



Gestión migratoria en Colombia: perspectivas, enfoques y legados (2022-2026)

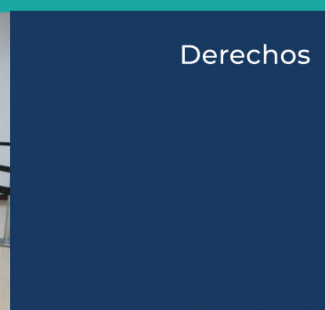
Derechos humanos y solidaridad en el centro de la Política Integral Migratoria



Legado



Derechos



Integración



Gobernanza



Gloria Esperanza Arriero López
Directora General

Federico Alfonso Núñez García
Secretario General

Juliana María Rodríguez Pinzón
Subdirectora de Control Migratorio

María Narcisa Chaverra Chalá
Subdirectora de Extranjería

Elizabeth Perdomo Leyton
Subdirectora de Verificación Migratoria

Luis Francisco Pedraza García
Jefe Oficina de Comunicaciones

Erik Fabián Jerena Montiel
Jefe Oficina Asesora de Planeación/Director del observatorio OM3

Daniel Emilio Caballero Bernal
Coordinador del Grupo de Estudios Migratorio y Estadística y del observatorio OM3

Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3)
Coordinación general de la publicación

Coordinación editorial

Erik Fabián Jerena Montiel
María Alejandra Ruiz Rodríguez
Camilo Elías Lizarazo Olaya

Investigación y redacción de los capítulos

Daniel Emilio Caballero Bernal, Diana Carolina Siachoque Salamanca, Luisa Fernanda León Luque, Viviana Pinzón Cárdenas, Paola Andrea Salazar Gómez, Camilo Elías Lizarazo Olaya, Víctor Hugo Mendieta, Natalia Ximena Sánchez Mojica, María Angélica Giraldo, Raquel Amaranta Cardozo, Iván Darío Gómez Malagón, Luisa Fernanda Briñez García, Diana Marcela Archila Muñoz, Blanca Nelly Quintero Velandia, Jenny Katherinne Carvajal Feria, Juliana María Rodríguez Pinzón, Andrés Felipe Rodríguez Díaz, Elizabeth Perdomo Leyton, Jairo Danilo Gutiérrez Castillo y Mónica Andrea Camacho Franco.

Edición técnica

Camilo Elías Lizarazo Olaya

Diseño editorial y diagramación

Viviana Carrillo Serrada

Diseño de portada

Viviana Carrillo Serrada

Fotografías e ilustraciones

Archivo Migración Colombia



ISBN: 978-958-52193-4-2

Hecho el depósito que establece la ley

Primera edición
Bogotá D. C., Colombia
2026

Aviso legal

© 2026 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación con fines académicos, investigativos o de divulgación, siempre que se cite la fuente. Queda prohibida su reproducción con fines comerciales sin autorización previa de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Las opiniones expresadas por los autores son de su responsabilidad y no comprometen necesariamente la posición oficial de Migración Colombia.

Datos de contacto

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3)
observatorio.om3@migracioncolombia.gov.co
portal.migracioncolombia.gov.co

ÍNDICE

Presentación.....	6
<i>Gloria Esperanza Arriero López</i>	
Introducción	11
<i>Erik Fabián Jerena Montiel</i>	
Capítulo 1. Panorama actual de las migraciones en Colombia: convergencia de turismo internacional, migración venezolana y tránsito irregular.....	29
<i>Daniel Emilio Caballero Bernal</i>	
Capítulo 2. Medición de capacidades institucionales para la gestión migratoria: bases conceptuales y metodológicas desde una perspectiva regional.....	67
<i>Diana Carolina Siachoque Salamanca y Luisa Fernanda León Luque</i>	
Capítulo 3. Gobernanza migratoria en Colombia: alcances normativos e intersectoriales de la Política Integral Migratoria	99
<i>Viviana Pinzón Cárdenas</i>	
Capítulo 4. Control migratorio y soberanía positiva: la inadmisión de extranjeros en Antioquia y la prevención de la explotación sexual.....	127
<i>Paola Andrea Salazar Gómez y Camilo Elías Lizarazo Olaya</i>	
Capítulo 5. La frontera como escenario de gobernanza migratoria: aprendizajes y retos de los Diálogos Fronterizos por la Vida	155
<i>María Angélica Giraldo, Raquel Amaranta Cardozo, Iván Darío Gómez Malagón, Víctor Hugo Mendieta, Natalia Ximena Sánchez Mojica y Luisa Fernanda Briñez García</i>	
Capítulo 6. La transversalización del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria: las personas migrantes como sujetos de derechos en Migración Colombia	191
<i>Diana Marcela Archila Muñoz y Blanca Nelly Quintero Velandia</i>	
Capítulo 7. Los procesos de regularización migratoria y su incidencia en la integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia	221
<i>Jenny Katherine Carvajal Feria</i>	
Capítulo 8. El retorno de colombianos en contextos de deportación: el costo de la dignidad en la política migratoria	253
<i>Juliana María Rodríguez Pinzón</i>	

Capítulo 9. La gestión de la migración irregular en Colombia: avances y desafíos estatales.....	282
<i>Andrés Felipe Rodríguez Díaz, Elizabeth Perdomo Leyton y Jairo Danilo Gutiérrez Castillo</i>	
Capítulo 10. La migración como experiencia vivida: detención, retorno y reconfiguración de la subjetividad	310
<i>Mónica Andrea Camacho Franco</i>	

Presentación

La historia de la humanidad es, en esencia, la historia de las migraciones. Mucho antes de que existieran las fronteras modernas, los pasaportes o las autoridades migratorias, las personas ya emprendían caminos más allá de sus lugares de origen en busca de protección, alimento, libertad, conocimiento y nuevas oportunidades. La movilidad ha sido, desde siempre, una constante de la experiencia humana y un factor determinante en la construcción de las sociedades.

Los países que hoy conocemos son el resultado de siglos de encuentros entre pueblos, culturas y saberes que, a través del intercambio y la diversidad, han tejido comunidades más ricas y complejas. En las primeras décadas del siglo XXI, sin embargo, la movilidad humana adquirió una dimensión sin precedentes. Los conflictos armados, las crisis humanitarias, los efectos del cambio climático, las transformaciones económicas y las persistentes desigualdades sociales han convertido las migraciones en uno de los fenómenos más relevantes y desafiantes de nuestro tiempo.

En ese contexto, la gestión migratoria dejó de ser una función exclusivamente administrativa para consolidarse como un asunto estratégico de Estado. Su adecuada conducción exige preservar la seguridad y el orden en las fronteras, ejercer la soberanía nacional y garantizar el cumplimiento de la normativa migratoria, al tiempo que reconoce que detrás de cada trámite, procedimiento o decisión administrativa existen personas con historias, expectativas y proyectos de vida que merecen un trato digno y el pleno respeto de sus derechos.

Ninguna experiencia migratoria es igual a otra. Algunas personas migran para estudiar, trabajar o reunirse con sus familias; otras lo hacen impulsadas por conflictos, persecuciones, desastres naturales o profundas desigualdades que las obligan a reconstruir su vida lejos del lugar que llamaban hogar. No obstante, la mayoría comparte una misma aspiración: encontrar un entorno donde sea posible vivir con mayor seguridad, bienestar y esperanza. Precisamente allí encuentra sentido la gestión migratoria contemporánea: en la capacidad de armonizar el legítimo ejercicio de la soberanía con la protección efectiva de la dignidad humana, entendiendo que ambos principios son complementarios y esenciales para una política pública responsable.

Entre 2022 y 2026, durante el gobierno de Gustavo Petro, Colombia vivió uno de los periodos más significativos de su historia reciente en materia de movilidad humana. La consolidación del país como territorio de origen, destino, tránsito y retorno coincidió con profundas transformaciones regionales que demandaron fortalecer las capacidades institucionales, afianzar mecanismos de coordinación interinstitucional y desarrollar respuestas cada vez más integrales frente a dinámicas migratorias de creciente complejidad.

En ese escenario, la implementación de la Política Integral Migratoria representó mucho más que la puesta en marcha de un nuevo marco normativo. Constituyó la oportunidad de avanzar hacia un modelo de gestión más moderno, articulado y centrado en las personas, capaz de integrar la protección de los derechos humanos, la cooperación entre entidades, la generación de evidencia para la toma de decisiones, la participación de los territorios y el fortalecimiento permanente de las capacidades institucionales.

Los avances alcanzados durante este periodo trascienden una administración y constituyen hoy un patrimonio institucional para el país. Demuestran que una política migratoria sólida no se construye únicamente mediante normas, procedimientos o estructuras organizacionales, sino a través de instituciones que aprenden, innovan y se adaptan a una realidad dinámica, fortaleciendo su capacidad para responder de manera efectiva a las distintas manifestaciones de la movilidad humana.

Es precisamente de esa convicción que surge esta publicación. Más que un ejercicio de memoria institucional, este libro constituye una apuesta por la construcción colectiva de conocimiento. Su propósito no se limita a documentar las principales acciones desarrolladas entre 2022 y 2026; busca también ofrecer una reflexión sobre las transformaciones que marcaron este periodo, sistematizar los aprendizajes alcanzados y aportar herramientas que fortalezcan el diseño y la implementación de la política migratoria colombiana en los años venideros.

Las páginas que siguen reúnen las voces, experiencias y análisis de servidoras y servidores públicos, investigadoras e investigadores, así como de personas que, desde distintos ámbitos del Estado y la sociedad, contribuyeron a la construcción cotidiana de la política migratoria del país. Sus aportes permiten comprender la evolución de las dinámicas migratorias, el fortalecimiento de las

capacidades institucionales, la consolidación de la gobernanza migratoria, la implementación de la Política Integral Migratoria, los avances en regularización e integración, la incorporación del enfoque de derechos humanos, la gestión de la migración irregular, los procesos participativos desarrollados en los territorios, el retorno de colombianos y las experiencias de quienes han vivido la migración en primera persona.

Cada capítulo aborda una dimensión particular de este proceso; sin embargo, todos convergen en una misma idea: la gestión migratoria adquiere verdadero sentido cuando logra transformar los principios en acciones, las capacidades institucionales en respuestas efectivas y las decisiones públicas en mejores condiciones de vida para las personas.

Esta obra invita, además, a comprender la movilidad humana desde una perspectiva más amplia. Durante décadas, el debate migratorio se concentró principalmente en las cifras, los flujos, las rutas, los controles y las fronteras. Si bien estos elementos continúan siendo fundamentales para el ejercicio de las competencias del Estado, resultan insuficientes para explicar la complejidad del fenómeno migratorio. Detrás de cada registro estadístico existe una historia personal; detrás de cada decisión administrativa, una familia que espera una respuesta; detrás de cada política pública, la posibilidad de ampliar derechos, reducir vulnerabilidades y fortalecer la confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

Con esta publicación Migración Colombia, como entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, pone a disposición del país una obra que recoge experiencias, aprendizajes y reflexiones construidas desde la práctica institucional. Más que un balance de gestión, este libro representa una invitación a continuar consolidando una política migratoria moderna, basada en la evidencia, orientada por los derechos humanos y comprometida con la construcción de un Estado cada vez más preparado para responder a los desafíos presentes y futuros de la movilidad humana.

Esperamos que estas páginas contribuyan al diálogo académico, al fortalecimiento institucional y a la formulación de nuevas respuestas frente a un fenómeno que seguirá marcando el desarrollo de Colombia y de la región. Porque comprender las migraciones es, en últimas, comprender a las personas y reconocer que una gestión migratoria eficaz solo es posible cuando la soberanía, la cooperación y la dignidad humana avanzan de manera conjunta.

Por ello, la generación de conocimiento constituye una herramienta esencial para la transformación social y el fortalecimiento de las instituciones. Las políticas públicas más sólidas son aquellas que se sustentan en la evidencia, se enriquecen con la experiencia y mantienen la capacidad de adaptarse a contextos en permanente evolución. Durante este periodo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia impulsaron diversas estrategias orientadas a fortalecer la producción, sistematización y apropiación del conocimiento sobre las dinámicas de la movilidad humana, promoviendo la investigación, el intercambio de saberes, la innovación institucional y la toma de decisiones informadas.

En este propósito, el Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3) se consolidó como una estrategia institucional para evidenciar datos, producir información y generar conocimiento sobre las dinámicas migratorias del país. A través de la recopilación, sistematización y análisis de información, el Observatorio ha contribuido a comprender la evolución de los flujos migratorios, identificar tendencias, fortalecer la investigación y aportar evidencia para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como para la toma de decisiones basada en información confiable, oportuna y territorialmente contextualizada.

Esperamos que este libro contribuya a enriquecer la reflexión técnica y académica, fortalecer el diseño y la implementación de políticas públicas y consolidar una gestión migratoria cada vez más innovadora, articulada y basada en la evidencia. Gestionar la migración no significa únicamente administrar fronteras o regular la movilidad de las personas; significa construir un Estado capaz de ejercer su soberanía con legitimidad, proteger los derechos de quienes habitan y transitan su territorio y responder con humanidad, responsabilidad y visión de futuro, a uno de los fenómenos más complejos y trascendentales de nuestro tiempo.

Gloria Esperanza Arriero López

Directora General de Migración Colombia

Bogotá, agosto de 2026.

Introducción

Erik Jerena Montiel

Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y director del observatorio OM3 de Migración Colombia



Las nuevas movilidades humanas del mundo globalizado reflejan cómo la movilidad se ha interiorizado en la subjetividad (*inner mobility*): ir y venir, ser de aquí y de allá al mismo tiempo, es algo mucho más común en cualquier parte del planeta (Urry, 2000). Actualmente, las personas se desplazan de un lugar a otro más fácilmente, e incluso viajan al extranjero y cambian de residencia con mayor frecuencia. De hecho, en el año 2015, Thomas Nail, quien ha desarrollado en este sentido una “filosofía política del movimiento”, afirmó en su libro *The Figure of the Migrant* que el siglo veintiuno sería el siglo del migrante, pues es una figura política central de nuestro tiempo que no solo desafía aquellas teorías políticas tradicionales que asumen como norma las ideas de estabilidad territorial y de ciudadanía fija, sino que constituye un motor de transformación de la sociedad (Nail, 2015). Por eso, cuando abordamos el debate sobre la gestión migratoria, resalta la necesidad de situar la solidaridad y los derechos humanos en el centro de la política migratoria de los estados.

El aumento de las movilidades humanas se ha acentuado con las crisis sociales, económicas, políticas y ambientales. En el último medio siglo, los patrones de movilidad que se identifican regionalmente se han constituido por las migraciones Sur-Norte (de América Latina hacia Estados Unidos y Canadá), la migración transoceánica a Europa y Japón, y las migraciones intrarregionales dentro de América Latina. Particularmente, en las últimas dos décadas, se ha incrementado la llegada de migrantes provenientes de otras regiones latinoamericanas y del denominado Sur global a diferentes territorios de la región sin tradición migratoria internacional, incorporándose mayoritariamente al trabajo precarizado. Por ejemplo, como ha resaltado en la agenda pública y mediática global, cerca de ocho millones de personas han migrado de Venezuela, dispersándose especialmente por las Américas y el Caribe. Esta tendencia está transformando significativamente los países latinoamericanos, como sucedió desde la segunda mitad del siglo XX con las migraciones internas en los procesos de urbanización (Herrera & Sørensen, 2017). En este contexto, el panorama de las movilidades humanas en Colombia es, también, complejo y diverso, pues se han intensificado los flujos migratorios regulares e irregulares, derivando en distintas tendencias y dinámicas migratorias que convergen en la escala nacional-regional.

Dicha intensificación ha generado un escenario multivariado de flujos migratorios que ha convertido a nuestro país en un lugar de origen, destino, tránsito y retorno —incluso de migración inversa— de población migrante

internacional. Entre 2002 y abril de 2026 la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) ha registrado más de 259 millones de movimientos migratorios regulares de entrada y salida de extranjeros y colombianos, y cerca de 1.5 millones de detecciones de personas en tránsito irregular. Desde el año 2012, cuando se registraron 9.444.268 de movimientos migratorios, y excluyendo los años de la Pandemia del Covid-19, ha habido un crecimiento anual sostenido de los flujos migratorios cercano al 10% en Colombia, alcanzando 21.705.286 de flujos migratorios en 2025. Solo de 2022 a 2026 los movimientos migratorios han tenido un promedio de crecimiento anual del 9,3%. Es decir, mientras que en 2022 se registraron 16,2 millones de movimientos migratorios, en 2025 se llegó a la cifra récord de 21,7 millones. Cabe señalar que el turismo es el principal motivo de viaje de ciudadanos extranjeros al país, con un 72,3 % de los registros migratorios (Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana [OM3], 2025a), y que, en materia de retorno, entre 2023 y 2024, se otorgaron 18.700 certificados de retorno a colombianos que vivían en el extranjero y que regresaron voluntariamente, en el marco de la Ley 1565 de 2012, que fija incentivos y acompañamiento integral en este proceso (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Asimismo, la entidad ha identificado a una población venezolana con vocación de permanencia que alcanza los 2.844.498 migrantes, lo cual ha implicado retos cruciales en materia de formulación e implementación de políticas públicas migratorias efectivas y sostenibles, pues aunque 1.964.942 de esta población cuenta con Permiso por Protección Temporal (PPT) vigente, 322.335 cuentan con pre-registro activo de certificación de trámite de PPT y están en proceso de regularización, y 31.414 se encuentran en condición de regularidad a través de cédulas de extranjería o permisos de corta estancia, 525.807 ciudadanos venezolanos aún se encuentran en situación de irregularidad migratoria, algunos por haber sido titulares de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) y no haber cumplido con la obligación de inscribirse en el Estatuto Temporal de Protección (ETPV), otros por exceder el tiempo de permanencia autorizado (generalmente de 90 días) tras ingresar regularmente por un Puesto de Control Migratorio (PCM), y los demás por ingresar al territorio nacional a través de pasos no habilitados (Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana [OM3], 2025a). En conjunto, estas dinámicas migratorias reflejan un aumento de la movilidad internacional que confluye en nuestro país, y lo consolidan como un destino cada vez más importante en la región.

Cambios en las tendencias de movilidad regional y desafíos en la gestión migratoria

Las migraciones internacionales han adquirido una complejidad sin precedentes, precisamente porque están marcadas por profundas transformaciones económicas, políticas, ambientales y tecnológicas que desafían las capacidades de los Estados para responder de manera simultánea a exigencias de seguridad, desarrollo, integración social y protección de los derechos humanos. Las fronteras no son simplemente lugares de delimitación territorial sino espacios donde convergen múltiples intereses, responsabilidades y tensiones que obligan a repensar el papel de las instituciones públicas frente a poblaciones y dinámicas cada vez más diversas.

Al llevar a cabo un análisis desde la perspectiva nacional, es posible evidenciar que las transformaciones en las tendencias migratorias, relacionadas principalmente con la posición geoestratégica del país y con las características geográficas de las fronteras colombianas, han incidido significativamente en los cambios operados en la gestión migratoria. Al volverse un país de tránsito y recepción de flujos migratorios, y no solo emisor de migrantes —como lo era tradicionalmente—, ha sido necesario desarrollar nuevos procesos de gestión pública y de adaptación institucional.

Además del control migratorio regular de colombianos y extranjeros en el territorio nacional, como establece el Decreto 4062 de 2011 (Presidencia de la República, 2011), una labor que llevan a cabo los oficiales de migración en los 49 Puestos de Control Migratorio (PCM) ubicados en aeropuertos, puertos, muelles, puentes y otros puntos de tránsito en todo el país, Migración Colombia hace un monitoreo constante de los distintos flujos migratorios que expresan los nuevos patrones de movilidad humana, con el fin de identificar fluctuaciones o alteraciones significativas en las cifras totales de movimientos migratorios y dar respuesta, desde su misionalidad, a los desafíos que van surgiendo.

Esto, teniendo en cuenta que el Estado tiene el compromiso de garantizar el control y la seguridad en los territorios de frontera, y, al mismo tiempo, proteger los derechos de la población migrante, toda vez que Colombia ha adoptado desde 2018 el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y el consecuente marco de cooperación intergubernamental, auspiciado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y suscrito por

152 países, donde se ratifica que el respeto a la dignidad y a los derechos fundamentales de los migrantes debe estar en el centro de todas las acciones de la gestión migratoria a nivel local, nacional y global (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018).

Las medidas adoptadas por el Estado colombiano durante el gobierno de Gustavo Petro han estado alineadas precisamente con esa premisa, entendiendo que migrar no es un delito, reafirmando su compromiso con la protección de los migrantes, e implementando acciones encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito y a promover la regularización e integración social de los migrantes con vocación de permanencia, como es el caso de la población migrante venezolana. Esto ha contrastado con la política migratoria del actual gobierno de Estados Unidos hacia la región, fundamentada en una visión securitista y restrictiva que se ha expresado en medidas de control y represión como la militarización fronteriza, las detenciones de migrantes y las deportaciones masivas aceleradas, así como en las presiones sobre los demás países de la región para “frenar” el tránsito de migrantes hacia el norte del continente.

De hecho, la administración de Donald Trump ha emitido varias órdenes y acciones ejecutivas relacionadas con la migración, que han sido ampliamente cuestionadas en materia de derechos humanos, como acelerar la deportación masiva de extranjeros obviando el debido proceso. Asimismo, se ha sometido a la detención obligatoria a un número récord de inmigrantes, incluso en condiciones inhumanas, una situación preocupante teniendo en cuenta que cerca del 72 % de las personas recluidas no tienen antecedentes penales (Human Rights Watch, 2025). En el último año y medio el porcentaje de detenidos por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) aumentó un 77 % (de 40.000 a más de 71.000), y la tasa de fallecimientos de personas bajo la custodia de esta agencia federal del Departamento de Seguridad Nacional se incrementó en 140 %. Recientemente, se ha documentado que 52 personas han muerto bajo la custodia de ICE en este mismo periodo (Human Rights Watch & Physicians for Human Rights, 2026).

Este giro restrictivo no solo ha puesto en riesgo a miles de migrantes que han quedado estancados entre Centroamérica y México, viviendo la prolongación de su tránsito, sino que ha repercutido en el contexto regional, pues las múltiples reformas y directrices de control han incidido en los cambios de las movilidades intrarregionales, como ocurrió con el denominado

“flujo migratorio inverso” detectado por Migración Colombia en la frontera colombo-panameña en enero de 2025. En ese paso fronterizo, entre 2021 y 2024, se registraron más de 1,2 millones de migrantes de 160 nacionalidades transitando hacia el norte, es decir, un tránsito irregular a escala global, pues incluía a personas de Asia, África, e incluso de Europa, y no solo de las Américas. A finales de 2025 se registraron en Colombia 156.436 detecciones de migrantes en tránsito irregular, lo que significó una reducción del 61% en comparación con 2024 —año en el que se identificaron 400.612 detecciones—; de esos registros consignados en 2025, el 14.7%, más de 24.000, correspondieron a personas en flujo migratorio inverso que retornaron desde Centroamérica a través del Darién (Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana [OM3], 2025b).

Ante este escenario de profundización de las narrativas de criminalización de la migración desde el Norte global, con la consecuente restricción de las movilidades, la limitación del derecho de asilo, y el desconocimiento del principio de no devolución, que han llevado a que las personas migrantes duden en pedir refugio, o prefieran abandonar el proyecto migratorio trazado y regresar a su país de origen para evitar la expulsión inminente en México o Estados Unidos, el gobierno colombiano ha orientado la gestión migratoria hacia un enfoque centrado en la protección y la solidaridad durante el cuatrienio 2022-2026, como una respuesta efectiva materializada en los procesos y procedimientos que implementan los oficiales de migración en los Puestos de Control Migratorio y los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios.

A nivel multilateral, Colombia fue reconocido precisamente como país “*champion*” (líder) del Pacto Mundial de Migración porque ha promovido la implementación de acuerdos regionales para mejorar la respuesta y la gestión migratoria, así como el acceso a vías legales de migración en relación con visados, medidas migratorias especiales, intercambio de información sobre flujos mixtos, y plataformas regionales de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. En ese sentido, se han generado acuerdos binacionales para la lucha contra el delito de trata de personas, y se ha implementado una estrategia nacional enfocada en la prevención, la asistencia y la protección a las víctimas, la gestión del conocimiento, y la judicialización y sanción de este delito.

En los foros regionales también se han impulsado herramientas de coordinación para estructurar respuestas conjuntas que se ajusten a los

estándares internacionales de los instrumentos de derechos humanos y al principio de responsabilidad compartida, consagrado en la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, de la cual Colombia asumió la presidencia *pro tempore* en 2024. Esta declaración, firmada por 22 de países del continente americano en 2022 para gestionar el flujo de migrantes, se fundamenta en la necesidad de ampliar las vías legales de migración, optimizar la gestión de las fronteras, propiciar la estabilidad de los contextos de acogida, y coordinar las respuestas de atención requeridas cuando ocurren emergencias humanitarias (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2022).

Asimismo, en materia de cooperación, el país ha llevado a cabo acercamientos con Panamá, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil, en el marco de las comisiones de vecindad, con el fin de abordar respuestas concretas a la migración transfronteriza y, particularmente, ha adelantado gestiones con Venezuela, Panamá y Chile, orientadas al restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2024).

Capacidades institucionales de Migración Colombia frente a los retos derivados de la movilidad humana

En términos de la gestión migratoria, uno de los principales logros en el último cuatrienio fue el fortalecimiento del control migratorio como una herramienta para facilitar una movilidad internacional segura y ordenada. Esto se llevó a cabo en el marco de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano, establecida mediante la Ley 2136 de 2021, que es la principal orientadora de la acción pública frente a las distintas expresiones de movilidad humana en el país, y que ha promovido la comprensión integral de los fenómenos migratorios, reconociendo que las respuestas institucionales deben construirse desde la articulación entre múltiples sectores del Estado, la cooperación internacional y los actores territoriales, enfatizando la necesidad de mantener la solidaridad y los derechos humanos en el centro de la PIM.

Entre agosto de 2022 y junio de 2026, Migración Colombia atendió más de 86,9 millones de movimientos migratorios, es decir, la movilidad internacional registró un crecimiento cercano al 32 % durante el cuatrienio. Para responder

a este desafío, se modernizó la operación de control migratorio tecnificando y automatizando el proceso a través del BIOMIG¹, también se capacitó a los oficiales de migración para la incorporación de validaciones criptográficas y firmas digitales. Esto fortalece la seguridad documental y la interoperabilidad institucional. Actualmente, el 35 % de los movimientos migratorios han sido facilitados y agilizados a través de estos procesos de automatización, avanzando hacia un modelo de frontera inteligente que mejora la experiencia de los viajeros y fortalece la gestión anticipada del riesgo para el país.

En tal sentido, durante el cuatrienio se inadmitieron 22.850 extranjeros y se realizaron 3.665 capturas de personas puestas a disposición de las autoridades, con la atención de alertas del Sistema de Información de Operaciones Policiales –SIOPER– y de INTERPOL, fortaleciendo la articulación nacional e internacional para enfrentar los riesgos asociados a la movilidad humana. Esto tiene un énfasis especial en la prevención del riesgo que afecta a poblaciones vulnerables, como niños, niñas, adolescentes y mujeres, así como en la lucha contra el delito de trata de personas, lo cual permitió la inadmisión de más de 370 extranjeros que intentaban ingresar al territorio colombiano por turismo, pero en el proceso de control migratorio se identificaron fines de explotación sexual. Paralelamente, se fortaleció la capacidad investigativa y la articulación con otras autoridades para enfrentar las redes criminales, emitiendo alertas en derechos humanos y materializando 31 rescates de víctimas gracias a los reportes efectuados a través de la aplicación móvil LibertAPP.

Por otra parte, en el marco de las competencias de Policía Judicial de la UAEMC se desarrollaron 31 operaciones contra estructuras dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, y fueron capturadas 145 personas vinculadas con estos delitos. Asimismo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) fue posible identificar 640 posibles víctimas de trata de personas, facilitando una respuesta articulada entre las entidades competentes.

Al mismo tiempo, la entidad fortaleció su capacidad operativa para responder al incremento de la demanda en los servicios de extranjería, garantizando una atención más eficiente y oportuna. Hasta junio de 2026, Migración Colombia había autorizado 2.201.657 Permisos por Protección Temporal (PPT) para la población migrante venezolana, y entregado 2.320.356 documentos, de los cuales 1.448.668 fueron expedidos durante este Gobierno.

¹ Un sistema que lee el iris del ojo del viajero y que permite entrar o salir del país en menos de 30 segundos sin hacer filas.

Esto ha permitido avanzar en los procesos de regularización, facilitando el acceso efectivo a servicios de salud, educación, empleo formal y seguridad social, promoviendo así dinámicas de integración más ordenadas y sostenibles.

Como parte de este compromiso, el Gobierno también implementó el PEP Tutor, creado mediante el Decreto 1209 de 2024, con el propósito de proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes venezolanos. Este Permiso Especial de Permanencia se entrega a los representantes legales y custodios de niñas, niños y adolescentes titulares de un Permiso por Protección Temporal (PPT) vigente y que al momento de la solicitud se encuentren en territorio colombiano. Durante este proceso se habilitaron 34 puntos de atención, distribuidos en 12 regionales, acercando la oferta institucional a las familias beneficiarias. De esta manera, se ampliaron las posibilidades de regularización para esta población, reafirmando el principio de interés superior de la niñez, y demostrando que una gestión migratoria eficiente también puede ser una herramienta de protección para la infancia y la adolescencia. Más allá de su naturaleza administrativa, estos permisos representan un mecanismo para facilitar el acceso efectivo a derechos, es una oportunidad para que una persona acceda a la integración y pueda construir un proyecto de vida en la sociedad que lo acoge.

Precisamente con el fin de seguir consolidando la gestión migratoria ante la complejidad de las dinámicas de movilidad, se fortaleció la capacidad institucional mediante dos procesos de ampliación de planta de la entidad, pasando de 1.598 a 2.265 cargos, lo que representa un crecimiento del 41,7 %. Asimismo, mediante el Decreto 978 de 2025 se creó la Bonificación Migratoria, una medida de especial relevancia institucional, que reconoce la labor de las servidoras y los servidores de Migración Colombia en los niveles asistencial, técnico y profesional, dignificando el trabajo de quienes prestan servicios en aeropuertos, pasos fronterizos, centros facilitadores y regionales.

Como se ha evidenciado, una de las principales prioridades de esta administración ha sido posicionar el enfoque de derechos humanos como eje transversal de toda la gestión migratoria, de tal manera que se incorporó a los procesos misionales para fortalecer la protección de las personas migrantes, especialmente aquellas en condición de mayor vulnerabilidad. Con ese propósito se creó el Grupo Interno de Trabajo de Derechos Humanos, se implementó el Plan de Acción Transversal y se desarrollaron instrumentos como el Protocolo de Atención a la Población Migrante LGBTIQ+ y la Cartilla de Derechos y Deberes de las Personas Migrantes. Además, se llevaron a

cabo 285 jornadas de sensibilización, con la participación de 11.631 personas, promoviendo el respeto por los derechos humanos.

La prevención también constituyó un componente fundamental de la gestión institucional. Por ejemplo, a través de la estrategia Mi Casa es Tu Casa se promovieron acciones encaminadas a prevenir la xenofobia y fortalecer la integración entre comunidades de acogida y población migrante. Por otra parte, mediante la realización de los Diálogos Fronterizos por la Vida en zonas impactadas por flujos migratorios en tránsito irregular como el archipiélago de San Andrés, El Darién, en la frontera colombo-panameña, y la Amazonía colombiana, se crearon espacios de articulación con las comunidades y las instituciones para construir respuestas conjuntas a los desafíos identificados.

Estas acciones evidencian que el fortalecimiento de las capacidades institucionales no solo depende del desarrollo tecnológico o del aumento de la capacidad operativa, sino también de la consolidación de estrategias preventivas, de participación ciudadana y de articulación territorial que permitan responder de manera integral a los desafíos de la movilidad humana.

El Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3) y la democratización del conocimiento para la acción

Una política pública no se traduce únicamente en la expedición de leyes o decretos. Su verdadera consolidación está relacionada directamente con la capacidad institucional para convertir los principios normativos en acciones concretas capaces de modificar la realidad. En materia migratoria, esto implica que conceptos como derechos humanos, integración, solidaridad, soberanía o gobernanza solo adquieren sentido cuando se materializan en decisiones administrativas, procedimientos, servicios públicos y prácticas institucionales que impactan efectivamente la vida de las personas.

Esa es la premisa que orienta este libro, pues partimos de la convicción de que la gestión migratoria no puede evaluarse exclusivamente a partir del número de controles realizados, los permisos expedidos, los procedimientos ejecutados o las normas aprobadas. Tampoco basta con analizar la evolución de los flujos migratorios o describir las principales características de las diversas dinámicas de movilidad. Comprender la gestión migratoria exige articular

varias dimensiones: la capacidad institucional para responder a fenómenos complejos; el marco normativo y operativo que orienta dicha respuesta; y la experiencia concreta de las personas que viven la migración en sus variadas expresiones. Así, la gobernanza migratoria trasciende la coordinación formal entre entidades para entenderse como un proceso que vincula distintos niveles del Estado y múltiples actores sociales.

El incremento anual promedio de los flujos migratorios en Colombia, su diversificación, y la consolidación del país como un nodo estratégico de movilidad internacional en la región, evidencian que las dinámicas migratorias son complejas, interdependientes y altamente sensibles a las condiciones geopolíticas locales, regionales y globales. Estos hallazgos confirman la necesidad de mantener una observación permanente y un análisis integral que permita anticipar tendencias, comprender la evolución de los flujos, y diseñar respuestas institucionales oportunas y ajustadas a las realidades migratorias, es decir, políticas con enfoques integrales, flexibles y adaptativos, capaces de equilibrar las funciones de control y seguridad con las obligaciones humanitarias y de protección de derechos.

En este sentido, el Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3) de Migración Colombia ha desempeñado un papel fundamental. Su creación, a finales del año 2023, respondió a la necesidad de fortalecer la producción de conocimiento especializado sobre la movilidad humana en Colombia, generando evidencia que permita comprender las transformaciones de los fenómenos migratorios y apoyar la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. El aporte de la presente obra, que entrega el OM3, radica justamente en la articulación de perspectivas que habitualmente permanecen separadas: el análisis de las dinámicas migratorias, la construcción de capacidades institucionales, la gobernanza multinivel, el ejercicio de la soberanía, la garantía de los derechos humanos, los procesos de integración, la participación ciudadana y las experiencias de quienes viven directamente los procesos de movilidad humana.

El libro inicia con el capítulo “Panorama actual de las migraciones en Colombia: convergencia de turismo internacional, migración venezolana y tránsito irregular”, de Daniel Emilio Caballero Bernal, coordinador del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME), en el que se analizan las principales dinámicas migratorias que confluyen en Colombia. A partir de este panorama, el autor examina la diversidad de los patrones de movilidad humana y muestra

cómo el análisis de datos contribuye a orientar la planificación institucional y la toma de decisiones basada en evidencia.

Posteriormente, Diana Carolina Siachoque Salamanca y Luisa Fernanda León Luque, profesionales de la Oficina Asesora de Planeación, presentan el capítulo “Medición de capacidades institucionales para la gestión migratoria: bases conceptuales y metodológicas desde una perspectiva regional”. En él exponen el diseño conceptual y metodológico del Índice de Capacidades para la Gestión Migratoria (ICAGEMI), orientado a identificar y medir las capacidades internas y externas de Migración Colombia en el ámbito regional, así como a analizar las brechas institucionales y los procesos de aprendizaje, adaptación e innovación.

El tercer capítulo, “Gobernanza migratoria en Colombia: alcances normativos e intersectoriales de la Política Integral Migratoria”, de Viviana Pinzón Cárdenas, abogada y especialista en Gobierno y Gestión del Desarrollo, analiza la evolución de la gobernanza migratoria en el marco de la Política Integral Migratoria (PIM) y la dinamización de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones (CNIM). Para ello examina la articulación entre el marco normativo y la acción institucional, la arquitectura de gobernanza y los principales desafíos para la implementación y la sostenibilidad de esta política.

En el capítulo “Control migratorio y soberanía positiva: la inadmisión de extranjeros en Antioquia y la prevención de la explotación sexual”, Paola Andrea Salazar Gómez, directora de la Regional Antioquia-Chocó, y Camilo Elías Lizarazo Olaya, profesional de migración, analizan el ejercicio del control migratorio desde una perspectiva de soberanía positiva. El capítulo muestra cómo la autoridad migratoria puede convertirse en un instrumento de protección frente a la explotación sexual comercial y otras formas de violencia transnacional, resaltando el desafío de armonizar el enfoque de derechos con las exigencias de seguridad.

María Angélica Giraldo, Raquel Amaranta Cardozo, Iván Darío Gómez Malagón, Luisa Fernanda Briñez García, Natalia Ximena Sánchez Mojica y Víctor Hugo Mendieta, del Grupo de Participación para la Integración de la Población Migrante, presentan el quinto capítulo, “La frontera como escenario de gobernanza migratoria: aprendizajes y retos de los Diálogos Fronterizos por la Vida”, en el que se expone la experiencia de los Diálogos Fronterizos por la Vida, una estrategia de interlocución ciudadana y articulación interinstitucional liderada por Migración Colombia que se desarrolló con el fin de aportar al

posicionamiento de la participación ciudadana y al reconocimiento étnico como ejes transversales de la gobernanza migratoria, destacando el papel de las comunidades y de los enfoques diferenciales en la construcción de respuestas institucionales adaptadas a las particularidades de los territorios de frontera.

Diana Marcela Archila Muñoz y Blanca Nelly Quintero Velandia, del Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios, desarrollan el capítulo “La transversalización del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria: las personas migrantes como sujetos de derechos en Migración Colombia”, en el que, a partir de un proceso de análisis documental, se brinda un panorama sobre la evolución institucional y las estrategias desarrolladas para transversalizar el enfoque de derechos en la gestión de la entidad, pues uno de los principales retos es precisamente armonizar el ejercicio de la soberanía estatal con los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación.

Jenny Katherine Carvajal Feria, profesional de migración del GEME, es la autora del séptimo capítulo, “Los procesos de regularización migratoria y su incidencia en la integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia”, en el que se avanza en el análisis de los procesos de regularización migratoria, particularmente del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), entendido como una estrategia orientada a facilitar la integración socioeconómica y fortalecer la gobernanza migratoria, que ha favorecido el acceso a derechos y servicios esenciales, contribuyendo a reducir condiciones de vulnerabilidad y exclusión.

En seguida, Juliana María Rodríguez Pinzón, subdirectora de Control Migratorio, presenta el capítulo “El retorno de colombianos en contextos de deportación: el costo de la dignidad en la política migratoria”, en el que se aborda la gestión del retorno de colombianos provenientes de Estados Unidos en contextos de deportación, planteando una reflexión en la que el retorno no se entiende solo como un acto administrativo de control, sino como un momento clave de redefinición del vínculo entre el Estado y sus ciudadanos, donde la gestión migratoria debe convertirse en un espacio de producción política de la pertenencia, la ética y la solidaridad para ejercer la soberanía y garantizar la dignificación en los procesos de retorno de los connacionales.

Andrés Felipe Rodríguez Díaz, profesional universitario, Elizabeth Perdomo Leyton, subdirectora de Verificación Migratoria, y Jairo Danilo Gutiérrez Castillo, profesional de migración, son los autores del noveno capítulo, “La gestión de la migración irregular en Colombia: avances y desafíos estatales”,

en el que se hace un análisis de los datos relacionados con el fenómeno migratorio irregular en nuestro país, contrastando la perspectiva securitista y la de seguridad humana, e identificando los aprendizajes, las buenas prácticas y los principales retos, teniendo en cuenta la coyuntura actual y los posibles escenarios de futuro. Se propone así una lectura que reconoce la complejidad de un fenómeno cuya gestión requiere simultáneamente capacidad estatal, cooperación internacional y respeto por los derechos humanos.

Por último, Mónica Andrea Camacho Franco, profesional universitaria de migración, presenta el capítulo “La migración como experiencia vivida: detención, retorno y reconfiguración de la subjetividad”, en el que se aborda la migración contemporánea desde una perspectiva que articula la vivencia encarnada de las personas migrantes con los dispositivos institucionales que regulan y controlan su tránsito. Desde un enfoque de *lived experience research*, el texto presenta un relato en primera persona sobre la detención migratoria, donde se pone en evidencia la desposesión material y simbólica que implica esta experiencia, y las condiciones de vulnerabilidad que pueden enfrentar las personas migrantes en Estados Unidos. Así, se propone una mirada crítica sobre las dinámicas y medidas de control migratorio, teniendo en cuenta la protección de los migrantes en tránsito irregular y los desafíos de la gobernanza migratoria.

Como hemos visto, es indudable que la movilidad humana seguirá siendo uno de los grandes desafíos de Colombia y de la región. La gestión migratoria constituye un proceso profundamente relacional, donde la capacidad institucional y la experiencia humana se encuentran permanentemente entrelazadas. Nuevos conflictos, cambios demográficos, crisis ambientales, innovaciones tecnológicas y reconfiguraciones geopolíticas continuarán modificando los patrones migratorios en todas las escalas. Frente a ese escenario, las instituciones deberán mantener la capacidad de aprender, adaptarse e innovar. Ese constituye, probablemente, uno de los principios que orienta esta obra: la gestión migratoria es entendida como un proceso en permanente construcción, cuya legitimidad dependerá siempre de la capacidad del Estado para ejercer su soberanía con eficacia, fortalecer la gobernanza migratoria mediante la articulación intersectorial y garantizar que toda actuación institucional tenga como horizonte último la protección de la dignidad humana.

Por lo tanto, es necesario continuar promoviendo un marco de corresponsabilidad, articulación y coordinación entre los Estados de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios, como fundamento para la gestión y la gobernanza migratoria, que proteja los derechos de los migrantes, garantice un tránsito seguro y atienda las causas estructurales de las movilidades humanas. De ahí la importancia de estudios que integren el análisis cuantitativo, cualitativo, la investigación aplicada, la sistematización de experiencias institucionales y una política de datos abiertos, con el fin de fortalecer una cultura de gestión del conocimiento y de innovación pública que apunte a una comprensión amplia de los procesos sociales contemporáneos, de tal manera que el análisis de estas realidades y la democratización de la información se traduzcan en caminos más justos y solidarios que promuevan políticas públicas efectivas, y que contribuyan a una gestión migratoria más humana.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2022, 10 de junio). *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*. <https://2021-2025.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. <https://docs.un.org/es/A/RES/73/195>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2024, 13 de noviembre). 191º Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana, Audiencia Temática “Derechos humanos de las personas en movilidad humana en la selva colombo-panameña”. <https://www.youtube.com/watch?v=pyCWMs9pVjc>
- Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1565 de 2012 “Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48662>
- Herrera, G. y Sørensen, N. (2017). Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos. (Presentación del dossier). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58, 11-36.
- Human Rights Watch. (2025, 21 de julio). “*You Feel Like Your Life Is Over*” Abusive Practices at Three Florida Immigration Detention Centers Since January 2025. <https://www.hrw.org/report/2025/07/21/you-feel-like-your-life-is-over/abusive-practices-at-three-florida-immigration>
- Human Rights Watch & Physicians for Human Rights. (2026, 25 de junio). Dying in Detention. Rising Deaths in an Expanding US Immigration Detention System. <https://www.hrw.org/report/2026/06/25/dying-in-detention/rising-deaths-in-an-expanding-us-immigration-detention-system>
- Nail, T. (2015). *The Figure of the Migrant*. Stanford University Press.
- Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Migración Colombia. (2025a). *Panorama actual de las migraciones*

en Colombia: tendencias y dinámicas regulares e irregulares.
<https://portal.migracioncolombia.gov.co/planeacion-y-estadistica/observatorio-om3/dinamicas-migratorias/dinamica-migratoria/agenda-migcol/comunicaciones-y-prensa/informe-panorama-actual-de-las-migraciones-en-colombia-tendencias-y-dinamicas-regulares-e-irregulares>

Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana. (OM3), Migración Colombia. (2025b). *Balance de los flujos migratorios inversos en Colombia: Nuevos patrones de la migración en tránsito.* <https://portal.migracioncolombia.gov.co/planeacion-y-estadistica/observatorio-om3/dinamicas-migratorias/dinamica-migratoria/agenda-migcol/comunicaciones-y-prensa/balance-de-flujos-migratorios-inversos>

Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4062. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>

Urry, J. (2000). *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century.* Routledge.

Panorama actual de las migraciones en Colombia: convergencia de turismo internacional, migración venezolana y tránsito irregular

Daniel Emilio Caballero Bernal

Grupo de Estudios Migratorios y Estadística - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia



CAPÍTULO

1

Resumen

Este capítulo analiza las dinámicas migratorias más recurrentes en Colombia, las principales especificidades de la migración regular e irregular, y las formas en que estas interactúan y se transforman mutuamente. En primer lugar, examina cómo los datos consolidados permiten dimensionar el fenómeno en cada dinámica y orientar la planificación de acciones para optimizar la toma de decisiones basada en evidencia. Asimismo, da cuenta de la diversidad de patrones de movilidad humana en el territorio nacional, que implica la confluencia de distintas tipologías de migración, las cuales responden a motivaciones diversas, tales como la vocación de permanencia, el tránsito hacia otros países, la estancia de corta duración o los procesos de retorno. Finalmente, el capítulo comprende la migración como un fenómeno integral, y no como un conjunto de procesos aislados, constituyendo un punto de partida necesario para gestionar estas realidades en movimiento que se transforman de manera constante.

Palabras clave: migración internacional, movilidades humanas, migración venezolana, tránsito irregular, gestión migratoria, flujos migratorios.

Introducción

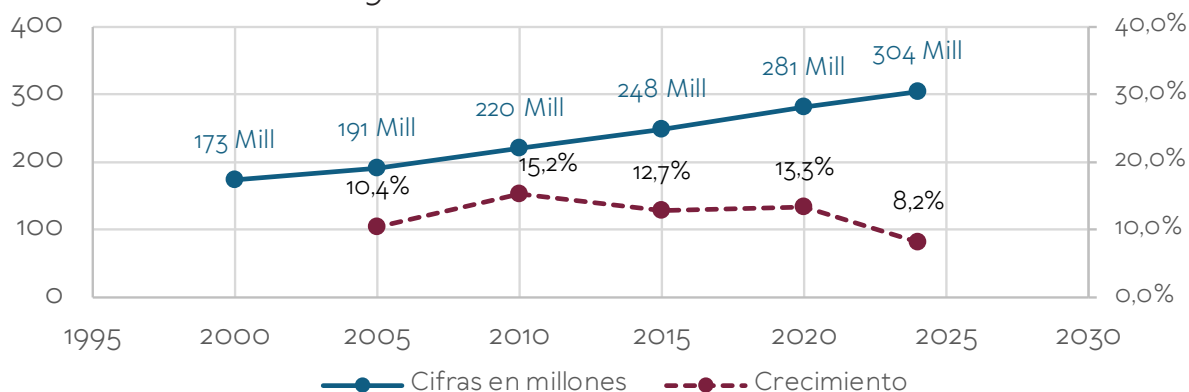
El panorama actual de las movilidades humanas en Colombia se caracteriza por la creciente complejidad y diversificación de los flujos migratorios, marcada por el aumento de movimientos regulares e irregulares y la convergencia de múltiples dinámicas de movilidad. Durante la última década, este proceso ha posicionado a Colombia como país de origen, destino, tránsito, retorno y, recientemente, de flujos migratorios inversos.

