra de 520 085 migrantes provenientes de más de 90 nacionalidades diferentes. En paralelo, el descenso ocurrido en el año 2024 y la casi paralización de flujo migratorio en dirección sur-norte por efecto de la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca, supuso un incremento en el número de migrantes y refugiados venezolanos en Colombia. Se hace notorio que no existió una relación directa entre el incremento del número de migrantes cruzando la frontera con una reducción de la población migrante en situación de refugio o irregular. Aunque este aspecto requiere de mayor indagación, la gráfica parece sugerir lo contrario. Al respecto, un funcionario de una organización humanitaria de tipo religioso manifestaba lo siguiente:

La mayoría de la población que [...] está aquí en el territorio en la zona de Urabá, no tiene el PPT. Es muy, muy grande la población, [...] cuando vienen al punto, pues se acercan a preguntarnos [sobre el PPT] [...] de esa población con vocación de permanencia, yo te podría decir que hay como un 60-40. 40 % está regularizado y un 60 % no está regularizado. La ventaja la tienen quienes tienen hijos que nacieron aquí en Colombia [...] pero las familias que no están regularizadas, quienes sus hijos son de Venezuela o de otra nacionalidad, están expuestos a la desescolarización, a la instrumentalización, mendicidad y demás. (Comunicación personal, funcionario de organización humanitaria, Turbo, 12 de junio de 2025)

Compleja coordinación multinivel y política exterior personalista

En la gestión migratoria del Estado colombiano bajo la administración Petro ha primado una inestabilidad institucional que se expresa tanto a nivel de roles decisorios como de la Cancillería y en el nivel micro

de la gestión cotidiana. Un caso relevante es la Gerencia de Fronteras, entidad que nació en 2017 mediante el Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 y como parte de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (dapre). Su objetivo era el de permitir una mejor gestión de la crisis humanitaria por la migración en ascenso para ese momento. Su mayor logro fue la coordinación de la respuesta humanitaria interinstitucional y, sobre todo, su liderazgo en la promulgación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos en el año 2021. Esta instancia fue remplazada por la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, creada mediante el Decreto 1185 de 2021, que adicionó el artículo 19A al Decreto 1784 de 2019. Esta oficina, también adscrita al dapre, tenía como funciones la coordinación interinstitucional, la gestión de cooperación internacional, el diseño de políticas y el seguimiento a la estrategia de integración de la población migrante.

Tabla 1. Cuadro resumen de decretos relacionados con la gobernanza de la política migratoria del Estado colombiano entre 2017 y 2022

Decreto	Figura creada/ suprimida	Funciones principales	Impacto
Decreto 2124 de 2017	Crea la Gerencia de Fronteras (dapre)	• Coordinar acciones del Gobierno frente a la crisis migratoria (principalmente venezolana). • Articular entidades y cooperación internacional. • Gestionar medidas de atención humanitaria en zonas de frontera.	• Respuesta rápida y coyuntural a la crisis. • Logró visibilizar y priorizar el tema migratorio en la agenda nacional. • Tenía carácter transitorio, sin funciones de largo plazo.

(Continúa)

Decreto	Figura creada/ suprimida	Funciones principales	Impacto
Decreto 1185 de 2021 (adiciona art. 19A al Dec. 1784 de 2019)	Crea la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante (dapre)	• Diseñar políticas y estrategias de integración socioeconómica. • Coordinar entidades nacionales y territoriales. • Gestionar cooperación internacional. • Hacer seguimiento a implementación de políticas migratorias.	• Se pasó de una instancia reactiva y coyuntural (gerencia) a una oficina institucionalizada y permanente. • Dio mayor solidez a la política migratoria. • Centralizó la coordinación en Presidencia.
Decreto 2647 de 2022	Suprime la Oficina y redistribuye funciones	• Los asuntos que llevaba la oficina se trasladan a entidades líderes: – Migración Colombia (estatus legal y control migratorio). – Ministerio de Igualdad (Centros Intégrate). – Prosperidad Social (inclusión socioeconómica). – Gobiernos locales (servicios sociales).	• Se genera una dispersión institucional. • Se dificulta el seguimiento y articulación de la política migratoria. • La coordinación deja de estar en Presidencia y pasa a varias entidades, generando riesgo de fragmentación.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022, bajo el Gobierno Petro, modificó la estructura del dapre y suprimió esta dependencia. Dispuso que los asuntos que estaban a cargo de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante fueran asumidos por las entidades líderes de cada política pública. Esto en la práctica supuso una dispersión de funciones en distintos ministerios y entidades. Esta fragmentación ha dificultado el seguimiento y la articulación de la política migratoria a nivel nacional. Además, a nivel territorial, ha complejizado la respuesta a la crisis humanitaria por migración como se evidencia en las palabras de una funcionaria de una de las agencias de Naciones Unidas:

Y sí, desde el nivel nacional muy ausente, tanto en el gobierno anterior [Administración del expresidente Iván Duque] como este [Administración del presidente Gustavo Petro], cierto. En este [Gobierno Nacional] se estableció que, con la creación del Ministerio de la Igualdad, al interior del Ministerio de igualdad, se creó una oficina puntual para atender los temas de migración. Ellos vinieron a hacer presencia el año pasado [2024] acá en la región, vinieron y sobre todo el tema grueso aquí ha sido el alojamiento, el albergue que ni en Necoclí ni aquí no hay albergue para nadie, ni para una víctima de violencia ni para migrantes. En Urabá no hay un solo albergue, el ICBF, nos reportaba la defensora esta semana, que solamente hay un hogar sustituto en este momento y queda en Apartadó, bajo la modalidad familiar porque no es una casa que pueda acoger a muchos menores. (Comunicación personal, funcionaria de una de las agencias de Naciones Unidas, Apartadó, 11 de junio de 2025)