En este contexto, el presente capítulo analiza las principales dinámicas migratorias que convergen en el país, en un escenario internacional marcado por tensiones entre enfoques restrictivos de control migratorio y perspectivas orientadas a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Estas tensiones reflejan la coexistencia de políticas y narrativas que oscilan entre la securitización de la migración y su reconocimiento como un fenómeno estructural de las sociedades contemporáneas que demanda un enfoque solidario.

La comprensión de estas dinámicas exige abordar la migración desde una perspectiva integral y global. La movilidad humana es un fenómeno histórico que ha contribuido a la configuración demográfica, económica, social y cultural de las sociedades, generando procesos continuos de integración, transformación territorial y reconfiguración poblacional. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA, 2025), en 2024 se registraron 304 millones de migrantes internacionales, equivalentes al 3,7% de la población mundial, lo que representa un incremento del 8,2% frente a 2020.

Figura 1

Crecimiento de migrantes internacionales en el mundo



Nota. Datos adaptados del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA, 2025).

En el ámbito nacional los cambios en las tendencias migratorias han transformado la gestión de la migración en Colombia. El país pasó de ser tradicionalmente emisor de migrantes hacia Estados Unidos y Europa a consolidarse como territorio de tránsito, destino y permanencia de flujos provenientes de la región y de otros continentes, lo cual ha sido favorecido por su ubicación geoestratégica y sus dinámicas fronterizas.

Esta transformación se refleja en los datos oficiales. Entre 2002 y abril de 2026, Migración Colombia registró más de 259 millones de movimientos migratorios, cerca de 1,52 millones de detecciones de migración en tránsito irregular y una población venezolana con vocación de permanencia superior a 2,84 millones de personas, lo que ha planteado importantes desafíos para la formulación e implementación de políticas migratorias.

No obstante, pese a la abundante producción de información estadística y análisis institucional sobre la migración en Colombia, persisten vacíos de investigación relacionados con la comprensión integrada de las distintas dinámicas de movilidad humana. En particular, la literatura y los análisis existentes tienden a abordar de manera separada los flujos regulares, la migración venezolana, la migración en tránsito irregular y los procesos de retorno, sin profundizar suficientemente en sus interacciones, superposiciones y transformaciones mutuas dentro de un mismo sistema migratorio.

En este sentido, el principal vacío que aborda este capítulo es la ausencia de una lectura integral que permita comprender la movilidad humana en Colombia como un sistema interconectado, en el que las distintas tipologías migratorias no operan de manera aislada, sino que se influyen recíprocamente y responden a dinámicas estructurales comunes.

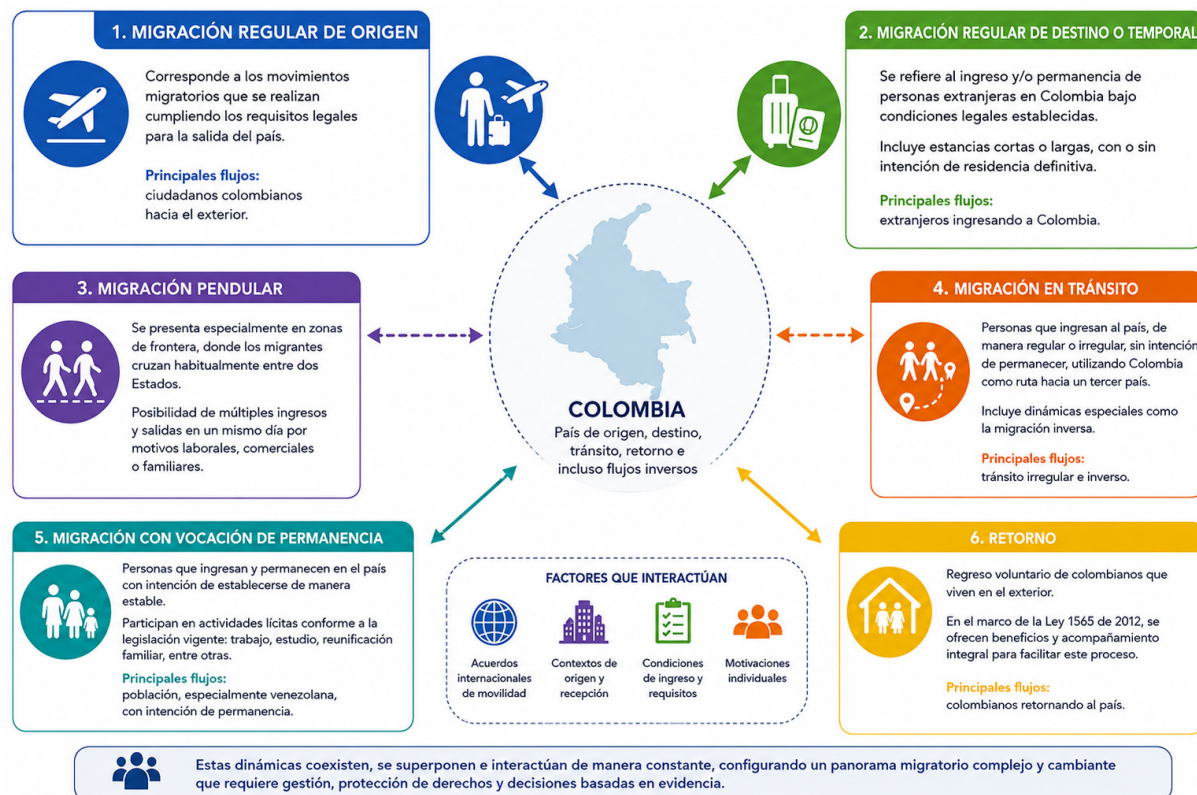
A partir de este vacío, el aporte del capítulo consiste en ofrecer una aproximación analítica que articula las principales expresiones de la movilidad humana contemporánea en Colombia, integrando el análisis de la migración regular, la migración con vocación de permanencia, la migración en tránsito y la migración irregular. De manera particular, se destaca la identificación y análisis del flujo migratorio inverso como una manifestación reciente de reconfiguración de las rutas migratorias regionales, así como sus implicaciones para la gestión migratoria y la gobernanza del fenómeno.

Las dinámicas migratorias responden a múltiples factores, entre ellos, las decisiones individuales, las condiciones políticas, económicas y sociales,

los acuerdos internacionales de movilidad y los marcos normativos de los Estados. En este contexto, aunque existen diversas tipologías migratorias, las más representativas para el caso colombiano son las siguientes:

Figura 2

Principales tipos de migración en Colombia



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Desde el punto de vista metodológico, este capítulo se sustenta en un enfoque cuantitativo de tipo descriptivo, basado en el análisis de registros administrativos producidos por Migración Colombia y otras fuentes oficiales nacionales e internacionales. La información utilizada proviene de los sistemas de control migratorio, los registros de población migrante venezolana, las bases de detección de migración en tránsito irregular y los registros consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, contextualizados con estadísticas de organismos internacionales como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA) y la Organización Internacional para

las Migraciones (OIM).

En el marco de las funciones migratorias definidas en el Decreto 1067 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia) y en la Política Integral Migratoria, Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia), resulta esencial identificar y caracterizar las principales tipologías de movilidad humana en el contexto colombiano. Estas comprenden tanto la salida de nacionales como el ingreso, tránsito y permanencia de población extranjera. Cada dinámica migratoria obedece a situaciones específicas, influenciadas por factores estructurales, normativos y coyunturales, lo que exige enfoques diferenciados de gestión institucional y de formulación de políticas públicas.

La Tabla 1 sintetiza las principales tipologías migratorias identificadas en Colombia, ofreciendo una descripción de sus características esenciales y algunos datos de contexto que permiten dimensionar la magnitud y relevancia para cada caso en el escenario actual.

Tabla 1

Principales tipos de migración en Colombia

Tipo migratorio	Descripción	Datos de contexto
Migración regular de origen	Corresponde a los movimientos migratorios que se realizan cumpliendo los requisitos legales para la salida del país. Esta categoría se asocia principalmente con el flujo migratorio de ciudadanos colombianos hacia el exterior.	1,85 millones de colombianos inscritos en los sistemas del Registro Consular en 123 oficinas consulares. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2025).
Migración regular de destino o temporal	Se refiere al ingreso y/o permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional bajo las condiciones normativas establecidas, con o sin vocación de permanencia.	11,7 millones de movimientos migratorios de extranjeros ingresando Colombia (enero 2024-abril 2026). Fuente: Migración Colombia.

Tipo migratorio	Descripción	Datos de contexto
Migración pendular	Se presenta exclusivamente en zonas de frontera, donde los migrantes cruzan habitualmente entre dos Estados, con la posibilidad de realizar múltiples ingresos y salidas en un mismo día, generalmente por motivos laborales, comerciales, académicos o familiares, entre otros.	117.000 movimientos pendulares diarios en promedio en la frontera con Venezuela. Fuente: Migración Colombia.
Migración en tránsito	Se trata de personas que ingresan al país sin intención de permanecer, de manera regular o irregular, utilizando el territorio colombiano como ruta hacia un tercer país, situación que en algunos casos puede derivar en dinámicas coyunturales como la migración inversa.	1,52 millones de detecciones de personas en tránsito irregular entre 2020 y 2026. Durante el mismo periodo se han registrado 1,9 millones de entradas regulares de extranjeros, con motivo de ingreso tránsito. Fuente: Migración Colombia.
Migración con vocación de permanencia	Abarca a quienes ingresan y permanecen en el país con la intención de asentarse de manera definitiva, participando en actividades autorizadas conforme a la normatividad vigente, como trabajo, estudio, reunificación familiar, entre otros.	2,84 millones de ciudadanos venezolanos en Colombia. Fuente: Migración Colombia.
Retorno	En Colombia se refiere al regreso voluntario de colombianos que viven en el extranjero, en el marco de la Ley 1565 de 2012, la cual establece beneficios y acompañamiento integral para facilitar este proceso.	18,7 mil certificados de retorno (2023 - 2024) Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2025).

Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Aunque las dinámicas migratorias que convergen actualmente en el territorio colombiano son múltiples y heterogéneas, este capítulo concentra su análisis en tres expresiones específicas de la movilidad humana contemporánea. En primer lugar, se examina la migración regular registrada a través de los distintos Puestos de Control Migratorio (PCM), como indicador

de los flujos internacionales de entrada y salida del país. En segundo lugar, se aborda la migración de ciudadanos venezolanos con vocación de permanencia, prestando especial atención a la transformación de su estatus migratorio y a los procesos de regularización desarrollados durante los últimos años. Finalmente, se analiza la migración en tránsito irregular, con énfasis en los denominados flujos migratorios inversos, una dinámica emergente identificada por Migración Colombia que evidencia nuevas reconfiguraciones en las rutas y trayectorias de movilidad regional.

Migración regular en Colombia

El Decreto 4062 de 2011 establece en sus funciones el ejercicio del “control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional” (Presidencia de la República de Colombia, Artículo 4). Esta es una responsabilidad que los oficiales de migración realizan diariamente en los 48 Puestos de Control Migratorio (PCM) ubicados en aeropuertos, puertos, muelles, puentes internacionales y otros puntos de tránsito en todo el territorio nacional.

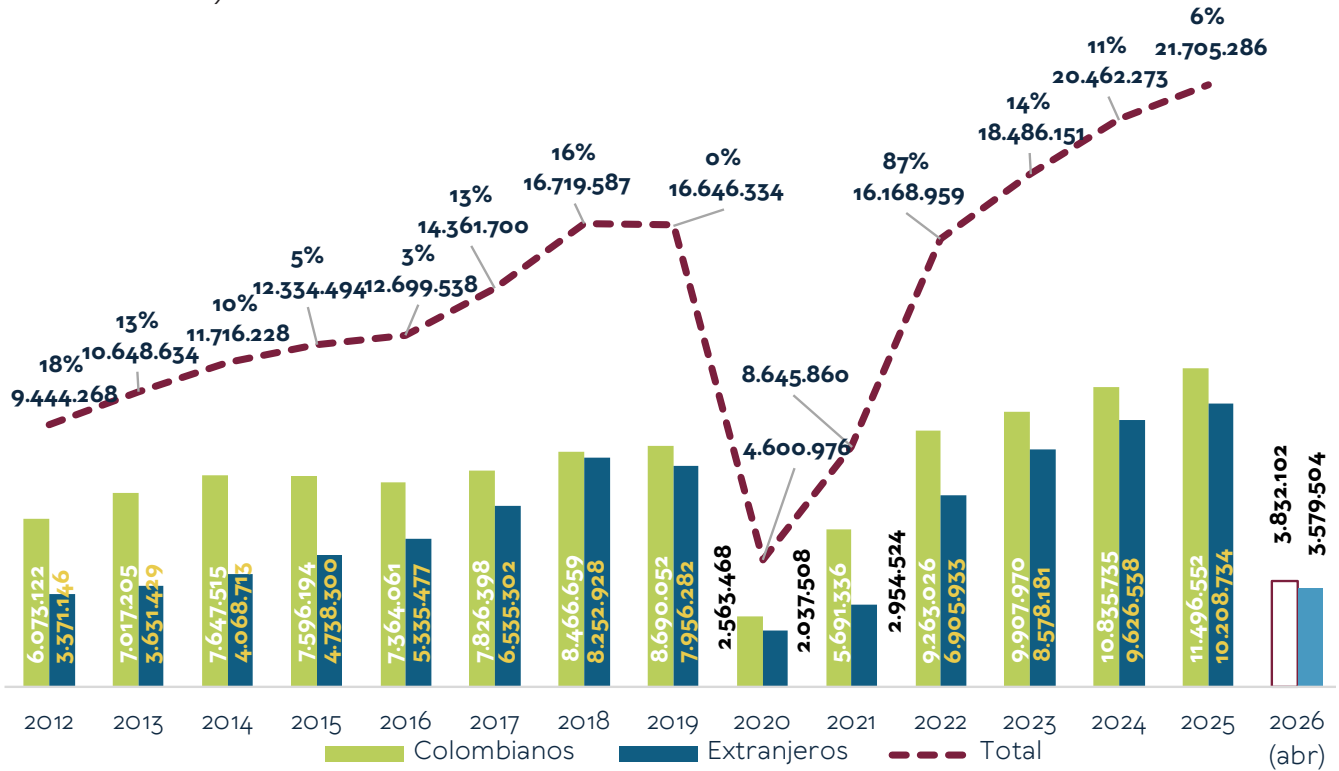
La migración regular se origina y estructura a partir de los flujos migratorios internacionales de entrada y salida, los cuales se realizan en cumplimiento de la normatividad vigente. En este marco, cada vez que un viajero ingresa o sale de Colombia, se aplican de manera simultánea los procedimientos de control migratorio y el correspondiente registro en el sistema misional. Estos registros administrativos, una vez procesados mediante técnicas estadísticas, permiten cuantificar los movimientos migratorios regulares, así como identificar sus diferentes motivos de viaje y tipos de permiso de ingreso, entre otras variables.

El proceso de control migratorio implica la verificación de aspectos esenciales como la identificación del viajero, la validación de permisos y autorizaciones de ingreso, así como la revisión de eventuales requerimientos judiciales o administrativos. Cada operación culmina con el correspondiente registro dentro del sistema de información de Migración Colombia, garantizando la trazabilidad y legalidad de los flujos migratorios.

Los movimientos migratorios, que se realizan según el sentido de viaje de los pasajeros, también son objeto de análisis, diferenciando la movilidad de connacionales y la de personas extranjeras. La Figura 3 presenta la evolución temporal de los flujos migratorios regulares entre 2012 y abril de 2026, periodo en el cual se registraron 258.923.547 movimientos migratorios.

Figura 3

Flujos migratorios de colombianos y extranjeros por año (2012 a abril de 2026)



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

La evolución de los flujos migratorios en Colombia evidencia una tendencia sostenida de crecimiento durante la última década, interrumpida únicamente en el año 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Las restricciones sanitarias implementadas a nivel global, incluyendo el cierre de fronteras y la suspensión de la operación aérea comercial, ocasionaron una reducción significativa en la movilidad internacional. Sin embargo, incluso en el contexto de la emergencia sanitaria, se mantuvieron determinados movimientos asociados a vuelos humanitarios de retorno, repatriaciones y transporte de carga esencial, garantizando el abastecimiento y la atención de necesidades prioritarias.

Excluyendo los años afectados por la pandemia, el crecimiento promedio anual de los flujos migratorios entre 2012 y 2025 se aproxima al 10%, lo que refleja una expansión progresiva de la movilidad internacional vinculada a Colombia.

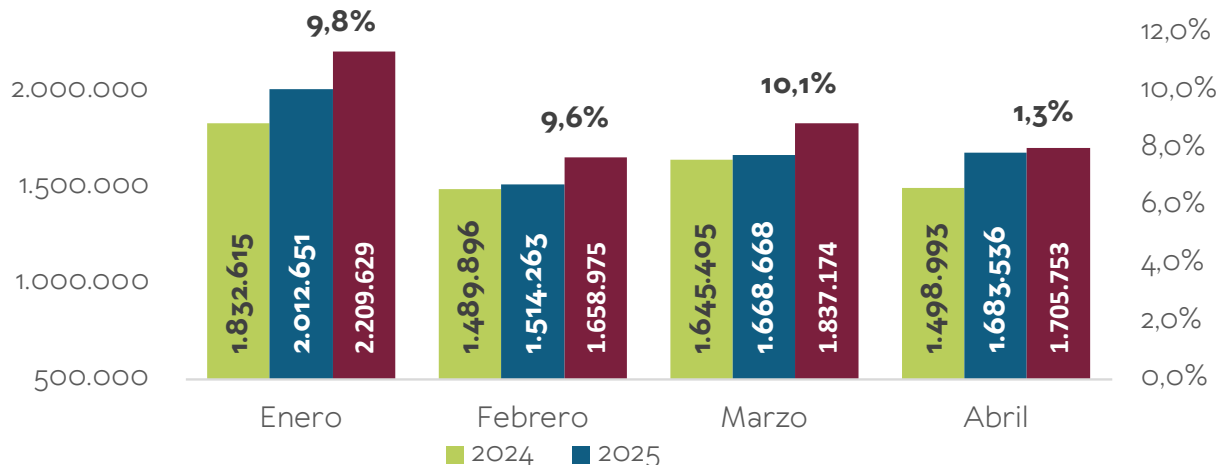
En este comportamiento destaca particularmente el año 2022, periodo en el que la demanda acumulada de viajes tras la reapertura global produjo un repunte excepcional en el número de viajeros, alcanzando un crecimiento del 87% con respecto a 2021.

En relación con la composición de los flujos migratorios, entre 2012 y 2017 predominó de manera amplia el movimiento internacional de ciudadanos colombianos frente al de viajeros extranjeros. No obstante, a partir de 2018 y con mayor intensidad en el escenario posterior a la pandemia, se observa un crecimiento acelerado de la movilidad de ciudadanos extranjeros hacia el país. Como resultado, la brecha histórica entre los flujos de nacionales y extranjeros se ha reducido progresivamente, consolidando a Colombia no solo como país de origen migratorio, sino también como un destino cada vez más relevante para la movilidad internacional y regional en América Latina.

El análisis de los flujos migratorios del primer cuatrimestre de 2024, 2025 y 2026 evidencia una tendencia sostenida de crecimiento mensual, consolidando para 2026 un incremento acumulado del 7,7% frente al mismo periodo del año anterior. Este comportamiento se encuentra asociado, entre otros factores, a la ampliación de rutas y conexiones aéreas internacionales, el fortalecimiento de la conectividad regional y el restablecimiento de relaciones bilaterales, elementos que han dinamizado la movilidad internacional para Colombia.

Figura 4

Comparativo de flujos migratorios totales primer cuatrimestre (2024, 2025 y 2026)



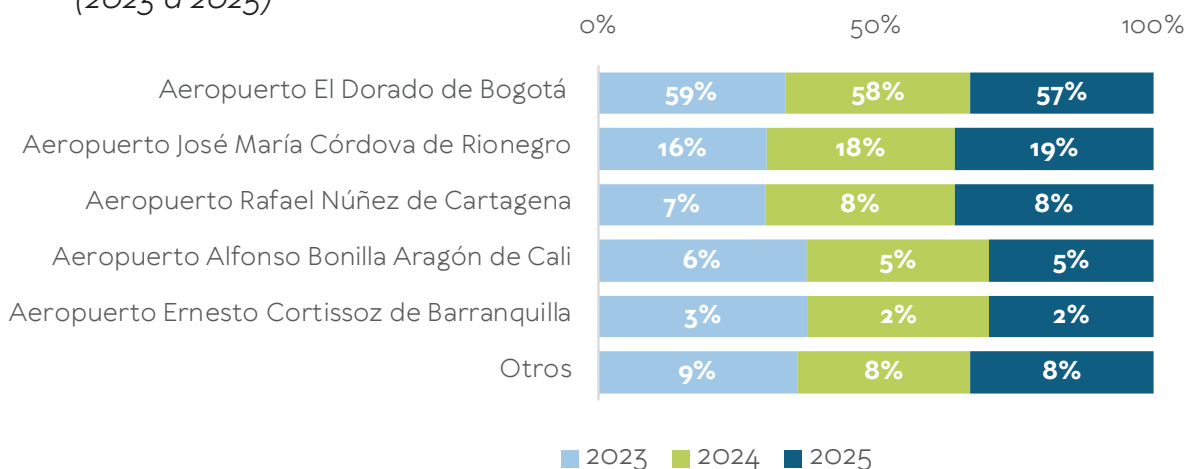
Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Los flujos migratorios pueden analizarse desde múltiples enfoques y escalas de observación, que van desde su evolución temporal hasta sus dimensiones geográficas, demográficas, económicas, turísticas y territoriales. Esta diversidad analítica permite comprender que la movilidad humana no responde únicamente al volumen de viajeros, sino también a las características particulares de los territorios, las infraestructuras de conectividad y las dinámicas regionales que condicionan los movimientos internacionales. En el caso colombiano, aunque el crecimiento anual de los flujos mantiene una tendencia sostenida, su comportamiento también refleja la dinámica específica de los distintos Puestos de Control Migratorio (PCM), cuya operación evidencia cambios en los patrones de movilidad nacional y regional.

En este contexto, se observa que los cinco principales Puestos de Control Migratorio (PCM) aéreos concentran aproximadamente el 92% de los movimientos migratorios registrados en Colombia, lo que evidencia el papel predominante del transporte aéreo en la conectividad internacional del país y en la consolidación de corredores regionales y globales de movilidad.

Figura 5

Flujos migratorios en los principales Puestos de Control Migratorio (PCM) (2023 a 2025)



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

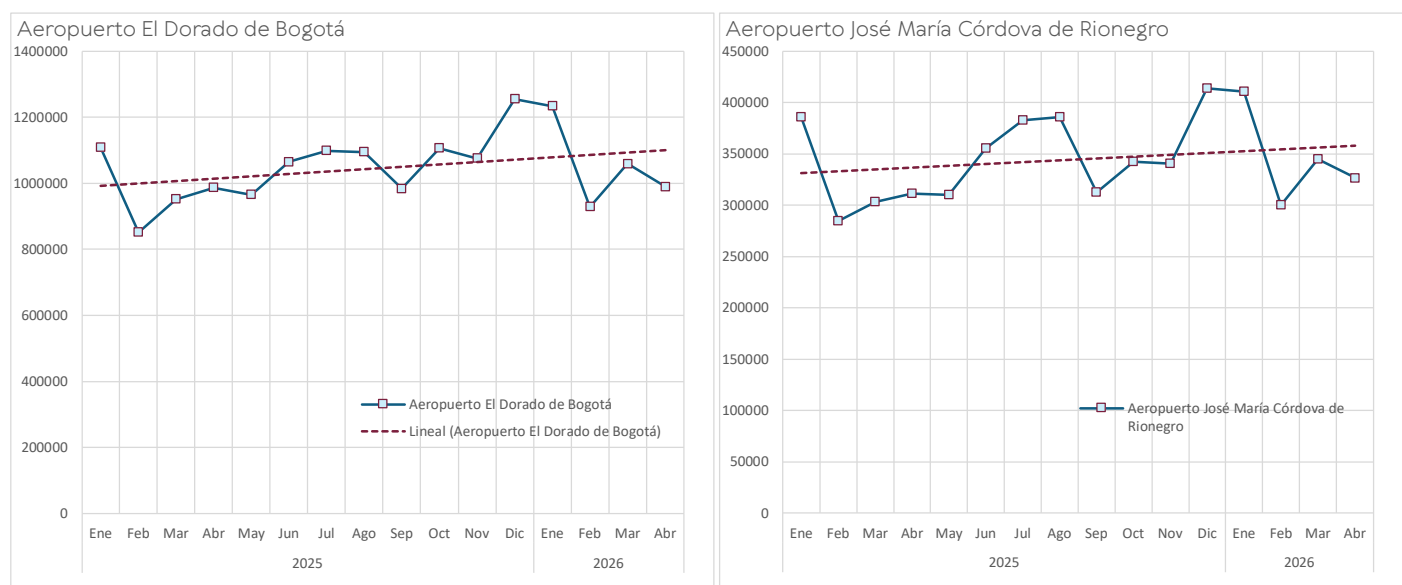
No obstante, la alta participación de los aeropuertos en los flujos migratorios internacionales no disminuye la relevancia de los puestos de control marítimos, terrestres y fluviales, cuya dinámica responde a formas

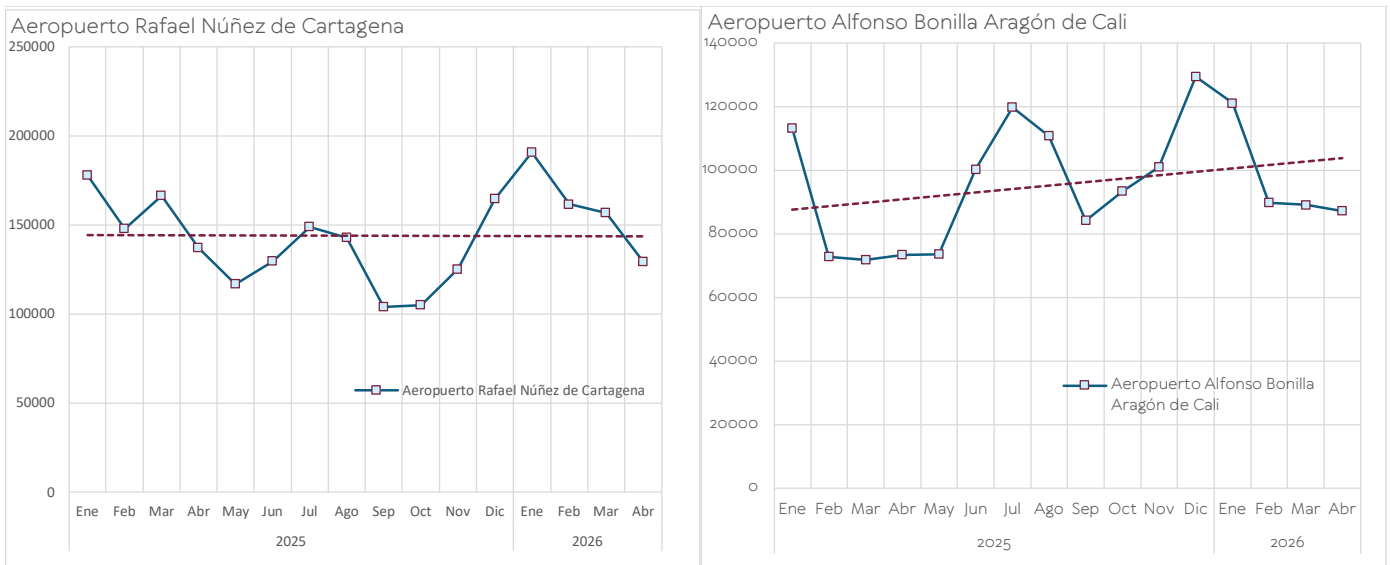
diferenciadas de movilidad humana, especialmente en territorios fronterizos caracterizados por procesos de integración económica, social y cultural. En estos espacios predominan movilizaciones de corta duración y flujo migratorio pendular, entendido como desplazamientos frecuentes y de corta duración entre ambos países, los cuales constituyen una expresión estructural de las relaciones transfronterizas en distintas regiones del país.

De manera particular, el Aeropuerto El Dorado concentró en 2023 el 59% de la operación migratoria total del país. No obstante, en los años posteriores se observa una disminución de su participación relativa dentro del total de flujos migratorios. Este comportamiento no responde a una reducción en el volumen de pasajeros atendidos por esta terminal aérea, sino al fortalecimiento y expansión de la operación internacional en otros aeropuertos estratégicos, especialmente el José María Córdova de Rionegro y el Alfonso Bonilla Aragón de Cali. Estas terminales han incrementado progresivamente su participación en la dinámica migratoria nacional, evidenciando tendencias de crecimiento más aceleradas en 2025 y lo corrido de 2026, aunque sobre volúmenes absolutos inferiores a los registrados por El Dorado, tal como se ilustra en la Figura 6.

Figura 6

Participación de flujos migratorios por principales Puestos de Control Migratorio (PCM) (2025 a abril de 2026)





Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Por otra parte, al analizar los mismos flujos migratorios desde la óptica de la migración de origen, encontramos que la movilidad de colombianos que viajan al exterior tiene como principales destinos: Estados Unidos (29,6%), España (12,9%), Panamá (12,7%) y México (7,9%); lo que evidencia la consolidación de corredores migratorios históricos y una creciente diversificación de la movilidad internacional colombiana. Entre las principales motivaciones de viaje se destacan el turismo (58%), la residencia (27%), los negocios o trabajo (7%) y las actividades asociadas a la tripulación aérea o marítima (4%), lo que refleja que la movilidad de nacionales responde tanto a dinámicas temporales de circulación como a procesos de permanencia, inserción laboral y vinculación transnacional.

En este contexto, una dimensión particularmente relevante corresponde a los colombianos con residencia en el exterior. Dinámica que, de acuerdo con información del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, publicada en el portal de datos abiertos, con corte a abril, registraba 1.851.451 connacionales inscritos en registros consulares en todo el mundo. El 80% de esta población se concentra en un número reducido de países receptores, principalmente en América del Norte y Europa, lo que evidencia la persistencia de redes migratorias consolidadas y procesos de arraigo de larga duración, tal como se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2

Países en los que predomina la residencia de ciudadanos colombianos

País de residencia	Participación
Estados Unidos	29,5%
España	26,5%
Venezuela	12,8%
Ecuador	5,1%
Canadá	3,2%
Chile	3,1%

Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

No obstante, es importante precisar que esta cifra no representa el universo total de colombianos residentes en el exterior, sino únicamente a quienes han realizado voluntariamente su inscripción ante las oficinas consulares. En este sentido, estimaciones del programa Colombia Nos Une del Ministerio de Relaciones Exteriores señalan que la diáspora colombiana podría superar los 4,7 millones de personas en el mundo, consolidándose como una de las comunidades migrantes más numerosas de América Latina. Esta diferencia evidencia las limitaciones estructurales de los registros administrativos para dimensionar integralmente la emigración colombiana y resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de caracterización y seguimiento de las poblaciones migrantes en el exterior.



Crecimiento del turismo internacional en Colombia

Por otra parte, aunque el análisis de los flujos migratorios regulares permite examinar múltiples variables asociadas a la movilidad internacional, para cerrar este apartado se abordan los ingresos de ciudadanos extranjeros a Colombia desde la perspectiva de sus motivaciones de viaje y sus principales preferencias territoriales de permanencia y alojamiento. Este enfoque permite identificar tanto las dinámicas de ingreso al país como los principales destinos receptores de visitantes internacionales.

En este contexto, el turismo constituye el principal motivo de ingreso de ciudadanos extranjeros a Colombia, con una participación del 72,3% de los registros migratorios, seguido por tránsito internacional (11%), negocios o trabajo (6%) y actividades asociadas a tripulación (3%). Asimismo, las nacionalidades con mayor participación corresponden a ciudadanos provenientes de Estados Unidos (24,2%), Venezuela (12,4%), México (8,1%) y Ecuador (6,4%), evidenciando la consolidación de corredores migratorios regionales e internacionales.

“

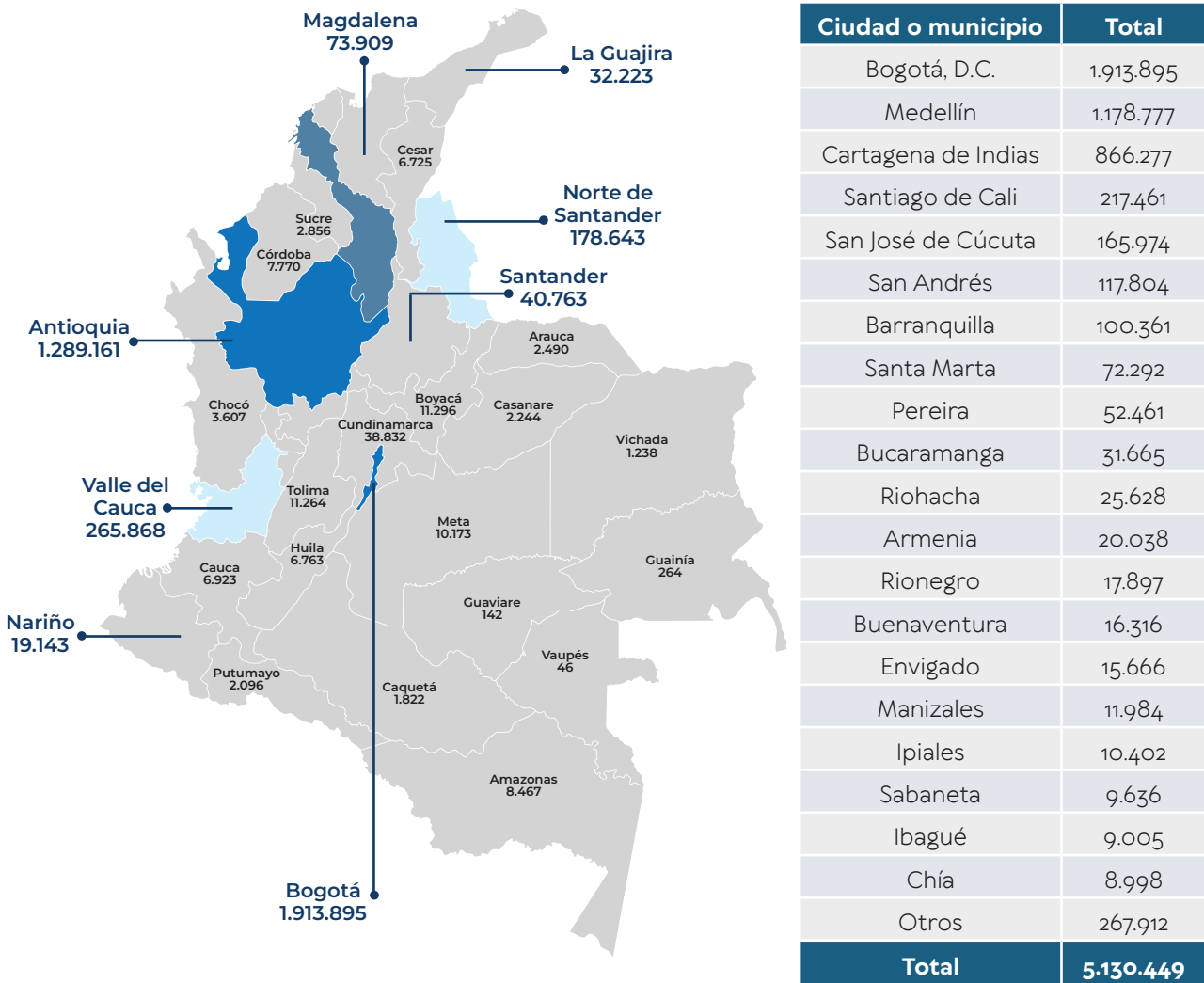
El turismo constituye el principal motivo de ingreso de ciudadanos extranjeros a Colombia, con una participación del 72,3% de los registros migratorios.

”

De manera complementaria, el análisis de la intención de alojamiento u hospedaje permite identificar los principales territorios receptores de viajeros internacionales. Durante el 2025, este indicador registró más de 5,1 millones de ingresos de ciudadanos extranjeros con intención de permanencia temporal en el país. Su distribución territorial evidencia una marcada concentración en los principales centros urbanos, turísticos y de conectividad internacional, destacándose Bogotá con 1.913.895 registros (37,3%), seguida por Medellín con 1.178.777 (23,0%) y Cartagena de Indias con 866.277 (16,9%), consolidándose como los principales destinos de recepción y alojamiento de visitantes internacionales en el país.

Figura 7

Flujos migratorios de extranjeros según intención de hospedaje (con corte a septiembre de 2025)



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Igualmente, otras capitales presentan una participación relevante dentro de la dinámica de hospedaje de viajeros internacionales, entre ellos Cali con 217.461 registros (4,2%), Cúcuta con 165.974 (3,2%), San Andrés con 117.804 (2,3%), Barranquilla con 100.361 (2,0%) y Santa Marta con 72.292 (1,4%). Esta distribución evidencia la consolidación de múltiples polos de atracción asociados al turismo,

los negocios, la conectividad fronteriza y la movilidad internacional, así como una progresiva diversificación territorial de los destinos de alojamiento de ciudadanos extranjeros en Colombia.

Este crecimiento en flujos migratorios regulares implica no solo la necesidad de fortalecer la capacidad operativa de Migración Colombia en los puestos de control, sino también de promover la intervención coordinada de los gobiernos locales y las autoridades aeroportuarias, con el fin de habilitar y mejorar las instalaciones que garanticen una gestión eficiente y adecuada de los viajeros internacionales.

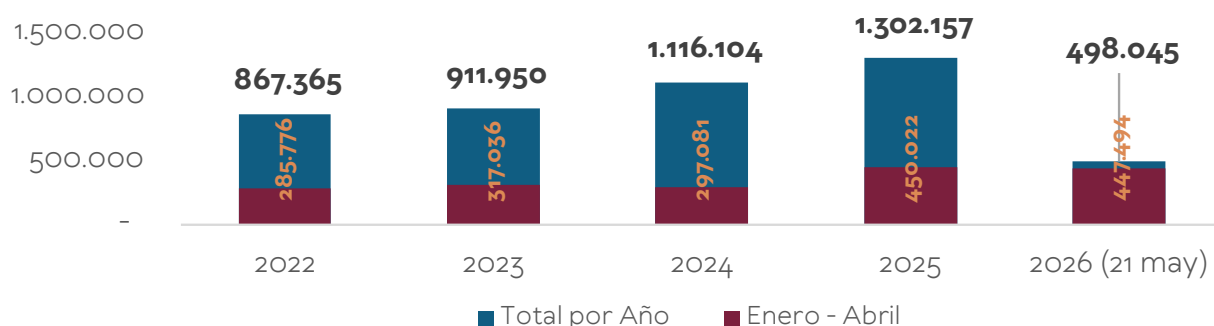
Migración venezolana en Colombia

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2025), la salida de personas desde Venezuela constituye el segundo desplazamiento más grande del mundo. Hasta diciembre de 2024, más de 7,9 millones de venezolanos se encontraban fuera de su país, de los cuales aproximadamente 6,7 millones residían en países de América Latina y el Caribe.

Para comprender la dinámica migratoria venezolana en Colombia, inicialmente es necesario analizar el comportamiento de los flujos migratorios de ciudadanos de esta nacionalidad. En tal sentido, en los últimos 5 años se visualiza un crecimiento sostenido, particularmente entre 2022 y 2024, con una variación promedio cercana al 14%. No obstante, al analizar el comportamiento correspondiente a los primeros cuatro meses de cada año, se observan fluctuaciones moderadas asociadas a factores coyunturales propios de determinados periodos.

Figura 8

Flujos migratorios de ciudadanos venezolanos (2022 a abril de 2026)



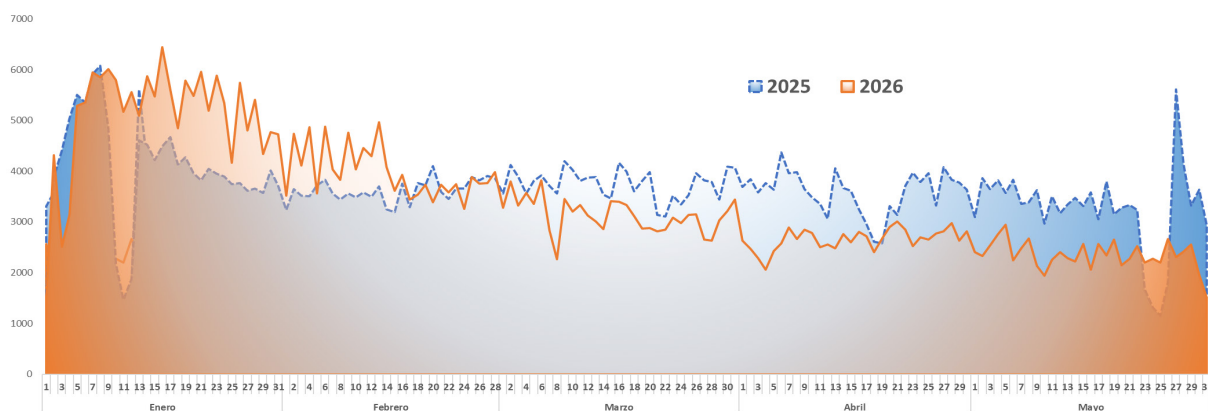
Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Ahora bien, durante el primer cuatrimestre de 2023 se registraron más de 317 mil movimientos migratorios, mientras que en el mismo periodo de 2024 la cifra se situó por debajo de los 300 mil. Posteriormente, en 2025 se evidenció un incremento significativo, alcanzando cerca de 450 mil flujos migratorios. Para 2026, el volumen registrado en el primer cuatrimestre cerró levemente por debajo de dicha cifra, con aproximadamente 447 mil movimientos, lo que refleja una dinámica de crecimiento acumulado, aunque no lineal, pero sí conservando un equilibrio entre entradas y salidas.

Al realizar un análisis detallado del periodo comprendido entre enero y abril de 2026, se observa un comportamiento equilibrado entre las entradas y salidas regulares de ciudadanos venezolanos. En los últimos 30 días de este cuatrimestre, se registraron 37.324 ingresos y 37.608 salidas, evidenciando una dinámica estable en ambos sentidos del flujo migratorio.

Figura 9

Entradas y salidas regulares de personas venezolanas en el primer cuatrimestre de 2026, por día



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

No obstante, al comparar estas cifras con el mismo periodo de 2025, se evidencia una reducción del 29,6% en los flujos migratorios regulares, explicada principalmente por la disminución de movimientos de ciudadanos venezolanos en los Puestos de Control Migratorio (PCM) del Aeropuerto Simón Bolívar, Camilo Daza y Ernesto Cortissoz. Aunque estos registros permiten una aproximación a la dinámica migratoria venezolana, no incorporan ingresos por pasos no autorizados ni movimientos previos a 2012, lo que limita relativamente la medición de sus alcances.

Desde 2015, la migración venezolana ha estado marcada por hitos clave: la reapertura fronteriza en 2016, con más de 200.000 ingresos por acceso a bienes y servicios; la implementación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) en 2017, que permitió la regularización de más de 400.000 personas; el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) en 2018, con más de 442.000 personas identificadas en condición irregular; y la expedición del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) en 2021, que consolidó a Colombia como principal país de acogida de esta población en América Latina.

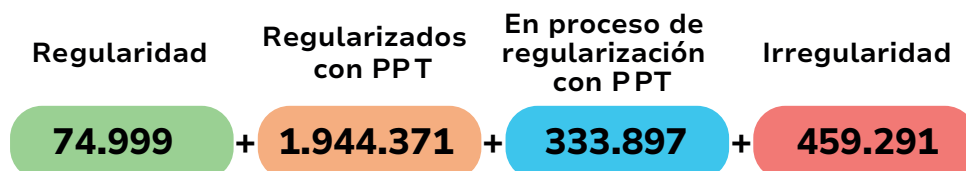
A 31 de marzo de 2026, Migración Colombia registró 2.844.594 ciudadanos venezolanos en el país, de los cuales el 82% se encuentra en condición regular, bajo figuras como PPT, cédula de extranjería o permisos de corta estancia. El 18% restante se encuentra en condición irregular, pasando de 520.574 personas en enero de 2026 a 525.807 en abril del mismo año, lo que representa un aumento del 0,21%, asociado, entre otros factores, al flujo migratorio inverso registrado en 2025 a través de la región del Darién en la frontera colombo-panameña.



Figura 10

Población venezolana en Colombia por estatus migratorio a 31 de marzo de 2026

2.812.648



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

De la cifra total de población venezolana residente en Colombia, 31.414 personas se encuentran en condición de regularidad migratoria mediante la expedición de cédulas de extranjería o permisos de corta estancia, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia), que regula el régimen ordinario migratorio.

Adicionalmente, 1.964.942 ciudadanos venezolanos cuentan con un Permiso por Protección Temporal (PPT) vigente, mientras que 322.335 mantienen un preregistro activo con la Certificación de Trámite de Permiso por Protección Temporal (PPT) que, de acuerdo con la Resolución 4645 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2024), es de carácter temporal y tendrá vigencia hasta la fecha en que se decida de fondo la solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT) conforme a lo dispuesto en el Decreto 216 de 2021 (Presidencia de la República de Colombia) y la Resolución 971 de 2021 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia), sin que en ningún caso supere el 31 de diciembre de 2025.

En síntesis, se estima que 525.807 ciudadanos venezolanos se encuentran en condición de irregularidad migratoria, situación que obedece principalmente a tres causas:

- Haber sido titulares de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) y no haber cumplido con la obligación de inscribirse en el Estatuto Temporal de Protección (ETPV).

- Haber ingresado por un puesto de control migratorio de manera regular, pero haber excedido el tiempo de permanencia autorizado, generalmente de 90 días.
- Estimación de haber ingresado al territorio nacional por pasos no habilitados, es decir, de forma irregular.

Es importante destacar que las cifras presentadas anteriormente son dinámicas y, en ese sentido, los datos reflejan exclusivamente el número de ciudadanos venezolanos presentes en Colombia a la fecha de referencia. Asimismo, esta información se encuentra disponible y puede ser consultada de manera actualizada a través del Tablero Interactivo de Migrantes Venezolanos en Colombia del observatorio OM3¹.

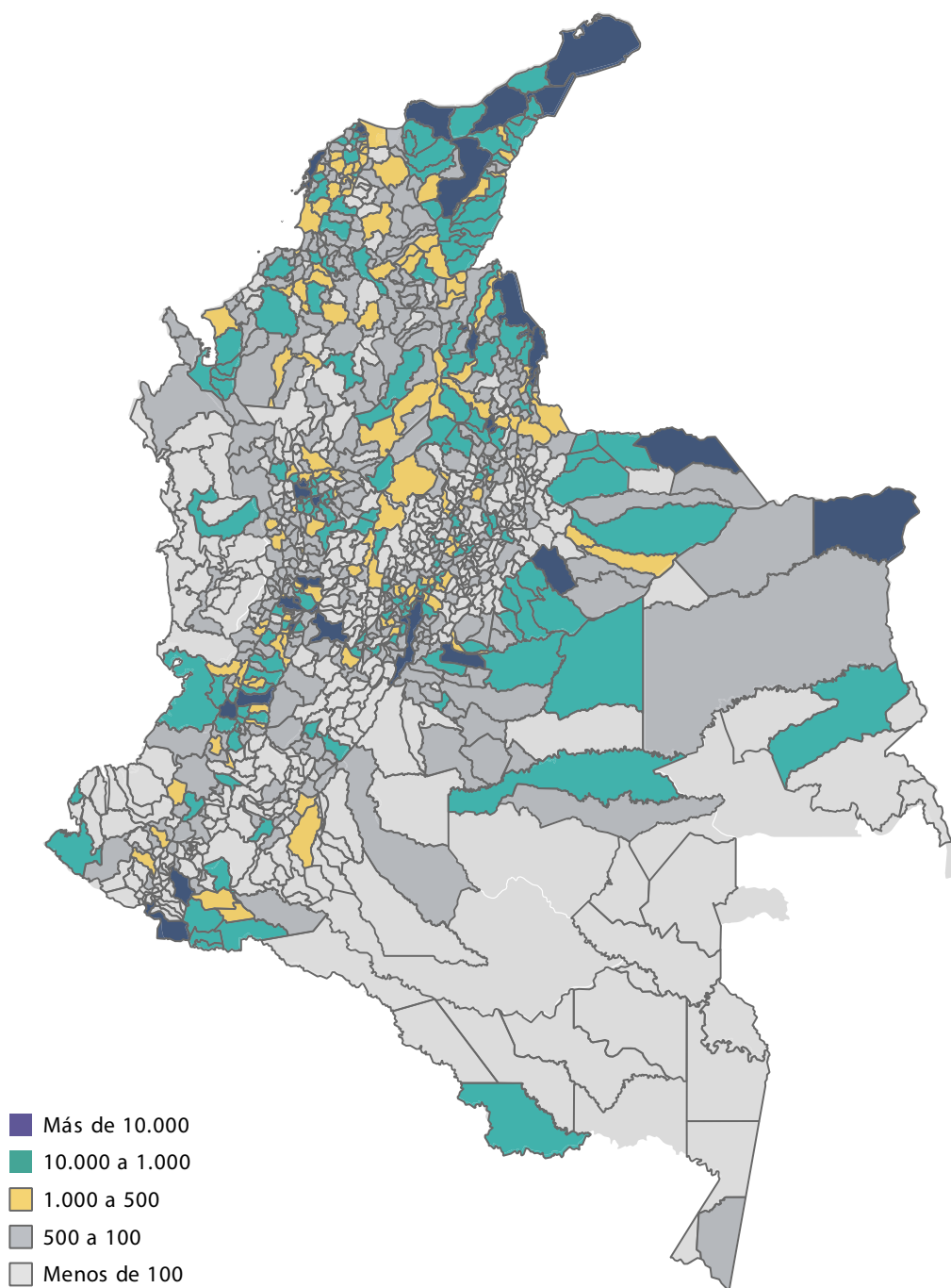
El análisis de la información bajo criterios geográficos y demográficos evidencia que la población venezolana en Colombia presenta una distribución territorial en todo el país que se expresa en dinámicas de asentamiento y patrones de integración socioeconómica. A nivel territorial, los mayores volúmenes se registran en Antioquia, Norte de Santander, Atlántico, Valle del Cauca, La Guajira, Cundinamarca (incluida Bogotá) y Santander, que en conjunto concentran el 54,5% de la población venezolana residente en el país. Este comportamiento responde, en gran medida, a la combinación de factores como:

- Proximidad geográfica con Venezuela (caso de Norte de Santander y La Guajira).
- Oportunidades de empleo y redes de acogida migratoria (Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico).
- Atractivo de los grandes centros urbanos y áreas metropolitanas (Cundinamarca–Bogotá y Santander–Bucaramanga).

¹<https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/MigrantesvenezolanosenColombia-Junio2024/MigrantesvenezolanosenColombia>

Figura 11

Mapa de concentración departamental y municipal de ciudadanos venezolanos en Colombia (con corte a agosto de 2025)



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

A nivel urbano, se observa que Bogotá, Medellín, Cúcuta, Barranquilla, Cali, Cartagena y Maicao concentran el 51,5% del total de la población migrante, lo cual confirma que la migración venezolana tiende a asentarse principalmente en ciudades capitales y municipios fronterizos estratégicos. Esta distribución refuerza la vocación de dichos territorios como polos de atracción migratoria, asociados a la búsqueda de empleo, acceso a servicios públicos, redes familiares y facilidades de tránsito.

En cuanto a la caracterización demográfica, se observa que el 52% de la población venezolana corresponde a mujeres, y el 48% a hombres, manteniendo una distribución relativamente equilibrada por sexo, con ligera mayoría femenina.

Respecto a la distribución por edades, el 28,5% corresponde a menores entre 0 a 17 años, lo cual refleja una población significativa en edad escolar y dependiente. A su vez, el 67,8% se concentra en el rango de 18 a 59 años, considerada población en edad productiva, lo que evidencia un alto potencial de inserción en el mercado laboral y dinamización de la economía. Finalmente, el grupo de personas mayores de 60 años representa el 3,7%, proporción baja en comparación con la media nacional, lo que indica una población migrante de composición predominantemente joven.

Figura 12

Distribución etaria de la población venezolana en Colombia



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

La dinámica migratoria venezolana en Colombia se caracteriza por ser compleja y cambiante, influenciada tanto por las condiciones políticas y económicas en Venezuela como por las medidas migratorias adoptadas en países de tránsito y destino. Como se observa en la serie histórica desde 2018, el estatus migratorio de esta población ha experimentado transformaciones significativas, lo que ha requerido la implementación de distintos mecanismos de regularización.

Entre finales de 2018 y 2019, la población venezolana pasó de 1,03 millones a 1,77 millones de personas. Durante este periodo predominó la regularidad migratoria, sustentada principalmente en mecanismos como los visados, los Permisos de Ingreso y Permanencia (PIP) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que permitieron mantener en condición regular a cerca del 58% de esta población.

“

Entre finales de 2018 y 2019, la población venezolana pasó de 1,03 millones a 1,77 millones de personas.

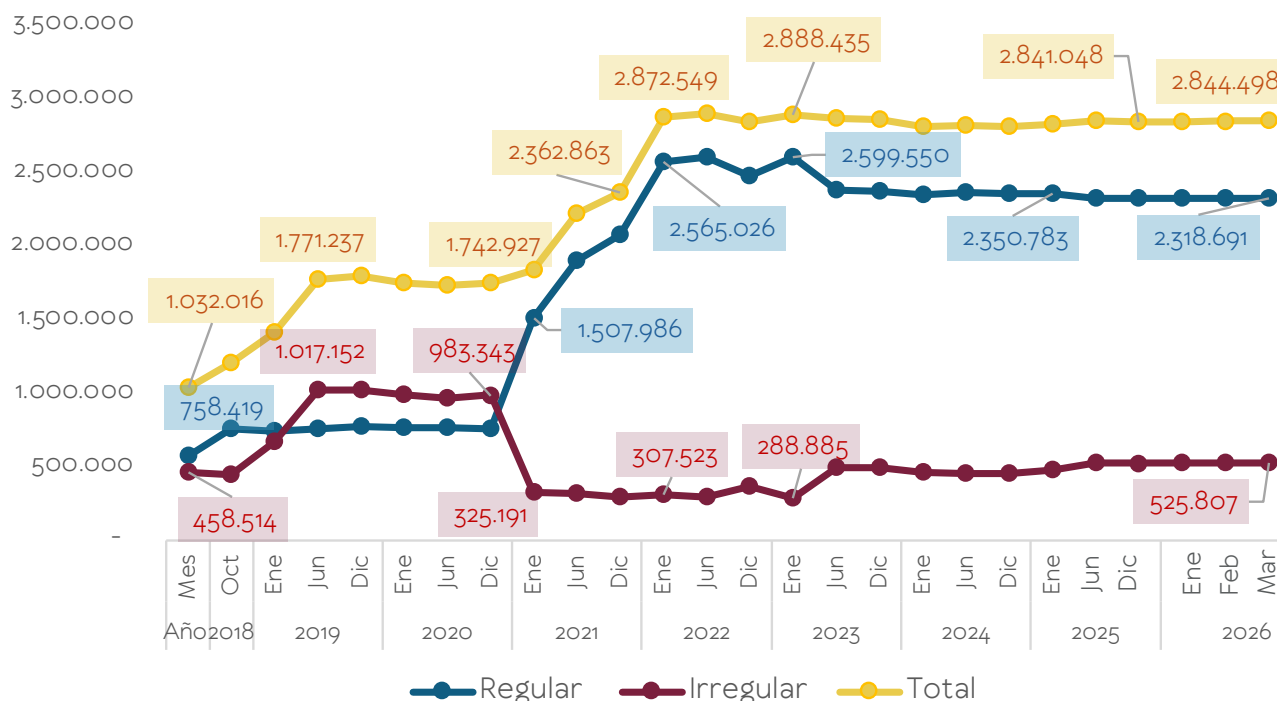
”

Sin embargo, entre 2019 y comienzos de 2021 se presentó un aumento sostenido de la irregularidad migratoria. Aunque la población total continuó creciendo hasta alcanzar 1,74 millones de personas, cerca de 983 mil migrantes se encontraban en condición irregular, evidenciando las limitaciones de los mecanismos existentes para responder a la magnitud y permanencia de los flujos provenientes de Venezuela.

La entrada en vigor del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) en 2021 marcó un punto de inflexión en la política migratoria. Entre 2021 y 2023, la población regular aumentó de forma significativa, mientras que la irregularidad se redujo considerablemente, permitiendo que la proporción de migrantes en condición regular alcanzara niveles cercanos al 90%. De esta manera, el ETPV se consolidó como el principal mecanismo de regularización migratoria implementado en el país y en la región.

Figura 13

Evolución de la población venezolana en Colombia según estatus migratorio (2018 – abril de 2026)



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

No obstante, desde el segundo semestre de 2023 se evidencia una recomposición del estatus migratorio venezolano. Mientras la población total se mantiene estable en torno a 2,8 millones de personas, la población regular descende progresivamente de 2,60 millones en junio de 2023 a 2,32 millones en abril de 2026. En contraste, la población en condición irregular aumenta de 289 mil a 526 mil en el mismo periodo, comportamiento asociado al ingreso de nuevos migrantes no acogidos al ETPV y a la pérdida o vencimiento de mecanismos de regularización como el PEP. A pesar de este incremento, la mayoría de la población venezolana en Colombia continúa en condición migratoria regular.

Paralelamente, la dinámica colombo-venezolana incorpora el flujo migratorio pendular, entendido como desplazamientos frecuentes y de corta duración entre ambos países por motivos laborales, comerciales, educativos, familiares o de acceso a bienes y servicios, con retorno posterior al lugar

de residencia habitual. Factores como las condiciones socioeconómicas en Venezuela, las oportunidades de intercambio en Colombia y la reapertura de los pasos fronterizos han incidido en su evolución. Entre enero y abril de 2026 se registraron 13.987.130 movimientos pendulares, de los cuales 6.966.262 correspondieron a ingresos a Colombia y 7.020.868 a retornos a Venezuela, reflejando un equilibrio entre ambos sentidos. Al comparar con 2025, cuando el promedio diario fue de 73.596 ingresos y 73.388 salidas, se observa que en 2026 los cruces diarios superan los 58.000 en ambos sentidos, lo que, aunque inferior al año anterior, mantiene niveles elevados y confirma la consolidación del flujo pendular como expresión de integración fronteriza.

Figura 14

Flujos pendulares en la frontera colombo-venezolana en el primer cuatrimestre de 2025 y 2026, por regional



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

En el periodo comprendido entre enero y abril de 2026, Norte de Santander concentra la mayor parte del flujo pendular, con 12.125.639 movimientos migratorios (6.053.938 entradas y 6.071.701 salidas), lo que equivale al 86,7% del total. Le sigue Arauca, con 1.590.344 movimientos (776.347 entradas y 813.997 salidas), correspondientes al 11,4%. Por su parte, La

Guajira registra 271.147 movimientos (135.977 entradas y 135.170 salidas), lo que representa apenas el 1,9%.

La diferencia entre Norte de Santander y las demás regiones es significativa, lo que evidencia una alta concentración territorial asociada a la infraestructura de movilidad disponible en esta zona fronteriza. Este comportamiento sugiere que los flujos migratorios en la frontera colombo-venezolana se mantienen estables y dentro de los rangos esperados, en línea con los patrones históricos observados en años recientes.

Migración en tránsito irregular

En términos normativos, la Política Integral Migratoria, Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia) define la migración en tránsito como aquella realizada por personas que ingresan al territorio nacional sin vocación de permanencia y con destino a un tercer país. Cuando este desplazamiento se realiza incumpliendo los requisitos de ingreso, permanencia o salida establecidos por la normatividad vigente, se configura una situación de tránsito irregular.

Es importante señalar que el término irregular no debe atribuirse a la persona, sino a su condición migratoria. En este sentido, las personas pueden encontrarse en condición de irregularidad o en tránsito irregular, sin que ello defina su identidad.

Entre los factores que impulsan este tipo de movilidad se encuentran la violencia, la pobreza, la persecución, los desastres naturales y las restricciones a los canales migratorios regulares. Estas circunstancias suelen conducir a la utilización de rutas irregulares, aumentando la exposición a riesgos como la explotación, la trata de personas y otras vulneraciones de derechos humanos.

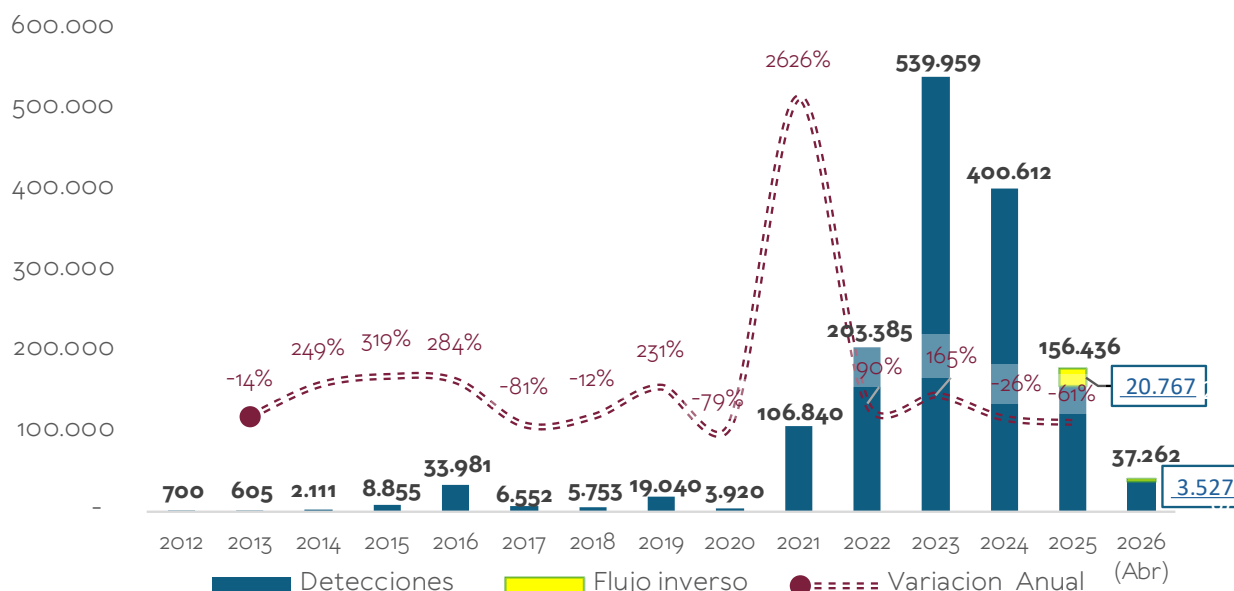
De acuerdo con el Decreto 1067 de 2015, se considera ingreso irregular al territorio nacional aquel que se realiza por lugares no habilitados, evadiendo el control migratorio o mediante documentación inexistente o fraudulenta.

En este contexto, Migración Colombia ha registrado 1.526.011 detecciones de migrantes en tránsito irregular entre 2012 y abril de 2026. Los primeros registros documentados corresponden al periodo 2012-2014, cuando se identificaron flujos extracontinentales de ciudadanos cubanos, haitianos, senegaleses y bangladesíes. Desde entonces, Colombia comenzó a consolidarse como un país de tránsito hacia Centroamérica, principalmente a través de rutas irregulares con destino a Panamá.

En 2015 se presentó un incremento del 319% respecto al año anterior, impulsado especialmente por el tránsito de ciudadanos cubanos y haitianos a través de los departamentos de Nariño, Tumaco y Chocó, con destino hacia Turbo y Necoclí. En esta coyuntura se consolidaron rutas tanto marítimas como terrestres hacia Centroamérica. Posteriormente, en 2016, el número de detecciones aumentó en 284%, pasando de 8.855 a 33.981 registros, año que estuvo marcado por la llamada crisis de Turbo, cuando un alto volumen de migrantes quedó varado en dicha zona.

Figura 15

Detecciones irregulares por año en Colombia (2012 a abril de 2026) y flujo inverso en 2025 y 2026



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

El año 2021 marcó un punto de inflexión con más de 106.000 detecciones de tránsito irregular. En el periodo pospandémico (2021-2022) se registraron los principales retos humanitarios, asociados a represamientos y embotellamientos de migrantes en rutas hacia Panamá, incluyendo familias con niños. Esta tendencia continuó en ascenso hasta alcanzar 539.959 detecciones en 2023.

Posteriormente, en 2025 el fortalecimiento de controles migratorios y la adopción de políticas más restrictivas en países de tránsito en Centroamérica y de destino en Norteamérica generaron cambios sustanciales en los flujos

irregulares, produciendo una reducción sostenida en 2025 y 2026, junto con nuevas dinámicas migratorias. En este contexto, entre enero y abril de 2026 se registraron 37.262 detecciones, lo que representa una reducción del 38,4% frente al mismo periodo de 2025 (60.469 casos) y del 76,8% respecto a 2024, evidenciando una contracción significativa del fenómeno.

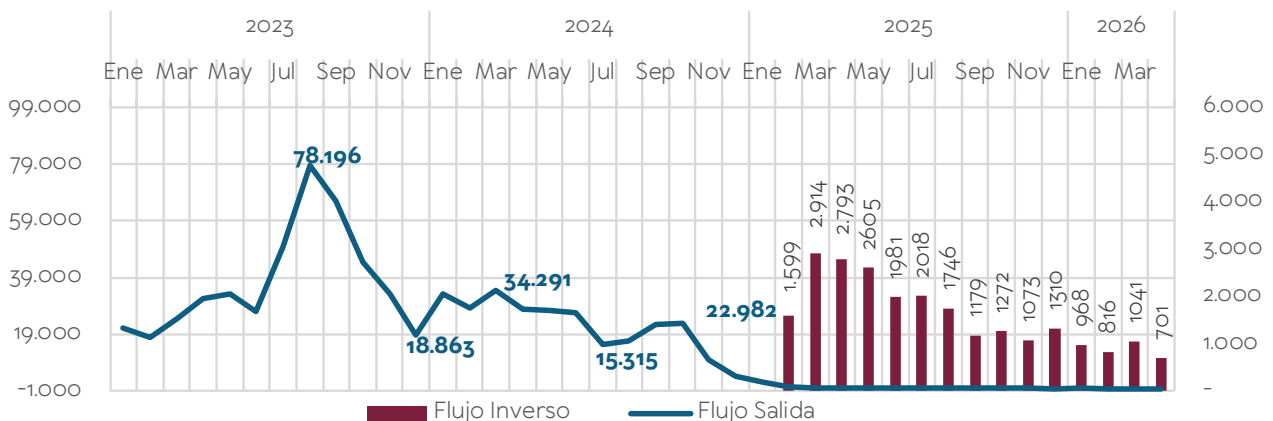
Paralelamente, se identificó el flujo migratorio inverso, con 24.294 registros de personas retornando desde Centroamérica a través del Darién entre 2025 y abril de 2026, equivalente al 12,6% del total de detecciones en ese periodo, lo que lo consolida como una dinámica emergente clave en la reconfiguración reciente de la movilidad regional.

Para comprender este fenómeno, es necesario considerar la evolución del tránsito por el Darién, históricamente caracterizado por un flujo predominante en sentido sur-norte hacia Centroamérica y Norteamérica.

Como se observa en la Figura 16, la línea azul representa las salidas de migrantes hacia Panamá a través de la selva del Darién. En este contexto, 2023 constituyó el periodo de mayor intensidad migratoria registrado, con cerca de 479 mil detecciones acumuladas durante el año. El punto más alto se presentó en noviembre de 2023, cuando se registraron 78.196 detecciones, reflejando la consolidación de una tendencia creciente que posicionó al Darién como uno de los principales corredores migratorios irregulares de la región.

Figura 16

Detecciones irregulares por la zona del Darién y flujo migratorio inverso (2023 a abril de 2026)



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

No obstante, a partir de 2024 comenzó a evidenciarse una desaceleración progresiva de estos flujos. Aunque durante algunos meses aún se registraron volúmenes significativos de tránsito, la tendencia general mostró una reducción sostenida que se acentuó durante 2025 como resultado del fortalecimiento de controles migratorios y de la adopción de políticas más restrictivas en los países de tránsito y destino. Como consecuencia, las detecciones de migrantes en ascenso disminuyeron de manera considerable, alcanzando niveles históricamente bajos desde inicios de 2025 y durante los primeros meses de 2026.

Paralelamente, la Figura 16 evidencia la aparición de una nueva dinámica migratoria representada por las barras vinotinto correspondientes al flujo migratorio inverso. Este fenómeno comenzó a adquirir relevancia a partir de 2025, cuando un número creciente de personas inició procesos de retorno desde Centroamérica atravesando nuevamente el Darién en dirección norte-sur. Inicialmente, los registros mensuales superaron las 2.000 personas, alcanzando un máximo cercano a 2.914 detecciones, para posteriormente mostrar una tendencia descendente durante finales de 2025 y los primeros meses de 2026. Este comportamiento sugiere no solo una reducción de los flujos tradicionales de salida, sino también una reconfiguración de las dinámicas migratorias regionales, marcada por el incremento de movimientos de retorno y la consolidación del flujo migratorio inverso como un componente relevante de la movilidad humana en Colombia.

Así las cosas, es posible sostener que el flujo migratorio inverso constituye una dinámica derivada de la migración en tránsito irregular. No obstante, no se trata de la única transformación observada en 2025, año en el que se evidenció una reconfiguración tanto en la composición como en la direccionalidad de los flujos migratorios de las personas que transitan bajo esta modalidad.

Este cambio en las dinámicas se encuentra documentado en el informe *Balance de los flujos migratorios inversos en Colombia: nuevos patrones de la migración en tránsito. Enero a junio de 2025*, elaborado por el Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (Jerena Montiel et al., 2025), el cual aborda aspectos relacionados con rutas regulares e irregulares de la migración inversa, factores de riesgo y otros elementos asociados².

Como se mencionó anteriormente, hasta finales de 2024 los flujos de migración irregular en tránsito mantuvieron un patrón predominantemente orientado en sentido sur-norte, con el Darién como principal corredor de

² <https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/publicaciones-migracion-colombia/migrantes-irregulares-en-transito>

movilidad hacia Centroamérica y Norteamérica. Sin embargo, durante 2025 comenzaron a evidenciarse trayectorias diferenciadas que reflejaron una reconfiguración de las dinámicas migratorias regionales.

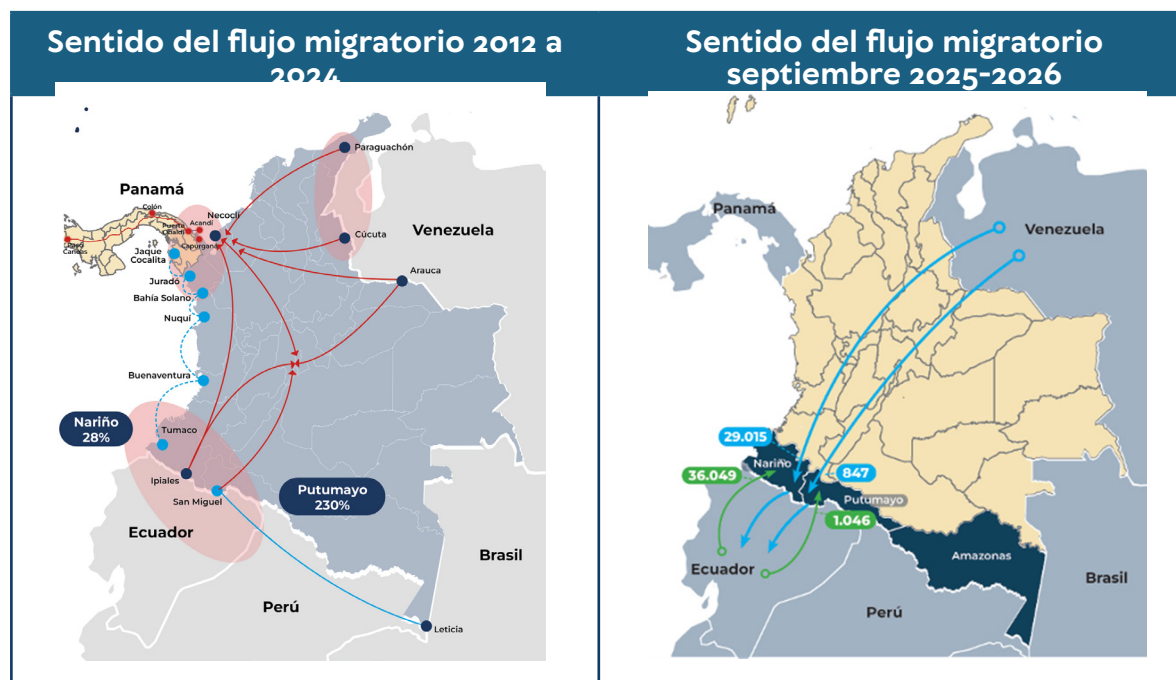
Entre los cambios más relevantes se observó el incremento de movimientos de personas provenientes de Venezuela que, en lugar de continuar su tránsito hacia el norte del continente, se dirigieron hacia Ecuador y otros países de América del Sur.

En este contexto, Colombia mantuvo su condición de país de tránsito estratégico; no obstante, su papel dejó de estar asociado exclusivamente a los desplazamientos con destino al norte y pasó a consolidarse como un territorio articulador de flujos multidireccionales. Las rutas identificadas evidencian movimientos en dirección norte-sur, sur-norte y centro-sur-centro, lo que refleja una mayor complejidad en los patrones de movilidad y una diversificación de los destinos y trayectorias migratorias.

Las principales variaciones identificadas a partir del análisis de los registros migratorios se presentan en la Figura 17.

Figura 17

Comparación gráfica de los principales cambios en el sentido de los flujos migratorios irregulares



Nota. Datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) - Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

En conclusión, la evolución del tránsito irregular en Colombia evidencia que la movilidad humana es un fenómeno dinámico, estrechamente condicionado por cambios en los contextos políticos, económicos y de seguridad de la región. La disminución de los flujos tradicionales hacia el norte, el surgimiento del flujo migratorio inverso y la diversificación de las rutas confirman una reconfiguración de los patrones migratorios, lo que plantea nuevos desafíos para la gestión migratoria, la respuesta humanitaria y la protección de los derechos de las personas en movilidad.

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo no se centra en una tipología migratoria específica, sino en ofrecer una visión integral de las principales dinámicas migratorias en Colombia, evitando enfoques fragmentados que desconozcan las interacciones entre los distintos fenómenos de movilidad humana. En este sentido, la migración regular, la migración con vocación de permanencia, la migración en tránsito y los movimientos de retorno se entienden como parte de un mismo sistema migratorio que, aunque responde a trayectorias distintas, interactúa de forma constante en la configuración de flujos y la redistribución poblacional.

Los resultados evidencian que las categorías migratorias no son estáticas, ya que las personas pueden transitar entre distintas condiciones a lo largo de su trayectoria: procesos de tránsito pueden derivar en permanencia, mientras que la emigración puede consolidar comunidades en el exterior con vínculos económicos, sociales y culturales sostenidos con Colombia. Un ejemplo de ello es el flujo migratorio inverso de 2025, que además de implicar retornos, también generó nuevas permanencias e incidió en la composición de la población migrante residente.

De forma similar, la emigración colombiana trasciende la salida del territorio nacional, consolidándose en comunidades en el exterior que mantienen vínculos permanentes con el país a través de remesas, redes familiares e intercambios sociales y económicos. En consecuencia, comprender la migración contemporánea exige superar visiones lineales o segmentadas y reconocer su carácter complejo, dinámico y en transformación constante, condición clave para el diseño de políticas públicas y estrategias de gestión acordes con esta realidad.

Migración internacional en contexto global: En 2024, la población migrante internacional alcanzó 304 millones de personas, equivalentes al 3,7% de la población mundial. Esta magnitud refleja la creciente relevancia de la movilidad humana y la necesidad de políticas con enfoques diferenciales que reconozcan la diversidad de perfiles y necesidades de las poblaciones migrantes.

Colombia como escenario estratégico de movilidad humana: Al corte de abril de 2026, Colombia se consolida simultáneamente como país de origen, destino, tránsito y permanencia. En este contexto confluyen múltiples dinámicas migratorias —regulares, pendulares, de tránsito, retorno y vocación de permanencia— que interactúan entre sí y configuran un escenario complejo que requiere análisis y respuestas integrales.

Crecimiento sostenido y fortalecimiento institucional: Entre 2012 y abril de 2026 se registraron más de 258 millones de movimientos migratorios regulares en Colombia. Este crecimiento, junto con la diversificación de los flujos, evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, presupuestales, operativas y de infraestructura de Migración Colombia para responder a los desafíos de la gestión migratoria contemporánea.

Migración venezolana como fenómeno estructural: Con más de 2,84 millones de personas residentes, la migración venezolana continúa siendo la principal dinámica de permanencia en Colombia. Los procesos de regularización han contribuido a su integración, aunque persisten retos asociados al acceso a servicios, la inclusión socioeconómica y la sostenibilidad de las políticas migratorias.

Transformación de la migración en tránsito irregular: Desde 2025 se han observado cambios significativos en los flujos de tránsito irregular, especialmente con la aparición del flujo migratorio inverso. Esta reconfiguración evidencia la sensibilidad de las dinámicas migratorias frente a cambios normativos, coyunturales y geopolíticos, y resalta la importancia de fortalecer la cooperación regional y los enfoques basados en derechos humanos.

Hacia una gobernanza migratoria integral: La gestión de la migración debe sustentarse en enfoques integrales, intersectoriales y multinivel que articulen las funciones de control y seguridad con la protección de derechos, la integración socioeconómica y la coordinación entre instituciones y territorios.

Recomendaciones para la gestión migratoria

En primer lugar, se recomienda fortalecer las capacidades institucionales, presupuestales y tecnológicas de las entidades migratorias para mejorar el control, registro y análisis de los flujos, respondiendo al crecimiento y diversificación de la movilidad.

En segundo lugar, es necesario consolidar estrategias de atención prioritaria a población en situación de vulnerabilidad, especialmente niños, niñas, adolescentes y mujeres migrantes, garantizando el acceso a derechos y la prevención de riesgos asociados a la irregularidad.

En tercer lugar, se sugiere fortalecer la articulación entre niveles de gobierno para mejorar la integración local de la población migrante, asegurando respuestas coordinadas y territorialmente pertinentes.

Asimismo, se deben robustecer las herramientas estadísticas y analíticas para anticipar tendencias, identificar cambios en la movilidad y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia, como ha hecho el OM3.

Finalmente, se recomienda fortalecer la gestión de la migración irregular mediante mayor capacidad operativa en fronteras y puestos de control, combinando control migratorio con enfoques de protección y asistencia humanitaria, conforme a estándares internacionales de derechos humanos.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2025). *Migration Data Portal*. <https://www.migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks-overview#:~:text=Global%20overview,DESA%20began%20collecting%20their%20estimates>
- Jerena Montiel, E. F., Caballero Bernal, D. E., Carvajal Feria, J. K., Cardozo Cárdenas, R. A., Archila Muñoz, D. M., Jiménez Rincón, J. G., Silva Puerto, L. M., Gómez Puentes, E. R., & Guzmán, A. E. (2025). *Balance de los flujos migratorios inversos en Colombia: Nuevos patrones de la migración en tránsito. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana*. https://portal.migracioncolombia.gov.co/fileadmin/user_upload/Balance_de_los_Flujos_migratorios_inversos_en_Colombia_nuevos_patrones_de_la_migraci%C3%B3n_en_tr%C3%A1nsito.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2025). *Situación regional migratoria venezolana*. <https://respuestavenezolanos.iom.int/es/situacion-regional-migratoria-venezolana>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4062 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. Diario Oficial 48.239 del 31 de octubre de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2024). *Resolución 4645 del 23 de diciembre de 2024. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 2189 de 2024, que modificó la Resolución 4278 de 2022 que adoptó el formato de Certificación de Trámite del Permiso por*

Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio de la República de Colombia, y se dictan otras disposiciones. <https://www.migracioncolombia.gov.co/normatividad/resolucion-4645-de-2024>

Medición de capacidades institucionales para la gestión migratoria: bases conceptuales y metodológicas desde una perspectiva regional

Luisa Fernanda León Luque y Carolina Siachoque Salamanca

Oficina Asesora de Planeación - Unidad Administrativa Especial
Migración Colombia



CAPÍTULO

2

Resumen

Este capítulo presenta el avance en el diseño conceptual y metodológico de un Índice de Capacidades para la Gestión Migratoria (ICAGEMI), orientado a identificar y medir las capacidades —internas y externas— de la entidad en el nivel regional, en el marco de la prestación de los servicios migratorios, bajo un contexto caracterizado por la creciente complejidad de los flujos migratorios y las dinámicas diferenciadas en cada territorio. En este escenario, resulta fundamental identificar y conceptualizar las capacidades de Migración Colombia para responder de manera efectiva, estratégica y sostenible a las demandas operativas, regulatorias y de servicio asociadas a sus procesos misionales: control migratorio, verificación migratoria y gestión de extranjería. Finalmente, se describe una herramienta para la medición de tales capacidades, el análisis de brechas y la consolidación de procesos de aprendizaje, adaptación e innovación en contextos altamente cambiantes.

Palabras clave: capacidades institucionales, capacidades dinámicas, innovación pública, enfoque territorial, índice, indicador compuesto.



Introducción

Colombia ha vivido una transformación significativa en materia de políticas migratorias en un contexto de movilidades humanas de alta complejidad, vulnerabilidad global, interdependencia e incertidumbre, que configuran retos para la gestión pública. La dinámica internacional cambió la tendencia histórica de ser un país emisor para convertirse en uno receptor y de tránsito de migrantes. La complejidad de los flujos migratorios regulares e irregulares, que se han intensificado en la última década, ha modificado las dinámicas en el nivel nacional y territorial, especialmente por la presencia de población venezolana. Este escenario suscitó la creación de un nuevo marco para la Política Integral Migratoria (PIM) orientado hacia una gobernanza que responda ante dicho fenómeno en diferentes escalas.

Migración Colombia ha experimentado ajustes técnico-operativos para dar cumplimiento a su misionalidad en defensa de la soberanía nacional, la seguridad humana y la garantía de los derechos de las personas en contextos de movilidad humana. En consecuencia, la entidad demanda el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para una gestión migratoria efectiva, pertinente y adaptable al fenómeno migratorio en cada región del país.

El enfoque tradicional de medición se limita a concebir las capacidades como la suma de recursos disponibles, la existencia de normas, las estructuras rígidas y las competencias aisladas. Además, existe una brecha entre la medición y análisis de tales capacidades institucionales, y la ruta del direccionamiento estratégico de la entidad. Asimismo, en el modelo operativo se presentan dificultades para identificar de manera contextualizada las dinámicas territoriales, lo que afecta la toma de decisiones en el nivel regional.

Así, la capacidad institucional opera como una variable estratégica que limita o potencia la implementación de las políticas y la construcción de la gobernanza migratoria (Tabarquino Muñoz & Delgado Moreno, 2025). De esta manera, la continuidad, el impacto y la adaptación de la PIM deben responder a las particularidades de los contextos migratorios, pues su efectividad depende de las capacidades institucionales de las direcciones regionales y de su articulación con el nivel central.

En ese sentido, la propuesta del ICAGEMI apunta a responder la pregunta acerca de cómo la medición de las capacidades institucionales, con enfoque

territorial, constituye un catalizador base hacia una ruta estratégica, integral y sistémica que propicie las adaptaciones y transformaciones necesarias para una gestión migratoria efectiva.

El ICAGEMI se plantea de cara a la necesidad de tener una visión integral que comprenda la identificación, reconocimiento y análisis de las dinámicas migratorias regionales, a la vez que evalúe las habilidades y recursos de los que dispone la entidad para su operación, permitiendo el mejoramiento del desempeño de las funciones, la entrega de productos y la prestación de servicios migratorios, en beneficio de las ciudadanías y de las y los servidores públicos. Esto, teniendo en cuenta la diversidad de condiciones y necesidades que se presentan en los territorios, como escenarios de relaciones socioespaciales en constante transformación.

El alcance de este capítulo incluye tanto el desarrollo de la conceptualización como del enfoque metodológico del ICAGEMI, así como una propuesta preliminar para su implementación, como un instrumento técnico que se define en el marco de la planeación estratégica institucional e incorpora una mirada territorial que reconoce las heterogeneidades y dinámicas migratorias en el nivel regional, mediante la integración de criterios diferenciales.

Medición de capacidades: una respuesta a los retos migratorios emergentes

El ICAGEMI se consolida, entonces, como un instrumento técnico de carácter estratégico que permite identificar, medir, comparar y monitorear las capacidades institucionales en materia de gestión migratoria de las direcciones regionales de la entidad. A través de un enfoque estructurado y basado en evidencia, el índice facilita la generación de información robusta y comparable para orientar la toma de decisiones y la gestión en el nivel territorial.

En este marco, el índice se proyecta como un habilitador del mejoramiento continuo de los servicios de gestión migratoria al promover la asignación eficiente y focalizada de recursos. Asimismo, promueve la optimización de capacidades operativas y la alineación de la gestión institucional con las necesidades territoriales, fortaleciendo así la respuesta del Estado frente a los retos de la migración.

De las capacidades institucionales a las capacidades dinámicas: encuadre conceptual y metodológico

El debate sobre las capacidades institucionales en el sector público se aborda acá desde dos enfoques. Por un lado, la teoría administrativa desarrolla una mirada clásica que se limita a identificar las capacidades como un componente de fortalecimiento estructural y administrativo, mide los recursos de manera aislada y se orienta al nivel interno del aparato burocrático. Por otro lado, desde la teoría de las ciencias sociales y políticas se entienden las capacidades institucionales como procesos culturales y sistémico-relacionales, que reconocen la interdependencia de varias dimensiones e integran el contexto y la participación de los diferentes actores en entornos complejos (Zurbriggen, 2020).

El ámbito de este debate se ha agudizado a causa de la transformación acelerada de las dinámicas socioeconómicas y ecológicas, que derivan en fenómenos complejos y multidimensionales en los órdenes local y global, como es el caso de los flujos migratorios en Colombia, los cuales ponen en evidencia los impactos de dichas transformaciones.

Los modelos de administración pública que se han implementado en la construcción del Estado colombiano desde el siglo XX parten de la tradición weberiana centrada en la eficiencia administrativa, la profesionalización de la burocracia y la definición de estructuras jerárquicas. Posteriormente, desde el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) se incorporó una perspectiva técnica de la racionalidad de mercado (Roth, 2023), fundamentada en los preceptos del consenso de Washington, que identifica las capacidades institucionales desde una mirada exclusivamente técnico-administrativa, enfocada en la eficiencia y la eficacia, y en el Estado mínimo (Tabarquino Muñoz & Delgado Moreno, 2025).

Recientemente, se ha venido apropiando el modelo Post Nueva Gestión Pública (PNGP), o del Nuevo Servicio Público, que se caracteriza por una concepción de gobierno colaborativo que permite la incidencia de la participación ciudadana y de los valores compartidos en los asuntos públicos (Roth, 2023). Este modelo colaborativo aborda las capacidades institucionales como un proceso que depende de los contextos políticos, culturales, socioeconómicos y ambientales, lo que requiere la incorporación de un

enfoque amplio y diferencial (Oszlak, 2013). Esta perspectiva se caracteriza por una transición hacia lógicas colaborativas, sustentadas en modelos de gobernanza inclusivos, democráticos, flexibles y adaptables, que integran una nueva ética y una cultura organizacional en la gestión pública.

Así, se retoman diferentes perspectivas disciplinares y multidisciplinarias que han contribuido a la conceptualización de las capacidades institucionales y se dan pasos hacia una mirada interdisciplinar que nos permite abordar la medición de dichas capacidades para la gestión migratoria en las regiones del país.

Por otra parte, se retoman las aproximaciones conceptuales de organismos multilaterales que han profundizado en este concepto y de algunos autores destacados en la materia.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) define las capacidades institucionales en términos de habilidades individuales e institucionales para adelantar transformaciones sociales bajo el principio de sostenibilidad. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) las define como funciones dinámicas que habilitan a las entidades del Estado para aprender, experimentar y transformar sus modos de gestionar los asuntos públicos en contextos cambiantes (Salazar-Xirinachs & Boeninger Sempere, 2025).



El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - (CLAD) centra la atención en las capacidades institucionales integrando las habilidades y los recursos con los que cuentan las organizaciones públicas para dar respuesta a los desafíos colectivos en los niveles interno y externo (García-Vegas, 2024), articulando lo estructural y lo procesual, de manera eficaz, eficiente, efectiva y sostenible (Casado Maestre et al., 2018). La visión dinámica de las capacidades institucionales es fundamental para transformar los problemas públicos en contextos cada vez más cambiantes, lo que remite a un proceso dinámico que no solo mide los recursos, sino que también reconoce las habilidades y la capacidad de adaptación como elementos centrales que contribuyen al cumplimiento de los objetivos y a la misionalidad de la entidad (Rosas Huerta, 2008).

En esa vía, la innovación pública contribuye al fortalecimiento de dichas capacidades institucionales de adaptación, respuesta y aprendizaje, de tal forma que promueve estrategias de cocreación de valor público en la entidad (Mazzucato, 2021/2022). Así, las capacidades institucionales se configuran como un proceso continuo enmarcado en una visión estructural-sistémica y dinámica (Salazar-Xirinachs & Boeninger Sempere, 2025). De esta manera, la innovación pública materializa la capacidad de adaptación y aprendizaje organizacional, a través de la experimentación, potenciando las diferentes transformaciones y transiciones que requiere la entidad frente a la complejidad de los fenómenos migratorios, y reconfigurando las capacidades institucionales como *capacidades dinámicas*.

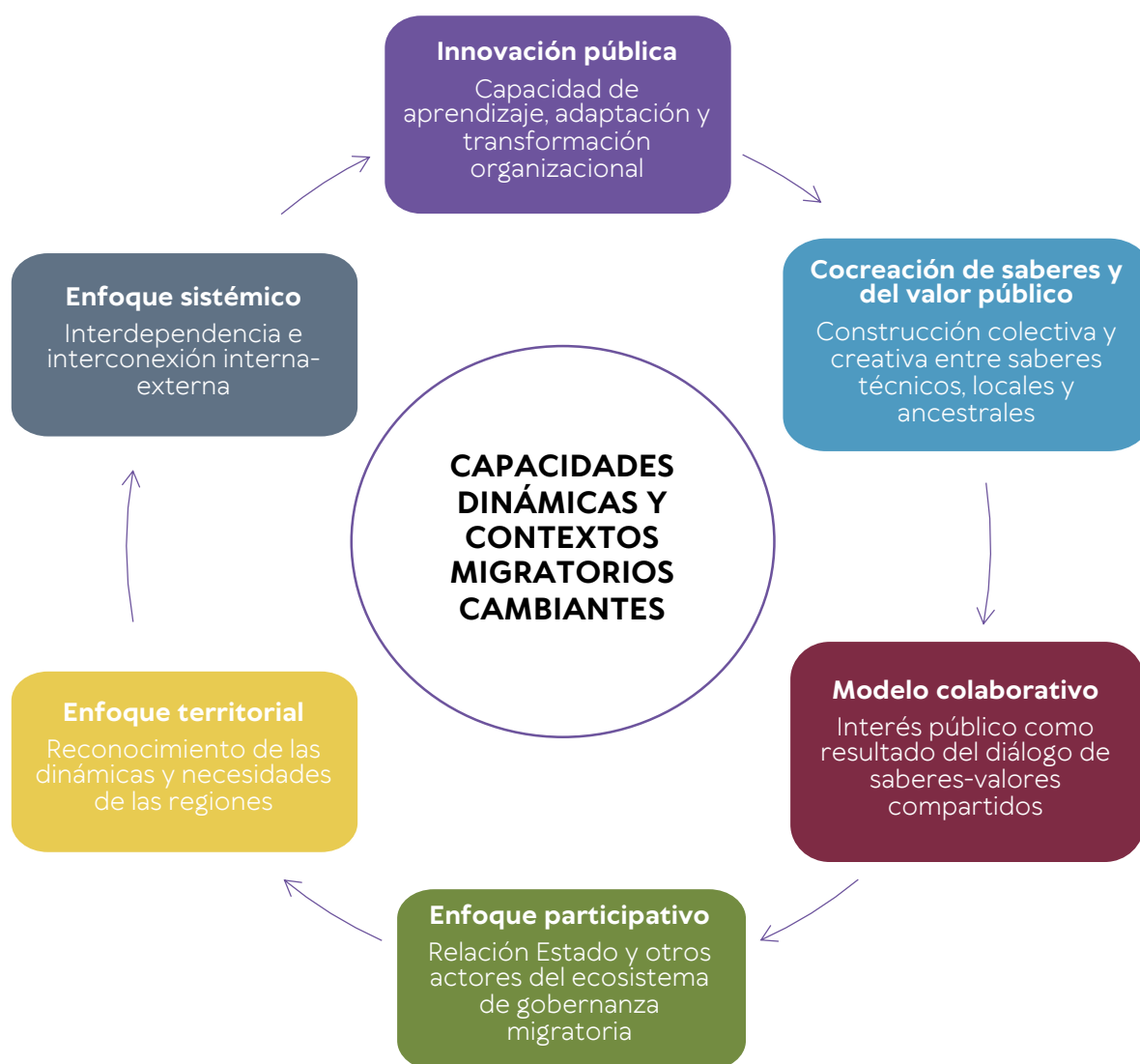
La innovación pública suscita nuevas configuraciones en la gestión migratoria, en cuanto promueve nuevas formas de gobernanza que replantean la relación entre el Estado y otros actores que hacen parte del ecosistema de gobernanza migratoria, a través de espacios colectivos amplios de cocreación de valor público¹ y diálogo de saberes (técnicos, locales, ancestrales, entre otros) en diversos niveles (Bason, 2018). Así, la toma de decisiones sobre cómo se gestionan y utilizan los recursos públicos y las habilidades requeridas se sustenta en la premisa de la gestión del cambio y en el fomento de una cultura de la adaptación en un contexto migratorio dinámico y diverso que le permita a la entidad liderar una gestión migratoria efectiva.

¹ **Valor público:** es un enfoque alternativo que parte de la creación colectiva de valor como eje central generado de manera conjunta por diversos actores y sectores. Se centra en cómo las organizaciones públicas interactúan con los actores privados y de la sociedad civil para afrontar los principales desafíos públicos (sociales, políticos y ambientales) que enfrenta la sociedad, haciendo hincapié en la necesidad de colaborar, interactuar e innovar ampliamente tanto en la esfera económica como la institucional. Este enfoque pone en el centro el fortalecimiento de la democracia participativa y la deliberación pública e involucra a las ciudadanías de manera directa y activa en la cocreación y coproducción de políticas.