Así, aunque la manera como se le dio respuesta a la primera fase de la crisis humanitaria en la frontera colombo panameña no logró ofrecer servicios básicos como el de albergue para la población migrante, su reorientación por parte de la administración Petro en 2022 derivó en dificultades adicionales de coordinación. La reasignación de responsabilidades supuso un elemento nuevo que tardó en ser asimilado y, aunque

la primera estrategia, delineada bajo la administración Duque, correspondía a una respuesta de tipo reactivo, para el inicio del Gobierno Petro la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante ya contaba con una dinámica y bagaje previo, ganado en su actividad desde 2017 bajo la Gerencia de Fronteras. Este *know how*, sin embargo, fue desechado con el propósito valioso de que se articulara una respuesta más institucional que aprovecharse la reciente creación del Ministerio de la Igualdad. Ahora bien, la implementación de esta iniciativa chocó en terreno con una compleja coordinación multinivel, lo que, una vez más, supuso la delegación de funciones del estado en la cooperación internacional.

Entonces el Ministerio de la Igualdad vino y se comprometió con la construcción de dos albergues, uno en Turbo y otro en Necoclí. Se hizo toda la planeación, finalmente avanzó que en el caso de Necoclí se identificó un predio del fondo de reparación a las víctimas, la Virgen del Cobre, para construir el albergue. acnur hacía los diseños, montaba la infraestructura liviana para el montaje del albergue. En todo ese proceso se fue el 2024. La directora de la unidad para las víctimas se retira y entra una nueva administración y dice: ese predio no puede ser utilizado para ello, porque el destino debe ser solamente la población víctima. (Comunicación personal, funcionaria de una de las agencias de Naciones Unidas, Apartadó, 11 de junio de 2025)

Ambos fragmentos revelan, de esta forma, las complejidades de la coordinación multinivel que afectaron negativamente la capacidad de respuesta del Estado colombiano. Esta situación, además, se vio replicada en el nivel directivo debido a la alta rotación en los funcionarios que han desempeñado roles clave en el Gobierno Petro. Al respecto, resulta pertinente mencionar cómo la Cancillería colombiana, al igual que otros ministerios, experimentó una inestabilidad expresada en cuatro titulares diferentes de esta cartera durante los primeros tres años del gobierno (*El Espectador*, 2025b). La designación de la canciller Rosa

Villavicencio, una mujer migrante en España y, además, proveniente de un contexto rural en el departamento del Tolima, descrita en su perfil oficial como alguien que “encarna una forma distinta de hacer política migratoria. Feminista, popular, con enfoque de derechos y resultados tangibles” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, s. f.), junto a la figura de la embajadora ante Naciones Unidas, Leonor Zalabata Torres, una mujer del grupo étnico Arhuaco y oriunda de la localidad de Kwakumuke, en la Sierra Nevada (Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York, s. f.), constituyen gestos que pueden interpretarse como potentes mensajes simbólicos de reconocimiento a las dinámicas transfronterizas que implican aspectos étnicos, socioeconómicos y de género. Yendo un poco más allá, esta decisión podría leerse como un espaldarazo a las críticas del “multilateralismo asimétrico” propuesta por autoras como Santi (2020).

No obstante, en paralelo, se observó un fuerte personalismo en la política internacional, evidenciado en confrontaciones públicas del presidente Petro con figuras como Donald Trump y Marco Rubio a través de la red social X, en respuesta a las deportaciones de colombianos (*El Espectador*, 2025a). Si bien estas intervenciones marcaron un tono de crítica y soberanía, no estuvieron acompañadas de estrategias diplomáticas integrales ni de medidas concretas para ofrecer respuestas locales que permitieran una mejor recepción y reintegración de los colombianos deportados, o de atención a la población migrante en tránsito.

Instrumentos de planeación descontextualizados e inversión de los flujos migratorios

El pico histórico alcanzado en 2023, cuando se superaron las 520 000 personas atravesando la frontera con Panamá (Servicio Nacional de Migración de Panamá, 2023), representó un desafío humanitario sin precedentes para el gobierno colombiano, así como unos impactos ambientales para la zona del Urabá y el Darién (Restrepo Pineda *et al.*,

2025). A partir del 2024, y con total claridad para 2025, el flujo se redujo significativamente. Este cambio, lejos de ser resultado de una política del gobierno colombiano, evidenció los efectos de la externalización de la frontera sur de Estados Unidos. Así, decisiones del gobierno estadounidense, como la implementación de restricciones al derecho de asilo documentadas por el Migration Policy Institute (Chishti y Bush-Joseph, 2024) o el establecimiento de acuerdos con países de tránsito para el endurecimiento de las medidas de control fronterizo a lo largo de Centroamérica, tuvieron un impacto directo en el territorio colombiano. De esta manera, el flujo migratorio que durante 2019 a 2024 había tenido un crecimiento constante, fue revertido. Así, pasó de ser predominantemente en dirección sur-norte a norte-sur. Esto evidenció, además, la limitada capacidad de la agencia del gobierno colombiano frente a las dinámicas migratorias regionales y la persistencia de un enfoque reactivo en su respuesta, tanto en el nivel nacional como local (Cardona Duque *et al.*, 2026). Esto resulta claro en las palabras de un funcionario de la Alcaldía de Necoclí, quien expresó lo siguiente:

El otro reto que nosotros nos enfrentamos como Alcaldía al llegar al territorio tuvo que ver con cómo construir esa gobernanza. Cuando llegamos no existía nada, no existía en la administración municipal pasada absolutamente nada, no existía ni una sola [letra] ni un solo renglón en el plan de desarrollo pasado que nos permitiera, digamos, acopiar información o que permitiera tener un lineamiento hacia dónde conducir este fenómeno de la movilidad humana. Entonces tuvimos que empezar de cero y construir un plan de desarrollo donde las líneas de migración quedaran explícitamente planteadas y generar unos alcances, unos indicadores, etcétera, que nos permitieran tener un accionar frente a al proceso migratorio; nos encontramos en esa búsqueda de ordenar el territorio. (Comunicación personal, funcionario de la Alcaldía de Necoclí, Apartadó, 12 de junio de 2025)

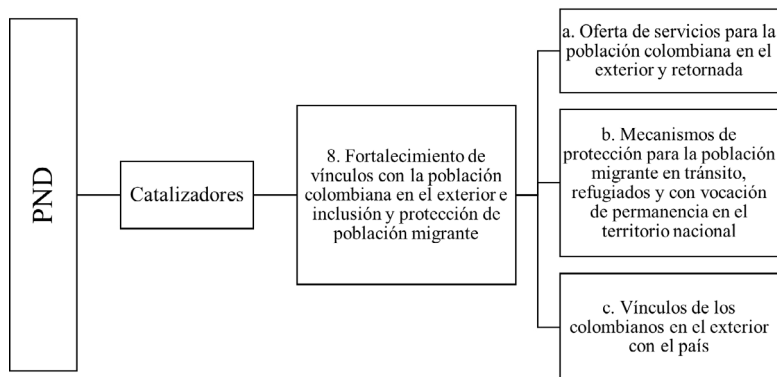
Llama la atención la ausencia de elementos concretos sobre el tema migratorio en el plan de desarrollo de Necoclí, máxime cuando la

administración municipal precedente finalizó su periodo de gobierno de 4 años en 2023; ello quiere decir que sus actividades iniciaron cuando ya el proceso ascendente de la dinámica migratoria resultaba manifiesto. Prueba de ello son las palabras del entonces alcalde, Jorge Tobón, quien manifestó al cierre de su periodo que “la migración se ha convertido en un obstáculo para la vocación turística del municipio” (Restrepo, 2023). Esta desconexión entre el instrumento de planeación y las dinámicas en la gestión de la crisis humanitaria por migración en el plano local no dista mucho de lo ocurrido en el nivel nacional. El análisis del Plan Nacional de Desarrollo revela una concepción anacrónica del fenómeno migratorio. El plan concibe a Colombia fundamentalmente como un país expulsor de migrantes, no como un país receptor o de tránsito.

Colombia se ha caracterizado por ser un país expulsor de migrantes. Es importante, entonces, garantizar una adecuada atención a los colombianos que residen en el exterior. Entre otras razones, para asegurar un retorno seguro a quienes tengan la intención de regresar. Se deberá afianzar un intercambio permanente con los países de acogida para su integración socioeconómica y la garantía de sus derechos. (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 218)

Esta visión no se ajusta a la realidad de los últimos años, donde el país ha albergado un número creciente de ciudadanos venezolanos y, además, ha servido como corredor para movimientos extracontinentales. Esta mirada limitada se refleja en el catalizador 8 del Plan Nacional de Desarrollo denominado “Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante”. De sus tres subelementos, solo el literal b aborda de manera tangencial la “protección para la población migrante en tránsito”, evidenciando el lugar marginal que ocupa la crisis humanitaria del Darién y la integración de migrantes (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 247).

Tabla 2. Esquema del catalizador 8 del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”



Fuente: elaboración propia.

Así, el Gobierno Petro concibió al país como un expulsor de migrantes, no como receptor o país de tránsito. Esto es relevante de cara a un balance de la política migratoria, ya que evidencia una concepción limitada del problema. Un factor adicional tiene que ver con una relativa falta de acción en el frente jurídico para reglamentar apropiadamente la Ley 2136 de 2021, que estableció la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado colombiano. Aunque se ha avanzado con resoluciones como la 0967 de 2024 de la Cancillería, que actualizó el Grupo Interno de trabajo de Política y Asuntos Migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores, s. f.), siguen pendientes asuntos como el relacionado con la apatridia (Facultad de Derecho, 2022), entre otros. Así mismo, se ha registrado una falta de acción ante el vencimiento del periodo establecido en el decreto 216 de 2021, donde se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Allí se señalaba como requerimiento para la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT) a nacionales de origen venezolano “ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado”, y como periodo para hacerlo “[...] durante los primeros dos (2)

años de vigencia del presente Estatuto” (Presidencia de la República, 2021), es decir, hasta el 1 de marzo de 2023. A partir de ese momento, la población venezolana se ha quedado sin una alternativa para su regularización en Colombia diferente al visado que aplica para cualquier nacionalidad o la figura del Permiso Especial de Permanencia tutor (PEP tutor) exclusivamente para representantes legales de menores de edad de origen venezolano, que cuenten con una partida de nacimiento debidamente expedida (Presidencia de la República, 2025).