A partir de los anteriores desarrollos teóricos y aportes conceptuales, se plantea una definición propia de las capacidades institucionales, ahora bajo un concepto de *capacidades dinámicas*, para Migración Colombia, entendido como las habilidades y recursos (internos-externos) que dispone la entidad para desarrollar su gestión, atender la misionalidad, mejorar el desempeño de sus funciones y la entrega de productos y servicios migratorios, de manera transparente, efectiva y sostenible, que contribuyen a consolidar procesos de aprendizaje, innovación y adaptación colectiva en contextos cambiantes.

Figura 1

Capacidades dinámicas en el contexto migratorio



Las capacidades institucionales se configuran como una función dinámica en la que se integra la innovación pública como un proceso de aprendizaje, adaptación y transformación organizacional en contextos migratorios cambiantes, que demandan alternativas de solución dirigidas a las ciudadanías (nacionales y extranjeras) y demás grupos de valor.

En cuanto al encuadre metodológico, se integran diferentes perspectivas para la medición de las capacidades dinámicas, reconociendo tanto la estructura como los procesos y su operatividad (interna-externa), articulando saberes técnicos y regionales con la experticia en materia de gestión migratoria.

La propuesta integra un *modelo de madurez*, así como un *enfoque iterativo* y de aprendizaje. El primero brinda una hoja de ruta que tiene por objeto evaluar el grado de desarrollo de procesos organizacionales, a través del uso de escalas progresivas con el fin de identificar fortalezas, brechas y rutas de mejora. El segundo despliega un enfoque que fortalece la cultura de la experimentación y hace énfasis en medir la capacidad como un proceso que implica el diagnóstico de problemas, retos, implementación de soluciones e identificación de aprendizajes.

En ese sentido, esta propuesta metodológica de medición de capacidades dinámicas integra, a través del *modelo de madurez*, una autoevaluación desde una perspectiva estratégica y operativa para conocer sus capacidades en lo funcional, estratégico u organizativo para identificar el grado de avance de la entidad junto con los procesos y resultados que se requieren para avanzar y elevar el nivel de madurez (Organización y así la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2023). De igual forma, se complementa con el enfoque iterativo que es un componente de la innovación pública, al generar espacios de experimentación, aprendizaje continuo y adaptación que fortalecen la cultura de la gestión del cambio y la cocreación de soluciones para rediseñar e implementar políticas públicas efectivas en entornos cambiantes.

Experiencias internacionales y nacionales

El análisis de las experiencias internacionales revisa el caso mexicano a partir del Índice de Capacidades Institucionales Municipales (ICIM), aplicado a 2.115 municipios de México, como herramienta para medir las capacidades territoriales desde una perspectiva integral del desarrollo local.

La experiencia resulta relevante como referente internacional para el ICAGEMI, ya que propone un modelo territorial multidimensional de medición basado en capacidades económicas, sociales y gubernamentales, que supera enfoques centrados exclusivamente en la capacidad operativa del Estado. El índice se fundamenta en los enfoques de desarrollo endógeno, teoría institucional y capacidades humanas, e incorpora variables asociadas al desempeño económico, la autonomía financiera, las capacidades gubernamentales, la educación, la salud y las condiciones sociales (Huerta Cuervo & Murillo Tovar, 2025).

Metodológicamente, el ICIM utiliza el análisis de componentes principales para identificar las variables con mayor incidencia en el desarrollo territorial, lo que permite clasificar los municipios según sus niveles de capacidad institucional. Los resultados evidencian profundas brechas territoriales y demuestran una correlación significativa entre mayores capacidades institucionales y mejores resultados en la cobertura de servicios públicos, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento del desarrollo local.

Como principal aporte, la experiencia mexicana destaca la importancia de diseñar instrumentos diferenciados para orientar las políticas públicas territoriales, reconociendo que las capacidades institucionales son el resultado de la interacción entre actores públicos, privados y sociales en contextos específicos. Asimismo, resalta la necesidad de fortalecer la gobernanza local, la profesionalización del talento humano y la articulación con diversos actores, como condiciones para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en modelos de gestión territorial más integrales.

La revisión de las experiencias nacionales parte del reconocimiento de los diferentes desarrollos de modelos y metodologías orientados a la identificación y el fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas, a través de dos elementos: el enfoque territorial y el modelo de madurez de procesos.

A partir de estos criterios, se identificaron dos experiencias en el país lideradas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP): la metodología para la identificación de tipologías de las entidades territoriales, orientada al reconocimiento de capacidades, y el Instrumento de Madurez de Capacidades.

El DNP estableció la *Metodología de Identificación de Tipologías de las Entidades Territoriales Orientada al Reconocimiento de Capacidades*² que

²Resoluciones 0005 de 2024 y 3910 de 2025 del DNP.

busca reconocer las particularidades de las entidades territoriales con el fin de generar información estratégica que sirva como insumo para el diseño de políticas públicas diferenciadas y la focalización de la asistencia técnica (Departamento Nacional de Planeación [DNP], Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial, 2025).

La metodología analiza 1.103 municipios y distritos y 32 departamentos, mediante un ejercicio de caracterización de los territorios conforme a sus capacidades propias, con el objetivo de identificar grupos de entidades territoriales (ET) relativamente homogéneos en términos de capacidades fiscales e institucionales, así como de su situación geográfica y nivel poblacional. La metodología se estructura a partir de dos variables: el Índice de Capacidades (IC), que incluye el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) y el Índice de Desempeño Institucional (IDI), y el Índice de Distancias y Densidades (IDD).

“

El proceso de caracterización contribuye a la
identificación de las fortalezas y las brechas de
capacidades.

”

Respecto a la estructuración de las tipologías territoriales, se compone de una tipología general y una especial; en esta última se incluyen: Bogotá, ciudades grandes y grandes centros de aglomeración, que se clasifican de acuerdo con el nivel de desarrollo y crecimiento económico. Adicionalmente, realizan un cálculo del ponderador del Índice de Capacidades, es decir, el valor numérico asignado a cada componente, con la finalidad de reconocer la heterogeneidad de los territorios y determinar su importancia relativa en el resultado final.

Este proceso de caracterización contribuye a la identificación de las fortalezas y las brechas de capacidades, a partir del reconocimiento de las condiciones diferenciadas de cada territorio bajo el enfoque de equidad, lo que permite orientar y enfocar las intervenciones de manera más eficiente, alineadas con las necesidades específicas de cada territorio (DNP, Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial, 2025). En ese sentido, la metodología plantea la importancia de reconocer la heterogeneidad de los territorios y sus diferentes necesidades y visiones, contextos y niveles de capacidad para avanzar en procesos de autonomía y equidad.

Los resultados de las tipologías de entidades territoriales (ET) 2025 evidencian cómo la caracterización contribuye a realizar una lectura integral de las ET reconociendo su diversidad y las capacidades reales de los territorios. Los estudios muestran que es necesario considerar las particularidades de cada ET en los procesos de toma de decisiones y de formulación o reformulación de las políticas públicas.

Por su parte, el *Instrumento de Madurez de Capacidades* (IMC) busca identificar el nivel de avance en la implementación de la infraestructura de datos en las entidades públicas. La madurez de la infraestructura de datos es una herramienta de apoyo que sirve para medir, evaluar y desarrollar las capacidades necesarias para la gestión y el aprovechamiento de los datos, a través de los sistemas, procesos y políticas utilizados en el marco de los componentes del Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], Dirección de Desarrollo Digital [DDD], 2024). El instrumento sirve principalmente como insumo de autodiagnóstico para establecer una línea de base que identifique el nivel de madurez en la implementación de la infraestructura de datos en el sector público. De igual forma, busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades necesarias para incrementar el uso y el aprovechamiento de los datos, así como generar insumos para orientar la política pública de infraestructura de datos del Estado.

Dicho instrumento plantea niveles de madurez que representan los diferentes estados en los que puede encontrarse una entidad pública al implementar su infraestructura de datos, los cuales son: 1. Nivel inicial, 2. Nivel exploratorio y emergente, 3. Nivel de puesta en marcha y 4. Nivel de apropiación y sostenibilidad. Estos niveles integran diferentes criterios relacionados con la cultura y la gobernanza de datos, que contribuyen a la apropiación y la sostenibilidad de la infraestructura de datos.

El IMC evalúa las capacidades tomando como base un marco de referencia que relaciona las capacidades que debe tener una entidad pública para implementar la infraestructura de datos, y establece dos tipologías de capacidades: 1. Misionales y estratégicas y 2. Catalizadoras. La primera se compone de los procesos de planificación e implementación de la infraestructura de datos y la segunda impulsa su adopción.

De esta forma, este instrumento es un modelo de referencia que sirve para identificar la metodología, la estructuración de capacidades y los niveles

para medir el grado de madurez aplicado al aprovechamiento de datos. Asimismo, los resultados permiten identificar cómo la cultura y la gobernanza de datos son elementos esenciales que demuestran la importancia de contar con una visión sistémica de la entidad, que oriente las capacidades misionales y estratégicas para la implementación y gestión efectiva de la infraestructura de datos.

Hacia un índice de capacidades para Migración Colombia

Las entidades públicas estructuran su planeación estratégica en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y despliegan su estrategia mediante instrumentos como el Plan Estratégico Sectorial (PES) y el Plan Estratégico Institucional (PEI), que constituyen ejes fundamentales para la generación de valor público. A través de estas herramientas se definen prioridades, metas y rutas de acción orientadas al cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Este despliegue estratégico se materializa en la gestión institucional cotidiana, orientada al mejoramiento continuo de la administración pública a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), principal instrumento de articulación entre los sistemas de gestión y de control interno, así como de armonización de la planeación, los procesos, el seguimiento y la evaluación institucional. Su implementación permite a las entidades contar con una visión integral de la gestión pública.

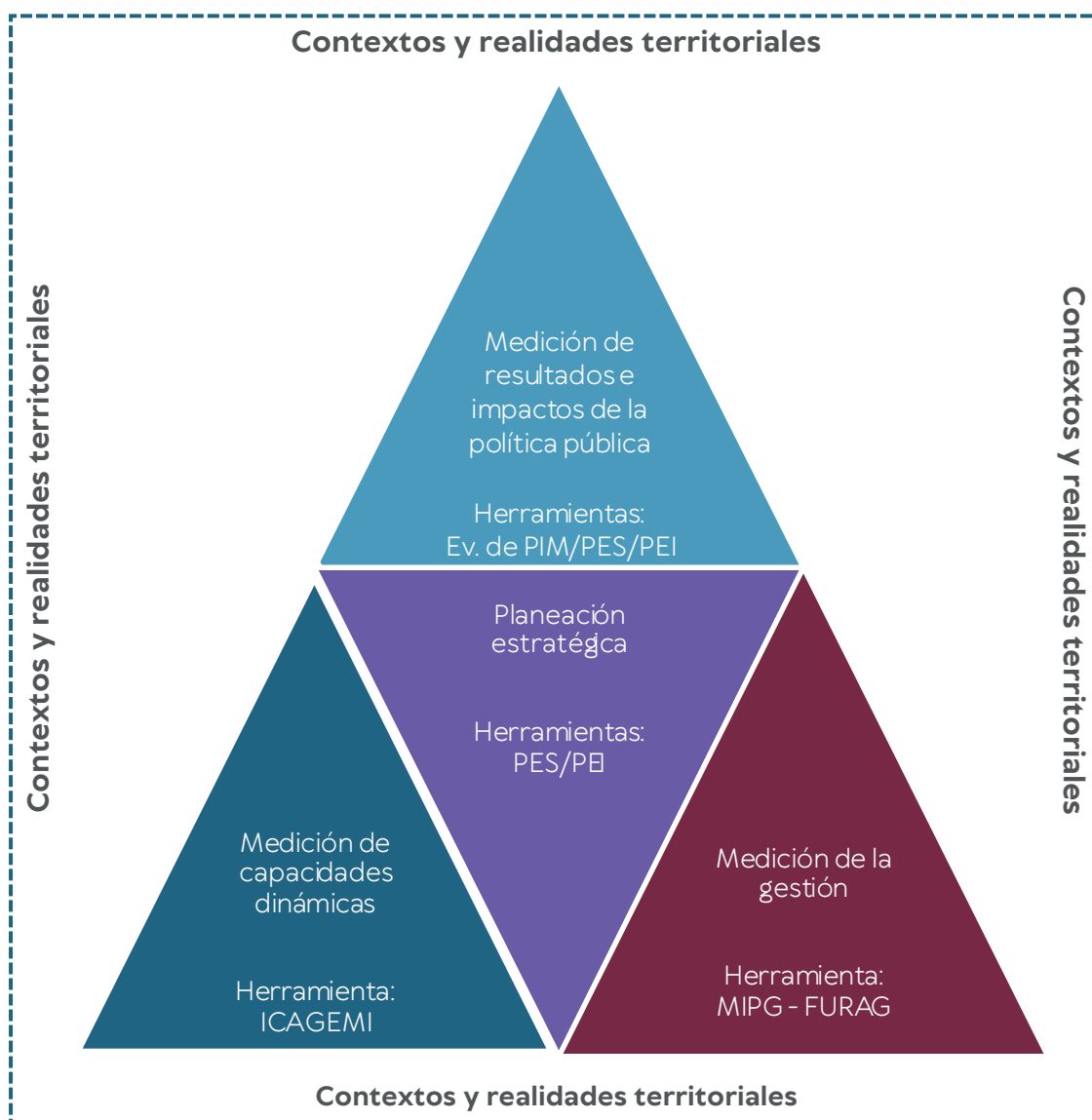
El MIPG dispone del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), una herramienta con la que se monitorean y evalúan los avances en la implementación de las políticas de gestión y de desempeño institucional, generando información para la mejora continua.

No obstante, las entidades requieren instrumentos específicos para medir las capacidades con las que cuentan para cumplir su misionalidad. En el caso de Migración Colombia, se propone el Índice de Capacidades Dinámicas para la Gestión Migratoria (ICAGEMI), orientado a identificar, medir, comparar y monitorear las habilidades y los recursos necesarios para desarrollar una gestión migratoria efectiva en los territorios, a través de sus direcciones regionales.

En síntesis, como se observa en la siguiente figura, resulta fundamental medir el valor público generado mediante la evaluación de los resultados e impactos derivados de la implementación de la política pública, así como de los planes estratégicos sectoriales e institucionales. Este enfoque integral, que articula planeación, gestión, capacidades y resultados-impactos, permite analizar el ciclo de generación de valor público, fortaleciendo la efectividad, la pertinencia y la capacidad de respuesta en la gestión migratoria.

Figura 2

Enfoque integral de medición para la generación de valor público



En este sentido, de acuerdo con el alcance definido para este capítulo, a continuación se desarrolla en detalle la propuesta de medición de las capacidades dinámicas de la UAEMC, a partir del modelo de capacidades dinámicas para la gestión migratoria, que se estructura en seis componentes interrelacionados que permiten abordar de manera integral la medición de las capacidades en contextos migratorios cada vez más complejos y cambiantes.

En primer lugar, el modelo incorpora un andamiaje conceptual que sustenta el enfoque de indicadores compuestos y de capacidades dinámicas. En segundo lugar, contempla el diseño del índice, que comprende la definición de dimensiones, la identificación de variables clave —seleccionadas con base en criterios de relevancia, robustez analítica, consistencia temporal y disponibilidad de información— y la construcción de los indicadores que permiten su medición.

“

El modelo incorpora un andamiaje conceptual que sustenta el enfoque de indicadores compuestos y de capacidades dinámicas.

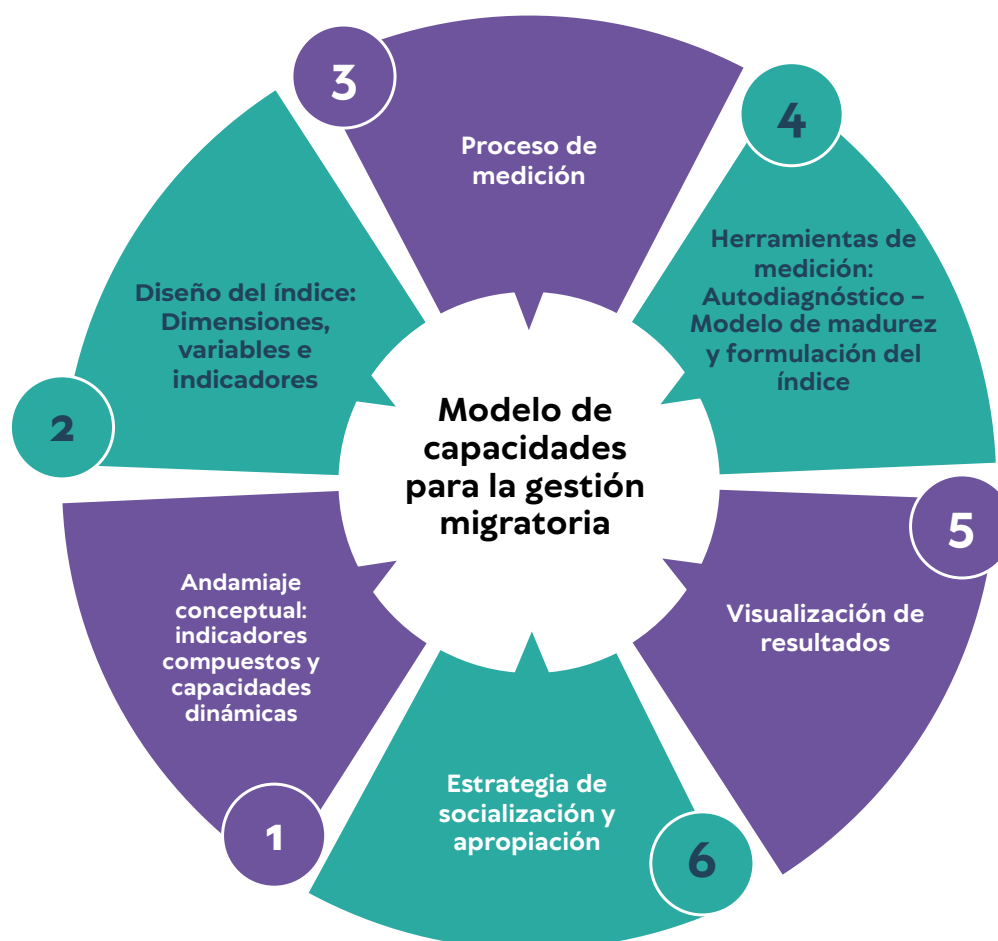
”

El tercer componente corresponde al proceso de medición y comprende la aplicación de métodos de imputación de datos faltantes, el análisis multivariante, la normalización de variables, la ponderación —bajo un esquema de pesos iguales asignados a las variables normalizadas—, la agregación de indicadores y los análisis de sensibilidad y de robustez.

El cuarto componente aborda las herramientas de medición, entre las que destacan el autodiagnóstico basado en el modelo de madurez y los instrumentos asociados a la construcción del índice. En quinto lugar, se incorpora la visualización de resultados mediante el desarrollo de un tablero de control que permita la publicación periódica y el análisis de los resultados del ICAGEMI. Finalmente, el sexto componente comprende la estrategia de socialización y apropiación, orientada a fortalecer el uso de los resultados por parte de los servidores públicos de Migración Colombia, con el fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas, promover la asignación eficiente y focalizada de recursos y asegurar la alineación de la gestión institucional con las dinámicas territoriales. En la siguiente figura se presentan los componentes del modelo de capacidades dinámicas para la gestión migratoria.

Figura 3

Modelo de capacidades dinámicas para la gestión migratoria



Andamiaje conceptual del ICAGEMI

El ICAGEMI se fundamenta en el desarrollo conceptual de las capacidades dinámicas mencionadas arriba y en la comprensión de los *indicadores compuestos* como sistemas analíticos integrados, conformados por dimensiones e indicadores individuales que de manera articulada permiten representar fenómenos complejos de forma sintética y comparable. En este contexto, Migración Colombia adopta los lineamientos metodológicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desarrollados conjuntamente con el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC) (2008), los cuales establecen ocho etapas secuenciales para la construcción de indicadores compuestos: a) construcción del marco

teórico; b) selección de variables; c) imputación de datos faltantes; d) análisis multivariante; e) normalización de variables; f) ponderación; g) agregación; y h) análisis de sensibilidad y robustez. Para el diseño del ICAGEMI, estas etapas se integran de manera coherente en los distintos componentes del modelo de capacidades dinámicas: el encuadre conceptual se desarrolló al inicio del capítulo; la selección de variables en el componente de diseño del índice; y las etapas restantes se desarrollaron en el proceso de medición.

De manera complementaria, el modelo incorpora las capacidades dinámicas desde un enfoque iterativo, que se operacionaliza principalmente en la dimensión de *co-creación del valor público*. Esta perspectiva permite analizar la capacidad de integrar procesos de aprendizaje, adaptación y transformación ante contextos complejos y cambiantes, como los que caracterizan la gestión migratoria en Colombia. Asimismo, reconoce la importancia de la co-creación de soluciones con actores diversos, la articulación de saberes técnicos y territoriales, y la gestión estratégica del cambio como elementos habilitadores del valor público, en línea con aproximaciones desarrolladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025).

En su conjunto, esta propuesta garantiza la rigurosidad técnica, la trazabilidad metodológica y la comparabilidad de los resultados del ICAGEMI, al tiempo que incorpora enfoques contemporáneos orientados a fortalecer la capacidad adaptativa del Estado frente a los desafíos de la gestión migratoria.

Diseño del índice

El diseño define las siete dimensiones y variables que conforman el ICAGEMI. La primera corresponde al marco estratégico, orientado a responder la pregunta sobre el *qué* de la gestión migratoria. Su análisis se concentra en tres variables esenciales: a) las instancias de decisión con las que cuentan las direcciones regionales para asuntos de control migratorio, verificación migratoria y gestión de extranjería; b) los indicadores utilizados para el seguimiento y monitoreo de la gestión misional; y c) la capacidad de toma de decisiones basada en evidencia derivada de los resultados de los indicadores. Esta dimensión permite valorar las capacidades desde el nivel de direccionamiento estratégico para la gestión migratoria en los territorios; el modelo geográfico de Migración Colombia cuenta con trece direcciones regionales como se ilustra a continuación:

Figura 4

Modelo geográfico de Migración Colombia



PCM: Puesto de Control Migratorio
CFSM: Centro Facilitador de Servicios Migratorios

Definido el marco estratégico, la segunda dimensión responde a la pregunta de *con quién*, mediante el análisis del talento humano. En este componente se examinan las competencias del personal (conocimientos y experiencia), la cultura organizacional (incluidas capacidades de autogestión, trabajo colaborativo y relacionamiento institucional), así como la suficiencia del personal disponible en las regiones para atender los desafíos operativos de la misión institucional.

La tercera dimensión aborda el *para quién*, reconociendo que el bienestar general constituye un principio esencial de la función administrativa. Desde esta perspectiva, el índice incorpora una dimensión centrada en las ciudadanías, orientada a identificar y medir las capacidades institucionales encaminadas a la generación de valor para las partes interesadas. Para ello, se analizan variables relacionadas con la oferta de trámites y servicios migratorios, los canales y la calidad de la atención, así como los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planeación, gestión y evaluación institucional.

La cuarta dimensión se enfoca en el modelo operacional, que responde al *cómo*, y evalúa la capacidad institucional para contar con procesos estandarizados, mecanismos de medición de la operación y ciclos de mejora continua que sustenten un modelo operacional eficiente y efectivo. Esta dimensión resulta fundamental para asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos en un entorno caracterizado por dinámicas migratorias cambiantes y exigencias institucionales crecientes.

La quinta dimensión examina la pregunta de *con qué*, respecto de los recursos institucionales, entendidos como los habilitadores necesarios para la operación misional. En este ámbito se valoran las condiciones de infraestructura física, la disponibilidad y la ejecución de recursos financieros, y las capacidades en tecnologías de la información; elementos determinantes para la continuidad, la eficiencia y la modernización de los servicios migratorios.

La sexta dimensión incorpora el contexto territorial mediante el análisis de lo regional, que aborda el *en dónde*. Esta dimensión está compuesta por variables como la jurisdicción, que incluye la ubicación y cobertura de las direcciones regionales y sus puntos de atención, las características demográficas del territorio y los flujos-presiones migratorias presentes, entre otros. Esta dimensión permite reconocer asimetrías territoriales y ajustar la gestión institucional a realidades diferenciadas.

Finalmente, la séptima dimensión es de carácter transversal y aborda la cocreación del valor público respondiendo al *para qué*. Su propósito es valorar la capacidad de la entidad para gestionar el conocimiento, promover ejercicios de innovación pública y de construcción colectiva de soluciones, así como liderar procesos de transformación institucional. Esta dimensión resulta fundamental para fortalecer la adaptabilidad institucional y consolidar una gestión migratoria orientada a resultados y a la generación sostenible de valor público. Las dimensiones y variables que estructuran el ICAGEMI se presentan en la siguiente figura.

Figura 5

Dimensiones del ICAGEMI



Proceso de medición

El proceso de medición del ICAGEMI incorpora: a) la imputación de datos faltantes; b) el análisis multivariante para verificar la coherencia conceptual y estadística de la estructura de los indicadores simples que hacen parte del índice; c) la normalización de las variables, necesaria para hacer comparables indicadores medidos en diferentes escalas; d) la ponderación, basada en un esquema de pesos iguales asignados a las variables normalizadas; e) la agregación, mediante la cual se integran los indicadores en una métrica; y f) los análisis de sensibilidad y robustez, orientados a evaluar la estabilidad del índice frente a fuentes de incertidumbre y variaciones metodológicas. No obstante, el desarrollo detallado de estos procedimientos metodológicos no se aborda en el presente capítulo, por exceder su alcance.

“

El proceso de medición del ICAGEMI incorpora la imputación, normalización, ponderación, agregación y análisis de sensibilidad y robustez.

”

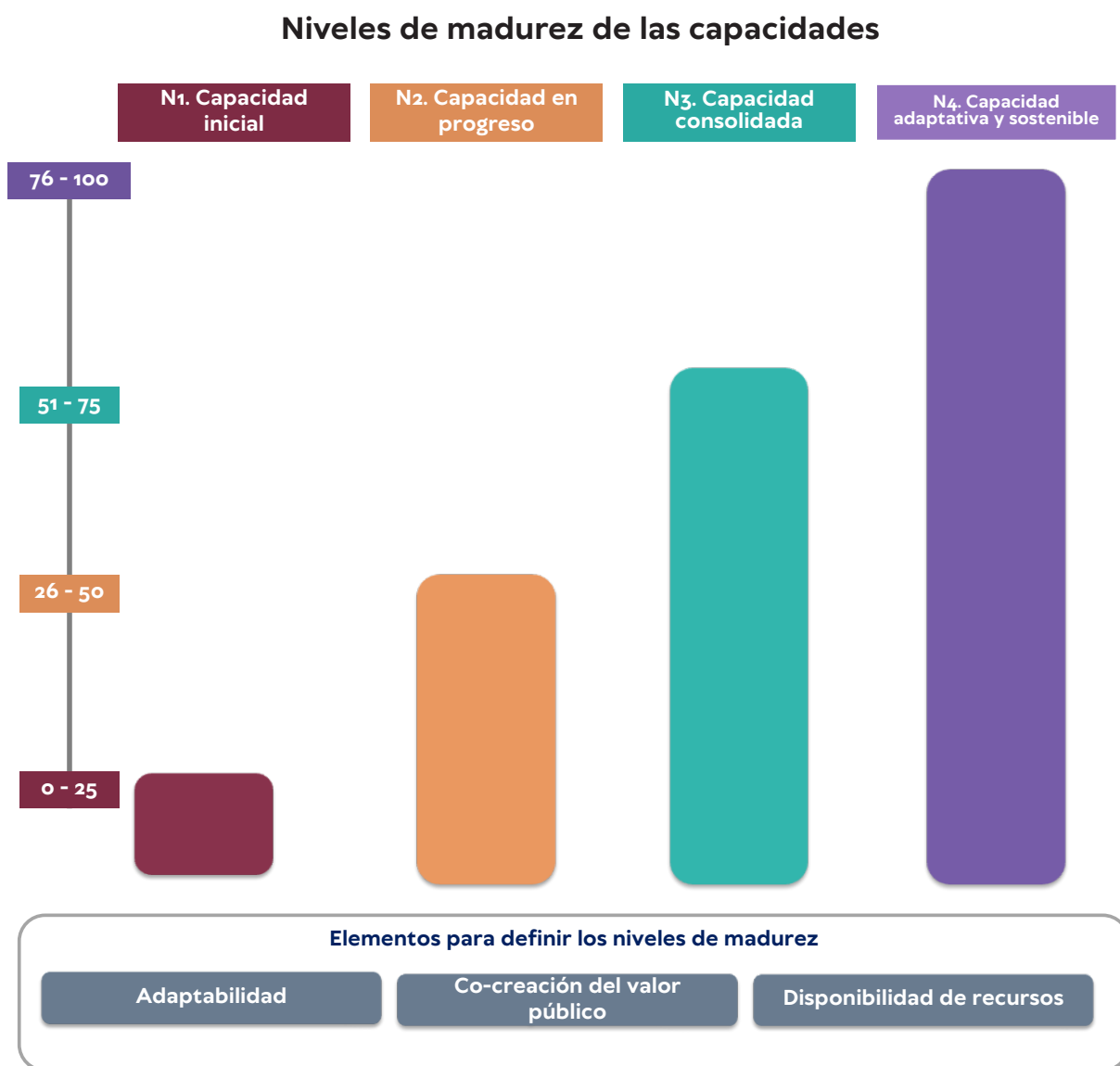
Herramientas de medición

La medición de las capacidades dinámicas en gestión migratoria se fundamenta en un enfoque mixto que integra una herramienta de *autodiagnóstico* basada en modelos de madurez con información objetiva proveniente del índice de capacidades ponderado. El autodiagnóstico permite determinar el nivel de desarrollo de las capacidades en ámbitos funcionales, estratégicos y organizacionales, facilitando la identificación de brechas y la definición de rutas de fortalecimiento progresivo. Asimismo, la estructuración en niveles de madurez proporciona un marco de referencia para orientar el mejoramiento continuo y la toma de decisiones sustentadas en evidencia.

El modelo de madurez que sustenta el autodiagnóstico del ICAGEMI se articula en torno a tres elementos transversales: la adaptabilidad (capacidad de respuesta), la cocreación del valor público y la disponibilidad de recursos. Estos elementos constituyen la base para la identificación de cada uno de los cuatro niveles de madurez definidos como se muestra en la siguiente figura.

Figura 6

Modelo de madurez del ICAGEMI



Los elementos transversales para definir los niveles de madurez orientan la caracterización y la medición progresiva de las capacidades dinámicas en el ámbito de la gestión migratoria, al establecer criterios diferenciados para evaluar su desarrollo en las distintas regiones. A continuación, se presenta la definición de cada uno de estos elementos:

Tabla 1

Elementos transversales para definir los niveles de madurez

Elemento transversal	Definición
Adaptabilidad (capacidad de respuesta)	Es la capacidad institucional para anticipar, responder y ajustarse de manera oportuna, flexible y estratégica a las variaciones en los flujos migratorios y a las dinámicas territoriales. Implica pasar de respuestas reactivas a esquemas anticipatorios y resilientes, sustentados en el uso de la información, la articulación interinstitucional y la toma de decisiones basada en evidencia, con el fin de garantizar la continuidad, la pertinencia y la efectividad en la gestión migratoria.
Co-creación del valor público	Es el proceso sistemático mediante el cual la entidad, en articulación con actores institucionales, comunidades y otros grupos de interés, diseña, implementa y evalúa soluciones a problemáticas complejas de la gestión migratoria. Se fundamenta en el diálogo e integración de saberes técnicos, territoriales, locales y ancestrales, promoviendo la participación incidente y la corresponsabilidad. Su propósito es generar soluciones innovadoras, pertinentes, legítimas y sostenibles.
Disponibilidad de recursos	Es la capacidad de la entidad para asegurar, gestionar y movilizar de manera suficiente, oportuna y eficiente los recursos financieros, tecnológicos, de información y de infraestructura física requeridos para el cumplimiento de su misión. Incluye no solo la existencia de estos recursos, sino también su adecuada planificación, asignación, ejecución y sostenibilidad, en concordancia con las necesidades de las direcciones regionales y las demandas de las ciudadanías.

En correspondencia con estos elementos transversales, se proponen cuatro niveles de madurez: 1) capacidad inicial, 2) capacidad en progreso, 3) capacidad consolidada y 4) capacidad adaptativa y sostenible. Cada nivel

representa un grado diferenciado de desarrollo, determinado por la capacidad de respuesta institucional, la articulación para la generación de valor público y la gestión de los recursos disponibles. La descripción detallada de estos niveles de madurez se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 2

Niveles de madurez del ICAGEMI

Nivel de madurez	Rango	Desarrollo de los elementos transversales
Nivel 1. Capacidad inicial	0 - 25	Adaptabilidad (capacidad de respuesta): Capacidad de respuesta inexistente o altamente reactiva frente a los retos derivados de los flujos migratorios y las dinámicas territoriales.
		Cocreación del valor público: Ausencia o avance incipiente de mecanismos de articulación y cocreación para la construcción de soluciones ante problemáticas complejas de la gestión migratoria.
		Disponibilidad de recursos: Insuficiencia crítica de recursos financieros, tecnológicos, de información e infraestructura física, lo que limita el cumplimiento de la misión institucional.
Nivel 2. Capacidad en progreso	26 - 50	Adaptabilidad (capacidad de respuesta): Capacidad de respuesta con acciones parciales y de corto plazo frente a los desafíos asociados a los flujos migratorios.
		Co-creación del valor público: Esquemas limitados de articulación interinstitucional y participación de actores relevantes para la generación conjunta de alternativas de solución.
		Disponibilidad de recursos: Acceso restringido a recursos financieros, tecnológicos, de información e infraestructura física, con brechas que afectan la oportunidad y la calidad de la gestión migratoria.
Nivel 3. Capacidad consolidada	51 - 75	Adaptabilidad (capacidad de respuesta): Capacidad de respuesta suficiente, estructurada y estratégica frente a los retos actuales de la gestión migratoria, con niveles superiores de anticipación y articulación.
		Co-creación del valor público: Desarrollo de ejercicios de co-creación que integran saberes técnicos, territoriales, ancestrales y experiencia institucional para atender problemáticas complejas y mejorar la prestación de los servicios migratorios.

Nivel de madurez	Rango	Desarrollo de los elementos transversales
Nivel 3. Capacidad consolidada	51 - 75	Disponibilidad de recursos: Gestión integral y oportuna de los recursos financieros, tecnológicos, de información y de infraestructura física, alineada con las necesidades operativas de las direcciones regionales.
Nivel 4. Capacidad adaptativa y sostenible	76 - 100	Adaptabilidad (capacidad de respuesta): Capacidad de respuesta dinámica, anticipatoria y prospectiva, acompañada de estrategias de sostenibilidad a mediano y largo plazo frente a escenarios migratorios cambiantes.
		Co-creación del valor público: Co-creación institucionalizada como práctica permanente, que incorpora de manera sistemática saberes técnicos, locales, comunitarios, ancestrales y especializados para la generación de valor público.
		Disponibilidad de recursos: Administración eficiente, innovadora y sostenible de los recursos financieros, tecnológicos, de información y de infraestructura física, orientada a las necesidades de las direcciones regionales y de las ciudadanías.

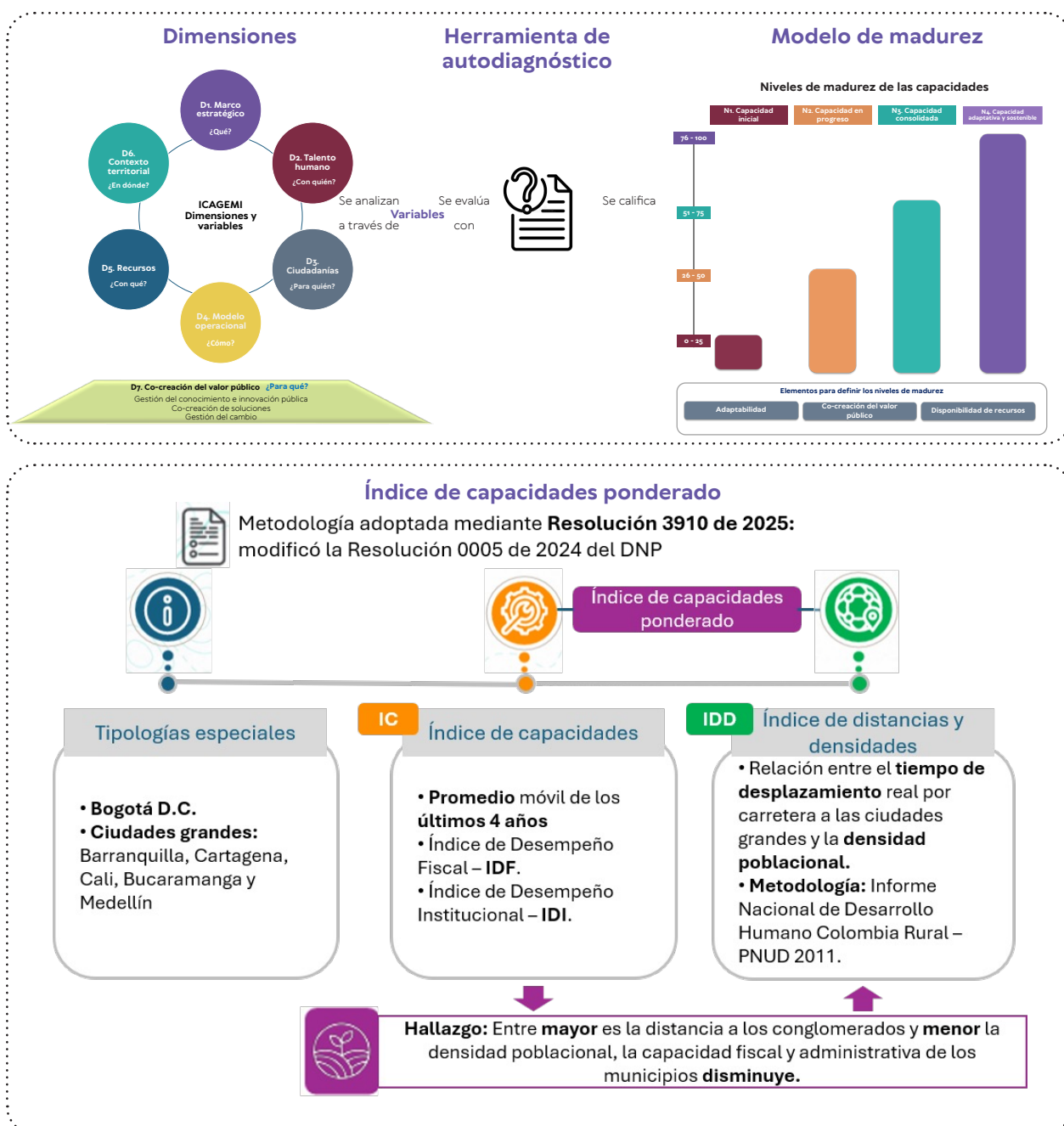
De manera complementaria, el ICAGEMI incorpora el Índice de Capacidades Ponderado (ICP), medido por el Departamento Nacional de Planeación, el cual se fundamenta en el análisis de las capacidades fiscales y administrativas de los entes territoriales, a partir de la integración de dos indicadores: el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), calculado anualmente por la Subdirección de Fortalecimiento Fiscal Territorial del DNP, y el Índice de Desempeño Institucional (IDI), medido anualmente por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

El ICP se expresa en una escala de 0 a 100, en la que los valores más altos reflejan mayores capacidades fiscales y administrativas, así como una mayor cercanía y densidad poblacional de los municipios o departamentos. En el marco del ICAGEMI, el ICP opera como un *índice ancla* que fortalece la comparabilidad, la consistencia y la contextualización territorial de los resultados.

La incorporación de este índice permite articular el ICAGEMI con instrumentos nacionales vigentes de análisis territorial, facilitando una mejor comprensión de las capacidades estructurales de los territorios y contribuyendo a la identificación de necesidades, brechas y prioridades para la gestión migratoria.

Figura 7

Componentes del ICAGEMI



El ICAGEMI se expresa en una escala de 0 a 100, donde los valores más altos representan una mayor capacidad institucional para la gestión migratoria. Estos resultados reflejan la disponibilidad de habilidades, recursos y condiciones organizacionales de Migración Colombia para responder de manera efectiva a las dinámicas migratorias y a las particularidades de los territorios donde tiene presencia institucional. En este sentido, puntajes más elevados suelen asociarse con direcciones regionales ubicadas en territorios con mayor densidad poblacional y cercanía a conglomerados urbanos, condiciones que favorecen una mayor disponibilidad de capacidades institucionales.

Como siguiente fase metodológica, se propone avanzar en la validación y la medición del modelo mediante la implementación de un ejercicio piloto en las direcciones regionales seleccionadas. Este proceso permitirá evaluar la pertinencia y aplicabilidad de las herramientas diseñadas, identificar oportunidades de mejora y realizar los ajustes técnicos necesarios para fortalecer la robustez metodológica del índice, previo a su implementación y consolidación definitiva.

Finalmente, la visualización de resultados contempla el diseño de un tablero de control que facilite la publicación periódica y la consulta de los datos por parte de los servidores(as) públicos(as) de Migración Colombia. En atención a la relevancia estratégica de la información generada por el ICAGEMI, se prevé la formulación de una estrategia de socialización y apropiación orientada a fortalecer su comprensión, interpretación y uso efectivo por parte de los tomadores de decisiones, con el fin de potenciar su incidencia en la gestión migratoria en el territorio.

En resumen, el modelo de capacidades dinámicas para la gestión migratoria se fundamenta en un enfoque integral orientado a la generación de valor público y se estructura en seis componentes interrelacionados. Para efectos del presente capítulo, se desarrollaron en detalle tres de ellos: a) andamiaje conceptual, con énfasis en los conceptos de indicadores compuestos y capacidades dinámicas; b) diseño del índice, en el que se definen las dimensiones y variables que lo conforman; y c) las herramientas de medición, donde se incorpora un instrumento de autodiagnóstico basado en un modelo de madurez, articulado con el Índice de Capacidades Ponderado (ICP) adoptado por el DNP, lo que permite reconocer y analizar las diferentes realidades y niveles de capacidad de los territorios.

Reflexiones finales

La propuesta del ICAGEMI desde lo teórico-conceptual presenta un abordaje integral en la comprensión de las capacidades institucionales y avanza en su definición hacia capacidades dinámicas en torno a las habilidades y recursos de la entidad para aprender, anticiparse y adaptarse frente a las diferentes realidades migratorias.

El ICAGEMI, como instrumento, puede constituirse como un catalizador inicial para el cambio cultural, contribuyendo desde una mirada integral con enfoque territorial-regional al desarrollo de un diagnóstico inicial que identifica las habilidades, fortalezas, necesidades, brechas y las condiciones institucionales internas-externas que se reconocen como capacidades deseables para operativizar la entidad. La innovación pública constituye un pilar fundamental de las capacidades dinámicas, que debe abordarse como un proceso estructural, adaptativo, sistémico y de aprendizaje organizacional, así como un componente permanente de la gestión migratoria tanto en lo operativo como en lo estratégico. Esto, en aras de fortalecer sus capacidades, aprovechar sus potencialidades y orientar la toma de decisiones basada en evidencia para realizar los respectivos ajustes institucionales.

Asimismo, el ICAGEMI plantea el reto de incorporar la mirada sistémica en el proceso de medición para impulsar el cambio y el reconocimiento de capacidades habilitantes iniciales, de modo que la entidad actúe con flexibilidad y visión estratégica, contribuyendo a la priorización, focalización e implementación de soluciones en las direcciones regionales que optimicen los recursos, generen espacios de cocreación del valor público y aumenten la efectividad de la gestión migratoria.

Adicionalmente, se recomienda considerar, para ejercicios posteriores, incluir en el ICAGEMI la dimensión política para profundizar en la medición de la capacidad de gobernanza migratoria, en términos de construcción y coordinación de redes estratégicas y sinergias con múltiples actores externos en los diferentes niveles territoriales, en torno a la Política Integral Migratoria, o definir si es

más pertinente la construcción de un índice independiente.

De igual forma, es pertinente analizar la incorporación de la dimensión prospectiva como una capacidad de anticipación necesaria, que debe integrar el análisis de las capacidades dinámicas regionales para la proyección de escenarios de futuro de las dinámicas migratorias. Su incorporación puede impulsar la toma de decisiones estratégicas del presente, con repercusión en el futuro, en torno a la anticipación y la adaptación ante las dinámicas migratorias que hacen necesaria la transformación de la entidad. En este proceso, se requiere sumar tanto el componente técnico como el cultural y político, para promover una cultura de la gestión del cambio y una hoja de ruta a largo plazo que debe estar alineada con la planeación estratégica y la gestión operativa migratoria para avanzar hacia una transformación cultural profunda.

Referencias

- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (2.^a ed.). Policy Press.
- Casado Maestre, V., Huete García, M. A., Merinero Rodríguez, R., & González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 124-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi20.10487>
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Digital. (2024). *Instrumento de Madurez de Capacidades (IMC) para implementar infraestructura de datos en las entidades públicas* (Versión 1.0). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Instrumento_de_Madurez_de_Capacidades_V1.pdf
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial. (2025). *Metodología de identificación de tipologías de las entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades (Actualización)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/CIFFIT_DocumentosPublicacion/3_Anexo_Resolucion_3910_de_2025.pdf
- García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 27, 236-259. <https://doi.org/10.20318/economia.2024.9009>
- Huerta Cuervo, R., & Murillo Tovar, L. P. (2025). Capacidades institucionales municipales, un índice para comprender el desarrollo local. *Análisis Económico*, 40(104), 107-125. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/ae/2025v4on104/Huerta>
- Mazzucato, M. (2022). *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo* (R. González Ferriz & M. Valdivieso Rodríguez, Trads.). Taurus. (Obra original publicada en 2021)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Modelo de madurez de análisis de datos*. <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/modelo-de-madurez-de-analisis-de-datos.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Comisión Europea, Joint Research Centre. (2008). *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide [Manual para la*

construcción de indicadores compuestos: Metodología y guía del usuario]. <https://doi.org/10.1787/9789264043466-en>

Oszlak, O. (2013, mayo). *La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes* [Ponencia]. IX Conferencia de la INPAE: “Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público”, Santiago, Chile. <http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20post-ngp%20en%20am%C3%A9rica%20latina%20balances%20y%20desafios%20pendientes.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Medición de la capacidad*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/o15_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065>

Roth, A. N. (2023). Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. En P. Sanabria Pulido & S. Leyva (Eds.), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana* (pp. 31-67). Ediciones Uniandes; Editorial EAFIT; Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/317/379/1490>

Salazar-Xirinachs, J. M., & Boeninger Sempere, A. (2025). *Capacidades institucionales técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) para la gestión de las transformaciones: Fundamentos para un nuevo paradigma* (LC/TS.2025/56). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82511-capacidades-institucionales-tecnicas-operativas-politicas-prospectivas-topp-la>

Tabarquino Muñoz, R. A., & Delgado Moreno, W. (2025). La capacidad institucional: Condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza en Colombia. *Encrucijada Americana*, 17(2), 128-146. <https://doi.org/10.53689/ea.v17i2.299>

Zurbruggen, C. (2020). Hacia un nuevo paradigma de la innovación pública: Transformación resiliente. En D. Méndez & A. Roth (Eds.), *Innovación pública: Experiencias y retos en Colombia* (pp. 27-55). Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNI

Gobernanza migratoria en Colombia: alcances normativos e intersectoriales de la Política Integral Migratoria

Viviana Pinzón Cárdenas

Oficina Asesora de Planeación - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia



CAPÍTULO

3

Resumen

Este capítulo analiza la evolución reciente de la gobernanza migratoria en Colombia en el marco de la Política Integral Migratoria (PIM), destacando la articulación entre el diseño normativo, la capacidad institucional y la coordinación intersectorial como pilares de la acción estatal. En primer lugar, examina la relación entre normatividad y acción institucional, evidenciando cómo el marco regulatorio orienta la gestión migratoria y configura prácticas en control, seguridad y atención. En seguida, aborda la capacidad de la arquitectura institucional de gobernanza, particularmente a través del Sistema Nacional de Migraciones y del alcance de los mecanismos de regularización. En tercer lugar, se analiza la coordinación intersectorial en donde persisten desafíos asociados a la implementación efectiva, la alineación institucional, la sostenibilidad de las capacidades estatales, y la necesidad de continuar avanzando hacia esquemas de gestión más integrales, articulados y adaptativos. Finalmente, se explora el posicionamiento regional de Colombia y los desafíos persistentes en implementación y sostenibilidad de la PIM.

Palabras clave: gobernanza migratoria, política integral migratoria, movilidad humana, gobernanza multinivel, capacidad estatal, regularización migratoria, coordinación intersectorial, sostenibilidad institucional.



Introducción

La última década consolidó a América Latina como uno de los principales escenarios de transformación de la movilidad humana a nivel global. El incremento de los flujos migratorios intrarregionales, la migración venezolana y el crecimiento del tránsito irregular reconfiguraron las relaciones entre Estado, territorio, soberanía y derechos humanos, convirtiendo la migración en un desafío multidimensional de gobernanza pública y capacidad institucional. En este escenario Colombia ha sido particularmente central en la configuración de un modelo de gobernanza migratoria orientado hacia la solidaridad con la población migrante, lo que supone desafíos institucionales en términos normativos, de articulación intersectorial y de capacidades institucionales en el marco de la PIM.

De Haas et al. (2020) plantean que la migración debe comprenderse como parte de procesos más amplios de transformación social asociados a la globalización, las desigualdades estructurales y las dinámicas transnacionales. Bajo esta perspectiva, la movilidad humana constituye una característica estructural de las sociedades contemporáneas, cuyos efectos impactan simultáneamente las capacidades estatales, los modelos de desarrollo y las formas de articulación territorial e intersectorial; lo que conlleva implicaciones políticas, sociales y económicas.



En América Latina, este escenario generó tensiones relacionadas con la gobernanza migratoria, la sostenibilidad institucional y la garantía efectiva de derechos humanos. Como advierte Betts (2011), la gobernanza migratoria contemporánea se caracteriza por estructuras crecientemente multinivel en las que interactúan simultáneamente actores nacionales, territoriales e internacionales. En consecuencia, la capacidad estatal para responder a dinámicas migratorias complejas depende no solo de marcos normativos robustos, sino también de capacidades sostenibles de articulación institucional y coordinación territorial.

En este contexto, Colombia representa uno de los casos más significativos de esta transformación regional. Históricamente caracterizado como país de emigración, transitó progresivamente hacia una configuración migratoria más compleja, consolidándose simultáneamente como territorio de origen, tránsito, destino, retorno y movilidad mixta (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia [UAEMC], 2025). La magnitud de la migración venezolana y la diversificación de los perfiles migratorios evidenciaron rápidamente las limitaciones de los modelos tradicionales de gestión migratoria centrados exclusivamente en control, verificación y extranjería.

Frente a este escenario, el Estado colombiano avanzó en la consolidación de un nuevo marco normativo e institucional orientado a fortalecer la gobernanza migratoria desde enfoques diferenciales, intersectoriales y basados en derechos humanos. En este contexto, la expedición del Decreto 216 de 2021 (Presidencia de la República de Colombia, 2021) —Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV)—, la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021) —Política Integral Migratoria (PIM)—, el Documento CONPES 4100 de 2022 (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2022) y el Decreto 1209 de 2024 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2024) —PEP Tutor— constituyeron hitos relevantes dentro de la evolución reciente de la política migratoria colombiana, al ampliar sustancialmente el alcance de la gestión estatal sobre la movilidad humana, privilegiando los procesos de regularización e integración socioeconómica.

En particular, la Política Integral Migratoria avanzó en un modelo más amplio de gobernanza migratoria, incorporando dimensiones asociadas a regularización, integración socioeconómica, articulación interinstitucional, coordinación nación-territorio y protección de derechos. No obstante, esta expansión normativa también evidenció tensiones relacionadas con la

sostenibilidad operativa, la capacidad institucional y la articulación territorial. Adicionalmente, durante varios años, parte importante de las capacidades técnicas, operativas y presupuestales requeridas para responder a los flujos migratorios fueron complementadas mediante cooperación internacional, especialmente en el contexto de la migración venezolana. Sin embargo, este esquema comenzó a presentar tensiones a partir de finales de enero de 2025, debido a cambios en las prioridades de política migratoria y la cooperación internacional de los Estados Unidos, así como a la reducción y congelamiento temporal de recursos destinados a programas de asistencia y desarrollo en la región (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia], 2025).

En esta perspectiva, el presente capítulo analiza la evolución reciente de la gobernanza migratoria en Colombia en el marco de la Política Integral Migratoria, haciendo énfasis en la relación entre diseño normativo, arquitectura institucional y capacidad estatal. A partir de una lectura crítica de los principales instrumentos normativos y mecanismos de coordinación institucional, el análisis examina los avances y desafíos asociados a la implementación de la PIM, resaltando la necesidad de fortalecer modelos de gobernanza migratoria más integrales, coordinados y adaptativos.

Aproximación conceptual y metodológica al estudio de la gobernanza migratoria

La literatura sobre migración en América Latina se ha concentrado principalmente en el análisis de los flujos migratorios, los procesos de regularización y los enfoques de derechos humanos e integración socioeconómica de la población migrante (Betts, 2011; De Haas et al., 2020; McAuliffe & Ceriani Cernadas, 2026). En el caso colombiano, la migración venezolana ha impulsado el desarrollo de estudios e instrumentos de política orientados a las respuestas humanitarias, la regularización y la integración de la población migrante, como lo evidencian el Documento CONPES 4100 de 2022 y su *evaluación institucional* (Departamento Nacional de Planeación, 2025). En contraste, el análisis de la gobernanza migratoria desde la perspectiva de las capacidades institucionales del Estado, la coordinación interinstitucional y las tensiones entre el diseño normativo y su implementación efectiva constituye un campo que continúa requiriendo mayor desarrollo, particularmente en

el contexto colombiano (Geddes, 2021; Organización Internacional para las Migraciones, 2024).

En este contexto, el capítulo aporta a la discusión técnica y académica sobre gobernanza migratoria mediante un análisis de la evolución reciente de la Política Integral Migratoria (PIM) en Colombia, destacando la relación entre diseño normativo, capacidad institucional, coordinación intersectorial y la articulación territorial como pilares de la acción estatal. El argumento central sostiene que la consolidación de modelos contemporáneos de gobernanza migratoria depende no solo de marcos normativos robustos, sino también de capacidades sostenibles de articulación institucional, coordinación multinivel y respuesta operativa frente a escenarios de movilidad humana complejos y en constante diversificación.

“

**La gobernanza migratoria se fortalece con la
coordinación multinivel y la articulación territorial.**

”

El encuadre conceptual del análisis que se propone retoma el concepto de gobernanza migratoria entendido como un constructo relacional. El análisis se desarrolla mediante la revisión documental de fuentes normativas, institucionales y técnicas, complementada con análisis crítico de instrumentos de política pública y documentos de evaluación institucional relacionados con gobernanza migratoria y capacidad estatal.

Metodológicamente, el capítulo se desarrolla desde un enfoque cualitativo de carácter analítico-documental, sustentado en la revisión de fuentes normativas, estratégicas e institucionales relacionadas con la gestión migratoria en Colombia (fuente metodológica). Entre las principales fuentes analizadas se encuentran la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021), el Documento CONPES 4100 de 2022 y su respectiva evaluación, el Segundo Perfil 2024 de Indicadores de Gobernanza de la Migración para Colombia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2024), documentos técnicos de Migración Colombia y estudios recientes sobre sostenibilidad institucional y la cooperación internacional en materia migratoria.

Evolución de la gobernanza migratoria en Colombia: entre el desarrollo normativo y las capacidades institucionales

La gobernanza migratoria en Colombia ha experimentado una transformación sustantiva durante la última década, particularmente en el contexto del incremento de los flujos migratorios regionales y de la consolidación del país como territorio de origen, tránsito, destino y retorno de población migrante. Este proceso no puede entenderse únicamente como una respuesta coyuntural frente a la migración venezolana, sino como parte de una reconfiguración más amplia del papel del Estado ante la diversificación e intensificación de la movilidad humana contemporánea. En línea con los planteamientos de De Haas et al. (2020), la migración constituye un fenómeno estructural asociado a dinámicas de globalización, desigualdad y transformación social, cuyos efectos impactan simultáneamente las capacidades estatales, los modelos de desarrollo y las formas de articulación territorial e intersectorial.

Desde esta perspectiva, Colombia transitó progresivamente de enfoques centrados en control migratorio, extranjería y seguridad fronteriza a esquemas más amplios de gobernanza migratoria, en los cuales la regularización, la integración socioeconómica, la articulación interinstitucional y la cooperación internacional han ocupado un lugar central en el marco de la acción estatal. Este tránsito dialoga con los planteamientos de Betts (2011), quien sostiene que la gobernanza migratoria contemporánea se caracteriza por la interacción de múltiples actores, niveles de gobierno e instrumentos normativos orientados a responder a dinámicas de movilidad humana crecientemente complejas y transnacionales.

En el caso colombiano, esta transformación se intensificó especialmente con el incremento sostenido de la migración venezolana desde 2015 y la diversificación de los perfiles migratorios presentes en el territorio nacional. Este fenómeno se hizo particularmente visible en el tránsito irregular de personas migrantes de múltiples nacionalidades por la región de El Darién y otros pasos fronterizos, así como en el surgimiento de flujos inversos registrados en los últimos años. Estas dinámicas evidenciaron rápidamente las limitaciones de los modelos tradicionales de administración migratoria basados exclusivamente en control y regulación de extranjería, generando la necesidad de construir instrumentos de política pública con enfoques más integrales y sostenibles,

teniendo en cuenta la complejidad (atención inmediata y humanitaria) de estos flujos y dinámicas migratorias.

Uno de los principales hitos de este proceso fue la expedición del Decreto 216 de 2021 (Presidencia de la República de Colombia, 2021), mediante el cual se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Este mecanismo creó un régimen de protección temporal dirigido a población venezolana en Colombia y articuló el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) con el Permiso por Protección Temporal (PPT), permitiendo avanzar en procesos de identificación, regularización y acceso progresivo a servicios institucionales. Su implementación posicionó la regularización migratoria como una herramienta de gobernanza y no únicamente como un mecanismo administrativo de control migratorio, al reconocer que la documentación constituye un elemento fundamental para promover la integración socioeconómica de la población migrante, garantizar el acceso efectivo a derechos y fortalecer la capacidad institucional para planificar y gestionar los procesos migratorios. El alcance de esta estrategia se refleja en la expedición de más de 2,3 millones de Permisos por Protección Temporal (PPT), mientras cerca de 500 mil personas migrantes aún se encuentran en condición de irregularidad, lo que evidencia tanto la magnitud del esfuerzo institucional como los desafíos pendientes para avanzar hacia una integración plena y sostenible.

Ante este escenario, el Estado colombiano continuó ampliando mecanismos orientados a fortalecer vías regulares de permanencia y protección como un elemento clave para la construcción de gobernanza migratoria. En este contexto, el Decreto 1209 de 2024 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2024) creó el Permiso Especial de Permanencia para representantes legales o custodios de niños, niñas y adolescentes titulares de Permiso por Protección Temporal —PEP Tutor—, dirigido a facilitar la regularización de padres, madres, representantes legales o custodios de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del ETPV. Este instrumento evidenció la continuidad del enfoque de regularización como política de gobernanza migratoria, articulando protección familiar, permanencia regular y garantía progresiva de derechos dentro del modelo colombiano de gestión de la movilidad humana.

En paralelo, la expedición de la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021) consolidó la Política Integral Migratoria (PIM) como marco

orientador de la acción estatal en materia de movilidad humana. Esta Ley estableció principios, lineamientos y mecanismos de coordinación aplicables a emigración, inmigración, retorno, tránsito y movilidad humana, ampliando sustancialmente el alcance de la política migratoria colombiana. A diferencia de los enfoques tradicionalmente orientados al control migratorio y la administración de extranjería, la PIM incorporó dimensiones asociadas a la integración socioeconómica, la articulación institucional, la movilidad laboral, la cooperación internacional, el fortalecimiento territorial y la protección de derechos.

En este sentido, la Política Integral Migratoria representó un cambio de paradigma dentro de la gobernanza migratoria colombiana, al reconocer la movilidad humana como un fenómeno multidimensional que requiere respuestas estatales articuladas, intersectoriales y sostenibles. La migración dejó de ser entendida exclusivamente como un asunto de seguridad o control fronterizo para convertirse progresivamente en un campo transversal de política pública con impactos sobre el desarrollo territorial, la integración socioeconómica y cultural, la planeación estatal y la coordinación multinivel y multiactoral.



Esta transformación también se reflejó en el Documento CONPES 4100 de 2022 (CONPES, 2022), el cual propuso una estrategia orientada a la integración social, económica y cultural de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país. El documento representó un cambio significativo dentro del modelo estatal de respuesta migratoria, al trascender enfoques centrados exclusivamente en atención humanitaria y avanzar hacia esquemas de integración con un horizonte de implementación de mediano y largo plazo. Asimismo, reconoció expresamente la necesidad de fortalecer la gobernanza migratoria, consolidar mecanismos de coordinación institucional y robustecer capacidades estatales para responder a escenarios migratorios complejos.

No obstante, el CONPES 4100 también evidenció algunas limitaciones estructurales de la política migratoria colombiana contemporánea. Aunque constituyó un avance importante en materia de integración socioeconómica y fortalecimiento institucional, su alcance se concentró principalmente en la población migrante venezolana, dejando en un plano menos desarrollado otras dimensiones de la movilidad humana relacionadas con emigración, retorno, tránsito, otras nacionalidades y atención integral a colombianos en el exterior. Esta focalización refleja las tensiones que enfrenta el modelo colombiano para consolidar una política migratoria verdaderamente integral frente a la creciente diversificación de los flujos y perfiles migratorios presentes en el país.

La evolución reciente de la gobernanza migratoria colombiana también ha sido reconocida internacionalmente mediante los indicadores de gobernanza de la migración (IGM) desarrollados por la Organización Internacional para las Migraciones. El Segundo Perfil 2024 para Colombia destaca avances significativos en la consolidación normativa e institucional de la política migratoria, particularmente a partir de la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021), el ETPV, el CONPES 4100 de 2022 y el fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional. Sin embargo, el mismo instrumento identifica desafíos persistentes relacionados con interoperabilidad institucional, coordinación multinivel, sostenibilidad operativa y armonización de sistemas de información migratoria (OIM, 2024).

Estas observaciones resultan particularmente relevantes para el presente análisis, pues evidencian que la consolidación de marcos normativos robustos y mecanismos formales de gobernanza no implica necesariamente capacidades equivalentes de implementación efectiva. Este tipo de herramientas internacionales muestran una tendencia a privilegiar la arquitectura formal

de la gobernanza sin capturar plenamente las capacidades reales de implementación estatal o los impactos concretos de las políticas migratorias sobre los territorios y las poblaciones migrantes.

En consecuencia, la transformación de la gobernanza migratoria en Colombia refleja tanto avances significativos en materia normativa e institucional como tensiones estructurales relacionadas con la sostenibilidad, la coordinación territorial y la capacidad estatal. La experiencia reciente del país evidencia que la consolidación de modelos integrales de gestión migratoria requiere no solo expansión normativa y mecanismos de regularización, sino también capacidades permanentes de articulación institucional, interoperabilidad, planeación y adaptación frente a escenarios de movilidad humana cada vez más complejos y dinámicos.

Arquitectura institucional, intersectorialidad y adaptabilidad para la gobernanza migratoria

La consolidación de la gobernanza migratoria en Colombia ha implicado una transformación progresiva de la arquitectura institucional encargada de responder a las dinámicas contemporáneas de movilidad humana. La ampliación del marco normativo migratorio durante la última década generó nuevas exigencias sobre las capacidades estatales de coordinación, articulación intersectorial, interoperabilidad y gestión territorial, evidenciando que la efectividad de la política migratoria depende no solo de instrumentos jurídicos robustos, sino también de la capacidad real del Estado para implementarlos de manera efectiva y sostenible.

En este contexto, la Ley 2136 de 2021 fortaleció el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) como instancia de articulación para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral Migratoria (PIM). La consolidación del SNM representó un avance significativo dentro de la arquitectura institucional de la gobernanza migratoria colombiana, al reconocer que la movilidad humana constituye un fenómeno transversal que involucra múltiples actores, sectores y niveles de gobierno. De esta manera, la gestión migratoria comenzó a estructurarse bajo esquemas de coordinación multinivel e intersectorial que integran entidades responsables de salud, educación, trabajo, protección social, seguridad, planeación, cooperación internacional y atención humanitaria.

Asimismo, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM), creada originalmente mediante el Decreto 1239 de 2003 y modificada de manera integral por el Decreto 32 de 2025, adquirió un papel estratégico como espacio de coordinación entre entidades del orden nacional para la implementación de la política migratoria, luego de su reactivación en el año 2024. Su fortalecimiento fue reconocido incluso dentro del Segundo Perfil 2024 de Indicadores de Gobernanza de la Migración para Colombia elaborado por la OIM (2024), el cual destacó avances relevantes en coordinación institucional y consolidación normativa. Sin embargo, el mismo informe señaló desafíos persistentes relacionados con interoperabilidad institucional, armonización de información migratoria y sostenibilidad operativa de los mecanismos de gobernanza migratoria.

En este escenario, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) consolidó progresivamente su rol central dentro de la arquitectura institucional de la gobernanza migratoria. Aunque históricamente sus funciones estuvieron asociadas principalmente a control migratorio, extranjería y verificación de permanencia, la evolución reciente de la política migratoria amplió sustancialmente el alcance de sus responsabilidades institucionales. La implementación de mecanismos de regularización masiva, la producción de información migratoria, la articulación operativa del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) y la coordinación técnica con múltiples entidades nacionales e internacionales incrementaron significativamente las exigencias operativas sobre la entidad.

“

Migración Colombia fortaleció su rol mediante la regularización y la coordinación interinstitucional.

”

Esta transformación institucional evidencia precisamente uno de los principales rasgos de la gobernanza migratoria contemporánea: la migración dejó de ser un asunto exclusivamente asociado a control fronterizo para convertirse en un campo transversal de gestión pública que exige capacidades permanentes de articulación interinstitucional y coordinación territorial. En línea con los planteamientos de Geddes (2021), las políticas migratorias contemporáneas dependen cada vez más de la capacidad de los Estados para construir estructuras flexibles de gobernanza capaces de integrar

múltiples actores institucionales frente a escenarios de movilidad complejos y cambiantes.

No obstante, la expansión progresiva del marco normativo y de las responsabilidades institucionales también evidenció importantes tensiones relacionadas con sostenibilidad operativa y capacidad estatal. La implementación de la Política Integral Migratoria incrementó significativamente las demandas sobre las entidades responsables de la gestión migratoria, particularmente en materia de interoperabilidad tecnológica, coordinación multinivel, atención diferencial, producción de información estadística y articulación territorial.

En este contexto, los análisis desarrollados en el marco del proceso de rediseño institucional de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia evidenciaron brechas estructurales entre el alcance creciente de la política migratoria y las capacidades institucionales efectivamente disponibles para garantizar su implementación sostenible. El Documento Técnico de Análisis y Sistematización del Ejercicio Participativo: Diagnóstico Participativo y Ruta Operativa para el Rediseño Institucional de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia identificó entre las principales limitaciones, la fragmentación de procesos, la sobrecarga operativa, las dificultades de interoperabilidad institucional, la insuficiencia de capacidades tecnológicas y la dependencia parcial de mecanismos temporales de fortalecimiento institucional (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia [UAEMC], Oficina Asesora de Planeación, 2026).



Un antecedente relevante para comprender las tensiones actuales de la gobernanza migratoria colombiana corresponde al origen institucional de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC). La entidad fue creada mediante el Decreto 4062 de 2011, en el marco del proceso de supresión y liquidación del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), asumiendo funciones, personal, activos y responsabilidades asociadas al control migratorio y la extranjería. Este proceso implicó la adopción inicial de esquemas organizacionales, capacidades operativas y modelos de gestión concebidos para un contexto migratorio sustancialmente distinto al actual, previo a la consolidación de Colombia como país de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios mixtos de gran magnitud (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Posteriormente, las transformaciones regionales y globales de la movilidad humana —particularmente la diáspora venezolana, el incremento de la migración irregular en tránsito, la crisis humanitaria en la región del Darién y la aparición reciente de flujos migratorios inversos— aumentaron significativamente la presión sobre los procesos de control, verificación migratoria, extranjería, regularización y coordinación interinstitucional a cargo de la UAEMC. Estas dinámicas, mayoritariamente exógenas al diseño institucional original de la entidad, evidenciaron progresivamente la necesidad de fortalecer sus capacidades organizacionales, tecnológicas y territoriales para responder a escenarios migratorios mucho más complejos y dinámicos.

Estas tensiones reflejan uno de los principales desafíos contemporáneos de la gobernanza migratoria colombiana: el desequilibrio entre expansión normativa y capacidad institucional. Aunque el país logró consolidar un marco jurídico e institucional robusto en materia migratoria, persisten limitaciones relacionadas con sostenibilidad presupuestal, fortalecimiento organizacional y capacidad técnica para garantizar la implementación efectiva de largo plazo.

Esta situación resulta particularmente relevante en el nivel territorial. La concentración de población migrante en determinadas regiones del país generó presiones diferenciadas sobre capacidades institucionales locales y acceso a servicios sociales, especialmente en sectores asociados a salud, educación, atención humanitaria y protección social. Municipios fronterizos y ciudades receptoras debieron responder de manera acelerada a incrementos sustanciales en la demanda de servicios públicos, evidenciando importantes asimetrías territoriales en términos de capacidad administrativa, disponibilidad presupuestal e infraestructura institucional.

Desde esta perspectiva, la gobernanza migratoria contemporánea exige fortalecer mecanismos permanentes de coordinación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales. En ese entendido, en los últimos años se han formalizado más de 50 mesas de gestión migratoria en el país, las cuales están lideradas por los entes territoriales del orden departamental y municipal, y cuentan con participación de las entidades del orden nacional. Como señalan Levitt y Glick Schiller (2004), los procesos migratorios contemporáneos producen impactos simultáneos sobre múltiples escalas territoriales y administrativas, lo que obliga a construir modelos de gobernanza capaces de articular dinámicas locales, nacionales y transnacionales de manera coordinada.

“

Más de 50 mesas de gestión migratoria han sido formalizadas en Colombia.

”

En paralelo, la cooperación internacional desempeñó un papel fundamental dentro del fortalecimiento de la arquitectura institucional migratoria colombiana. Organismos multilaterales, agencias de cooperación y actores humanitarios apoyaron procesos de regularización, atención humanitaria, fortalecimiento territorial y producción de información migratoria. Sin embargo, este esquema también generó tensiones relacionadas con sostenibilidad financiera y apropiación institucional de capacidades desarrolladas mediante apoyo externo.

Los cambios recientes en la política de cooperación exterior de los Estados Unidos y el desmantelamiento operativo de USAID, evidenciaron nuevas tensiones para la sostenibilidad de la gobernanza migratoria y humanitaria en América Latina. Diversos análisis señalaron que la reducción de fondos destinados a programas de atención, integración y protección de población migrante afectó las capacidades institucionales y territoriales construidas durante los últimos años, particularmente en países receptores como Colombia (Meyer, 2026). Asimismo, organismos internacionales y centros de análisis advirtieron que la disminución de cooperación internacional podría debilitar programas humanitarios, mecanismos de integración y estrategias regionales de respuesta frente a la movilidad humana, incrementando los riesgos de fragmentación institucional y sobrecarga operativa en los Estados receptores (McAuliffe & Ceriani Cernadas, 2026).

La sostenibilidad de múltiples capacidades institucionales y territoriales asociadas a la gobernanza migratoria comenzó a presentar importantes tensiones a partir de 2025, en el marco de la reducción y congelamiento de recursos de cooperación internacional provenientes de Estados Unidos.

En consecuencia, la experiencia colombiana evidencia que la consolidación de modelos integrales de gobernanza migratoria requiere avanzar simultáneamente en el fortalecimiento normativo, la coordinación intersectorial y la capacidad estatal sostenible. La existencia de marcos jurídicos amplios y mecanismos innovadores de regularización constituye un avance significativo; no obstante, la sostenibilidad de la Política Integral Migratoria dependerá, en gran medida, de la capacidad del Estado para consolidar estructuras institucionales más interoperables, adaptativas y territorialmente articuladas, capaces de responder de manera sostenida a escenarios de movilidad humana cada vez más complejos, dinámicos y transnacionales.

Sostenibilidad y desafíos prospectivos de la gobernanza migratoria

La consolidación de la gobernanza migratoria en Colombia enfrenta actualmente desafíos estructurales asociados a sostenibilidad institucional, capacidad estatal y articulación territorial. Si bien durante la última década el país avanzó significativamente en la construcción de instrumentos normativos, mecanismos de regularización y esquemas de coordinación interinstitucional, la evolución reciente de los flujos migratorios evidencia que la sostenibilidad de la Política Integral Migratoria (PIM) dependerá cada vez más de la capacidad del Estado para fortalecer estructuras permanentes, y a la vez adaptables, de implementación, financiamiento y gestión multinivel.

En este escenario, la Evaluación institucional del Documento CONPES 4100 de 2022 y de resultados de las iniciativas adelantadas para la atención e integración de la población migrante venezolana en el marco del Documento CONPES 3950 de 2018 y Documento CONPES 4100 de 2022: Índice de bienestar de la población migrante venezolana (DNP-DSEPP-EVALMIGRACION-2025), elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2025), identificó que la migración venezolana desbordó progresivamente los marcos institucionales existentes, originalmente concebidos para dinámicas migratorias

de menor escala y temporalidad limitada. El informe señala que las respuestas iniciales del Estado fueron fragmentadas, centradas principalmente en control fronterizo y atención coyuntural, en un contexto donde Colombia no contaba aún con una política pública integral orientada a la integración de la población migrante.

Precisamente, uno de los principales aportes del CONPES 4100 consistió en consolidar un tránsito desde esquemas de atención humanitaria de corto plazo hacia un modelo orientado a integración socioeconómica y sostenibilidad de largo plazo. El documento propuso una ruta de trabajo a diez años, incorporando acciones dirigidas a fortalecer acceso a derechos, integración económica, gobernanza migratoria y coordinación institucional, bajo el reconocimiento de la migración como factor potencial de desarrollo sostenible para el país (CONPES, 2022).

No obstante, la misma evaluación del DNP evidenció que persisten importantes limitaciones estructurales para garantizar la implementación efectiva y sostenida de la política migratoria. Entre los principales desafíos identificados se encuentran las asimetrías territoriales de capacidad institucional, las dificultades de interoperabilidad entre sistemas de información, la fragmentación operativa entre entidades y la limitada capacidad de muchos municipios para responder de manera integral a las demandas derivadas de la movilidad humana (DNP, 2025).



Estas tensiones reflejan un desafío central de la gobernanza migratoria contemporánea: la existencia de avances normativos y mecanismos innovadores de regularización no necesariamente implica capacidades equivalentes de implementación estatal. Como plantea Geddes (2021), las políticas migratorias modernas requieren capacidades permanentes de coordinación interinstitucional, producción de información, articulación multinivel y adaptación institucional frente a escenarios migratorios dinámicos y cambiantes.

En el caso colombiano, la evaluación del CONPES 4100 concluyó que la regularización migratoria facilitó significativamente el acceso a salud, educación, bancarización y estabilización socioeconómica de la población migrante. Sin embargo, también advirtió que la regularización, por sí sola, no garantiza integración económica ni reducción de desigualdades estructurales (DNP, 2025). Persisten barreras relevantes en materia de empleo formal, convalidación de títulos, acceso a vivienda y participación económica, especialmente en territorios periféricos y en hogares encabezados por mujeres migrantes.

En paralelo, la sostenibilidad financiera de la gobernanza migratoria comenzó a presentar nuevas tensiones a partir de 2025, particularmente por la reducción y congelamiento de recursos de cooperación internacional provenientes de Estados Unidos. De acuerdo con APC-Colombia y ANIF, cerca del 59,7 % de la cooperación internacional recibida por Colombia en 2024 provenía de cooperación estadounidense, incluyendo recursos dirigidos a atención humanitaria, integración de población migrante y fortalecimiento institucional (APC-Colombia, 2025; López G. et al., 2025). Asimismo, Griffin (2025) y Pannell (2025) señalaron que la reducción progresiva de programas asociados a USAID afectó significativamente capacidades territoriales y operativas construidas durante los últimos años para la atención de población migrante y el fortalecimiento institucional.

La evaluación del DNP también advirtió que, aunque la cooperación internacional desempeñó un papel fundamental dentro de la respuesta migratoria colombiana, su participación no logró institucionalizarse plenamente dentro de un modelo sostenible de largo plazo (DNP, 2025). Esta situación evidencia la necesidad de consolidar esquemas estables de financiación pública, fortalecimiento organizacional y apropiación institucional de capacidades técnicas y territoriales.

En este contexto, se hace necesario avanzar hacia la reglamentación integral de la Política Integral Migratoria establecida en la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021), con el fin de operacionalizar mecanismos de articulación, coordinación multinivel, seguimiento e implementación territorial. Asimismo, resulta fundamental fortalecer financieramente los instrumentos de política pública asociados a la gestión migratoria, incluyendo la incorporación de asignaciones presupuestales sostenibles dentro de los documentos CONPES relacionados con movilidad humana y procesos de integración.

De igual manera, el fortalecimiento de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) se proyecta como una variable estratégica para garantizar sostenibilidad institucional de la gobernanza migratoria. La culminación del proceso de rediseño institucional de la entidad requiere mayores capacidades presupuestales, tecnológicas, operativas y territoriales que permitan responder de manera estructural a las nuevas dinámicas migratorias que enfrenta el país (UAEMC, Oficina Asesora de Planeación, 2026). Esto incluye el fortalecimiento de la interoperabilidad institucional, analítica de datos migratorios, presencia territorial, gestión documental, coordinación interinstitucional y modernización tecnológica.



Por otra parte, la experiencia reciente también evidenció que la movilidad humana tiene impactos crecientes sobre las dinámicas económicas y territoriales del país. De acuerdo con el Banco de la República (BanRep, 2024), las remesas alcanzaron niveles cercanos al 3 % del PIB nacional durante 2024 y 2025, consolidándose como uno de los principales flujos financieros externos de Colombia. Este comportamiento demuestra que la migración internacional no solo genera desafíos de atención e integración, sino también impactos estructurales sobre consumo, desarrollo territorial, resiliencia económica y sostenibilidad social. Desde esta perspectiva, la gobernanza migratoria debe ser comprendida como un componente estratégico de planificación estatal y desarrollo económico, más allá de enfoques limitados exclusivamente al control fronterizo o la atención humanitaria.

En consecuencia, los desafíos prospectivos de la gobernanza migratoria colombiana exigen avanzar hacia un modelo institucional más interoperable, sostenible y territorialmente articulado. La experiencia reciente demuestra que la consolidación de políticas migratorias integrales requiere no solo marcos normativos robustos y mecanismos de regularización, sino también capacidades estatales permanentes de implementación, financiamiento y coordinación intersectorial. La sostenibilidad futura de la Política Integral Migratoria dependerá, en gran medida, de la capacidad del Estado colombiano para transformar la gestión migratoria en una política pública estructural de largo plazo, respaldada por institucionalidad sólida, financiamiento estable y mecanismos efectivos de articulación nación-territorio.

Conclusiones y recomendaciones

La evolución reciente de la gobernanza migratoria en Colombia evidencia una transformación sustantiva en la manera en que el Estado ha abordado la movilidad humana durante la última década. La expedición de la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021), la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), el desarrollo del CONPES 4100 de 2022 y la creación de mecanismos complementarios de regularización reflejan el tránsito desde enfoques centrados exclusivamente en control fronterizo y extranjería hacia modelos más amplios de gobernanza migratoria sustentados en articulación interinstitucional, multiactoral, coordinación multinivel y enfoques de derechos humanos.

No obstante, el análisis desarrollado demuestra que la expansión normativa y el fortalecimiento formal de la arquitectura institucional no han estado acompañados, en todos los casos, de capacidades equivalentes de implementación y sostenibilidad operativa. Persisten tensiones estructurales relacionadas con interoperabilidad institucional, fortalecimiento territorial, coordinación intersectorial, suficiencia presupuestal y capacidad estatal para responder de manera sostenida a escenarios migratorios crecientemente complejos y dinámicos.

Uno de los principales hallazgos del capítulo corresponde precisamente al desequilibrio existente entre la ampliación progresiva de las responsabilidades asociadas a la gobernanza migratoria y las capacidades institucionales efectivamente disponibles para garantizar su implementación. La consolidación de mecanismos de regularización, integración socioeconómica, producción de información migratoria y articulación nación-territorio incrementó significativamente las exigencias operativas sobre las entidades responsables de la gestión migratoria, particularmente sobre la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) y las entidades territoriales receptoras.

Asimismo, la experiencia reciente evidenció la alta dependencia de recursos de cooperación internacional para sostener parte

importante de las capacidades técnicas, operativas y territoriales construidas durante la última década. La reducción y congelamiento de recursos de cooperación internacional a partir de 2025 puso de manifiesto la necesidad de fortalecer esquemas permanentes de financiación pública y apropiación estatal de capacidades institucionales vinculadas a la gestión migratoria.

El análisis también demuestra que la movilidad humana trasciende los enfoques tradicionales de seguridad y control fronterizo. La migración contemporánea produce impactos estructurales sobre el desarrollo territorial, la integración económica, la sostenibilidad social y la resiliencia financiera, evidenciados, entre otros aspectos, en el crecimiento sostenido de las remesas y en la creciente incidencia de la población migrante sobre dinámicas productivas y territoriales del país. En consecuencia, la gobernanza migratoria debe consolidarse como un componente estratégico de planificación estatal y desarrollo de largo plazo.

Desde esta perspectiva, el principal desafío prospectivo de la Política Integral Migratoria consiste en avanzar hacia un modelo institucional más interoperable, sostenible y territorialmente articulado, capaz de responder de manera adaptativa a escenarios de movilidad humana cada vez más complejos, mixtos y transnacionales. La sostenibilidad de la gobernanza migratoria dependerá no solo de la existencia de marcos normativos robustos, sino de la capacidad efectiva del Estado para consolidar estructuras permanentes de coordinación, financiamiento, planeación y gestión pública multinivel.

A partir de los hallazgos analizados, se plantean las siguientes recomendaciones estratégicas:

- Avanzar en la reglamentación integral de la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021), con el fin de operacionalizar de manera más clara los mecanismos de coordinación, implementación, seguimiento y articulación territorial de la Política Integral Migratoria.
- Fortalecer institucional, tecnológica y presupuestalmente a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), garantizando la culminación del proceso

de rediseño institucional y consolidando capacidades permanentes de interoperabilidad, analítica de datos, gestión territorial y coordinación interinstitucional.

- Incorporar asignaciones presupuestales sostenibles dentro de los instrumentos CONPES asociados a movilidad humana, integración y fortalecimiento institucional, reduciendo progresivamente la dependencia estructural de recursos de cooperación internacional.
- Consolidar las mesas de gestión migratoria como principal mecanismo de coordinación multinivel entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, especialmente en municipios fronterizos y territorios con alta concentración de población migrante. Para ello, resulta necesario fortalecer protocolos y mecanismos permanentes de articulación, seguimiento y diálogo técnico que permitan una comunicación más fluida, continua y estratégica entre los niveles nacional y territorial. Asimismo, se requiere avanzar hacia esquemas de coordinación más integrados y operativos que reduzcan la dispersión y duplicidad de espacios interinstitucionales existentes, facilitando la identificación oportuna de necesidades territoriales, el intercambio horizontal de experiencias y la construcción de respuestas articuladas frente a los desafíos de la movilidad humana.
- Optimizar y racionalizar los espacios de articulación interinstitucional e intersectorial asociados a la gobernanza migratoria. La proliferación de mesas técnicas, comisiones y espacios de coordinación ha generado, en algunos casos, fragmentación institucional, duplicidad de funciones y sobrecarga operativa para los equipos técnicos responsables de la implementación de la política migratoria. En este sentido, resulta necesario avanzar hacia esquemas más integrados, operativos y orientados a resultados.
- Fortalecer sistemas interoperables de información

migratoria y capacidades analíticas, como el OM3, para mejorar trazabilidad, toma de decisiones basadas en evidencia y planeación estratégica de la política migratoria.

- Promover estrategias sostenibles de integración socioeconómica y desarrollo territorial que articulen movilidad humana, inclusión productiva, cohesión social y aprovechamiento del potencial económico de las dinámicas migratorias y transnacionales.

En consecuencia, la experiencia colombiana evidencia que la consolidación de modelos contemporáneos de gobernanza migratoria exige superar enfoques coyunturales y avanzar hacia políticas públicas de largo plazo, sustentadas en institucionalidad sólida, coordinación multinivel efectiva y capacidades estatales adaptables y sostenibles para responder a las transformaciones contemporáneas de la movilidad humana. En este sentido, la construcción de gobernanza migratoria debe consolidarse como una política de Estado y no únicamente como una respuesta reactiva frente a crisis migratorias específicas.

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2025, 31 de enero). *Comunicado de APC Colombia sobre la congelación temporal de recursos de cooperación internacional por parte de Estados Unidos* [Comunicado de prensa]. <https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/noticias/comunicado-de-apc-colombia-sobre-la-congelacion-temporal-de-recursos-de>
- Banco de la República. (2024, 9 de octubre). Evolución reciente de los ingresos externos de remesas hacia Colombia. *Blog BanRep*. <https://www.banrep.gov.co/es/blog/evolucion-reciente-ingresos-externos-remesas-hacia-colombia>
- Betts, A. (Ed.). (2011). *Global migration governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001>
- Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial 46.446 de 8 de noviembre de 2006. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html
- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022). *Documento CONPES 4100: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>
- De Haas, H., Castles, S., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world* (6.^a ed.). Guilford Press.
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Evaluación institucional del Documento CONPES 4100 de 2022 y de resultados de las iniciativas adelantadas para la atención e integración de la población migrante*

venezolana en el marco del Documento CONPES 3950 de 2018 y Documento CONPES 4100 de 2022: Índice de bienestar de la población migrante venezolana (DNP-DSEPP-EVALMIGRACION-2025) [Conjunto de datos y libro de códigos]. Archivo Nacional de Datos. <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/176/overview>

Geddes, A. (2021). *Governing migration beyond the state: Europe, North America, South America, and Southeast Asia in a global context*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198842750.001.0001>

Griffin, O. (2025, 13 de febrero). *USAID environmental funding worth \$70 mln frozen in Colombia, minister says*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/environment/usaids-environmental-funding-worth-70-mln-frozen-colombia-minister-says-2025-02-13/>

Levitt, P., & Glick Schiller, N. (2004). Perspectivas internacionales sobre migración: Conceptualizar la simultaneidad (L. R. Morán, Trad.). *Migración y Desarrollo*, (3), 60-91. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000305>

López G., J. I., Salas B., L. M., Ríos S., A., Suárez N., F., Llano C., L., Carvajal P., M. C., Oliveros M., M. C., Gutiérrez A., M. C., Campos G., M. P., Martínez R., T., & Aguilar F., D. (2025, 6 de febrero). *El cierre del grifo: la suspensión de USAID* [Comentario económico]. Asociación Nacional de Instituciones Financieras. <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/el-cierre-del-grifo-la-suspension-de-usaid/>

McAuliffe, M., & Ceriani Cernadas, P. (Eds.). (2026). *World migration report 2026. Organización Internacional para las Migraciones*. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2026>

Meyer, M. (2026, 25 de febrero). *Desglose del presupuesto para 2026: el Congreso traza su propio rumbo en materia de ayuda exterior y prioridades políticas de Estados Unidos*. Washington Office on Latin America. <https://www.wola.org/es/analysis/presupuesto-2026-congreso-ayuda-exterior-prioridades-politicas-estados-unidos/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2024). Decreto 1209 de 2024. Por el cual se sustituye el artículo 2.2.1.11.2.5. y se adiciona la Subsección 1 en la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 para crear y regular el Permiso Especial de Permanencia para representantes legales o custodios de niñas, niños

y adolescentes (PEP-TUTOR). Diario Oficial 52.889 del 26 de septiembre de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=252136>

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Indicadores de gobernanza de la migración: segundo perfil 2024 – República de Colombia*. <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-segundo-perfil-2024-republica-de-colombia>

Pannell, A. (2025, 18 de marzo). *USAID suspension shutter Colombia programs, endangering FARC peace deal*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/americas/usaidsuspension-shutters-colombia-programs-endangering-farc-peace-deal-2025-03-18/>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4062 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. Diario Oficial 48.239 del 31 de octubre de 2011. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44541

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 216 de 2021. 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. Diario Oficial 51.603 del 1 de marzo de 2021. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Oficina Asesora de Planeación. (2026). *Diagnóstico participativo y ruta operativa para el rediseño institucional de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC): documento técnico de análisis y sistematización*.

Control migratorio y soberanía positiva: la inadmisión de extranjeros en Antioquia y la prevención de la explotación sexual

Paola Andrea Salazar Gómez

Regional Antioquia-Chocó - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Camilo Elías Lizarazo Olaya

Oficina Asesora de Planeación - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia



CAPÍTULO

4

Resumen

Este capítulo examina la actuación de la Dirección Regional Antioquia-Chocó de Migración Colombia en el control migratorio del Aeropuerto Internacional José María Córdova, en un contexto en el que se documentan dinámicas de movilidad humana asociadas a la explotación sexual comercial. A partir de la experiencia de esta dirección regional en los procesos de control migratorio, se expone cómo la autoridad migratoria ha implementado la Causal 15 del Decreto 1067 de 2015 para ejercer la inadmisión como dispositivo de protección de derechos humanos, en el marco de la soberanía positiva. También se demuestra cómo la convergencia entre los indicadores de riesgo y las alertas internacionales ha permitido materializar 166 inadmisiones entre enero de 2025 y junio de 2026: 122 mediante entrevistas en profundidad realizadas por oficiales de migración capacitados y 44 mediante el análisis de registros en la plataforma Angel Watch. En ese sentido, se proponen tres líneas de acción: la creación de una causal autónoma de inadmisión, la actualización de los protocolos institucionales y la articulación técnica e interinstitucional.

Palabras clave: control migratorio, inadmisión administrativa, soberanía positiva, turismo extractivo, prostituyente, Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA), Violencias Basadas en Género (VBG).



Introducción

El Aeropuerto Internacional José María Córdova (JOMACO) de Rionegro es, a la vez, una terminal de tránsito aeroportuario y un punto de control migratorio donde el dinamismo turístico de Antioquia se encuentra con las condiciones de vulnerabilidad que persisten en el territorio. En los últimos años, con un volumen que se ha acercado al millón de llegadas anuales de extranjeros (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia [UAEMC], Grupo de Estudios Migratorios y Estadística [GEME], 2026), la región se ha consolidado como un destino relevante para el turismo global. Sin embargo, de manera paralela al dinamismo comercial y a la reactivación, Medellín enfrenta la agudización de un fenómeno crítico: la consolidación de un modelo de turismo que, según han documentado organismos internacionales, se sostiene sobre una demanda que instrumentaliza la desigualdad local a través de la explotación sexual de niñas, niños, adolescentes o mujeres en situación de vulnerabilidad (Empresa para la Seguridad Urbana [ESU] & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2013).

La ciudad recibe no solo visitantes cuyo propósito es el esparcimiento legítimo, sino también flujos de extranjeros que, amparados en su capacidad económica, acceden a territorios donde la mercantilización de los cuerpos ha encontrado condiciones históricas de permisividad (Echeverry-Campuzano, 2016). En las zonas de mayor afluencia, como las comunas de El Poblado, Estadio y La Candelaria, se evidencia una convergencia entre el alto poder adquisitivo de ciertos viajeros y las condiciones de desposesión de las poblaciones de acogida (Corporación Con-Vivamos, 2023; Echeverry-Campuzano, 2016).



Examinar esta dinámica exige desplazar la atención desde los marcos teóricos abstractos hacia sus manifestaciones materiales. Las cifras locales muestran una realidad documentada: el 84,9% de las mujeres en contextos de prostitución en la ciudad habita en condiciones de pobreza extrema y pertenece al estrato 1 (Quintero, 2025). El riesgo de victimización aumenta cuando a la pobreza se suma la condición migratoria: el 87,6% de las mujeres migrantes en esta situación de explotación carece de un estatus migratorio regular (Quintero, 2025). Sin documentos, sin redes de apoyo institucional y huyendo de crisis estructurales en sus países de origen, estas mujeres, al igual que niñas, niños y adolescentes, encuentran en los hoteles de paso y en los inquilinatos un espacio habitacional precario que es instrumentalizado por redes criminales urbanas (Corporación Con-Vivamos, 2023; Defensoría del Pueblo, 2024). Estas redes operan como facilitadoras para un actor transnacional específico: no un turista, sino un prostituyente o explotador sexual directo (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [MinCIT], 2023a). Este enfoque terminológico obedece al mandato de la Corte Suprema de Justicia de Colombia (2026, Sentencia SP-287, párrs. 54-56), corporación que prohíbe el uso de vocablos como “cliente” o “usuario” por considerar que justifican la conducta criminal y asumen, en contravención del derecho internacional, que las personas son productos de consumo.

Es en esta intersección donde interviene la autoridad migratoria colombiana. Ante las condiciones de vulnerabilidad documentadas en Medellín, el control en los filtros aéreos no puede limitarse a una mera verificación administrativa de pasaportes. En este escenario, el Estado trasciende la noción de soberanía negativa —entendida como la mera defensa formal de sus fronteras— para ejercer una verdadera soberanía positiva, actuando como un ente protector organizado que utiliza su músculo institucional para proveer bienes públicos fundamentales y resguardar a sus poblaciones frente a amenazas externas (Jackson, 1990). Ahora bien, lejos de replicar los modelos securitistas del Norte global, donde el control fronterizo tiende a criminalizar al migrante empobrecido y opera bajo lógicas de exclusión o incluso de muerte, la gestión fronteriza que aquí se reclama se ancla en imperativos humanitarios que exigen el reconocimiento de la vida humana como valor supremo (Hibou, 2024). Bajo esta perspectiva, el filtro migratorio subvierte su función clásica: no opera para repeler al extranjero precarizado, sino para inadmitir a quien se logre identificar como agresor transnacional o explotador. Por consiguiente, el rechazo de este perfil predatorio en Antioquia no es un acto discrecional

ni xenófobo, sino el cumplimiento estricto del garantismo propio del Estado social de derecho, que obliga al poder público a desplegarse activamente para salvaguardar la dignidad y los derechos fundamentales de las comunidades de acogida y de las poblaciones migrantes que son presa de las redes de trata (Noguera-Fernández & Criado de Diego, 2011).