La persistente delegación en la cooperación internacional

El Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) surgió por iniciativa de la oficina del secretario general de Naciones Unidas para la creación de la plataforma R4V en 2016 (R4V, s. f.). En este contexto el GIFMM fue la expresión colombiana de dicha plataforma que, con once grupos a nivel nacional, ha coordinado la respuesta de 85 socios de forma complementaria al gobierno colombiano, por lo que ha constituido una estructura central para la atención del proceso de movilidad en curso. Con la actualización del Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP) 2025-2026 (Plataforma R4V, 2024), el GIFMM empezó un proceso de transición hacia una nueva figura denominada Equipos Locales de Coordinación (ELC), en línea con la arquitectura humanitaria global. A pesar del discurso de soberanía y cambio promulgado por administración nacional del Gobierno Petro, la gestión operativa de la crisis humanitaria asociada a la migración siguió delegándose mayoritariamente en las organizaciones de cooperación internacional y las ong vinculadas al GIFMM (Cardona Duque *et al.*, 2026). La estructura del GIFMM en Antioquia agrupó actores humanitarios como acnur, oim, Cruz Roja, World Vision, pero también organizaciones de base comunitaria como las corporaciones anauco y corpoven, entre otras, y fue la columna vertebral de la respuesta en territorio entre 2019 y 2024. El debilitamiento financiero de la cooperación internacional, reportado por varias de estas organizaciones (ZOA, 2025), no fue suplido por un fortalecimiento de

la capacidad institucional, generando un vacío crítico en la atención y protección de la población migrante y refugiada.

Para el caso de Antioquia, su operación fue federativa y horizontal, donde las organizaciones llegaban por su interés en coordinar su respuesta humanitaria con otras organizaciones presentes tanto en Medellín como en Urabá (Cardona Duque *et al.*, 2025). Sus líderes se referían a estas organizaciones como socios o aliados, y su participación fue voluntaria y sin costo. En ninguno de los dos casos se registró presencia de la autoridad migratoria colombiana, así como tampoco de la gobernación de Antioquia. En algunos casos los interlocutores reportaron la asistencia esporádica de representantes del orden nacional como el Ministerio de la Igualdad en Urabá y del Ministerio del Interior en Medellín. Las reuniones mensuales fueron espacios distendidos donde se discutían estrategias para mejorar la coordinación entre organizaciones de ayuda humanitaria. Al respecto, un funcionario de una organización religiosa que ofrecía ayuda humanitaria en Turbo manifestaba:

De hecho, [...] la mesa migratoria aquí [en Turbo] tomó mucho tiempo en conformarse; que el GIFMM pudiera llegar acá y que las organizaciones pudieran trabajar de manera conjunta fue muy complejo. De hecho, hay algunas organizaciones que no están aquí, sino que están solamente en Necoclí porque no ha sido tan fácil la articulación con la alcaldía del municipio de Turbo. Pero con las otras alcaldías, Necoclí, Apartadó, Carepa, Chigorodó, hemos logrado una muy buena articulación y en meses anteriores estuvimos también haciendo atenciones allá y nos remiten casos también de las otras, afortunadamente. (Comunicación personal, funcionario de organización humanitaria, Turbo, 12 de junio de 2025)

Asimismo, el GIFMM presentó una característica adicional y fue su desarticulación parcial con diversos actores locales, que incluyeron tanto la administración pública como organizaciones de base de las comunidades de acogida, es decir, de origen colombiano. En efecto, este elemento

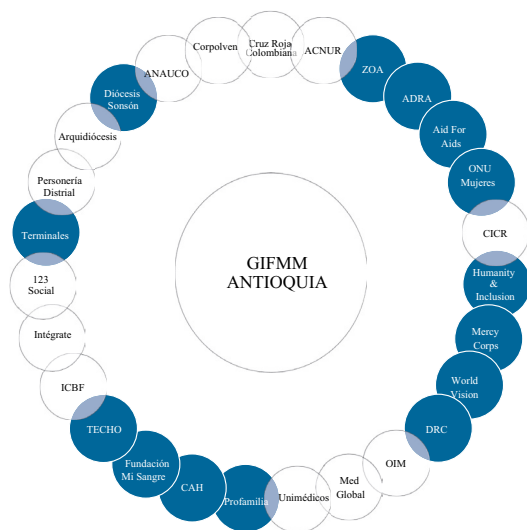
se expresó en una limitada coordinación a nivel local, así como una alta dependencia de dinámicas globales de financiamiento. En este sentido, resultan significativas las palabras del funcionario de la administración de Necoclí al referirse a lo que encontraron en relación con las organizaciones de ayuda humanitaria en 2024:

Nos encontramos frente a un asunto que para nosotros fue caótico en cuanto a la presencia de las organizaciones no gubernamentales y la presencia de entes multilaterales en el territorio, porque esas, esas presencias allí, era incontrolable, es decir, a ellos no los audita nadie, a ellos, ellos no les tienen que rendir cuentas a nadie. (Comunicación personal, funcionario de la Alcaldía de Necoclí, Apartadó, 12 de junio de 2025)

A partir del ejercicio de etnografía en campo fue posible elaborar la figura 1 que presenta las organizaciones articuladas al GIFMM Antioquia en el periodo 2019 a 2025. Como evidencia de la desarticulación local que se viene discutiendo, llama la atención la ausencia de organizaciones como el Consejo Noruego, Médicos Sin Fronteras y el International Crisis Group, organizaciones todas que publicaron informes sobre sus actividades en el Urabá chocoano y antioqueño (International Crisis Group, 2023; Consejo Noruego para Refugiados, s. f.; Médicos Sin Fronteras, 2023). De un total de 27 entidades articuladas a este espacio en la ciudad de Medellín, quince correspondían a organizaciones de tipo internacional. En otras palabras, el 55 % del total de organizaciones vinculadas en este periodo correspondían a instancias cuyos presupuestos y prioridades de gestión no se establecían en el contexto local, sino que se definían en escenarios por fuera de este. Además, aunque estas organizaciones vincularon un importante número de profesionales y personal de apoyo colombiano, las decisiones operativas más relevantes se tomaban a partir de los requerimientos de donantes internacionales. Este último aspecto resultó problemático, pues generó una alta dependencia de las dinámicas de financiamiento internacional que las hizo vulnerables y que comprometió la calidad y duración en el tiempo de los servicios ofertados a