Cuando un oficial de Migración Colombia realiza el control migratorio frente a un viajero internacional en el aeropuerto de Rionegro, aplica el mandato institucional de detectar al explotador antes de que este cruce la puerta de salida de la terminal. Inadmitir a quien viaja con la intención de acceder a la explotación sexual comercial de niñas, niños, adolescentes o mujeres en situación de vulnerabilidad constituye una actuación legítima del Estado, el cual, bajo los mandatos del derecho administrativo y constitucional, posee la facultad de autotutela y el deber ineludible de intervenir para salvaguardar el interés general y los derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, 1992, Sentencia C-574; Santofimio Gamboa, 2023). Bajo esta perspectiva, la autoridad migratoria opera como un escudo protector: una barrera que interrumpe el flujo del victimario transnacional y el ciclo de violencia en su primer eslabón. En consecuencia, este capítulo analiza cómo Migración Colombia materializa esta responsabilidad en la Regional Antioquia-Chocó, utilizando sus herramientas legales para convertir la inadmisión en un acto de cuidado y prevención de violencias sexuales.

Control migratorio e inadmisiones como ejercicio de soberanía y prevención de violencias sexuales: encuadre conceptual y metodológico

El análisis del control migratorio y, específicamente, de la inadmisión de ciudadanos extranjeros en Colombia ha sido abordado predominantemente desde dos perspectivas que, aunque útiles en sus ámbitos, resultan insuficientes para captar la complejidad del fenómeno que este capítulo examina. Por una parte, la doctrina del derecho administrativo ha tendido a enmarcar la inadmisión como una potestad discrecional del Estado, cuyo análisis se centra en los límites formales de dicha discrecionalidad y en el control judicial de los actos administrativos que la materializan (Santofimio Gamboa, 2023). Por otra parte, los manuales de procedimiento migratorio y cierta jurisprudencia del Consejo de Estado han enfatizado la seguridad nacional y el orden público como criterios casi exclusivos para justificar el rechazo en frontera,

dejando en un plano secundario —cuando no ausente— la protección de poblaciones vulnerables como fundamento autónomo de la inadmisión. Este doble encuadre, jurídico-formal y securitista, ha generado un vacío crítico: desconoce que, en territorios donde convergen flujos turísticos masivos y condiciones estructurales de desposesión, la ventanilla de control migratorio es un escenario de protección de los derechos humanos.

El aporte central de este capítulo es mostrar que la inadmisión de extranjeros ejercida por la Regional Antioquia-Chocó de la UAEMC no es una mera herramienta de control administrativo, sino el primer cerco ético, material y preventivo del Estado frente a la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) y las Violencias Basadas en Género (VBG). Migración Colombia no ejerce su facultad de inadmisión como un trámite burocrático ni como una defensa abstracta de la seguridad nacional; la ejerce como un mandato de restitución de dignidad frente a dinámicas de desposesión transnacional, en cumplimiento de la Ley 2136 (Congreso de la República de Colombia, 2021, Artículos 3, 4 y 17) y de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 1, 44 y 100).

“ La inadmisión de extranjeros constituye la primera barrera preventiva del Estado para proteger a niñas, niños y adolescentes frente a la explotación sexual comercial y las violencias basadas en género. ”

Para sostener esta premisa, el encuadre conceptual debe actualizarse y distanciarse de manera explícita tanto del paradigma securitista como de lo que la literatura crítica ha denominado frontera humanitaria. Walters et al. (2022) han mostrado cómo ciertos regímenes fronterizos contemporáneos se revisten de un lenguaje humanitario sin alterar su lógica de exclusión: la frontera se presenta como un espacio que protege y asiste, pero sigue operando bajo una racionalidad que selecciona quién merece ingreso y quién no, a menudo reproduciendo las mismas asimetrías que dice combatir. Fassin (2010/2012), por su parte, ha conceptualizado la razón humanitaria como un gobierno de la compasión que, al enfocarse en el alivio del sufrimiento individual, puede despolitizar las causas estructurales de ese sufrimiento y legitimar formas sutiles de control sobre las poblaciones a las que pretende asistir.

La propuesta colombiana que este capítulo documenta no es una variante de esa frontera humanitaria. No se trata de compadecer a las víctimas de la explotación sexual mientras se mantiene intacta la arquitectura del control migratorio tradicional. Se trata, por el contrario, de ejercer una soberanía positiva (Jackson, 1990) que transforma la función misma del control fronterizo: la inadmisión no se activa por xenofobia ni por afán sancionatorio, sino como un mecanismo activo de cuidado que protege el interés superior de las infancias y la vida de las comunidades de acogida (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política de Colombia, Artículos 13, 17 y 44). La diferencia es cualitativa: no es un Estado que humaniza su frontera para hacer más soportable la exclusión, sino un Estado que reconfigura la frontera como un espacio de restitución de derechos.

Este encuadre exige, además, una precisión terminológica que no es un detalle estilístico sino un acto de política institucional. El análisis del auge de visitantes hacia Medellín pierde rigor si el Estado sigue catalogando como turista o cliente a quien cruza la frontera valiéndose de su poder adquisitivo para mercantilizar cuerpos en condiciones de precariedad. Apoyado en las directrices de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas —quien exige abandonar los eufemismos para reconocer a los compradores de actos sexuales como autores de violencia (Alsalem, 2024)— y en el precedente vinculante de la Sentencia SP-287 de 2026 (Corte Suprema de Justicia de Colombia, párrs. 54-56), este capítulo denomina a quien demanda estos actos como prostituyente o explotador sexual directo. Nombrar al victimario por lo que es constituye el primer paso para detectarlo e inadmitirlo con eficacia.

En cuanto al enfoque metodológico, el capítulo se apoya principalmente en el documento Radiografía de los flujos del turismo de extranjeros en Colombia (2020-2025) (UAEMC, GEME, 2026), elaborado a partir de los registros administrativos de control migratorio. Este insumo permite mapear las pautas demográficas y espaciales de la demanda internacional hacia Antioquia, evidenciando la acentuada masculinización de los flujos en los rangos etarios adultos y la concentración de la demanda en un número reducido de mercados emisores.

Este análisis se complementa con los resultados de la autoridad migratoria en el Aeropuerto Internacional JOMACO, específicamente con los registros de inadmisión materializados y los procesos de identificación de potenciales

agresores. Es preciso indicar que, de las 166 inadmisiones realizadas entre enero de 2025 y junio de 2026, 44 fueron el resultado de alertas de delitos sexuales obtenidas por el cruce con la base de datos de la plataforma Angel Watch; por consiguiente, las cifras totales sobre el universo de viajeros que fueron sometidos a entrevista en profundidad, en su gran mayoría, dependen de la acción de los oficiales de migración capacitados para identificar indicadores de riesgo en el filtro migratorio.

Las cifras operativas expuestas a lo largo de este capítulo documentan el esfuerzo preventivo —no punitivo— del Estado en los filtros aéreos. Si bien el fenómeno de la explotación sexual escapa a una medición exhaustiva a través de registros administrativos dada su naturaleza clandestina, los datos de inadmisión evidencian la respuesta institucional material ante la detección del riesgo. Esta limitación documental, lejos de debilitar el análisis, señala un área de mejora inminente para los sistemas de información del país y reafirma que la actuación migratoria debe operar, por mandato, como una primera barrera de protección.

La caracterización del riesgo: perfil del visitante y estructura demográfica de los flujos migratorios hacia Antioquia

Para comprender la legitimidad de la inadmisión migratoria como mecanismo de prevención de violencias sexuales, es necesario examinar la composición de los perfiles de flujos que ingresan al territorio. La gestión de los flujos internacionales exige superar la cuantificación agregada —aquella que se limita a observar el incremento de viajeros— para adoptar una perspectiva complementaria basada en la evidencia estadística y la inteligencia del riesgo. Cuando se analizan con rigor los registros administrativos de control migratorio, se evidencia el comportamiento de la movilidad internacional, segmentada en ecosistemas regionales con perfiles diferenciados de género, edad, procedencia y actividad autorizada para el ingreso de personas (UAEMC, GEME, 2026).

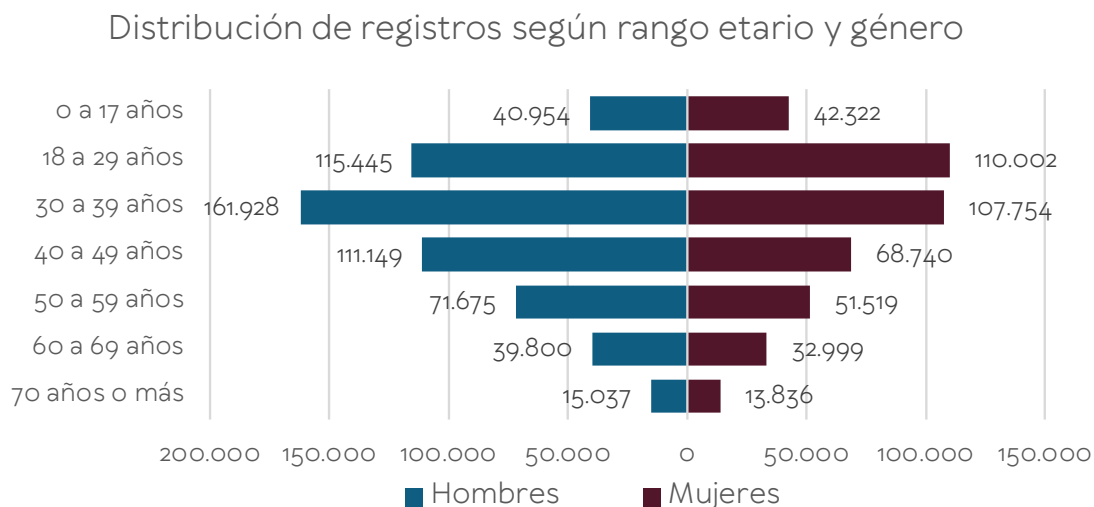
En este mapa de especialización territorial, la Regional Antioquia-Chocó no opera como un enclave turístico convencional de carácter familiar o recreativo generalizado, sino como un nodo urbano que exhibe variables demográficas particulares. De los 3.704.397 flujos de entrada de extranjeros por actividad autorizada “Turismo” registrados en el país durante 2025, 983.181

efectuaron su control migratorio en el aeropuerto JOMACO, lo que equivale al 26,5% del total nacional (UAEMC, GEME, 2026). Se trata de un volumen que hace necesario el análisis sobre la composición de estos flujos, desde la perspectiva de la protección de derechos.

La Figura 1 detalla la distribución por sexo y por grupos etarios de los flujos hacia Antioquia. En el rango de 18 a 29 años, se registran 115.445 entradas de hombres (51,2%) y 110.002 de mujeres (48,8%). Este comportamiento paritario, con una brecha de apenas 2,4 puntos porcentuales, es coherente con dinámicas de movilidad asociadas a intercambios universitarios o culturales. Sin embargo, la estructura del flujo se modifica en el rango de 30 a 39 años: al comparar este grupo con el rango etario anterior, el volumen de ingresos femeninos presenta una reducción de 2.248 flujos (totalizando 107.754 registros, que representan el 40,0%), mientras que la demanda masculina aumenta en 46.483 flujos (alcanzando 161.928 registros, equivalentes al 60,0%), lo que muestra una brecha de 20,0 puntos porcentuales. Esta distribución asimétrica es mayor en el rango de 40 a 49 años, con 111.149 hombres (61,8%) frente a 68.740 mujeres (38,2%), lo que representa una brecha de 23,6 puntos; y se mantiene en el rango de 50 a 59 años, con 71.675 hombres (58,2%) frente a 51.519 mujeres (41,8%), con una diferencia de 16,4 puntos (UAEMC, GEME, 2026).

Figura 1

Composición demográfica de los flujos de entrada de extranjeros hacia la Regional Antioquia-Chocó



Nota. Datos provenientes del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

La Tabla 1 detalla la distribución de este grupo según el rango de edad y el sexo, e incorpora el cálculo de la brecha para facilitar la lectura cruzada. Los datos evidencian una asimetría estructural: mientras que en la población menor de 18 años la proporción es cercana a la paridad, la diferencia se amplía de manera significativa en las franjas de mayor participación laboral, superando los veinte puntos porcentuales entre los 30 y los 49 años.

Tabla 1

Matriz demográfica territorial: segmentación de los flujos por rango de edad y sexo (Regional Antioquia-Chocó)

Rango de edad	Hombres (Total)	Hombres (%)	Mujeres (Total)	Mujeres (%)	Brecha (pp)	Total por rango
0 a 17 años	40.954	49,20%	42.322	50,80%	1,6	83.276
18 a 29 años	115.445	51,20%	110.002	48,80%	2,4	225.447
30 a 39 años	161.928	60,00%	107.754	40,00%	20,1	269.682
40 a 49 años	111.149	61,80%	68.740	38,20%	23,6	179.889
50 a 59 años	71.675	58,20%	51.519	41,80%	16,4	123.194
60 a 69 años	39.800	54,70%	32.999	45,30%	9,3	72.799
70 años o más	15.037	52,10%	13.836	47,90%	4,2	28.873
Total general	555.988	56,60%	427.172	43,50%	13,1	983.160

Nota. Datos provenientes del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

La evidencia indica que el grueso del flujo turístico internacional hacia Antioquia, y de manera concentrada hacia Medellín, está compuesto mayoritariamente por hombres adultos que viajan sin vínculos familiares verificables. Esta composición demográfica no constituye, por sí misma, una prueba de conducta delictiva, pero sí un factor de riesgo que converge con las alertas emitidas por organismos internacionales. Estudios del Sistema de

Información para la Seguridad y Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín han tipificado, en estos rangos etarios, las modalidades del turista solitario y del turista de negocios (Echeverry-Campuzano, 2016). Estos perfiles son consistentes con las alertas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC), que ha documentado en el Valle de Aburrá la existencia de cadenas de valor criminales diseñadas para satisfacer al denominado doble consumidor: un visitante extranjero que, amparado en el anonimato del flujo turístico y apalancado por un poder adquisitivo asimétrico frente a la moneda local, articula el consumo de sustancias psicoactivas con la explotación sexual comercial (ESU & UNODC, 2013). Este actor dinamiza redes de intermediación —transporte, alquiler de corta estancia, microtráfico, proxenetismo— que facilitan el acceso predatorio a mujeres en condiciones de exclusión y a niñas, niños y adolescentes.

Los análisis de la Mesa Intersectorial contra la ESCNNA en Medellín refrendan esta lectura al precisar que el 80% de los agresores identificados en estos contextos son hombres (Corporación Con-Vivamos, 2023). La Guía técnica del manual de buenas prácticas del turismo responsable del MinCIT (2023a) advierte, por su parte, que la demanda de ESCNNA es generada por agentes nacionales o extranjeros que instrumentan su capacidad económica para consumir la explotación. La persistencia de este patrón motivó, además, la emisión de alertas y de solicitudes de medidas urgentes para Medellín por parte de la Defensoría del Pueblo (2024).

A esta configuración demográfica se suma un factor de concentración geográfica de los mercados emisores. La Tabla 2 muestra que Estados Unidos, México, Costa Rica, República Dominicana y Panamá concentran sus flujos en Antioquia de manera desproporcionada frente a otras nacionalidades que muestran mayor interés por otras regiones. La caracterización de los flujos por parte de la UAEMC ha puesto en evidencia este fenómeno de vocación turística asociada a la explotación sexual: cuando un destino orienta de manera casi exclusiva su infraestructura y sus prácticas comerciales a satisfacer los hábitos de consumo de un perfil de visitante dominante, la oferta se homogeneiza y se estandariza bajo estereotipos de servicio que el propio Plan sectorial de turismo califica como una debilidad para la sostenibilidad del sector (MinCIT, 2023b; UAEMC, GEME, 2026).

Tabla 2

Distribución de preferencias territoriales por nacionalidad

País de nacionalidad	Regional Antioquia-Chocó	Participación	Regional Caribe	Participación	Regional Eje Cafetero	Participación
Estados Unidos	407.134	41,40%	228.877	38,20%	20.200	68,00%
México	77.782	7,90%	53.968	9,00%	1.170	3,90%
Perú	47.262	4,80%	55.561	9,30%	171	0,60%
Costa Rica	76.484	7,80%	22.098	3,70%	396	1,30%
Panamá	58.074	5,90%	10.007	1,70%	2.679	9,00%
República Dominicana	57.987	5,90%	9.600	1,60%	233	0,80%
Ecuador	28.784	2,90%	18.459	3,10%	251	0,80%
Chile	14.413	1,50%	28.199	4,70%	300	1,00%
Canadá	14.320	1,50%	20.736	3,50%	388	1,30%
Argentina	13.003	1,30%	21.400	3,60%	390	1,30%
Guatemala	12.422	1,30%	16.058	2,70%	254	0,90%
Venezuela	21.993	2,20%	5.119	0,90%	317	1,10%
Países Bajos	21.890	2,20%	4.819	0,80%	363	1,20%
Brasil	6.996	0,70%	19.805	3,30%	266	0,90%
España	19.687	2,00%	6.922	1,20%	413	1,40%
El Salvador	15.787	1,60%	8.100	1,40%	74	0,20%
Honduras	11.298	1,10%	11.864	2,00%	165	0,60%
Reino Unido	8.689	0,90%	5.762	1,00%	143	0,50%
Alemania	8.798	0,90%	5.567	0,90%	188	0,60%
Francia	8.077	0,80%	5.479	0,90%	169	0,60%
Otros	52.301	5,30%	40.147	6,70%	1.161	3,90%
Total	983.181	100%	598.547	100%	29.691	100%

Nota. Datos provenientes del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística (GEME) de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

En Medellín, esta especialización crea un incentivo para que la cadena de valor local se adapte a las demandas de ocio de un segmento de la población turista.

Es importante precisar que la información disponible aún no permite realizar un cruce estadístico que establezca una asociación cuantitativa robusta entre el volumen de ingresos de estos perfiles demográficos y las denuncias por explotación sexual en el territorio. Los datos presentados documentan una convergencia de indicadores de riesgo —composición demográfica atípica, alertas de organismos internacionales, caracterización de victimarios por parte de entidades locales— que justifica y orienta la acción preventiva del Estado en el control migratorio. Esta convergencia convierte la segmentación migratoria en un ejercicio de lectura del riesgo basado en evidencia, y no en un prejuicio arbitrario.

Frente a este panorama, la autoridad migratoria no perfila viajeros con base en estereotipos ni en discriminaciones infundadas. El análisis que realizan los oficiales de Migración Colombia en el Aeropuerto Internacional JOMACO se basa en la evidencia estadística aquí descrita y se orienta a detectar, en la entrevista en profundidad, a quien pretende instrumentalizar el flujo turístico para acceder a la explotación sexual. Caracterizar los perfiles turísticos del destino permite entender que la concentración de hombres adultos procedentes de ciertos mercados emisores constituye una variable de atención que el Estado tiene la obligación de abordar a través del proceso de control migratorio (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículos 11, 12 y 17).

La estrategia operativa: el filtro en inmigración como dispositivo de protección

La materialización de la soberanía positiva no ocurre ni en el nivel de los enunciados normativos ni en las sedes administrativas; se define en la línea de control migratorio. Es en el cubículo del Aeropuerto Internacional JOMACO donde las directrices institucionales se traducen en decisiones que inciden en la protección de los derechos. Para el personal de Migración Colombia, la fila de viajeros internacionales que llega a Rionegro no representa una masa indiferenciada de usuarios de un servicio aeroportuario, sino un flujo de trayectorias y propósitos que deben evaluarse en tiempo real. Este espacio constituye una zona de fricción operativa: un punto de decisión en el que

el Estado debe equilibrar la agilidad logística de un aeropuerto moderno con el imperativo de blindar el territorio frente a dinámicas de desposesión transnacional (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículo 11; Presidencia de la República de Colombia, 2011, Decreto 4062, Artículos 3 y 4).

El principal instrumento legal para intervenir en este punto es la facultad discrecional de inadmisión, regulada en el Decreto 1067 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, Artículos 2.2.1.11.2 y 2.2.1.11.3.1). La denominada Causal 15 (Artículo 2.2.1.11.3.2) permite rechazar el ingreso de un ciudadano extranjero cuando existan razones de seguridad nacional o cuando su presencia represente una amenaza o peligro para la convivencia ciudadana. La práctica institucional de la Regional Antioquia-Chocó ha interpretado esta causal: lejos de limitarse a una óptica policial restrictiva —orientada tradicionalmente a la identificación de perfiles de terrorismo o criminalidad organizada—, la Causal 15 se ha aplicado para cubrir situaciones en las que el ingreso de un extranjero configura una amenaza concreta contra la dignidad de las comunidades de acogida. En este contexto, el ingreso de un explotador sexual directo o prostituyente constituye, en sí mismo, un riesgo para la convivencia y la seguridad, interpretadas a la luz de la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, Artículos 1, 2 y 44) y de los compromisos internacionales del Estado en materia de prevención de violencias basadas en género y de protección de la infancia (Alsalem, 2024; Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2026, Sentencia SP-287, párrs. 44, 48 y 57).

“ La inadmisión preventiva protege a las comunidades de acogida frente a extranjeros cuya presencia constituya un riesgo para la convivencia y los derechos de la infancia. ”

Bajo este encuadre, la inadmisión no opera como un dispositivo de exclusión territorial ni como un acto de discrecionalidad inmotivada. Se trata de una herramienta jurídica que el oficial de migración apropia mediante un análisis técnico y un procedimiento reglado. La decisión se apoya en un proceso de segmentación basado en evidencia: la detección de inconsistencias entre la narrativa del viajero y los soportes materiales de su viaje. Cuando los sistemas de control o la observación profesional detectan señales de alerta, el viajero es conducido a una entrevista en profundidad, que constituye el núcleo del filtro aeroportuario.

En este espacio, se evalúan variables como la coherencia entre la capacidad económica demostrada y el itinerario propuesto, la naturaleza del alojamiento —identificando si se trata de hoteles de cadena con protocolos de turismo responsable o de propiedades de alquiler de corta estancia ubicadas en zonas de riesgo como El Poblado o Laureles—, la solidez de los contactos locales y la existencia de un propósito de viaje verificable. A partir de la evidencia obtenida en las inadmisiones efectuadas, la autoridad migratoria establece una metodología orientada a verificar que el viajero no represente un riesgo, integrando a su análisis los hallazgos de la literatura criminológica local, la cual advierte que los agresores suelen utilizar la fachada del turismo convencional, del viaje de negocios o de la asistencia a eventos para ocultar sus verdaderas motivaciones (Echeverry-Campuzano, 2016).

El siguiente caso, construido a partir de patrones operativos documentados, ilustra el tipo de segmentación que realiza la autoridad migratoria. Un ciudadano extranjero, hombre de 42 años, procedente de un mercado emisor con alta concentración de flujos hacia Antioquia, se presenta en el filtro migratorio y declara un viaje de ocio de dos semanas. Porta una reserva de alojamiento en un apartamento de alquiler turístico en la comuna de El Poblado, sin itinerario cultural ni familiar definido. Al ser entrevistado, presenta contradicciones en cuanto a la financiación del viaje y carece de vínculos verificables con instituciones o personas en la ciudad. Sus respuestas evasivas y la ausencia de un propósito de viaje compatible con el turismo legítimo activan la consulta en la plataforma Angel Watch, que arroja una alerta por antecedentes de delitos sexuales en su país de origen. La suma de estos indicadores —perfil demográfico consistente con las alertas de riesgo, alojamiento en una zona de alta incidencia de explotación sexual, discurso inconsistente y antecedentes— lleva a la decisión de inadmitir. El viajero es rechazado en la cabina y reembarcado en el siguiente vuelo disponible, impidiendo la posibilidad de incursionar en el territorio más allá del área de control migratorio (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1067, Artículo 2.2.1.11.3.1).

Este ejemplo, compuesto a partir de múltiples intervenciones reales, muestra cómo la combinación de segmentación conductual, verificación documental y alertas tecnológicas permite interrumpir el flujo del victimario en el primer eslabón de la cadena. La efectividad de este filtro se potencia mediante la interoperabilidad entre sistemas de inteligencia, como Angel Watch. Entre 2025 y el primer semestre de 2026, esta articulación permitió

materializar 44 inadmisiones de ciudadanos extranjeros que registraban antecedentes o alertas vigentes por delitos sexuales (UAEMC, GEME, 2026). Estas inadmisiones, sumadas a las 122 realizadas a partir del análisis autónomo de los oficiales de migración, representan la interrupción inmediata de una potencial cadena de violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres en situación de vulnerabilidad en Medellín y Antioquia.

Es importante precisar que este mecanismo no opera sin tensiones. La aplicación de la Causal 15 a estos casos exige que la decisión del oficial se sustente en un concepto jurídico extendido, lo que genera una zona de fragilidad jurídica que será examinada en el siguiente apartado. No obstante, dicha fragilidad no invalida la legitimidad de la actuación: la discrecionalidad técnica que el ordenamiento otorga a la autoridad migratoria es, precisamente, la herramienta que permite traducir la evidencia de riesgo en un acto soberano de protección inmediata, en consonancia con los principios de la soberanía positiva y los mandatos constitucionales de protección de los derechos de la niñez y de las mujeres (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política de Colombia, Artículos 13, 43 y 44; Santofimio Gamboa, 2023).

En definitiva, la inadmisión ejercida en el Aeropuerto Internacional JOMACO no es un acto de cierre xenófobo. Es un dispositivo de protección que, al combinar la experticia del oficial de migración, el análisis de datos demográficos, la entrevista en profundidad y la cooperación policial internacional, materializa la responsabilidad del Estado de prevenir las violencias sexuales asociadas a los flujos turísticos. La cabina de control migratorio se configura, así, como un espacio ético y operativo donde el Estado colombiano ejerce su obligación de cuidar a las comunidades de acogida, demostrando que la frontera no es solo el límite geográfico, sino el inicio de su responsabilidad en la protección de la dignidad humana.

Los límites de la inadmisión, el ecosistema urbano y la responsabilidad territorial

Sostener que la inadmisión de extranjeros constituye la solución definitiva a la explotación sexual comercial en Antioquia sería inexacto y, además, contraproducente para la solidez del argumento que este capítulo ha construido. El rechazo de 166 ciudadanos extranjeros con antecedentes de delitos sexuales o indicadores de riesgo en un año y medio (UAEMC, GEME, 2026) constituye un resultado operativo significativo. Sin embargo, un filtro

migratorio, por sofisticado que sea su cruce de datos o por alto que sea el nivel de pericia de su personal, opera dentro de límites estructurales que es necesario explicitar.

El primero de esos límites es el de escala. Frente al volumen cercano al millón de ingresos anuales de extranjeros (26,5% del total nacional) que concentra el aeropuerto JOMACO, el control migratorio opera bajo una presión asimétrica: operativamente, no es viable someter a un número significativo de viajeros a una entrevista en profundidad sin afectar los tiempos de atención. Ante esta restricción, el oficial focaliza su labor en aquellos casos en los que el viajero presenta inconsistencias en su documentación o en su discurso, o cuando se registran alertas en las bases de datos de seguridad global. La limitación estructural de este filtro selectivo es que, si el propositante carece de antecedentes penales previos o ha refinado su coartada, supera la línea de control e ingresa a la ciudad.

Una vez que este extranjero supera el cerco del aeropuerto, se encuentra con un ecosistema urbano que ha sido moldeado, en parte, por las dinámicas de consumo asociadas a los flujos turísticos. La concentración de la demanda en el mercado estadounidense y en un grupo de países de la cuenca centroamericana y del Caribe genera una dependencia que reconfigura el territorio. Sectores como El Poblado, Laureles o La Candelaria han visto cómo ciertas dinámicas inmobiliarias y de entretenimiento nocturno se adaptan a las preferencias y al poder adquisitivo de este segmento de visitantes (Quintero, 2025). El alquiler de corta estancia a través de plataformas digitales, los establecimientos de ocio y las redes de microtráfico pueden operar, en algunos casos, como engranajes de una misma cadena orientada a satisfacer al “doble consumidor” documentado por la UNODC (ESU & UNODC, 2013).



La autoridad migratoria detiene en la frontera al demandante internacional detectado, pero la oferta local permanece activa. Y el eslabón más vulnerable de esta cadena sigue siendo la población en condiciones de precariedad: el 87,6% de las mujeres migrantes en situación de explotación carece de estatus migratorio regular, y el 84,9% de las mujeres en contextos de prostitución en Medellín pertenece al estrato 1 (Quintero, 2025). Mientras las condiciones estructurales de desposesión no se transformen mediante políticas sociales de fondo y una acción articulada contra las redes de proxenetismo y trata, la inadmisión seguirá siendo un mecanismo necesario pero insuficiente (Alsalem, 2024; CEDAW, 2020; Corporación Con-Vivamos, 2023).

Un segundo límite, de naturaleza jurídica, afecta directamente la actuación de la autoridad migratoria. Como se señaló en el segundo apartado, la aplicación de la Causal 15 del Decreto 1067 de 2015 para inadmitir a presuntos explotadores sexuales se apoya en una interpretación extensiva de una norma diseñada para escenarios de terrorismo o de delincuencia transnacional genérica, pero que no menciona explícitamente la violencia de género ni la protección de la infancia como causales autónomas de inadmisión (Presidencia de la República de Colombia, Artículo 2.2.1.11.3.2). Esta situación coloca al personal de Migración Colombia en una zona de fragilidad jurídica: la decisión de inadmitir, aunque legítima en el marco de la Constitución y de los compromisos internacionales del Estado, puede ser objeto de recursos, presiones diplomáticas o litigios por presunta vulneración del debido proceso. La discrecionalidad técnica, aunque amparada por la soberanía positiva y la doctrina administrativa (Santofimio Gamboa, 2023, pp. 367-368), no debería ser el único soporte legal para enfrentar el riesgo identificado.

A esta tensión jurídica se suma un tercer límite, de carácter operativo, que ha recibido menos atención en el debate institucional: el seguimiento posterior de los viajeros que, aun presentando indicadores de riesgo en la entrevista en profundidad, no registran antecedentes penales en las bases de datos internacionales y son admitidos en el territorio. La normativa vigente no contempla un mecanismo sistemático de comunicación entre la autoridad migratoria y las autoridades locales —Policía de Turismo, Fiscalía, inspecciones municipales— que permita transferir la información obtenida durante la entrevista para facilitar un eventual seguimiento o la activación de alertas preventivas en los territorios de destino (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1067, Artículo 2.2.1.11.4.3). Esta ausencia de articulación

significa que el esfuerzo de detección realizado en la cabina de control migratorio se interrumpe en el momento mismo en que el viajero es admitido, sin que exista un canal institucional que prolongue la función preventiva más allá del filtro migratorio. La construcción de protocolos interinstitucionales que habiliten este seguimiento, con pleno respeto de las garantías del debido proceso y de la protección de datos personales, constituye un desafío pendiente para una política de protección integral frente a las violencias sexuales asociadas a los flujos turísticos (Defensoría del Pueblo, 2024; ESU & UNODC, 2013).

“

La articulación interinstitucional fortalece la gestión migratoria como una herramienta efectiva para la protección de los derechos humanos.

”

El éxito del operativo en el municipio de Yarumal en noviembre de 2025 frente a la secta Lev Tahor evidenció que, cuando el Estado trasciende la inadmisión aeroportuaria y activa protocolos interinstitucionales de verificación en territorio, los resultados en la protección de derechos humanos son tangibles. En apenas nueve días, la articulación entre la UAEMC, el Gaula Militar y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) permitió el rescate de 17 menores de edad extranjeros —varios de ellos con circular amarilla de Interpol—, evitando la consolidación de una colonia vinculada a delitos transnacionales de explotación infantil y secuestro (UAEMC, 2025a, 2025b). Este caso demuestra que la gestión migratoria no se limita al control de fronteras, sino que es una herramienta real de protección de la vida y la dignidad. Asimismo, contrasta con las limitaciones operativas mencionadas anteriormente: si el sistema de articulación se estandarizara, la capacidad del Estado para interceptar agresores transnacionales se desplegaría como un sistema de protección territorial constante.

El contraste entre estos vacíos estructurales y el éxito de operaciones excepcionales conduce a una constatación que este capítulo asume sin ambages: Migración Colombia ha llevado la aplicación de sus herramientas legales hasta el límite de lo que el marco normativo actual permite, y ha demostrado que el control migratorio puede operar como un dispositivo de protección de derechos humanos. Pero la política pública no puede descansar

exclusivamente en la interpretación extensiva de una causal genérica ni en el esfuerzo de contención que se realiza en un único punto de la cadena (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículo 4). La inadmisión en el aeropuerto es un escudo que frena una amenaza externa, pero no restituye por sí misma el tejido social.

Superar la fase reactiva y avanzar hacia un modelo de prevención integral exige un doble movimiento. Por un lado, requiere que las administraciones locales asuman la intervención en los ecosistemas urbanos que se lucran con la explotación, desmantelando las redes de proxenetismo y regulando las plataformas de alquiler de corta estancia que facilitan el anonimato del explotador (Corporación Con-Vivamos, 2023; ESU & UNODC, 2013). Por otro lado, demanda que el legislador dote a la autoridad migratoria de herramientas jurídicas inequívocas, adaptadas a la realidad contemporánea de las violencias transnacionales, para que la protección de los derechos humanos en las fronteras no dependa de la interpretación de una norma genérica, sino de un mandato legal explícito y blindado (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículos 2 y 73).

Conclusiones y recomendaciones

El análisis de los flujos internacionales y de la práctica operativa en la Regional Antioquia-Chocó de Migración Colombia muestra que el Aeropuerto Internacional José María Córdova se ha consolidado como un punto de control donde el Estado colombiano ejerce una función que trasciende la verificación migratoria convencional. La evidencia reunida indica que la inadmisión, cuando se apoya en el cruce de datos demográficos, la segmentación especializada y la cooperación policial internacional, opera como un dispositivo de protección de derechos humanos frente a un modelo de turismo que, en segmentos específicos, ha sido documentado como facilitador de la explotación sexual comercial de niñas, niños, adolescentes y mujeres precarizadas en Medellín (ESU & UNODC, 2013). Las 166 inadmisiones materializadas, entre enero de 2025 y junio de 2026, constituyen un indicador concreto de dicha función preventiva (UAEMC, GEME, 2026).

Sin embargo, el propio recorrido analítico ha puesto de manifiesto límites que impiden considerar este mecanismo como una solución suficiente. La dimensión de los flujos —983.181 registros de ingreso en 2025 (UAEMC, GEME, 2026)—, la dependencia de una interpretación extensiva de la Causal 15 del Decreto 1067 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, Artículo 2.2.1.11.3.2) y la ausencia de canales institucionales para dar seguimiento a los viajeros entrevistados pero no inadmitidos configuran un escenario en el que la contención migratoria alcanza resultados demostrables, pero opera por debajo de su potencial si no se complementa con ajustes normativos y articulación interinstitucional.

De los hallazgos expuestos se derivan tres líneas de acción que el presente capítulo propone como contribución al debate de política pública.

En primer lugar, el análisis conduce a proponer la creación de una causal autónoma de inadmisión que establezca, de manera explícita, en el marco regulatorio migratorio, que el Estado colombiano rechazará el ingreso de ciudadanos extranjeros respecto de quienes existan alertas, antecedentes o indicios fundados de que su

ingreso tiene como propósito la explotación sexual o la comisión de violencias basadas en género. Una causal de esta naturaleza otorgaría a Migración Colombia una herramienta jurídica inequívoca, reduciría la fragilidad interpretativa que hoy recae sobre el personal que aplica la Causal 15 (Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1067, Artículo 2.2.1.11.3.2) y elevaría el estándar de debida diligencia del país frente a sus compromisos internacionales en materia de prevención de la explotación sexual y de protección de la niñez (Alsalem, 2024; CEDAW, 2020; Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2026, Sentencia SP-287, párrs. 48 y 57).

En segundo lugar, la evidencia demográfica y operativa presentada sugiere la conveniencia de actualizar los protocolos internos de la entidad, incorporando formalmente los hallazgos sobre la composición atípica de los flujos hacia Antioquia, la concentración de la demanda en mercados emisores específicos y la tipificación del doble consumidor documentada por la UNODC (ESU & UNODC, 2013). La segmentación predictiva que ya realizan los oficiales de Migración Colombia en el terreno podría fortalecerse al ser integrada como metodología estandarizada de análisis de riesgo, combinando la lectura de la anomalía estadística, la técnica de entrevista a profundidad y la interoperabilidad con plataformas de seguridad internacional como Angel Watch (UAEMC, GEME, 2026).

En tercer lugar, los límites identificados en el apartado anterior apuntan a la necesidad de diseñar protocolos de articulación interinstitucional que permitan extender la función preventiva más allá de la cabina de control migratorio. La construcción de canales formales de comunicación con la Policía de Turismo, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades locales —con pleno respeto del debido proceso y de la protección de datos personales (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículo 76; Presidencia de la República de Colombia, 2015, Decreto 1067, Artículo 2.2.1.11.4.3)— podría evitar que la información obtenida durante la entrevista se pierda una vez que el viajero es admitido. Un mecanismo de este tipo contribuiría a que la inadmisión no fuera un acto aislado en la frontera, sino el primer componente de un sistema de protección

articulado territorialmente (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículo 20; ESU & UNODC, 2013).

En síntesis, la experiencia de la Regional Antioquia-Chocó durante el período 2022-2026 muestra que el control migratorio puede operar como un escudo de protección de derechos cuando la autoridad migratoria dispone de datos, tecnología y criterio técnico para ejercer su función. Pero también muestra que ese escudo requiere complementarse con un andamiaje normativo actualizado y con políticas territoriales que dismantelen los ecosistemas urbanos que hacen rentable la explotación. El control migratorio no sustituye la política social ni la persecución penal de las redes de trata; sí puede, en cambio, interrumpir el flujo del victimario en el primer eslabón de la cadena (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2026, Sentencia SP-287, párrs. 39 y 54), siempre que el Estado, en su conjunto, asuma que la protección de la dignidad humana demanda articulación interinstitucional (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136, Artículo 20).

Referencias

- Alsalem, R. (2024). *La prostitución y la violencia contra las mujeres y las niñas: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias* (Doc. A/HRC/56/48). Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cdhonu/2024/148369>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2020). *Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial* (Doc. CEDAW/C/GC/38). Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no38-2020-trafficking-women>
- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>
- Corporación Con-Vivamos. (2023). *Explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNA): Actualización del informe alerno por los derechos de la niñez en Medellín, 2023*. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/12/Informe-alerno-por-los-derechos-de-la-ninez-2023.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1992). Sentencia C-574. Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-574-92.htm>
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Penal. (2026). Sentencia SP-287 de 2026. Magistrado Ponente Jorge Hernán Díaz Soto. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=193294&dt=S>

Defensoría del Pueblo. (2024, 27 de marzo). *Por casos de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Medellín (Antioquia), Defensor del Pueblo solicita medidas urgentes* [Comunicado de prensa]. <https://www.defensoria.gov.co/-/por-casos-de-explotaci%C3%B3n-sexual-comercial-de-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-medell%C3%ADn-antioquia-defensor-del-pueblo-solicita-medidas-urgentes>

Echeverry-Campuzano, M. (2016). Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes asociada al turismo en Medellín: el caso de la zona céntrica de El Poblado [Informe final inédito]. Alcaldía de Medellín, Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2021/09/Explotacion-Sexual-comercial-de-Ninos-Ninas-y-Adolescentes-asociada-al-turismo-en-Medellin.pdf>

Empresa para la Seguridad Urbana & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Estudio exploratorio descriptivo de la dinámica delictiva del tráfico de estupefacientes, la trata de personas y la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en el municipio de Medellín, Colombia (Convenio de Cooperación Interinstitucional 201102126). Alcaldía de Medellín. https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Noviembre/UNODC_Medellin.pdf

Fassin, D. (2012). Humanitarian reason: A moral history of the present (R. Gomme, Trad.). University of California Press. (Obra original publicada en 2010)

Hibou, B. (2024). Migración y conflictos de soberanía. Relaciones de poder, juegos de poder y violencia política (F. J. Espinosa Antón, Trad.). Bajo Palabra, (36), 23-62. <https://doi.org/10.15366/bp2024.36.001>

Jackson, R. H. (1990). Quasi-states: Sovereignty, international relations, and the Third World. Cambridge University Press.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023a). Guía técnica del manual de buenas prácticas del turismo responsable. https://portucolombia.mincit.gov.co/portal_turistico_colombia/media/observatorioturistico/Pdf/Manual-de-buenas-practicas-de-Turismo-Responsable.pdf

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023b). Plan sectorial de turismo 2022-2026: Turismo en armonía con la vida. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/PLAN-SECTORIAL-TURISMO-2022-2026.pdf>
- Noguera-Fernández, A., & Criado de Diego, M. (2011). La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 15-49. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So124-05792011000100002&lng=en&tlng=es
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1067 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector de Relaciones Exteriores. *Diario Oficial* 49.523 de 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65359>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4062 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. *Diario Oficial* 48.239 de 31 de octubre de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>
- Quintero, C. Y. (2025, 14 de diciembre). ¿Medellín permitió que la explotación sexual se convirtiera en parte de su paisaje? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/medellin-permitio-la-explotacion-sexual-se-convirtiera-parte-paisaje/>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2023). *Compendio de derecho administrativo* (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia; Tirant lo Blanch.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2025a, 24 de noviembre). Migración Colombia rescata 17 menores de la secta judío ortodoxa Lev Tahor. Cinco de ellos tenían circular amarilla de Interpol [Comunicado de prensa]. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/migracion-colombia-rescata-17-menores-de-la-secta-judio>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2025b, 31 de diciembre). Rescate de niños, niñas y adolescentes y ofensiva contra el turismo con fines de explotación sexual y la trata de personas, marcaron el año [Comunicado de prensa]. <https://portal.migracioncolombia.gov.co/>

detalle-noticia/agenda-migcol/comunicaciones-y-prensa/rescate-de-niños-niñas-y-adolescentes-y-ofensiva-contra

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Grupo de Estudios Migratorios y Estadística. (2026). Radiografía de los flujos del turismo de extranjeros en Colombia (2020-2025) [Informe inédito].

Walters, W., Heller, C., & Pezzani, L. (Eds.). (2022). Viapolitics: Borders, migration, and the power of locomotion. Duke University Press.

La frontera como escenario de gobernanza migratoria: aprendizajes y retos de los Diálogos Fronterizos por la Vida

María Angélica Giraldo, Raquel Amaranta Cardozo, Víctor Hugo Mendieta, Natalia Ximena Sánchez Mojica, Luisa Fernanda Briñez García e Iván Darío Gómez Malagón

Grupo Diálogos Fronterizos por la Vida - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

CAPÍTULO

5

Resumen

Este capítulo expone la experiencia de la primera estrategia descentralizada de interlocución ciudadana y de articulación interinstitucional de Migración Colombia, denominada Diálogos Fronterizos por la Vida. Su implementación fue un proceso atravesado por retos y aprendizajes que han generado múltiples reflexiones, con implicaciones prácticas y metodológicas derivadas del trabajo en los territorios. Los numerosos despliegues en campo entre 2023 y 2026 se realizaron bajo un enfoque metodológico centrado en los grupos étnicos de la región del Darién, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y la Amazonía, en el marco de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023). Finalmente, el capítulo busca contribuir al posicionamiento de la participación ciudadana y el reconocimiento étnico como ejes transversales de la gobernanza migratoria, subrayando cómo estas comunidades ejercen apropiaciones políticas y socioculturales derivadas de su identidad en zonas de frontera y del impacto de las migraciones en sus territorios.

Palabras clave: gobernanza migratoria, fronteras, participación ciudadana, enfoque étnico, integración de población migrante, derechos humanos.



Introducción

La migración es un fenómeno global en constante transformación que plantea desafíos y oportunidades para los países de origen, tránsito y destino. En este contexto, Colombia, tradicionalmente un país de emigración, ha asumido en la última década un rol relevante como país receptor y de tránsito, especialmente a partir del incremento sostenido de la migración proveniente de Venezuela desde 2015. Este cambio ha implicado retos en materia de gobernanza migratoria y nuevas demandas para los territorios receptores, particularmente en zonas fronterizas, donde convergen dinámicas complejas que requieren respuestas institucionales integrales y diferenciales. En este escenario, la promoción de estrategias de integración efectiva de la población migrante se convierte en un elemento clave para fortalecer el desarrollo inclusivo y sostenible.

En respuesta a estas transformaciones, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia creó en 2023 el Grupo Interno de Trabajo: Participación para la Integración de la Población Migrante (GPIM), con el propósito de promover mecanismos de participación ciudadana y diseñar estrategias de integración basadas en las realidades territoriales. Este grupo incorpora el enfoque de seguridad humana, orientado a superar visiones centradas exclusivamente en el control migratorio y avanzar hacia la prevención de vulneraciones y la garantía de derechos de las personas migrantes y de las comunidades receptoras.



En este marco, surge la estrategia de participación ciudadana Diálogos Fronterizos por la Vida (DFV), la primera iniciativa de Migración Colombia con un enfoque territorial y étnico. Esta se concibe como un espacio de articulación en territorios de frontera para analizar problemáticas asociadas a las dinámicas migratorias, los conflictos territoriales y el acceso a derechos con el fin de construir soluciones conjuntas entre comunidades y entidades del Estado en sus distintos niveles, fortaleciendo la gobernanza migratoria y la participación ciudadana.

Este capítulo tiene como propósito presentar la experiencia de implementación de los DFV desde sus inicios hasta su consolidación territorial y metodológica, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Congreso de la República de Colombia, 2023). La estrategia ha priorizado, a partir de indicadores étnicos, a comunidades indígenas de la Amazonía, así como a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, reconociendo sus particularidades y su papel en las dinámicas migratorias en zonas de frontera.

La experiencia de los Diálogos Fronterizos por la Vida: participación ciudadana, fronteras y enfoque étnico

Participación ciudadana

La participación ciudadana comprende mecanismos mediante los cuales las personas y las comunidades expresan sus necesidades e inciden en las decisiones públicas que afectan sus territorios. Ziccardi (1998) distingue entre participación social, comunitaria y ciudadana, ubicando esta última en el ámbito institucional (Montecinos & Contreras, 2019). En este sentido, los DFV constituyen un ejercicio de participación ciudadana impulsado por Migración Colombia, articulado con procesos organizativos y liderazgos comunitarios preexistentes.

Fronteras

Las fronteras son territorios donde convergen dinámicas sociales, económicas y culturales que trascienden los límites político-administrativos. Históricamente, muchas zonas fronterizas en Colombia han presentado menores niveles de presencia estatal y dificultades de acceso a derechos y servicios básicos, lo que ha configurado escenarios de gobernanza compleja

(Molano-Rojas, 2016). Bajo este marco, los DfV buscan fortalecer la interlocución entre las comunidades y el Estado desde una perspectiva de seguridad humana, participación y gobernanza territorial.

Enfoque étnico

El enfoque étnico parte del reconocimiento de la diversidad cultural y de la necesidad de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, así como de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La Corte Constitucional ha señalado la importancia de adoptar medidas diferenciales para superar las desigualdades históricas que afectan a estas poblaciones (Corte Constitucional de Colombia, 2015, Sentencia T-010). En coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023), este enfoque constituye un eje transversal de los DfV, orientando su implementación en territorios con presencia de comunidades étnicas.

Reflexividad institucional y espacios colaborativos de incidencia

Para el análisis de la estrategia Diálogos Fronterizos por la Vida se adoptó un enfoque cualitativo-descriptivo de tipo documental, basado en fuentes secundarias y en la experiencia de los funcionarios del GPIM, incorporando un componente de reflexividad institucional. El estudio cubre el periodo 2023-2026.

El diseño metodológico se estructuró en dos dimensiones. La primera corresponde al análisis documental de los insumos del Sistema de Gestión de Calidad —incluidos prediagnósticos, relatorías y matrices de seguimiento—, que permitió establecer la trazabilidad de la estrategia. La segunda dimensión corresponde a la sistematización de la experiencia institucional mediante la escritura colaborativa, con procesos de revisión y de construcción conjunta del texto.

El análisis se desarrolló en cinco fases: (1) recopilación de insumos de Darién, Amazonas y San Andrés; (2) selección del corpus documental; (3) categorización en cuatro dimensiones (actores y problemáticas, contexto territorial, metodología, acuerdos); (4) análisis comparativo entre territorios; y (5) redacción y revisión final bajo coordinación editorial. La metodología permitió organizar el acervo documental y sistematizar la experiencia institucional para comprender la estrategia desde una perspectiva territorial y participativa.

Desarrollo de los Diálogos Fronterizos por la Vida

Los inicios de los Diálogos Fronterizos por la Vida

El 2023 fue el primer año de funcionamiento del GPIM y de su estrategia DfV. En esta sección se presenta la metodología implementada durante este periodo y las principales lecciones aprendidas.

La implementación no contó con un rubro financiero específico, por lo que las actividades logísticas se gestionaron en articulación con las regionales de Migración Colombia y otras entidades de apoyo. La convocatoria se realizó directamente con la población local en zonas de frontera, incluidos migrantes, comunidades rurales y urbanas, y organizaciones sociales. Posteriormente, las regionales coordinaron reuniones preparatorias para la organización logística del evento. Días antes de cada diálogo, una comisión del GPIM sostuvo encuentros presenciales con entidades de los niveles nacional, departamental y municipal para ajustar aspectos operativos y de participación.

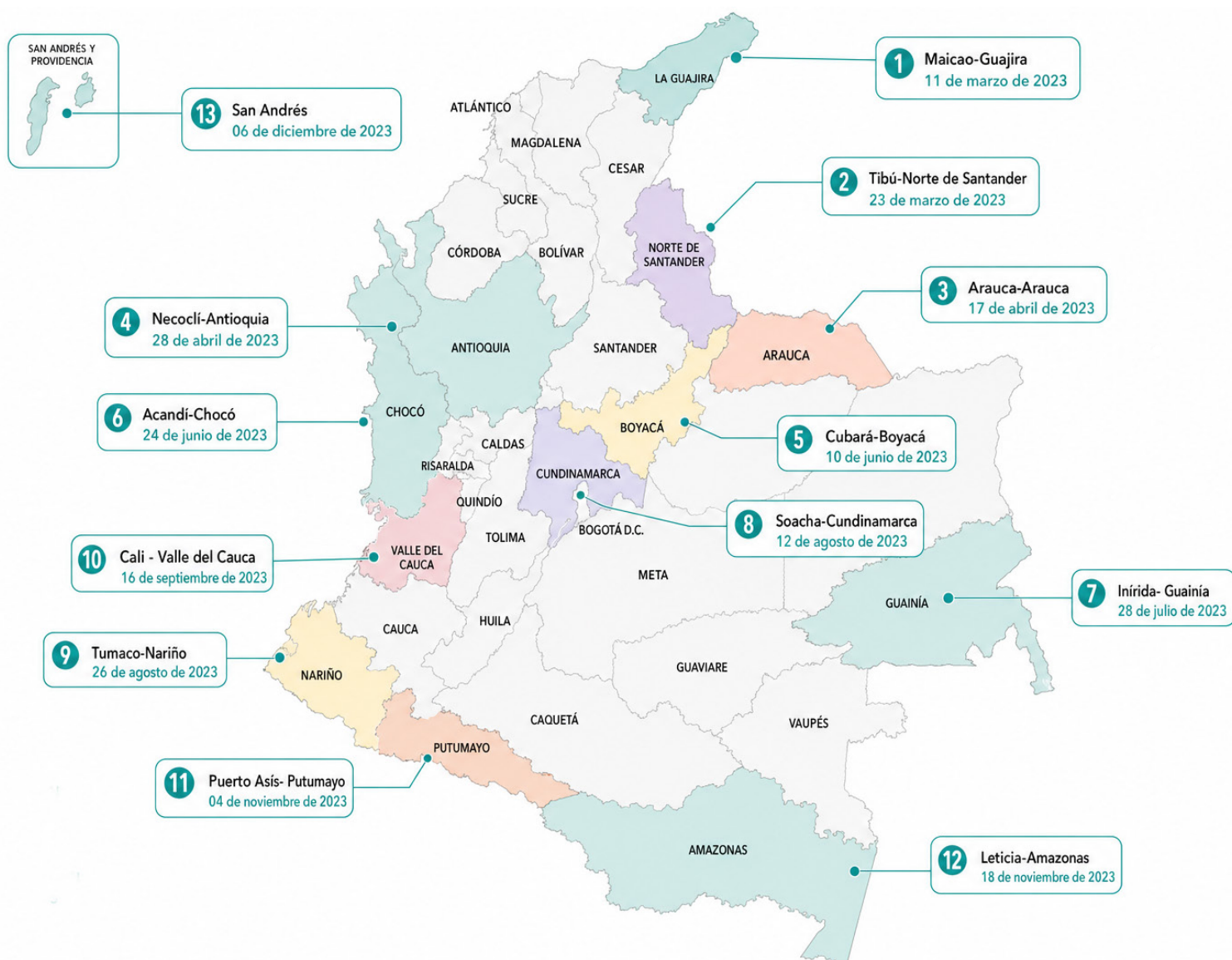
Los diálogos se desarrollaban con la apertura del espacio, según las dinámicas culturales locales, y con la organización de mesas de trabajo temáticas, en las que las comunidades identificaban problemáticas y proponían soluciones. En cada mesa se designaban un relator y un coordinador para sistematizar los acuerdos y presentarlos en plenaria.



Finalmente, el GPIM consolidaba la información en un documento de relatoría con los principales problemas y compromisos, que se remitía a las entidades responsables para su seguimiento e implementación.

Figura 1

Diálogos Fronterizos por la Vida 2023



Lecciones aprendidas

La implementación inicial de los DFV permitió identificar retos operativos, metodológicos e institucionales que orientaron el fortalecimiento posterior de la estrategia:

- En materia de articulación interinstitucional, los diálogos se llevaron a cabo sin un presupuesto específico, por lo que su ejecución dependió de la coordinación entre las entidades. Asimismo, el cambio de administraciones territoriales en 2024 dificultó el seguimiento de algunos compromisos por la falta de transferencia de información entre los gobiernos salientes y entrantes.
- La experiencia evidenció la necesidad de focalizar mejor la convocatoria en poblaciones migrantes y grupos étnicos, cuyos niveles de participación fueron inferiores a lo esperado. Esto permitió ajustar los criterios de priorización territorial y poblacional para las siguientes fases de la estrategia.
- Finalmente, las comunidades valoraron positivamente estos espacios de diálogo e interlocución con el Estado, especialmente en territorios donde este tipo de ejercicios era poco frecuente. La recepción favorable de la estrategia contribuyó a su continuidad y a su posterior incorporación al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023).

El Plan Nacional de Desarrollo y los DFV

La forma en que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023) aborda la migración se inscribe en un contexto regional marcado por crisis económicas y sociales en América Latina desde 2016, intensificadas por la pandemia de COVID-19. En este periodo de aproximadamente una década, el incremento de los flujos migratorios ha generado dinámicas diferenciadas de gobernanza migratoria en la región.

El aumento de los movimientos migratorios sur-norte convirtió a Colombia en un país de tránsito, de destino y de permanencia para la población migrante. En particular, la migración venezolana con vocación de permanencia, junto con flujos continentales y extracontinentales, evidenció una realidad

humanitaria, social y territorial que exigió nuevas respuestas estatales y sociales, especialmente en el contexto del estallido social de 2021 y de la posterior elección de un gobierno con un enfoque progresista en 2022.

En coherencia con este contexto, el PND 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023) amplía la visión tradicional de la migración, históricamente centrada en la seguridad y el control, hacia un enfoque de garantía de derechos, protección de la población migrante y un abordaje diferencial y territorial en zonas de frontera, donde confluyen en gran medida comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Bajo este enfoque, la migración se ubica en el eje de Convergencia Regional y actúa como catalizador del fortalecimiento de los vínculos con la población migrante y colombiana en el exterior, incorporando una Política Integral con Enfoque Diferencial y Territorial, orientada a comprender los factores que motivan la migración y sus impactos. En este marco, el PND (Congreso de la República de Colombia, 2023) define indicadores específicos que orientan la gestión de Migración Colombia. Considerando esta propuesta, el PND (Congreso de la República de Colombia, 2023) centralizó los compromisos de Migración Colombia bajo los siguientes indicadores:

- Indicador 269: Número de mesas de participación de la población migrante de pueblos indígenas amazónicos en las áreas y zonas fronterizas.
- Indicador 270: Porcentaje de implementación de la ruta de prevención de vulneraciones y de promoción de los derechos humanos.
- Indicador 744: Porcentaje de avance en la ejecución de los DFV con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP).

En cumplimiento de dichos indicadores, Migración Colombia impulsó la implementación de la estrategia de participación ciudadana DFV. Estos espacios han permitido una interlocución directa con la población migrante y las comunidades receptoras —con especial énfasis en los pueblos étnicos—, con el fin de enriquecer la gestión pública desde las cosmovisiones de las comunidades indígenas y afrodescendientes, para quienes la frontera constituye un escenario vivo e histórico. El propósito de esta articulación es nutrir el análisis del fenómeno migratorio mediante la aplicación de enfoques

diferenciales, reconociendo a las comunidades étnicas como actores fundamentales y, en múltiples contextos, como comunidades receptoras.

Posicionamiento de los DFV

Tras su implementación en 2023, los DFV comenzaron un proceso de consolidación institucional y territorial que permitió ampliar su alcance y fortalecer su capacidad de incidencia. Lo que surgió como una estrategia de participación ciudadana impulsada por el GPIM se transformó progresivamente en un mecanismo de articulación entre comunidades fronterizas, entidades territoriales y entidades del orden nacional.

La incorporación de la estrategia en los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023) representó un punto de inflexión para su fortalecimiento. Esto permitió orientar los esfuerzos institucionales hacia territorios priorizados y consolidar metodologías de trabajo con comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras, incorporando enfoques diferenciales y mecanismos de seguimiento de los acuerdos construidos.

De igual manera, la articulación con organizaciones representativas de los territorios, como la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y el Resguardo Indígena Caimán Nuevo, contribuyó a fortalecer la legitimidad de la estrategia y a adaptar los procesos de participación a las realidades culturales y sociales de cada contexto fronterizo.



Como resultado, los DFV evolucionaron de espacios puntuales de consulta a escenarios permanentes de interlocución entre las comunidades y el Estado, permitiendo no solo identificar problemáticas territoriales, sino también construir acuerdos, realizar seguimiento institucional y promover ejercicios de gobernanza migratoria desde una perspectiva participativa.

Región Amazónica: un territorio compartido más allá de las fronteras nacionales

La soberanía territorial de Colombia se configura a partir de cinco fronteras terrestres (con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá) y de múltiples límites marítimos en el Caribe y en el Pacífico. En este escenario, la región amazónica adquiere una relevancia estratégica al conectar al país con cuatro de estos Estados y albergar la Amazonía, el bioma más extenso de Sudamérica.

Si bien gran parte de estas fronteras se definieron a partir de accidentes geográficos como ríos y selvas, las características del bosque tropical dificultan, en muchos casos, tanto la delimitación material como la presencia estatal permanente. Esta situación ha favorecido el desarrollo de dinámicas sociales, culturales y económicas transfronterizas, en las que numerosas comunidades se reconocen como pueblos binacionales o trinacionales, más allá de los límites político-administrativos establecidos por los Estados.

En consecuencia, el Estado colombiano enfrenta importantes desafíos para garantizar una presencia institucional efectiva y responder a las necesidades de estos territorios. En este escenario, los DFV surgen como una estrategia de participación ciudadana orientada a fortalecer la interlocución entre las comunidades fronterizas y las entidades estatales, y a promover la construcción conjunta de propuestas para abordar las problemáticas que afectan estos territorios.

Construcción participativa con los pueblos indígenas amazónicos

Como se mencionó previamente, Migración Colombia suscribió acuerdos en el marco de la consulta previa para la construcción de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 2023). Desde esta perspectiva, se desarrollaron espacios de concertación en la Amazonía colombiana en articulación con la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC).

La Coordinación de Derechos Humanos de la OPIAC fue la instancia delegada para suscribir un convenio interadministrativo con Migración Colombia, orientado a implementar los DFV en seis territorios estratégicos: Inírida y Caño Vitina (Guainía), Mitú (Vaupés), Leticia (Amazonas), Puerto Asís y La Hormiga (Putumayo).

Una vez formalizado el convenio, ambas entidades asumieron responsabilidades complementarias. La OPIAC lideró la definición de fechas y lugares, la convocatoria a las comunidades y la coordinación logística de las jornadas, mientras que Migración Colombia estuvo a cargo de convocar a las entidades estatales participantes y de elaborar los prediagnósticos territoriales.

Previo a cada encuentro, ambas organizaciones realizaban una sesión técnica de coordinación para validar los aspectos operativos. Adicionalmente, la OPIAC desarrollaba espacios autónomos de reflexión con las comunidades para consolidar sus principales necesidades y propuestas antes de la interlocución con las instituciones.

Durante los diálogos, se socializaba la estrategia, las comunidades exponían sus problemáticas y propuestas, y las entidades participantes concertaban compromisos de gestión respecto de los temas planteados. Finalmente, la OPIAC y Migración Colombia sistematizaban los resultados y realizaban el seguimiento de los acuerdos alcanzados.



Como cierre de este ciclo, durante el segundo semestre de 2026 se desarrollarán jornadas de socialización de los avances en los mismos territorios intervenidos en 2025.

Figura 2

Ubicación y comunidades participantes de los Diálogos Fronterizos por la Vida en la región Amazónica



Principales desafíos y avances para la gobernanza amazónica

Los seis Diálogos Fronterizos por la Vida desarrollados en Caño Vitina, Inírida, Leticia, Mitú, Puerto Asís y Valle del Guamuez permitieron identificar problemáticas estructurales compartidas por las comunidades indígenas de la Amazonía colombiana, así como construir acuerdos interinstitucionales orientados a fortalecer la gobernanza migratoria desde un enfoque territorial, intercultural y participativo. Las discusiones evidenciaron que muchos de los desafíos trascienden la movilidad humana y se relacionan con condiciones históricas de presencia estatal, protección ambiental, reconocimiento de derechos y cooperación transfronteriza.

Gobernanza territorial, seguridad y protección de las comunidades

Uno de los principales temas abordados fue la débil presencia institucional del Estado en las zonas de frontera, situación que contrasta con el mayor despliegue militar de los países vecinos y favorece la consolidación de economías ilícitas asociadas al narcotráfico, a la minería ilegal y a otras actividades extractivas. Las comunidades señalaron que este contexto incrementa las amenazas, el confinamiento, las extorsiones y el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, al tiempo que limita la capacidad de respuesta de la Guardia Indígena, que enfrenta carencias en materia de dotación, reconocimiento y fortalecimiento institucional.

Como respuesta, los diálogos priorizaron el fortalecimiento de la presencia estatal mediante un mayor control fluvial y territorial, la articulación entre la Fuerza Pública y las guardias indígenas y el reconocimiento de estas últimas como actores fundamentales para la protección de la vida, el territorio y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo, se propusieron mecanismos de seguimiento entre autoridades locales, comunidades e instituciones para evaluar los compromisos asumidos y fortalecer la soberanía en los territorios estratégicos de frontera.

Gobernanza transfronteriza y reconocimiento de los pueblos binacionales

Las comunidades identificaron la degradación ambiental como una de las principales amenazas para la sostenibilidad del territorio. La minería ilegal, la explotación petrolera, la deforestación y la contaminación de los ríos afectan directamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas y evidencian la necesidad de fortalecer la cooperación entre los países amazónicos. Estas problemáticas se agravan por la escasa coordinación interestatal y la limitada participación de las comunidades en las decisiones que impactan sus territorios.

Ante este panorama, los diálogos impulsaron la creación de espacios binacionales y trinacionales con Brasil, Perú, Ecuador y Venezuela para abordar conjuntamente temas de movilidad humana, seguridad, derechos humanos y protección ambiental. Igualmente, se propuso avanzar hacia una política pública dirigida a los pueblos indígenas binacionales que reconozca sus dinámicas históricas de movilidad y su presencia ancestral en la Amazonía, superando enfoques que interpretan estas prácticas exclusivamente a partir de categorías migratorias convencionales. Esta discusión evidenció que, para

numerosas comunidades, la frontera constituye un territorio compartido antes que una división político-administrativa.

Derecho a la identidad y acceso efectivo a la ciudadanía

Las comunidades manifestaron que las barreras para acceder al registro civil y a otros documentos de identidad constituyen uno de los principales obstáculos para el ejercicio de derechos fundamentales. La condición transfronteriza de muchos pueblos indígenas incrementa el riesgo de apatridia y restringe el acceso a servicios de salud, educación y programas sociales, situación que también afecta a familias binacionales y cónyuges extranjeros que enfrentan dificultades para regularizar su situación migratoria.

Como resultado de los diálogos, se acordó promover jornadas de registro civil e identificación en los territorios fronterizos, especialmente dirigidas a niños, niñas y adolescentes, así como desarrollar campañas de información sobre nacionalidad, regularización migratoria y mecanismos de protección, incorporando traductores indígenas y enfoques culturalmente pertinentes. De igual manera, se planteó fortalecer la coordinación con los países vecinos para facilitar los trámites consulares y académicos, reconociendo que el acceso a la identidad constituye un requisito indispensable para el ejercicio pleno de los derechos.



Desarrollo económico y fortalecimiento comunitario

Las comunidades señalaron que la precariedad económica, el alto costo de vida y la oferta limitada de proyectos productivos incrementan la vulnerabilidad de los territorios y favorecen la vinculación de parte de la población a economías ilícitas o a actividades extractivas que afectan la sostenibilidad ambiental. Estas condiciones reflejan las brechas históricas en la inversión pública que caracterizan amplias zonas de la Amazonía colombiana.

Frente a este panorama, los diálogos promovieron estrategias orientadas a fortalecer la soberanía alimentaria, ampliar las oportunidades productivas y mejorar la articulación institucional para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, se planteó desarrollar acciones preventivas frente a fenómenos como la trata de personas, el reclutamiento forzado y el consumo de sustancias psicoactivas, mediante procesos comunitarios de formación, atención en salud mental y la coordinación entre autoridades indígenas y entidades estatales.



Protección de la identidad cultural y fortalecimiento intercultural

Las comunidades manifestaron su preocupación por el deterioro progresivo de sus prácticas culturales, asociado tanto a procesos de discriminación institucional como a transformaciones sociales que afectan la transmisión de saberes ancestrales. Entre las principales situaciones identificadas se encuentran el decomiso de elementos tradicionales como el mambe, el bastón de mando o el mojoy en aeropuertos y puestos de control, la estigmatización de estos como productos ilícitos, el debilitamiento del intercambio cultural entre pueblos indígenas de ambos lados de la frontera y la pérdida gradual de las lenguas originarias.

Como resultado de los diálogos, las comunidades priorizaron la protección de sus prácticas culturales frente a la discriminación y la estigmatización institucional, especialmente en los controles fronterizos. En este sentido, se acordó promover acciones que garanticen el libre porte y transporte de elementos tradicionales, evitando su criminalización injustificada, así como desarrollar procesos de sensibilización dirigidos a funcionarios públicos para fortalecer el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y al enfoque intercultural. Igualmente, se planteó impulsar acciones educativas comunitarias orientadas a preservar las lenguas indígenas, a fortalecer la transmisión de saberes ancestrales y a promover la convivencia intercultural en los territorios de frontera.

Estos acuerdos evidencian que la protección de la identidad cultural constituye un componente esencial de la gobernanza migratoria en la Amazonía, donde la movilidad, el territorio y la diversidad étnica forman parte de una misma realidad histórica.

En conjunto, los resultados obtenidos muestran que en la Amazonía la gobernanza migratoria no puede entenderse únicamente como la regulación de la movilidad humana. Por el contrario, constituye un ejercicio de articulación entre la protección del territorio, el reconocimiento de los pueblos indígenas, la garantía de derechos y la cooperación transfronteriza. Esta experiencia evidencia que la gestión migratoria adquiere mayor legitimidad al incorporar las formas propias de organización y las cosmovisiones de las comunidades indígenas.

Aprendizajes de la experiencia amazónica

La experiencia desarrollada en la Amazonía evidenció que la gobernanza migratoria en territorios indígenas no puede limitarse a la gestión de los flujos migratorios, sino que debe comprender las dinámicas históricas, culturales y políticas que caracterizan a los pueblos transfronterizos. Los DfV mostraron que, para muchas comunidades, la frontera no representa una división entre Estados, sino un territorio ancestral compartido en el que la movilidad constituye una práctica histórica previa a la conformación de las fronteras nacionales.

Asimismo, la implementación de la estrategia permitió reconocer que los principales desafíos identificados por las comunidades —seguridad, acceso a la identidad, protección ambiental y fortalecimiento cultural— están profundamente interrelacionados y no pueden abordarse de manera sectorial. En este sentido, la articulación entre autoridades indígenas, entidades estatales y organizaciones representativas, como la OPIAC, demostró que la participación comunitaria fortalece la legitimidad de la acción pública y mejora la capacidad institucional para construir respuestas pertinentes desde el territorio.

Finalmente, la experiencia evidenció que incorporar el enfoque étnico implica reconocer a las comunidades indígenas como actores políticos y no únicamente como beneficiarias de la política pública, fortaleciendo así una gobernanza migratoria basada en el diálogo, la autonomía y el reconocimiento de la diversidad cultural.



El Darién y la transformación de la movilidad humana

La región del Darién, ubicada en la frontera entre Colombia y Panamá, es un territorio de alta complejidad histórica, ambiental y geopolítica, habitado ancestralmente por pueblos indígenas como los Emberá, Wounaan y Gunadule, así como por comunidades afrodescendientes, campesinas y colonas. Su condición de único corredor terrestre entre Suramérica y Centroamérica la ha convertido en un espacio estratégico para los flujos migratorios, las disputas territoriales y la operación de redes criminales transnacionales, en un contexto marcado por una presencia estatal limitada.

Entre 2021 y 2024, la región experimentó un incremento sostenido de la migración irregular con dirección sur-norte, protagonizada por personas provenientes de Venezuela, Haití, Ecuador, China, India y de países del África subsahariana. Sin embargo, durante 2025 comenzó a evidenciarse un flujo inverso de retorno desde Centroamérica hacia Colombia, asociado a las políticas migratorias restrictivas implementadas por países como México y Estados Unidos. Esta dinámica ha incrementado la presión sobre las comunidades receptoras, que hoy enfrentan simultáneamente la atención de migrantes en tránsito y de población retornada en situación de vulnerabilidad.

Bajo este marco, durante 2024 y 2025 se realizaron seis Diálogos Fronterizos por la Vida en Necoclí, Acandí y Capurganá, con el propósito de fortalecer la articulación institucional y la participación comunitaria ante las dinámicas migratorias de la región.

Diálogo institucional con comunidades receptoras

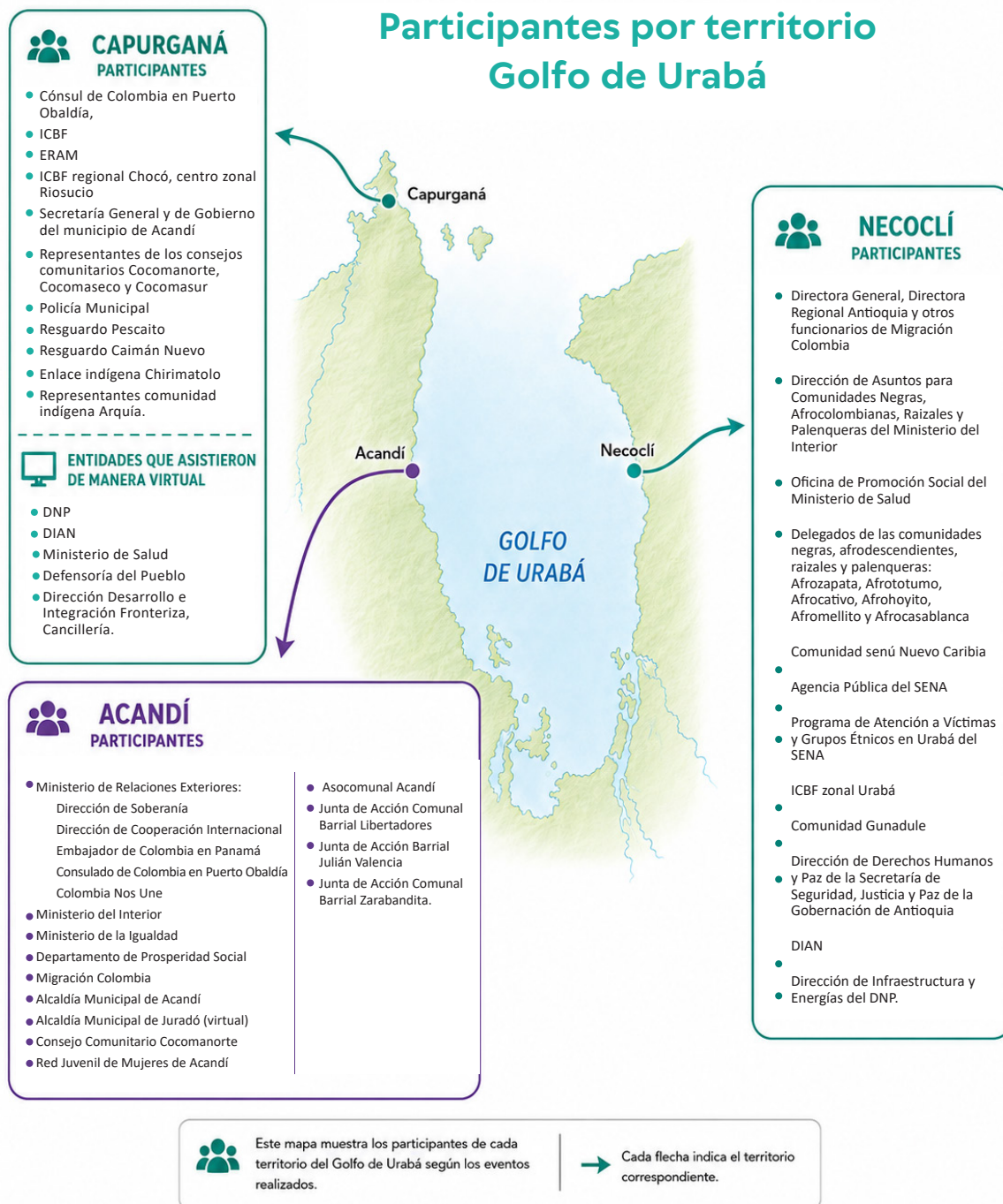
Para la implementación de los DFV en la Región del Darién fue fundamental la articulación con el Resguardo Indígena Caimán Nuevo, de la comunidad Gunadule, mediante un convenio interadministrativo con Migración Colombia. Esta alianza permitió adaptar la estrategia a las dinámicas territoriales, fortalecer la convocatoria entre las comunidades indígenas y afrodescendientes y garantizar el apoyo logístico para las jornadas.

La estrategia se desarrolló mediante seis diálogos realizados entre 2024 y 2025 en Necoclí (Antioquia), Acandí y Capurganá (Chocó). Durante los encuentros de 2024 se identificaron las principales problemáticas que afectan a la población migrante y a las comunidades receptoras, así como los acuerdos alcanzados entre las comunidades y las entidades participantes.

Posteriormente, se efectuó el seguimiento de dichos compromisos y los diálogos realizados en 2025 se orientaron a socializar los avances alcanzados.

Figura 3

Ubicación y entidades participantes de los Diálogos Fronterizos por la Vida en la región del Darién



Aprendizajes de la experiencia en el Darién

Los Diálogos Fronterizos por la Vida, desarrollados en el Darién, permitieron identificar las principales problemáticas asociadas a la movilidad humana en uno de los corredores migratorios más dinámicos del continente. Los espacios de participación evidenciaron que los desafíos del territorio trascienden la gestión de los flujos migratorios e involucran dimensiones institucionales, étnicas, educativas y de infraestructura, estrechamente relacionadas con las condiciones de desarrollo de las comunidades de acogida. A partir de este diagnóstico colectivo, las entidades participantes establecieron compromisos de gestión, cuyo seguimiento fue socializado en los encuentros realizados en 2025. Los principales hallazgos se presentan a continuación organizados en cuatro ejes temáticos.

Gobernanza migratoria y fortalecimiento institucional

La migración irregular constituye uno de los principales factores que configuran la realidad territorial del Darién y, en consecuencia, fue uno de los temas más recurrentes durante los Diálogos Fronterizos por la Vida. Las comunidades expresaron su preocupación frente a la incertidumbre generada por posibles cambios en las políticas migratorias de países como Estados Unidos y México, advirtiendo que un incremento de los flujos de retorno podría generar nuevas presiones sobre municipios que ya enfrentan limitaciones institucionales para responder a estas dinámicas.

Los espacios de diálogo permitieron identificar la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para anticipar, gestionar y atender estos escenarios. Entre los compromisos asumidos se incluyeron el intercambio permanente de información sobre movilidad humana, el fortalecimiento de la presencia institucional en puntos estratégicos como Capurganá, Juradó y Necoclí, y el desarrollo de procesos comunitarios de formación en derechos, convivencia y rutas de atención ante posibles vulneraciones.

El seguimiento realizado en 2025 evidenció avances en el cumplimiento de estos compromisos. Migración Colombia presentó herramientas de monitoreo, como la ficha quincenal de Migración Irregular en Tránsito (MIT) y el micrositio de Tableau, y anunció la creación del Centro Facilitador de Servicios Migratorios en Necoclí y el fortalecimiento de su capacidad operativa en la región. De manera complementaria, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expuso las acciones desarrolladas por el Equipo de Respuesta y Atención a Migrantes

(ERAM), orientadas a fortalecer la convivencia y la protección integral de niños, niñas y adolescentes en contextos de movilidad humana.

Fortalecimiento de las comunidades étnicas

Las comunidades indígenas y afrodescendientes señalaron como una de las principales problemáticas los retrasos en el reconocimiento de los consejos comunitarios, derivados de las demoras en los procesos de titulación colectiva por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Esta situación limita el acceso a beneficios tributarios, a procesos de contratación y a convocatorias públicas. Asimismo, manifestaron que parte de la oferta institucional continúa ejecutándose a través de operadores externos que desconocen las dinámicas culturales y organizativas del territorio.

Como resultado de los diálogos, las entidades competentes asumieron compromisos orientados a fortalecer la articulación institucional y agilizar los procesos administrativos. Durante 2025, el Ministerio del Interior informó sobre las gestiones adelantadas con la Agencia Nacional de Tierras, mientras que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) fortaleció la atención en la región mediante jornadas de capacitación y la consolidación de su sede en Turbo. Paralelamente, la Alcaldía de Necoclí y la Gobernación de Antioquia reportaron inversiones destinadas al fortalecimiento organizativo, a la actualización del plan de salvaguarda Gunadule y a la formación de promotores interculturales.



Educación con enfoque diferencial

Las comunidades identificaron limitaciones en el acceso a la educación y señalaron que la oferta institucional no respondía plenamente a las particularidades culturales y territoriales del Darién. En consecuencia, se propuso fortalecer el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y ampliar la oferta de formación técnica y superior con un enfoque diferencial.

En el seguimiento realizado en 2025, el Ministerio de Educación informó sobre la implementación del Decreto 481 (Presidencia de la República de Colombia, 2025), mediante el cual se reconoce el SEIP como política pública, mientras que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) reportó la ampliación de su oferta para la población migrante y los grupos vulnerables. De igual manera, la Alcaldía de Necoclí presentó avances en el acceso a la educación superior mediante alianzas con instituciones universitarias.

Infraestructura para el desarrollo territorial

Las comunidades coincidieron en señalar que la infraestructura limitada constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo económico y a la integración regional. Entre las prioridades identificadas se destacó la construcción de un puerto o terminal marítimo y fluvial en Acandí.



Como parte de los compromisos derivados de los diálogos, el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, inició el proceso de elaboración de los estudios y diseños para el mejoramiento de la infraestructura portuaria en Acandí y Juradó. Este proceso evidencia cómo los DFV han contribuido a articular a las entidades nacionales, los gobiernos territoriales y las comunidades en torno a proyectos estratégicos para el desarrollo de la región.

En conjunto, los acuerdos alcanzados evidencian que la gestión de la movilidad humana en el Darién depende tanto de las capacidades institucionales para atender los flujos migratorios como del fortalecimiento de las condiciones sociales, económicas e institucionales del territorio. Los diálogos permitieron comprender que la gobernanza migratoria en este corredor exige respuestas integrales que articulen infraestructura, educación, fortalecimiento comunitario y la coordinación entre las entidades públicas.

Aprendizajes de la experiencia en el Darién

La experiencia del Darién evidenció que los territorios de alta movilidad humana requieren mecanismos de gobernanza lo suficientemente flexibles como para responder a cambios rápidos en las dinámicas migratorias. Los DFV permitieron anticipar escenarios derivados de las transformaciones en las políticas migratorias regionales y fortalecer la articulación entre las entidades nacionales, los gobiernos territoriales y las comunidades de acogida.

Uno de los principales aprendizajes fue que la gestión migratoria trasciende las funciones tradicionales de control fronterizo. Las discusiones desarrolladas en los diálogos demostraron que la movilidad humana está estrechamente vinculada a la infraestructura, la educación, la organización comunitaria y la capacidad institucional del territorio para responder a contextos humanitarios cambiantes. En consecuencia, la estrategia permitió consolidar una coordinación más amplia entre entidades con competencias diversas, orientadas a responder de manera integral a las necesidades del territorio.

Finalmente, el seguimiento de los acuerdos realizado durante 2025 mostró que la continuidad institucional fortalece la confianza entre las comunidades y el Estado, lo que permite que los espacios de participación evolucionen desde escenarios de diagnóstico hasta mecanismos efectivos de seguimiento y rendición de cuentas.

San Andrés: identidad raizal y gobernanza de una frontera marítima

Los DFV se implementaron en el Archipiélago de San Andrés, como respuesta a las dinámicas históricas, sociales y migratorias que han marcado la isla y su relación con el Caribe occidental. Durante generaciones, las comunidades raizales han mantenido vínculos culturales, familiares y comerciales con Jamaica, Nicaragua y Honduras, construyendo relaciones que trascienden las fronteras geopolíticas.

Sin embargo, los fallos de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y las nuevas dinámicas regionales han generado desafíos relacionados con la pesca ancestral, la pesca irregular, el uso de espacios marítimos y la migración irregular, lo que afecta tanto la economía local como las formas tradicionales de relacionamiento en el Caribe.

Ante este panorama, los DFV se consolidan como un espacio de articulación entre instituciones y comunidades, orientado a fortalecer la cooperación regional, la gobernanza migratoria y la protección de la identidad cultural raizal.

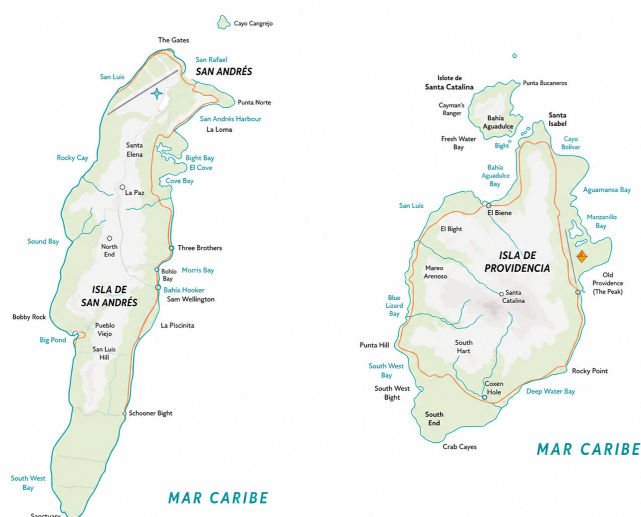


Una frontera insular en el Caribe

En el archipiélago de San Andrés se llevaron a cabo tres espacios de Diálogos Fronterizos por la Vida en 2023, 2024 y 2026. Durante los primeros encuentros realizados en 2023 y 2024, se aplicó una metodología de círculo de la palabra, mediante la cual se plantearon las principales problemáticas de la isla y se alcanzaron acuerdos entre las comunidades y las entidades estatales. Por otra parte, en el espacio de 2026 se llevó a cabo el cierre de la estrategia mediante la socialización de los avances en los acuerdos de años anteriores. De esta manera, la estrategia se implementó de forma integral durante el cuatrienio, logrando articulaciones interinstitucionales y avances en procura de la gobernanza migratoria y de los derechos de la población migrante y de las comunidades receptoras.

Figura 4

Ubicación y entidades participantes de los Diálogos Fronterizos por la Vida en San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Entidades participantes en los Diálogos Fronterizos por la Vida del 2024 y 2026

Ministerio de la Igualdad y la Equidad, Gobernación Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud, Secretaría de Educación Departamental, Colpensiones, Agencia Pública de Empleo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, RAPTEG (Raizal People Territorial Governance), Raizal Council, Red de Mujeres, Fiscalía General de la Nación, AUNAP, DIMAR, Posadas Nativas, Fuerza Aeroespacial Colombiana y Armada Nacional.

Gobernanza insular, identidad cultural y cohesión territorial

Los DFV desarrollados en San Andrés permitieron identificar, junto con las comunidades raizales y la población migrante, los principales desafíos que enfrenta el archipiélago en materia de educación, seguridad y fortalecimiento de la identidad cultural. A partir de estos espacios de participación se construyeron acuerdos entre las comunidades y las entidades del Estado, cuyos principales resultados fueron socializados durante el encuentro de seguimiento realizado en 2026.

Educación e inclusión para la población insular

Las comunidades manifestaron su preocupación por las limitaciones en el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes, tanto raizales como migrantes, debido a las deficiencias en la infraestructura educativa y a la limitada cobertura de los programas de acompañamiento psicosocial. En respuesta, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Salud acordaron fortalecer la oferta educativa y desarrollar estrategias orientadas al bienestar socioemocional de la población infantil y juvenil.

Durante el encuentro de seguimiento de 2026, el Ministerio de Educación presentó la implementación del modelo educativo CRESE, orientado al acompañamiento psicosocial, a la reconciliación y a la promoción de un enfoque antirracista. Asimismo, se socializaron avances relacionados con la ampliación de la educación superior mediante la política de gratuidad y los convenios con instituciones como la Institución Universitaria Digital de Antioquia y la Universidad de Caldas. De igual forma, se informó sobre el avance en la creación de la Universidad Raizal del Caribe, un proyecto que busca fortalecer la oferta educativa pertinente para el archipiélago, en alianza con la Universidad del Valle.

Seguridad, convivencia y protección de la comunidad

La percepción de inseguridad fue uno de los temas recurrentes planteados por las comunidades durante los DFV. En particular, se señaló la necesidad de fortalecer la presencia institucional en los sectores de mayor riesgo para mejorar la convivencia, proteger a la población residente y generar mayor confianza entre quienes visitan la isla.

Como resultado de los compromisos asumidos, la Policía Nacional informó de un incremento del 8% en el personal destinado al archipiélago, lo que fortalece especialmente los grupos Gaula, Policía Comunitaria y Policía de Infancia y Adolescencia. Estas acciones estuvieron orientadas a prevenir delitos como la extorsión y la trata de personas, a fortalecer la participación comunitaria y a mejorar la protección de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la institución manifestó su interés en promover el ingreso de la población raizal a la Policía Nacional y destacó el trabajo articulado con la Defensoría del Pueblo para fortalecer las acciones preventivas en el territorio.

Identidad raizal, participación y cooperación regional

Las comunidades raizales resaltaron la necesidad de fortalecer los mecanismos de diálogo con las entidades estatales, especialmente en lo relativo a la concertación del Estatuto Raizal y al seguimiento de la Alerta Temprana 028 de 2022 (Defensoría del Pueblo, 2022), a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Igualmente, plantearon la importancia de promover una estrategia de integración fronteriza que reconozca los vínculos históricos, culturales, familiares y comerciales que el archipiélago mantiene con otros territorios del Caribe, como Nicaragua, Costa Rica y Jamaica.



Desde esta perspectiva, el Ministerio del Interior presentó los avances del Pacto Raizal, espacio impulsado por el Gobierno Nacional para fortalecer la participación de esta comunidad en la formulación de políticas públicas, así como el seguimiento de la Alerta Temprana 028 de 2022 (Defensoría del Pueblo, 2022) a través de la CIPRAT. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que, pese a la complejidad de las relaciones diplomáticas con Nicaragua, existen posibilidades de fortalecer la cooperación en el ámbito territorial, en coordinación con la gobernación departamental y en el marco de la Ley 2135 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, 2021).

Aprendizajes en la experiencia de San Andrés

La implementación de los DfV en el Archipiélago de San Andrés evidenció que las dinámicas migratorias insulares presentan características distintas de las observadas en las fronteras terrestres. Allí, la movilidad humana se encuentra estrechamente vinculada a la identidad cultural raizal, a las relaciones históricas del Caribe occidental y a los desafíos asociados a la seguridad marítima, la pesca y la integración regional.

La experiencia permitió demostrar que la participación ciudadana constituye un mecanismo eficaz para incorporar las preocupaciones de las comunidades raizales a la agenda institucional, fortaleciendo los procesos de concertación en torno al Estatuto Raizal, las alertas tempranas y la cooperación con los países vecinos. Al mismo tiempo, puso de manifiesto que la gobernanza migratoria en contextos insulares requiere una estrecha articulación entre las políticas migratorias, educativas, culturales y de seguridad.

Finalmente, los diálogos evidenciaron que el reconocimiento de la identidad cultural no constituye un componente accesorio de la gestión migratoria, sino una condición necesaria para construir respuestas institucionales legítimas y sostenibles en territorios donde la movilidad y la pertenencia territorial forman parte de una misma realidad histórica.

Aprendizajes comparados de los territorios

La experiencia de los Diálogos Fronterizos por la Vida evidencia que las fronteras colombianas no constituyen espacios homogéneos, sino territorios con dinámicas históricas, sociales, culturales y migratorias diferenciadas que requieren respuestas institucionales adaptadas a sus particularidades. Aunque la estrategia se implementó con la misma metodología de participación

ciudadana, los resultados muestran que la gobernanza migratoria adquiere significados distintos según el territorio en el que se desarrolla.

En la Amazonía, la frontera se configura principalmente como un territorio ancestral compartido por pueblos indígenas cuya presencia antecede a la conformación de los Estados nacionales. En este territorio, las discusiones trascendieron la movilidad humana para centrarse en la soberanía territorial, la protección ambiental, el reconocimiento de los pueblos binacionales y la garantía de derechos fundamentales como la identidad y la nacionalidad. Más que gestionar flujos migratorios, los diálogos permitieron visibilizar la necesidad de construir una gobernanza intercultural que reconozca las formas propias de organización de las comunidades indígenas y las dinámicas transfronterizas que históricamente han caracterizado a la región.

Por su parte, en el Darién, la frontera se presenta como un corredor estratégico de movilidad humana, donde convergen la migración irregular, la atención humanitaria y los desafíos derivados de los cambios en las rutas migratorias continentales. En este territorio, la prioridad institucional estuvo orientada al fortalecimiento de las capacidades de respuesta del Estado, a la articulación entre entidades y al mejoramiento de la infraestructura y de los servicios públicos para atender tanto a la población migrante como a las comunidades receptoras. Los diálogos evidenciaron que la gobernanza migratoria requiere mecanismos flexibles capaces de adaptarse a escenarios de alta variabilidad y de alta presión migratoria.



En contraste, San Andrés representa una frontera predominantemente marítima, donde la movilidad humana se encuentra estrechamente vinculada a la identidad cultural raizal, a las relaciones históricas con el Caribe y a los desafíos derivados de la delimitación marítima y de la cooperación internacional. En este escenario, los diálogos priorizaron el fortalecimiento de la identidad étnica, la educación, la seguridad ciudadana y la consolidación de mecanismos de participación que reconocieran las particularidades culturales del archipiélago. La gobernanza migratoria adquirió así una dimensión asociada a la protección del patrimonio cultural y al fortalecimiento de la integración regional.

Pese a estas diferencias, los tres territorios compartieron elementos estructurales que permiten identificar aprendizajes comunes. En primer lugar, las comunidades coincidieron en señalar la necesidad de fortalecer la presencia integral del Estado, no únicamente mediante funciones de control migratorio, sino también mediante la ampliación de la oferta institucional, la garantía de derechos y la coordinación interinstitucional. En segundo lugar, los diálogos demostraron que la participación ciudadana constituye un mecanismo efectivo para identificar necesidades territoriales, construir acuerdos y legitimar la acción pública. Finalmente, la experiencia evidenció que la incorporación de enfoques diferenciales, en particular el enfoque étnico y territorial, mejora la capacidad institucional para responder a contextos fronterizos profundamente diversos y cambiantes.

En este sentido, el principal aprendizaje de la estrategia consiste en demostrar que la gobernanza migratoria no puede construirse a partir de modelos homogéneos aplicables a todas las fronteras del país. Por el contrario, requiere reconocer que cada territorio expresa formas distintas de vivir, comprender y gestionar la frontera. Los DFV muestran que una política migratoria basada en la participación, el reconocimiento de las comunidades y la articulación institucional fortalece la legitimidad de la acción estatal y contribuye a construir respuestas más sostenibles ante los desafíos de la movilidad humana.

Conclusiones

La experiencia de los Diálogos Fronterizos por la Vida demuestra que la gobernanza migratoria en Colombia trasciende la mera administración de los flujos migratorios y se configura como un proceso de articulación entre instituciones, comunidades y territorios. Los hallazgos evidencian que las dinámicas de movilidad humana en las fronteras colombianas están estrechamente relacionadas con problemáticas históricas de presencia estatal, reconocimiento étnico, acceso a derechos, desarrollo territorial y cooperación transfronteriza, por lo que requieren respuestas integrales y diferenciadas.

En este contexto, los DFV representan una innovación en la gestión migratoria al incorporar mecanismos de participación ciudadana, con un enfoque territorial y diferencial, en la acción institucional de Migración Colombia. Más allá de constituir espacios de consulta, la estrategia permitió fortalecer la interlocución entre comunidades e instituciones, construir agendas compartidas, establecer compromisos de gestión y generar procesos de seguimiento que contribuyen a una gobernanza migratoria más participativa y legítima.

El análisis comparativo evidencia que las fronteras colombianas reflejan realidades profundamente distintas. Mientras la Amazonía plantea desafíos relacionados con el reconocimiento de pueblos indígenas binacionales, la protección ambiental y la soberanía territorial, el Darién concentra los retos asociados a la movilidad humana y la capacidad institucional para responder a flujos migratorios cambiantes. Por su parte, San Andrés refleja una frontera marítima en la que la identidad cultural raizal, la cooperación regional y la protección del patrimonio cultural son elementos centrales de la gobernanza migratoria. Estas diferencias confirman que no es posible diseñar respuestas homogéneas para territorios con configuraciones históricas, sociales y culturales tan diversas.