la población migrante. El alcance de esta problemática se aprecia en el tono gris que se ha incorporado en la figura 1. En él se indican aquellas organizaciones que se retiraron en el tránsito del año 2024 al 2025 del GIFMM Antioquia. De esta manera, del total ya mencionado, catorce organizaciones, que equivalen al 52 %, se retiraron debido a la reducción en el flujo migratorio, a la reducción en la financiación internacional o ambas. Es pertinente precisar que, de aquellas que se fueron, diez eran de tipo internacional, es decir, el 72 %. Entre las ausencias más notables, se puede mencionar a ZOA International, única organización que durante el periodo más álgido de la crisis migratoria ofrecía servicios de transporte a la frontera desde la ciudad de Medellín (ZOA, 2025). Este vacío persiste ante la ausencia de un fortalecimiento proporcional de la capacidad institucional, afectando así la atención y protección de los derechos de la población migrante y refugiada

Figura 2. Organizaciones articuladas al GIFMM Antioquia en el periodo 2019-2025



Fuente: elaboración propia.

Discusión

Los hallazgos de esta investigación delinear un escenario de contradicciones entre una apuesta principalmente discursiva de la defensa de los derechos humanos de la población migrante, por un lado, y las tensiones estructurales de la aplicación de la Política Integral Migratoria en el Estado colombiano, por el otro. Ello, a su vez, evidencia la complejidad de implementar un cambio de paradigma en la política migratoria dentro de contextos de fuertes restricciones institucionales, presupuestales e incluso geopolíticas heredadas. La discusión que se presenta a continuación se organiza en torno a tres ejes analíticos críticos que permiten comprender la dualidad persistente de la gestión de la política migratoria del gobierno del presidente Petro: a) la paradoja del liderazgo internacional versus una difícil implementación en el terreno de sus contenidos programáticos, b) la continuidad del paradigma de securitización ante la omisión de acciones en el plano jurídico en simultáneo con una persistente externalización de las responsabilidades en la atención humanitaria de la población migrante y c) la agencia estatal limitada del Estado colombiano en un sistema geopolítico restrictivo.

El primer eje analítico revela la paradoja entre un activismo internacional vigoroso y una desarticulación en el plano local ante las dificultades propias de la gestión migratoria en el terreno. El Gobierno de Gustavo Petro desplegó un capital simbólico significativo para reposicionar a Colombia en los foros globales de migración. Acciones simbólicas como la designación de una mujer migrante como Canciller, la elección de una mujer del grupo étnico Arhuaco como Embajadora ante Naciones Unidas y la presidencia de la XV Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en Riohacha deben ser interpretados como un cuestionamiento a las jerarquías étnicas y coloniales tradicionales en la política exterior. Con esto, se alineó con una crítica al multilateralismo asimétrico que ha sido también expresado por otros líderes internacionales. Sin embargo, estos gestos operaron en un plano discursivo y

diplomático que no logró permear la arquitectura interna de la política migratoria colombiana. La supresión de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante mediante el Decreto 2647 de 2022 constituyó un retroceso en la capacidad de coordinación interinstitucional que se había venido construyendo, aunque de manera incipiente y reactiva, para responder a la fase más aguda de la crisis humanitaria por migración. Esta acción, sumada a la marginalidad del tema migratorio en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, evidencia un abordaje descontextualizado de las realidades locales en materia migratoria, como el caso del Urabá. Este activismo internacional no se tradujo en políticas públicas coherentes, sino que chocó con las inercias burocráticas precedentes en los niveles regional y local.

El segundo eje de discusión se centra en el fenómeno de la securitización por omisión y la persistencia de la externalización en la respuesta humanitaria para la atención de la población en tránsito. La falta de una figura jurídica que permitiese la renovación o extensión del PPT para migrantes venezolanos adultos tras su vencimiento en 2023 constituyó un claro retroceso. Esta ausencia de decisión ha afectado la garantía de los derechos humanos de la población migrante, como se evidencia en el reporte de una lideresa migrante en la zona del Urabá.

Yo considero que los desafíos que tenemos, más que todo en Colombia, es preparar toda la ruta de documentación legal y los precios o los costos o los montos de cualquier tipo de visa, pasaporte, y que la población se sienta respaldada en el tema de documentación a la hora de ejercer su actividad. (Comunicación personal, lideresa migrante venezolana, Apartadó, 11 de junio de 2025)

Más allá de una negligencia administrativa, se trata de una acción con consecuencias en la calidad de vida de la población venezolana asentada en Colombia. Al dejar a este grupo en un limbo jurídico, el Gobierno Petro ha contribuido a mantener un régimen de excepcionalidad que

normaliza la precariedad y dificulta la integración socioeconómica. Esto configura una forma de securitización por omisión, pues al abstenerse de actuar, se consolida una condición de irregularidad que facilita el control, la exclusión y la vulnerabilidad de la población migrante. Con ello, el Gobierno Petro se aleja del discurso de derechos enunciado en escenarios internacionales. Al mismo tiempo, esta inacción ha reforzado la dependencia de la cooperación internacional para la atención en el terreno de la población migrante.

La transición del GIFMM hacia los elc ha respondido más a la limitación de recursos internacionales que a una iniciativa de fortalecimiento de las capacidades estatales. Lo que evidencia la debilidad de un modelo de respuesta donde el componente operativo se ha delegado en actores no estatales. Al respecto, resultan contundentes las palabras del funcionario de la Alcaldía de Necoclí entrevistado, quien llamaba la atención sobre la manera como estas organizaciones han gestionado sus recursos durante la emergencia humanitaria:

[...] la operación humanitaria de la migración en Necoclí y en cualquier lugar de Colombia es un grandísimo secreto. ¿Y por qué es un grandísimo secreto?, porque es un grandísimo negocio. Entonces eso es algo muy, muy fuerte para nosotros ver como que, las ONG de ellos reciben donaciones muy específicas para unos mandatos que les dan, cada una de esas ONG tiene un mandato, reciben unos recursos. Y esos recursos no llegan al territorio ni el 40 %. Porque todo se les va en burocracia y en otras acciones que hacen, digamos, en las escaleras de mayor jerarquía de esas organizaciones internacionales. (Comunicación personal, funcionario de la Alcaldía de Necoclí, Apartadó, 12 de junio de 2025)

Además de esta crítica, otro aspecto que resulta problemático al delegar la respuesta humanitaria en organizaciones internacionales tiene que ver con el rápido retiro de estas a partir del segundo semestre de 2024 de escenarios como Necoclí e incluso Medellín. A este respecto, resulta

revelador que el 55 % de las organizaciones articuladas en el GIFMM Antioquia durante el periodo 2019-2024 eran de carácter internacional. El Estado colombiano, incluso bajo un gobierno que ha criticado el multilateralismo asimétrico, ha persistido en otorgar a ong del tercer sector un rol protagónico en la atención de la población migrante, en tránsito con lo que se evidencia de la externalización de la respuesta señalada en la literatura desde gobiernos anteriores.

El tercer eje analítico examina la limitada capacidad de agencia del Estado colombiano dentro de un sistema geopolítico restrictivo. El análisis de la fluctuación en los flujos migratorios a través del Darién es claro a este respecto. El pico de más de 520 000 migrantes en tránsito durante 2023 y su posterior desplome en 2025 fueron el resultado de acciones emprendidas por el gobierno norteamericano, en lo que puede leerse como expresión de la externalización de la frontera sur de Estados Unidos. Esto evidenció la vulnerabilidad y poca capacidad de agencia del Estado Colombiano para definir su política migratoria y fronteriza. Al final, esta se ha supeditado a las decisiones de actores con mayor poder coercitivo y simbólico dentro del sistema migratorio regional y global. Tal hecho dejó al Gobierno Petro frente a una disyuntiva entre un discurso de soberanía y defensa de los derechos de los migrantes que resultó desbordado y neutralizado por las realidades en el terreno. Estas imponen lógicas de control, restricción y disuasión que operan para todos los actores en el campo migratorio, no solo para el Gobierno Nacional. Así entonces, el Gobierno Petro intentó navegar entre un internacionalismo ambicioso y unas capacidades estatales domésticas debilitadas; entre un discurso de defensa de los derechos humanos y la persistencia de prácticas securitarias heredadas de gobiernos anteriores, y entre una retórica de soberanía nacional en simultáneo con una delegación de responsabilidades estatales en organizaciones de cooperación y, por ende, cautivo de los vaivenes de la geopolítica internacional. Los gestos simbólicos, aunque valiosos, fueron contrarrestados por estructuras burocráticas inerciales, una planificación nacional

descontextualizada y la dependencia de la arquitectura de cooperación para la atención en el terreno de la población migrante. La promesa de un cambio transformador en la política migratoria quedó postergada ante la ausencia de acciones que concretaran esta iniciativa en transformaciones institucionales profundas y mejoras concretas en las condiciones de vida de la población migrante.

Conclusiones

A modo de balance final, la política migratoria del Gobierno de Gustavo Petro entre 2022 y 2025 puede caracterizarse como un ejercicio de cambio discursivo sobre una base de continuidad estructural. Lejos de una ruptura radical con el paradigma securitario precedente, su gestión ha ofrecido una reformulación significativa, pero insuficiente del discurso institucional. Allí se han introducido cambios en posicionamientos innovadores en materia de derechos humanos y un activismo internacional sin precedentes en la diplomacia colombiana, sin embargo, esto no logró alterar los cimientos del paradigma securitario heredado. La administración Petro demostró una notable habilidad para posicionar a Colombia en el mapa del liderazgo global, pero no obtuvo el mismo nivel de éxito al traducir ese capital simbólico en una transformación institucional interna. La desarticulación interinstitucional, la visión descontextualizada del Plan Nacional de Desarrollo y la falta de iniciativa frente al PPT para migrantes venezolanos revelan que la gestión de la política migratoria en el terreno nunca se consolidó como una prioridad estratégica de Estado con una visión de largo plazo, sino que se mantuvo el enfoque reactivo y coyuntural de administraciones anteriores. Además, debido al contexto internacional, estuvo sujeto a los vaivenes de las relaciones bilaterales con el gobierno antagónico de Donald Trump en los Estados Unidos.

En última instancia, el caso del Gobierno Petro ilustra con claridad los límites estructurales del cambio progresista en el sur global,

particularmente en un campo ligado a dinámicas geopolíticas y herencias burocráticas arraigadas, como lo es el de la política migratoria. Su experiencia demuestra cómo los gestos simbólicos y la diplomacia internacional resultan insuficientes para desmontar un modelo de gestión migratoria que sigue priorizando el control y la excepcionalidad sobre la garantía plena de los derechos humanos. La dependencia estructural de la arquitectura humanitaria internacional no fue superada, sino que se ha perpetuado, aunque con las limitaciones que supone una menor financiación internacional a este tipo de organizaciones.

Este balance invita a una reflexión crucial para futuros gobiernos, tanto en Colombia como en la región, que propongan políticas migratorias transformadoras. En ese sentido, resulta claro que implementar cambios en esta área, alineados con un paradigma de derechos humanos, requiere no solo de voluntad política y capital simbólico, se requiere, además, de una reforma burocrática profunda que fortalezca las capacidades estatales de coordinación y ejecución, una claridad programática que integre la migración de manera central y realista en la visión de desarrollo nacional y una estrategia de soberanía concreta que permita una mayor autonomía y capacidad de maniobra frente a las limitaciones del sistema migratorio global.

Futuras investigaciones deben profundizar en el impacto territorial específico de estas políticas, especialmente en las comunidades de frontera, y en los análisis comparados con otras experiencias progresistas en América Latina que enfrentaron dilemas similares. Ello permitirá identificar rutas más efectivas y sostenibles hacia una gobernanza migratoria genuinamente centrada en la dignidad y los derechos de las personas en tránsito. El legado del Gobierno Petro en materia de política migratoria es, pues, un desafío pendiente que debe ser abordado desde una perspectiva de política de Estado, no como una mera iniciativa del gobierno de turno.

Referencias

- Álvarez Velasco, Soledad (2023). En búsqueda de un lugar: tránsitos irregularizados y la producción de corredores migratorios en las Américas. En Liliana Rivera Sánchez, Gioconda Herrera y Eduardo Domenech (Eds.), *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes* (1.a ed., pp. 77-123). clacso y Siglo XXI Editores.
- Appel, Susan; Araque, Lenis Yelin y Telch, Fabian (2025). Migration Crisis in the Andes: A Case Study of Localization and *Acompañamiento* from Medellín, Colombia. *Nonprofit Policy Forum*, 16(2), 203-228. <https://doi.org/10.1515/npf-2023-0056>.
- Arbeláez Villegas, Luis Carlos (2023). La contradictoria relación entre seguridad y derechos humanos. *Revista Criminalidad*, 65(2), 145-158. <https://doi.org/10.47741/17943108.484>
- Blouin, Cécile (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia Internacional*, (106), 141-64, <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>.
- Borda Guzmán, Sandra (2023). Política exterior colombiana hacia Venezuela durante el primer año de la presidencia de Gustavo Petro. Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia. <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/20798>
- Cardona Duque, César Alejandro; Mira Sarmiento, Mariana y Arenas Suatena, Leahyton Rodrigo (2026). Crisis humanitaria y movilidad forzada en el corredor Medellín-Urabá: un análisis desde las políticas de contención y la industria del cuidado. En Kelly Muñoz Balcázar, Yuliet Bedoya Rangel y Robert McKee Irwin (Eds.), *Movilidades Humanas en las Américas: entre regímenes de expulsión, políticas de contención e industrias de cuidado* (pp. 154-171). Universidad de San Buenaventura. <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/entities/publication/5b132059-5017-43c7-8d9c-b2e19b0940a9>
- Cardona Duque, César; Losada Ramírez, Xiomara; Cataño Mendoza, Karen; Cifuentes Valencia, Sindy y Giraldo Hincapié, Adriana (2025). Hacia una respuesta a la crisis humanitaria por migración desde un enfoque colaborativo entre el ministerio público, la academia y otros actores. *Revista Raíces*, 1, 34-49.
- Cardona Duque, César; Giraldo Hincapié, Adriana; Mira Sarmiento, Mariana y Arenas Suatena, Leahyton Rodrigo (2025). El corredor de movilidad humana

- Medellín Urabá. Aprendizajes de la atención a la emergencia humanitaria por migración entre 2022 y 2024. *Revista Raíces*, 2, 13-22.
- Cancillería de Colombia (2025). XV Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. <https://www.cancilleria.gov.co/XV-Cumbre-Foro-Mundial-sobre-Migracion-y-Desarrollo>
- Chishti, Muzaffar y Bush-Joseph, Kathleen (2024). Trump 2.0: Immigration in the first 100 days. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/article/trump-2-immigration-first-100-days>
- Consejo Noruego para Refugiados (s. f.). El viaje de una madre en busca de protección y oportunidades. <https://nrc.org.co/especiales/el-viaje-de-una-madre-en-busca-de-proteccion-y-oportunidades/>
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Decreto 216 de 2021 [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. 1 de marzo de 2021. D. O. 51603. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=108125>
- Domenech, Eduardo; Basualdo, Lourdes y Pereira, Andrés (2023). Migraciones, fronteras y política de datos: nuevos medios de control del movimiento en el espacio sudamericano. En Liliana Rivera Sánchez, Gioconda Herrera y Eduardo Domenech (Eds.), *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes* (1.a ed., pp. 317-355). clacso y Siglo XXI Editores.
- El Espectador* (2026, 19 de enero). Catatumbo: un año de la guerra que Colombia no logra detener. <https://www.elespectador.com/colombia-20/catatumbo-un-ano-de-la-guerra-que-colombia-no-logra-detener/>
- El Espectador* (2025a, 26 de enero). Petro a Trump: Colombia desautoriza entrada de vuelos con migrantes deportados. <https://www.elespectador.com/politica/petro-trump-estados-unidos-colombia-no-autoriza-ingreso-de-vuelos-con-migrantes-deportados-y-pide-protocolo-noticias-hoy/>

- El Espectador* (2025b, 5 de septiembre). Estos son los 59 ministros que ha tenido el gobierno Petro en tres años. <https://www.elespectador.com/politica/cuantos-ministros-ha-tenido-el-gobierno-petro-ya-van-59-en-tres-anos-y-se-acerca-remezon-ministerial-noticias-hoy/>
- El Tiempo* (2011, 10 de octubre). El DAS se acabó el día que cumplía 58 años. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/cms-10678357>
- Facultad de Derecho (2022). La condición de apatridia en Colombia sigue sin reglamentación. *Universidad de los Andes*. <https://derecho.uniandes.edu.co/condicion-de-apatridia-en-colombia-sigue-sin-reglamentacion/>
- Fernández-Rodríguez, Nieves y Daniela Céleri (2024). The Power of Bureaucracies: Shaping Migration Policy Paradigms in Colombia and Ecuador. *Migration Studies*, 12(4), mnae039. <https://doi.org/10.1093/migration/mnae039>
- Flanigan, Shawn; Haddad, Tania y Domaradzka, Anna (2025). Nonprofit Organizations and Public Policy in Refugee and Other Migrant Crises: Concepts and Frameworks. *Nonprofit Policy Forum*, 16(22), 139-160. <https://doi.org/10.1515/npf-2025-0010>
- Haughton, Suzette A. y Sewell Lewis, Cush (2024). Colombia-Venezuela border: Securitisation of migration and Venezuela's political crisis. *OASIS*, (40), 129-158. <https://doi.org/10.18601/16577558.n40.07>
- Hernández Hernández, Alberto y Campos-Delgado, Amalia (Coords.) (2023). Migración y movilidad en las Américas (1.a ed.). clacso y Siglo XXI Editores.
- Hernández Serrano, Lina (2023, 6 de septiembre). La nueva ruta que estarían usando migrantes para llegar cruzar el Darién. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/la-nueva-ruta-que-estarian-usando-migrantes-para-llegar-cruzar-el-darien-803392>
- International Crisis Group (2023). Bottleneck of the Americas: Crime and migration in the Darién Gap (Informe sobre América Latina n.º 102). <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia-central-america/102-bottleneck-americas-crime-and-migration>
- Médicos Sin Fronteras (2023). En la selva del Darién reclamamos rutas seguras para los miles de migrantes que lo atraviesan. <https://www.msf.org.co/actualidad/la-selva-del-darien-reclamamos-rutas-seguras-los-miles-migrantes-que-lo-atraviesan/>

- Migración Colombia (2022, 18 de abril). Funciones y deberes de Migración Colombia. <https://www.migracioncolombia.gov.co/entidad/funciones-y-deberes>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s. f.). La Ministra. <https://www.cancilleria.gov.co/ministra>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.). Política integral migratoria. <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>
- Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York. (s. f.). Embajadora. <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/acerca/embajadores-en-las-misiones>
- Orozco-Macías, Andrés-Fernando (2021). Estado Dual en Colombia: Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S). Tecnologías de la Información y Espionaje. *Ánfora*, 28(51), 194-215. <https://doi.org/10.30854/anf.v28.n51.2021.756>
- Oyarzún Serrano, Lorena; Aranda, Gilberto y Gissi, Nicolás (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanías emergentes. *Colombia Internacional*, (106), 89-114, <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.04>
- Palma, Mauricio (2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación de un sistema de migración colombiano. *OASIS*, (21), 7-28. <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n21.02>
- Penchaszadeh, Ana Paula (2021). De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. *Colombia Internacional*, (106), 3-27. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>
- Pineda Arboleda, Juan Fernando (2023). El Rol de Las Organizaciones No Gubernamentales En La Respuesta a La Migración Venezolana En Colombia. *Desafíos*, (35), 2023, 1-32. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/12653>
- Plataforma R4V (s. f.). Respuesta a refugiados y migrantes de Venezuela: Colombia. <https://www.r4v.info/es/colombia>
- Plataforma R4V (2024). Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP). <https://rmrp.r4v.info/>

- Poveda-Clavijo, Juliana y Mena, Rodrigo (2024). A Policy Analysis of the Temporary Protection Statute for Venezuelans in Colombia: Normalising Exceptionality Using Humanitarian Discourses. *Refugee Survey Quarterly*, (43), 301-323. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdae007>
- Preciado Coronado, Jaime Antonio (2025). Colombia y el ciclo de contestación social 2019-2021 frente al “neoliberalismo autoritario”: La creación de una comunidad política de pertenencia instituida con componentes instituyentes. En *Del estallido social a la comunidad geopolítica de pertenencia* (pp. 135-157). clacso y calas. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=4464&c=39>
- Presidencia de la República de Colombia (2025, 1 de septiembre). Para avanzar en regularización migratoria, Gobierno pone en marcha el PEP Tutor para representantes legales de menores de edad venezolanos. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Para-avanzar-en-regularizacion-migratoria-Gobierno-pone-en-marcha-el-PEP-Tutor-para-representantes-legales-250901.aspx>
- Restrepo, Maria Jose (2023, 28 septiembre). El empresario de la migración que quiere ser alcalde de Necoclí. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-empresario-de-la-migracion-que-quiere-ser-alcalde-de-necocli/>
- Restrepo Pineda, Jair Eduardo; de León Negrete, Vanesa Paola; Cardona Duque, César Alejandro; Ortiz Núñez, Sagrario; Cuervo Calle, Juan José; Serna Guzmán, Carolina y Velásquez Velásquez, Angela María (2025). Impactos socioambientales de los flujos migratorios de tránsito en Necoclí, Antioquia. *Anuario de Ciencias Sociales*, 6(6), 1-13. <https://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/acs/article/view/7621>
- Santi, Silvana (2020). ¿Qué es la ‘migración ordenada’? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colombia Internacional*, (104), 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>
- Servicio Nacional de Migración de Panamá (2023). Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por región según orden de importancia año 2023 [Conjunto de datos e informe]. Gobierno de Panamá. <https://www.migracion.gob.pa/estadisticas/>
- Vick, Karl (2016, 15 de octubre). The 8,000-mile. *Time*. <https://library.tcdc.or.th/record/view/a00038180>

ZOA (2025). ZOA is forced to withdraw from Colombia following abrupt funding cuts. <https://www.zoa-international.com/zoa-is-forced-to-withdraw-from-colombia-following-abrupt-funding-cuts>