No obstante, la experiencia también permitió identificar desafíos comunes. En los tres territorios, las comunidades coincidieron en la necesidad de fortalecer la presencia integral del Estado, mejorar la

coordinación entre las entidades, garantizar mecanismos efectivos de seguimiento de los acuerdos y consolidar espacios permanentes de participación ciudadana. De igual manera, los diálogos evidenciaron que la incorporación de enfoques diferenciales, en especial el enfoque étnico y territorial, fortalece la capacidad institucional para comprender las realidades locales y formular respuestas más pertinentes.

En definitiva, la experiencia de los DFV demuestra que la participación ciudadana no es un componente complementario de la política migratoria, sino un elemento central para fortalecer la gobernanza en los territorios fronterizos. La construcción conjunta de diagnósticos, acuerdos y mecanismos de seguimiento permitió consolidar nuevas formas de relación entre el Estado y las comunidades, basadas en el diálogo, la corresponsabilidad y el reconocimiento de la diversidad territorial. En este sentido, la estrategia constituye un referente institucional que evidencia cómo la gestión migratoria puede fortalecerse al incorporar el conocimiento comunitario en el proceso de formulación e implementación de la política pública.

Recomendaciones

A partir de los aprendizajes derivados de los Diálogos Fronterizos por la Vida, se recomienda:

Institucionalizar mecanismos permanentes de participación ciudadana en los territorios de frontera, garantizando recursos técnicos y financieros para su sostenibilidad.

Fortalecer los enfoques diferenciales y territoriales en la gestión migratoria, reconociendo las particularidades de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Promover espacios de cooperación transfronteriza para abordar conjuntamente los desafíos relacionados con la movilidad humana, los derechos humanos, la seguridad y la protección ambiental.

Consolidar los sistemas de seguimiento y evaluación de los acuerdos mediante mecanismos de rendición de cuentas.

Incorporar de manera efectiva los saberes comunitarios en el diseño e implementación de políticas públicas.

Fomentar investigaciones y la producción de conocimiento que permitan evaluar el impacto de las estrategias participativas en el fortalecimiento de la gobernanza migratoria y territorial.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2135 de 2021. Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política. Diario Oficial 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088>
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Diario Oficial 52.400 de 19 de mayo de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Octava de Revisión. (2015). Sentencia T-010. Magistrada Ponente Martha Victoria Sáchica Méndez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-010-15.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2022). Alerta temprana N.º 028-22: *Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/028-22.pdf>
- Molano-Rojas, A. (Ed.). (2016). *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga; Fundación Konrad Adenauer en Colombia. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/06a26eacd8ec-4929-81aa-bb42e745f255/content>
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356004>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025). Decreto 481 de 2025. Por el cual se reconoce y establece el Sistema Educativo Indígena Propio - SEIP- de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia como Política Pública de Estado, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 53.109 del 6 de mayo de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259756>
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales; Miguel Ángel Porrúa.

La transversalización del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria: las personas migrantes como sujetos de derechos en Migración Colombia

Diana Marcela Archila Muñoz y Blanca Nelly Quintero Velandia

Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios -
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia



CAPÍTULO

6

Resumen

Este capítulo analiza el proceso de institucionalización del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia como expresión de un nuevo paradigma de gestión migratoria orientado al reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derechos. A partir del análisis documental de instrumentos internacionales, normativa nacional, políticas públicas y documentos institucionales, se examina la evolución institucional que sustenta esta transformación, así como la creación del Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios (GIDHM) y las estrategias desarrolladas para transversalizar este enfoque en la gestión de la entidad. El capítulo sostiene que la incorporación de los derechos humanos no sustituye las funciones de control migratorio, sino que redefine la forma en que estas se ejercen, armonizando el ejercicio de la soberanía estatal con los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación. Finalmente, se identifican los principales desafíos para consolidar una gestión migratoria basada en derechos, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la transformación de las prácticas administrativas y de la cultura organizacional.

Palabras clave: derechos humanos, seguridad humana, enfoque diferencial, gestión migratoria, protección internacional.



Introducción

La gestión migratoria contemporánea enfrenta uno de los principales desafíos para los Estados: armonizar el ejercicio de la soberanía sobre las fronteras con la garantía efectiva de los derechos humanos. Aunque el derecho internacional reconoce la facultad estatal para regular el ingreso, la permanencia y la salida de personas extranjeras, también establece que estas competencias deben ejercerse conforme a principios como la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación. En este contexto, la movilidad humana ha dejado de ser comprendida exclusivamente como un asunto de control territorial para convertirse en un fenómeno que exige respuestas institucionales capaces de integrar funciones de control, protección y garantía de derechos.

Colombia constituye un caso especialmente significativo para analizar esta transformación. Durante la última década, el país se consolidó como el principal receptor de la población migrante venezolana en América Latina, lo que planteó importantes desafíos para la gestión migratoria y para las capacidades institucionales del Estado. A febrero de 2026, residían en el país 2.841.389 personas migrantes venezolanas (Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana [OM3], 2026), lo que impulsó el fortalecimiento de instrumentos de regularización, mecanismos de coordinación interinstitucional y estrategias orientadas a garantizar el acceso efectivo a derechos.

En este contexto, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria cobró una creciente relevancia en la Política Integral Migratoria. Este proceso se manifestó tanto en la evolución del marco normativo nacional como en las transformaciones organizacionales impulsadas al interior de Migración Colombia, en particular mediante la creación del Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios (GIDHM), encargado de promover la transversalización de este enfoque en la gestión institucional.

A partir de este escenario, el presente capítulo sostiene que la incorporación del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia constituye un proceso de institucionalización de un nuevo paradigma de gestión migratoria. Este paradigma no sustituye las funciones de control propias de una autoridad migratoria, sino que redefine la manera en que estas se ejercen, reconociendo a las personas migrantes como sujetos de derechos y articulando el ejercicio de la soberanía estatal con los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación.

Aunque la literatura sobre migraciones internacionales en América Latina ha crecido significativamente durante la última década, especialmente a partir de los desplazamientos de la población venezolana, la mayor parte de los estudios se ha concentrado en el análisis de los flujos migratorios, las políticas de regularización, la integración socioeconómica y la gobernanza migratoria. En contraste, la producción académica que examine cómo las autoridades migratorias incorporan el enfoque de derechos humanos en sus estructuras organizacionales, procedimientos y prácticas institucionales sigue siendo limitada.

Con el propósito de contribuir a este debate, el presente capítulo analiza el proceso de institucionalización del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia, entendiendo este como una transformación de la gestión migratoria orientada a reconocer a las personas migrantes como sujetos de derechos. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo, sustentado en el análisis documental de instrumentos internacionales, normativa nacional, políticas públicas y documentos institucionales, y complementado con el estudio de las estrategias implementadas por el GIDHM.

“ La investigación sobre cómo las autoridades migratorias integran el enfoque de derechos humanos en su gestión institucional sigue siendo limitada. ”

Más que describir las acciones desarrolladas por la entidad, el capítulo propone una interpretación sobre la manera en que la incorporación del enfoque de derechos humanos ha transformado las capacidades institucionales de la autoridad migratoria colombiana, aportando una lectura del cambio institucional como uno de los principales legados de la gestión migratoria desarrollada durante el periodo 2022-2026.

Con base en esta premisa, el capítulo se estructura en tres apartados. El primero examina los fundamentos jurídicos y conceptuales que sustentan la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria colombiana. El segundo analiza la evolución institucional de Migración Colombia y el proceso de consolidación del GIDHM como expresión de este cambio de paradigma. Finalmente, el tercer apartado estudia las estrategias de transversalización desarrolladas por la entidad y los desafíos que plantea su consolidación para fortalecer una gestión migratoria compatible con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

Fundamentos normativos y conceptuales del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria

La consolidación del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria responde a un proceso institucional y normativo mediante el cual la movilidad humana dejó de ser concebida exclusivamente como un asunto de soberanía estatal para incorporarse progresivamente al ámbito de protección del derecho internacional de los derechos humanos. Este tránsito no ha eliminado la facultad soberana de los Estados para administrar sus fronteras; por el contrario, ha redefinido la forma en que dichas competencias deben ejercerse, estableciendo que el control migratorio debe ejercerse conforme a los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación. En consecuencia, uno de los principales desafíos de la gestión migratoria contemporánea consiste en armonizar el ejercicio legítimo de la soberanía con la protección integral de las personas en situación de movilidad.

Uno de los principales antecedentes de esta transformación se encuentra en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH, 1948), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como respuesta a las graves violaciones de derechos ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial. Más que un catálogo de derechos, la Declaración representó la construcción de un nuevo consenso internacional según el cual la dignidad humana constituye el fundamento del orden jurídico internacional y un límite al ejercicio del poder estatal. Como sostiene Arendt (1951/2017), las experiencias de desplazamiento forzado y apatridia demostraron que la pérdida de pertenencia política podía traducirse también en la pérdida efectiva de derechos, razón por la cual el reconocimiento universal de la dignidad humana pasó a convertirse en uno de los principios estructurantes del sistema internacional contemporáneo.

El carácter universal de la Declaración se fortaleció gracias al liderazgo de varias mujeres que participaron activamente en su redacción. Eleanor Roosevelt presidió el Comité de Redacción; Hansa Mehta impulsó la sustitución de la expresión “todos los hombres” por “todos los seres humanos”; Minerva Bernardino promovió el reconocimiento explícito de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; y Marie-Hélène Lefauchaux contribuyó a consolidar el principio de no discriminación que hoy constituye uno de los pilares del derecho internacional de los derechos humanos (Adami, 2019). Estas contribuciones ampliaron el alcance universal del instrumento y consolidaron la idea de que los derechos corresponden a todas las personas por el solo

hecho de su condición humana, independientemente de su nacionalidad, origen o situación jurídica.

En materia migratoria, esta transformación adquiere especial relevancia a partir del Artículo 13 de la DUDH (1948), que reconoce el derecho de toda persona a circular libremente, salir de cualquier país y regresar al propio. Sin embargo, este reconocimiento convive con la facultad soberana de los Estados de regular el ingreso y la permanencia de personas extranjeras en su territorio. Como advierte Hollifield (2004), esta coexistencia configura una de las principales tensiones de la gobernanza migratoria contemporánea —conocida como la *paradoja liberal*—, según la cual las democracias deben equilibrar el control de sus fronteras con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos. Así, la legitimidad de la política migratoria no depende únicamente del ejercicio de la soberanía, sino también de su compatibilidad con los estándares internacionales de protección de derechos.

En Colombia, estos principios adquirieron plena fuerza jurídica con la Constitución Política de Colombia de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), que redefinió el modelo de Estado al situar la dignidad humana, la igualdad y la protección de los derechos fundamentales como ejes orientadores de toda actuación pública. La incorporación del bloque de constitucionalidad fortaleció la aplicación interna de los tratados internacionales de derechos humanos y consolidó un marco jurídico que reconoce a las personas como titulares de derechos, independientemente de su nacionalidad. Particularmente, el Artículo 100 establece que las personas extranjeras gozarán en Colombia de los mismos derechos civiles reconocidos a las y los nacionales, salvo las limitaciones previstas por la Constitución y la ley, lo que configura un modelo de protección coherente con los estándares internacionales.



La adopción del Estado Social de Derecho implicó, además, comprender que la actuación de las autoridades públicas no debía limitarse al cumplimiento formal de la ley, sino que debía orientarse a garantizar las condiciones materiales para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. En el ámbito migratorio, este cambio significó reconocer que la protección de la población migrante no constituye una actuación excepcional, sino una obligación constitucional derivada tanto del ordenamiento interno como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

Desde esta perspectiva, la migración deja de entenderse exclusivamente como un fenómeno demográfico o un desafío para la seguridad del Estado y pasa a concebirse como una expresión de la movilidad humana que requiere respuestas institucionales integrales. Como sostienen de Haas et al. (2020), las migraciones contemporáneas son el resultado de procesos económicos, sociales, políticos y ambientales profundamente interconectados, razón por la cual su gestión exige políticas públicas capaces de articular el ejercicio de la soberanía con la protección efectiva de los derechos humanos. En consecuencia, la gestión migratoria trasciende la administración de los flujos poblacionales para convertirse en una política pública orientada a garantizar derechos, prevenir prácticas discriminatorias y favorecer procesos de integración social.

El caso colombiano constituye una expresión particularmente significativa de esta evolución. La llegada masiva de población migrante venezolana desde 2016 representó uno de los mayores desafíos para la institucionalidad migratoria del país y evidenció la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para responder a un fenómeno de gran magnitud. Frente a este escenario, el Estado colombiano impulsó instrumentos como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos [ETPV] (Presidencia de la República de Colombia, 2021, Decreto 216; Unidad Administrativa Especial Migración Colombia [UAEMC], 2021, Resolución 971), la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia), el *Documento CONPES 4100* (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2022) y la incorporación de la seguridad humana como eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023, Ley 2294). Aunque estos instrumentos poseen naturalezas jurídicas distintas, comparten una orientación común: fortalecer la capacidad del Estado para gestionar la movilidad humana mediante mecanismos de regularización, inclusión y garantía de derechos.

Esta evolución también puede comprenderse desde la perspectiva de la gobernanza migratoria. La complejidad de las dinámicas contemporáneas de movilidad humana ha demostrado que ningún actor institucional puede responder de manera aislada a los desafíos asociados a la migración. En consecuencia, la formulación e implementación de políticas migratorias exige mecanismos permanentes de coordinación entre entidades nacionales, autoridades territoriales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Bajo esta lógica, la capacidad institucional deja de medirse exclusivamente por el fortalecimiento de los controles fronterizos y pasa a evaluarse también por su capacidad para generar respuestas coordinadas, prevenir vulneraciones de derechos y promover la integración de la población migrante.

No obstante, la existencia de un marco normativo robusto y de instrumentos de política pública orientados a la protección de derechos no garantiza, por sí sola, su materialización. Como advierte Bosniak (2006), el reconocimiento jurídico de derechos no asegura automáticamente su ejercicio efectivo, pues persisten barreras institucionales, administrativas, culturales y sociales que condicionan el acceso de las personas migrantes a oportunidades, servicios y mecanismos de protección. En consecuencia, el principal desafío para las autoridades migratorias no consiste únicamente en producir nuevas normas o diseñar nuevos instrumentos de política pública, sino en desarrollar capacidades organizacionales que permitan incorporar estos principios en la gestión cotidiana.

Desde esta perspectiva, la garantía de los derechos humanos deja de depender exclusivamente del reconocimiento jurídico y pasa a ser también un problema de capacidad institucional. La forma en que una autoridad migratoria diseña sus procedimientos, fortalece las competencias de su talento humano, produce información, coordina con otras entidades y presta sus servicios resulta determinante para materializar los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación. Es precisamente en este escenario donde adquiere especial relevancia el proceso de institucionalización del enfoque de derechos humanos desarrollado por Migración Colombia, cuyo análisis permite comprender cómo una autoridad tradicionalmente asociada al control migratorio ha comenzado a transformar sus capacidades institucionales para armonizar el ejercicio de la soberanía con la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes.

En consecuencia, la incorporación del enfoque de derechos humanos no constituye únicamente una adaptación normativa de la gestión migratoria, sino también un proceso de cambio institucional mediante el cual la autoridad migratoria redefine las ideas, prácticas y capacidades que orientan el ejercicio del control estatal sobre la movilidad humana. Estos desarrollos evidencian que la evolución de la política migratoria colombiana no puede interpretarse únicamente como una acumulación de normas, sino como la construcción progresiva de un nuevo marco de acción pública. En este proceso, los derechos humanos dejan de operar exclusivamente como un límite jurídico al ejercicio del poder estatal para convertirse en un criterio que orienta el diseño institucional de la gestión migratoria.

La institucionalización del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia

La incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria no depende únicamente de la existencia de normas o políticas públicas, sino de la capacidad de las instituciones para integrarlas en sus estructuras, procedimientos y prácticas cotidianas. En este sentido, la institucionalización del enfoque de derechos humanos supone apropiar principios como la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación como criterios que orienten la actuación de la autoridad migratoria.

Desde esta perspectiva, la evolución de Migración Colombia refleja un proceso gradual de fortalecimiento institucional. Más que una transformación inmediata, esta ha estado marcada por ajustes organizacionales, modificaciones normativas y la creación de capacidades orientadas a incorporar progresivamente el enfoque de derechos humanos en el ejercicio de las funciones misionales.

Este proceso puede comprenderse desde la *teoría del cambio institucional*, pues las instituciones no cambian únicamente mediante reformas formales, sino también cuando transforman las lógicas que orientan la acción pública (March & Olsen, 1989). En consecuencia, incorporar un enfoque basado en derechos humanos implica mucho más que crear nuevas dependencias o expedir lineamientos administrativos: supone redefinir la manera en que la organización comprende su misión, ejerce sus competencias y se relaciona con las personas migrantes.

Como muestra la Tabla 1, esta evolución puede identificarse en tres etapas. La primera corresponde a la incorporación inicial de los derechos humanos como componente de apoyo, vinculado principalmente a funciones jurídicas y a la capacitación institucional. La segunda se caracteriza por el fortalecimiento de la coordinación territorial mediante la creación de grupos especializados y enlaces regionales. Finalmente, la expedición de la Resolución 4680 de 2025 (UAEMC) de creación del GIDHM, cuya misión consiste en transversalizar este enfoque en los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación de la entidad, representa un hito importante en este sentido.

Tabla 1

Evolución institucional de la incorporación del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia (2011-2025)

Año	Tipo de documento	Acción realizada
2011	Decreto 4062	Con el Decreto que se crea la entidad, también se establecen como funciones del Despacho General: “Diseñar y proponer programas de capacitación en materia de derechos humanos para los empleados al servicio de la entidad”.
2012	Resolución 297	Se crea el Grupo de Derechos Humanos adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, luego (Resolución 1184) se denomina Grupo de Interrelación misional y Derechos Humanos y se adscribe a la Oficina de Planeación -OPLA-.
2013	Resolución 1701	Migración Colombia adopta la política institucional para la promoción y garantía de los derechos humanos en la entidad.
2015	Resolución 1077	Cambia la denominación a Grupo de Observación de Derechos Humanos, trasladando funciones a la Subdirección de Verificación Migratoria.
2016	Guía	Se crea el documento de procedimientos, acciones y estrategias de intervención en derechos humanos.
2019	Enlaces Regionales	Se establece la figura de enlace de derechos humanos en cada regional de la entidad.

Año	Tipo de documento	Acción realizada
2025	Resolución 4680	Se modifica la denominación del grupo a Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios -GIDHM-, y se establece en la Dirección General de la entidad. Cambia el paradigma de abordaje de la persona migrante de destinatario de control a sujeto de derechos humanos migratorios. El objetivo es transversalizar los derechos humanos en todos los procesos de Migración Colombia.

La secuencia institucional evidencia que el cambio no fue incremental únicamente en términos administrativos, sino también en términos ideacionales. Mientras las primeras reformas buscaban fortalecer capacidades específicas, la creación del GIDHM supone que el enfoque de derechos humanos deja de ser una función especializada para convertirse en un principio organizador de la actuación institucional.

Además, la incorporación del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia no ha sido el resultado de una reforma aislada, sino de un proceso gradual de fortalecimiento institucional. Más que una sucesión de ajustes administrativos, estos cambios reflejan la transición desde un modelo centrado predominantemente en el control migratorio hacia otro que incorpora la protección de los derechos humanos como principio transversal de la gestión institucional. Esta evolución es consistente con las transformaciones observadas en la gobernanza migratoria internacional, donde la movilidad humana ha dejado de concebirse exclusivamente como un asunto de seguridad fronteriza para integrar dimensiones relacionadas con la protección internacional, la inclusión social y la garantía efectiva de derechos (Betts, 2011; de Haas et al., 2020).

Este proceso puede reconocerse en tres momentos. El primero, entre 2011 y 2016, corresponde a la incorporación inicial de los derechos humanos mediante la creación de grupos especializados, la adopción de lineamientos institucionales y el desarrollo de instrumentos orientados principalmente a la capacitación del personal y a la atención de situaciones específicas de vulneración de derechos. Aunque estas iniciativas representaron avances

importantes, el enfoque permanecía centrado en dependencias específicas y aún no orientaba de manera transversal la actuación institucional.

El segundo momento se caracteriza por el fortalecimiento de las capacidades territoriales mediante la creación de enlaces regionales de derechos humanos en 2019. Esta decisión refleja el reconocimiento de que la garantía efectiva de derechos exige presencia institucional en los territorios, mecanismos permanentes de coordinación y respuestas diferenciadas frente a contextos migratorios diversos. Como han señalado la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2015) y McAuliffe y Oucho (2024), la gobernanza migratoria requiere instituciones con capacidad para articular actores en distintos niveles de gobierno y responder a las particularidades territoriales de la movilidad humana.

El tercer momento corresponde a la expedición de la Resolución 4680 de 2025 (UAEMC), mediante la cual se crea el GIDHM. Este hito representa un punto de inflexión porque el enfoque de derechos humanos deja de entenderse como una función especializada para convertirse en un criterio transversal de la gestión institucional. A partir de este momento, la protección de derechos comienza a incorporarse explícitamente en los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación de la entidad.

La relevancia de esta transformación trasciende la mera creación de una nueva dependencia administrativa. Desde la perspectiva del cambio institucional, las organizaciones públicas no solo modifican sus estructuras mediante reformas normativas, sino también a través de cambios en las ideas que orientan su actuación (Hall, 1993). En este caso, el GIDHM materializa una nueva comprensión del papel de la autoridad migratoria: sin desconocer las competencias asociadas al ejercicio de la soberanía y al control migratorio, incorpora la protección de los derechos humanos como criterio permanente para el ejercicio de dichas funciones.

Esta transformación también se inscribe en la reorientación de la política migratoria colombiana durante el periodo 2022-2026. La incorporación de la seguridad humana como eje del *Plan Nacional de Desarrollo: Colombia Potencia Mundial de la Vida* impulsó una visión más amplia de la gestión migratoria, desplazando el énfasis exclusivo en la securitización hacia un enfoque orientado a la protección integral de las personas. En este contexto, la creación del GIDHM constituye la expresión organizacional de este cambio de paradigma al interior de Migración Colombia.

No obstante, la institucionalización del enfoque de derechos humanos no se limita a la creación del grupo. Como advierten Bosniak (2006) y Peters (2019), la consolidación de nuevos paradigmas depende de la capacidad de las organizaciones para transformar sus procedimientos, fortalecer las competencias del talento humano, adecuar sus sistemas de información y modificar las prácticas mediante las cuales interactúan con la ciudadanía. En consecuencia, la transversalización de los derechos humanos exige desarrollar herramientas, protocolos, procesos de formación y mecanismos de coordinación que permitan traducir este nuevo paradigma en actuaciones concretas.

Precisamente, el siguiente apartado analiza las estrategias impulsadas por el GIDHM para materializar este proceso de transversalización, mostrando cómo el enfoque de derechos humanos comienza a incorporarse de manera sistemática en la gestión institucional de Migración Colombia.

La transversalización del enfoque de derechos humanos: de la transformación institucional a la práctica administrativa

La consolidación de un nuevo paradigma institucional no depende únicamente de modificaciones organizacionales ni de la expedición de actos administrativos. Las transformaciones institucionales adquieren significado cuando logran modificar las prácticas, procedimientos y criterios que orientan la actuación cotidiana de las organizaciones públicas (March & Olsen, 1989; Peters, 2019). En otras palabras, un cambio institucional solo puede considerarse consolidado cuando los principios que lo sustentan comienzan a reflejarse en la manera en que las instituciones toman decisiones, prestan servicios e interactúan con la ciudadanía.

En materia migratoria, este desafío resulta particularmente relevante. Las autoridades migratorias desarrollan funciones asociadas al ejercicio de la soberanía estatal, como el control de fronteras, la verificación documental, la inadmisión, la expulsión o la deportación. Estas competencias continúan siendo esenciales para el funcionamiento del Estado; sin embargo, el desarrollo contemporáneo del derecho internacional de los derechos humanos exige que dichas funciones se ejerzan conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad, igualdad y no discriminación (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006). En

consecuencia, la incorporación del enfoque de derechos humanos no implica sustituir el control migratorio, sino redefinir la forma en que este se ejerce.

Desde esta perspectiva, la *transversalización* constituye el principal mecanismo mediante el cual los principios de derechos humanos dejan de ser referentes normativos abstractos para convertirse en criterios orientadores de la gestión institucional. La transversalización supone incorporar el enfoque de derechos humanos en todas las etapas del ciclo de gestión pública — planeación, implementación, seguimiento y evaluación— así como en los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de control de la organización. Como plantea la ACNUDH (2006), un enfoque basado en derechos humanos exige que las instituciones públicas integren de manera sistemática principios como la universalidad, la participación, la igualdad, la rendición de cuentas y la no discriminación en el diseño y ejecución de sus actuaciones.

En el caso de Migración Colombia, este proceso comenzó a materializarse mediante el desarrollo de herramientas institucionales orientadas a traducir el cambio de paradigma en procedimientos concretos para las y los servidores públicos. La finalidad no consiste únicamente en fortalecer el conocimiento sobre derechos humanos, sino en generar criterios homogéneos que permitan incorporar este enfoque en la atención cotidiana de las personas migrantes, especialmente de aquellas que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad. Bajo esta lógica, el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derechos exige que las decisiones administrativas tengan en cuenta no solo la situación migratoria de cada persona, sino también las circunstancias particulares que pueden incrementar el riesgo de vulneración de sus derechos fundamentales.

Uno de los primeros desarrollos concretos de este proceso fue la elaboración del *Protocolo de atención para personas LGBTIQ+ y presuntas víctimas del delito de trata de personas* (UAEMC, GIDHM, 2026), realizado por el GIDHM en cumplimiento de la Sentencia T-510 de 2025 (Corte Constitucional de Colombia). Más allá de dar cumplimiento a una orden judicial, este instrumento constituye un ejemplo de cómo las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y de la jurisprudencia constitucional pueden incorporarse a la gestión cotidiana de la autoridad migratoria.

El protocolo adopta una perspectiva integral sustentada en la articulación de cuatro enfoques complementarios: el enfoque basado en derechos humanos,

el enfoque de género, el enfoque diferencial y el enfoque interseccional. Esta articulación responde al reconocimiento de que las vulneraciones de derechos no pueden comprenderse únicamente a partir de una característica individual, sino que suelen derivarse de la interacción entre múltiples factores relacionados con la identidad, el género, la orientación sexual, la nacionalidad, la edad, la discapacidad, la pertenencia étnica u otras condiciones de vulnerabilidad. Como ha señalado Crenshaw (1989), la *interseccionalidad* permite comprender que las distintas formas de discriminación no operan de manera aislada, sino que pueden acumularse y producir situaciones particulares de exclusión que requieren respuestas institucionales diferenciadas.

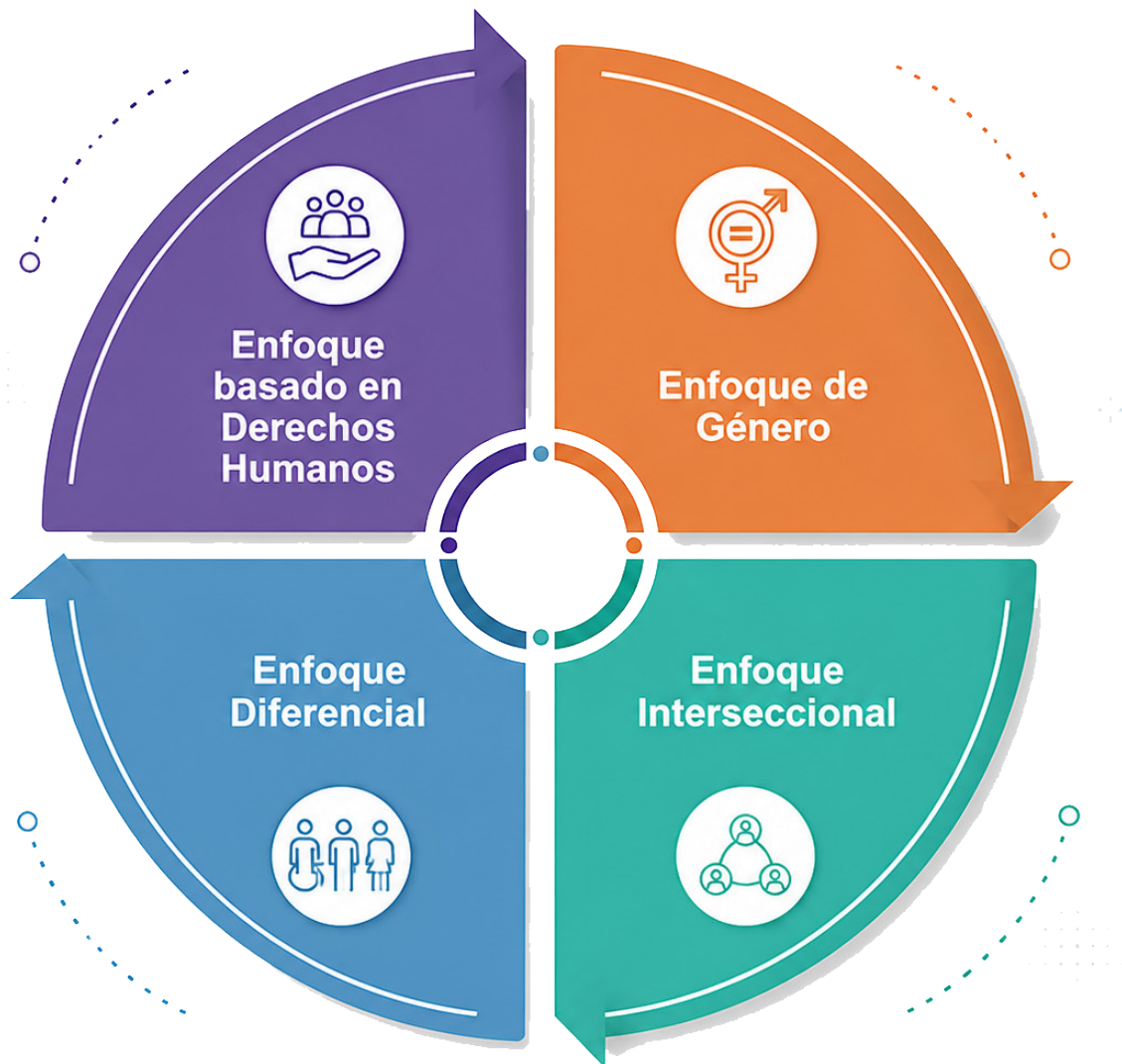
En este sentido, el protocolo no se limita a establecer procedimientos administrativos, sino que propone un marco metodológico para orientar la actuación institucional desde una perspectiva centrada en la dignidad humana. Cada uno de los enfoques desarrolla principios, criterios de actuación y acciones de mejora dirigidos a fortalecer la capacidad de las y los funcionarios para identificar factores de riesgo, prevenir posibles vulneraciones de derechos y brindar una atención respetuosa de la diversidad y de las particularidades de cada caso. De esta manera, el protocolo constituye un instrumento de gestión orientado a traducir el enfoque de derechos humanos en prácticas institucionales concretas.



Las cinco figuras que se presentan a continuación sintetizan la arquitectura conceptual del protocolo y evidencian cómo Migración Colombia busca operacionalizar la transversalización del enfoque de derechos humanos en el desarrollo de sus funciones misionales. En conjunto, estos esquemas representan el primer nivel de implementación del nuevo paradigma institucional, al ofrecer orientaciones prácticas para incorporar los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación en la atención a la población migrante y en el ejercicio cotidiano de las competencias de la autoridad migratoria.

Figura 1

Articulación de enfoques: derechos humanos, género, diferencial e interseccional



La Figura 1 sintetiza el modelo conceptual que orienta el protocolo y constituye el punto de partida para la transversalización del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria. Su principal aporte consiste en reconocer que ninguna actuación institucional puede comprenderse adecuadamente desde un único enfoque de análisis. Por el contrario, la garantía efectiva de los derechos de las personas migrantes exige la articulación simultánea de los enfoques de derechos humanos, de género, diferencial e interseccional, entendidos como perspectivas complementarias que permiten identificar las distintas dimensiones de vulnerabilidad que pueden presentarse durante la atención institucional.

Esta articulación representa un cambio significativo respecto de las aproximaciones tradicionales centradas exclusivamente en la situación migratoria de la persona. Bajo el paradigma que promueve el GIDHM, el análisis deja de limitarse al cumplimiento de requisitos administrativos para incorporar elementos relacionados con las condiciones particulares de cada individuo, sus factores de riesgo y las posibles barreras que enfrenta para el ejercicio efectivo de sus derechos. De esta manera, el procedimiento administrativo se complementa con una valoración orientada a prevenir prácticas discriminatorias y a garantizar una atención compatible con los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación.

La literatura sobre enfoques basados en derechos humanos ha señalado que la protección efectiva de los derechos requiere superar las respuestas homogéneas ante poblaciones diversas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006). En el ámbito migratorio, ello implica reconocer que las personas experimentan la movilidad humana desde condiciones sociales, económicas, culturales y personales profundamente distintas. Como plantea Crenshaw (1989), las situaciones de vulnerabilidad suelen surgir de la interacción de múltiples factores de discriminación, por lo que las instituciones deben desarrollar herramientas que permitan identificar estas intersecciones y adaptar sus actuaciones a las necesidades particulares de cada caso.

A partir de este marco conceptual, el protocolo desarrolla cada uno de los enfoques de manera independiente, precisando los derechos que deben protegerse, los principios que orientan la actuación de las y los servidores públicos y las acciones institucionales necesarias para fortalecer la garantía de derechos durante el ejercicio de las funciones misionales de Migración

Colombia. Las figuras que se presentan a continuación desarrollan estos componentes metodológicos y evidencian cómo el enfoque de derechos humanos comienza a traducirse en criterios concretos para la actuación institucional.

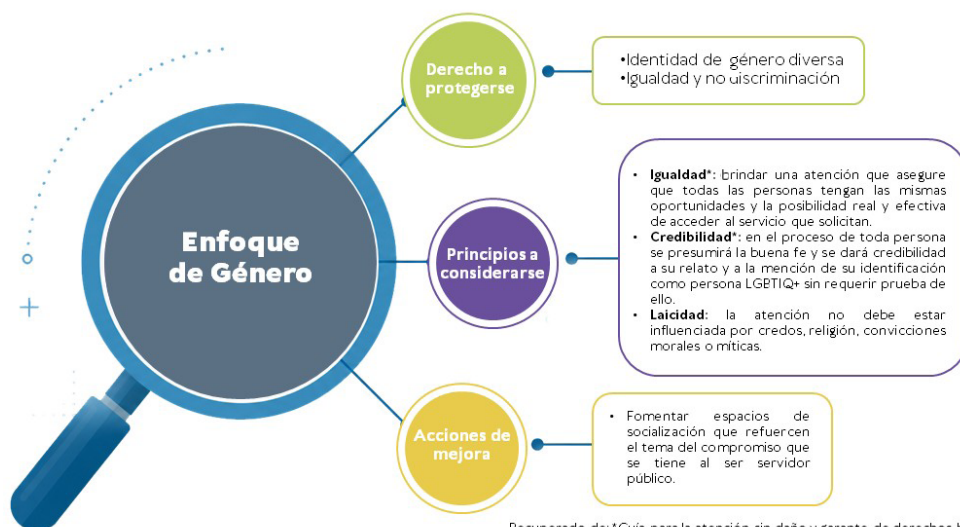
Figura 2.

Consideraciones para tener en cuenta al proporcionar una atención desde el enfoque basado en derechos humanos



Figura 3.

Consideraciones para tener en cuenta y proporcionar una atención desde el enfoque de género



Recuperado de: *Guía para la atención sin daño y garante de derechos humanos de las personas LGBTQI+ en contextos de movilidad humana, Colombia Diversa, 2023.

Figura 4.

Consideraciones para tener en cuenta y proporcionar una atención desde el enfoque diferencial

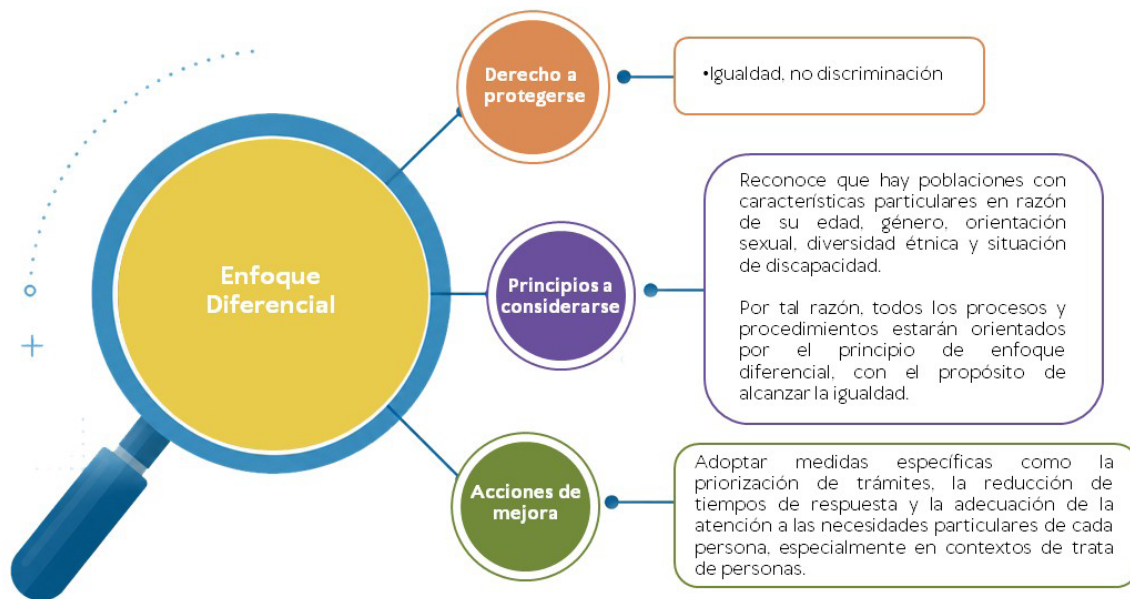
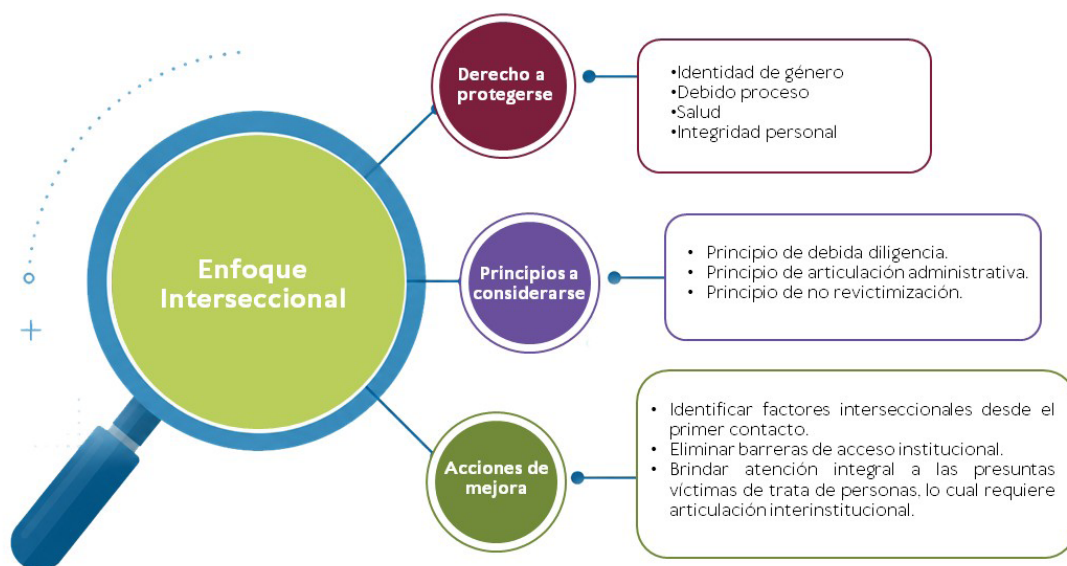


Figura 5.

Consideraciones que se deben tener en cuenta para proporcionar una atención desde el enfoque interseccional



Las Figuras 2 a 5 evidencian que la transversalización del enfoque de derechos humanos en Migración Colombia no se limita a la incorporación de principios generales de actuación, sino que propone un modelo metodológico para orientar la toma de decisiones institucionales frente a la diversidad de situaciones que pueden presentarse durante la gestión migratoria. En conjunto, estos esquemas traducen un marco conceptual amplio en criterios operativos que permiten incorporar los enfoques de derechos humanos, de género, diferencial e interseccional en las actuaciones desarrolladas por la entidad, superando aproximaciones homogéneas que tradicionalmente han caracterizado la gestión administrativa.

Desde esta perspectiva, el protocolo constituye una herramienta de institucionalización del enfoque de derechos humanos, en la medida en que busca orientar las actuaciones de las y los servidores públicos mediante principios previamente definidos y compartidos por la organización. Como sostiene la ACNUDH (2006), un enfoque basado en derechos humanos implica que todas las actuaciones de las instituciones públicas incorporen de manera sistemática los principios de universalidad, igualdad, participación, rendición de cuentas y no discriminación. En consecuencia, la garantía de derechos deja de depender exclusivamente del criterio individual del funcionario para convertirse en una responsabilidad institucional sustentada en procedimientos, lineamientos y herramientas comunes.

El primer componente desarrollado por el protocolo corresponde al *enfoque basado en derechos humanos*, que establece el marco general que orienta la actuación institucional. Este enfoque parte del reconocimiento de que las personas migrantes son titulares de derechos, independientemente de su nacionalidad, condición documental o situación migratoria, de modo que las decisiones administrativas deben adoptarse garantizando la protección de la dignidad humana y el respeto a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. Bajo esta lógica, la autoridad migratoria continúa ejerciendo sus competencias legales, pero lo hace incorporando criterios orientados a prevenir arbitrariedades, reducir los riesgos de discriminación y fortalecer el acceso efectivo a los derechos.

Sobre esta base, se incorpora el *enfoque de género*, que reconoce que las experiencias migratorias no afectan de la misma manera a todas las personas. Las desigualdades históricas asociadas al género, la orientación sexual, la identidad de género y las relaciones de poder generan condiciones específicas

de vulnerabilidad que requieren respuestas diferenciadas por parte del Estado. En consecuencia, el protocolo incorpora criterios destinados a garantizar una atención respetuosa de la diversidad, libre de estereotipos y compatible con el reconocimiento de identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Este enfoque adquiere una relevancia particular en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-510 de 2025 (Corte Constitucional de Colombia), al proporcionar herramientas para prevenir prácticas discriminatorias y fortalecer la protección de las personas LGBTIQ+ durante el desarrollo de las funciones misionales de Migración Colombia.

El *enfoque diferencial* amplía este análisis al reconocer que la población migrante es profundamente heterogénea. Las condiciones asociadas a la edad, la discapacidad, la pertenencia étnica, la nacionalidad, el ciclo vital, el estado de salud o la condición socioeconómica generan necesidades específicas que no pueden atenderse mediante procedimientos estandarizados. Como ha señalado la OIM (2015), una gestión migratoria basada en derechos requiere reconocer las distintas capacidades, vulnerabilidades y necesidades de protección de la población migrante. Bajo esta perspectiva, el protocolo incorpora orientaciones destinadas a fortalecer la capacidad institucional para identificar estas diferencias y adecuar la actuación administrativa a las características particulares de cada caso.

Finalmente, el *enfoque interseccional* constituye el elemento integrador del modelo metodológico. Más que añadir un nuevo criterio de análisis, este enfoque permite comprender que las distintas formas de discriminación y vulnerabilidad no operan de manera aislada, sino que pueden interactuar y acumularse simultáneamente en una misma persona. Como explica Crenshaw (1989), las experiencias de exclusión suelen derivarse de la convergencia de múltiples factores relacionados con el género, la nacionalidad, la etnia, la discapacidad, la orientación sexual, la edad u otras condiciones sociales. Desde esta perspectiva, el protocolo propone que las actuaciones institucionales sean capaces de identificar estas interacciones y adoptar respuestas diferenciadas acordes con la complejidad de las situaciones que enfrentan las personas migrantes.

La articulación de estos cuatro enfoques constituye uno de los principales aportes metodológicos del protocolo. En lugar de tratarlos como categorías independientes, Migración Colombia propone un modelo integrado que reconoce la complementariedad entre ellos y orienta su aplicación simultánea

en el ejercicio de las funciones institucionales. Esta aproximación resulta consistente con las tendencias contemporáneas de la gestión pública, que señalan que los problemas complejos requieren respuestas igualmente integrales, capaces de articular distintas dimensiones de análisis en una misma intervención institucional (Peters, 2019).

Esto muestra que la protección de los derechos no puede alcanzarse mediante respuestas homogéneas. Por el contrario, exige que la autoridad migratoria desarrolle capacidades para reconocer la diversidad de trayectorias migratorias y adaptar su actuación a las condiciones particulares de cada persona. En este sentido, el protocolo constituye un mecanismo de aprendizaje organizacional más que un simple instrumento procedimental.

Transversalización del enfoque de derechos humanos y cultura organizacional

Desde una perspectiva organizacional, las figuras evidencian que la transversalización del enfoque de derechos humanos trasciende la mera elaboración de instrumentos normativos y se convierte en un proceso de transformación institucional. Su propósito no consiste únicamente en ofrecer orientaciones conceptuales, sino en fortalecer las capacidades de la entidad para incorporar estos principios en la toma de decisiones cotidiana. En este sentido, el protocolo constituye un mecanismo mediante el cual el nuevo paradigma institucional comienza a traducirse en prácticas administrativas concretas, lo que favorece una actuación más coherente con los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación.

Precisamente por ello, la transversalización del enfoque de derechos humanos exige complementar los avances normativos y metodológicos con estrategias orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales. En el caso de Migración Colombia, este proceso se proyecta mediante un conjunto de acciones de mediano y largo plazo dirigidas a consolidar una cultura organizacional basada en el respeto por la dignidad humana, fortalecer la coordinación entre dependencias, adecuar los sistemas de información y desarrollar mecanismos permanentes de formación, seguimiento y evaluación. Estas acciones constituyen la siguiente fase del proceso de transversalización del enfoque de derechos humanos y permiten comprender que la transformación organizacional requiere intervenciones sostenidas que trasciendan la adopción de protocolos específicos.

La transversalización del enfoque de derechos humanos constituye, por tanto, el mecanismo mediante el cual el cambio de paradigma deja de ser una aspiración normativa para convertirse en una práctica institucional. En esta medida, el éxito del modelo no dependerá exclusivamente de la existencia del GIDHM, sino de la capacidad de toda la organización para incorporar este enfoque en la toma de decisiones, en la prestación del servicio y en la cultura institucional.

Retos para la consolidación del enfoque de derechos humanos

La adopción de protocolos y herramientas metodológicas constituye únicamente la primera etapa del proceso de transversalización del enfoque de derechos humanos. Como hemos enfatizado a lo largo del capítulo, los cambios institucionales solo logran consolidarse cuando modifican las prácticas organizacionales, las capacidades estatales y los mecanismos mediante los cuales las instituciones producen e implementan la política pública. En consecuencia, la transversalización del enfoque de derechos humanos exige intervenciones sostenidas que fortalezcan la capacidad institucional de Migración Colombia para incorporar este paradigma en toda su gestión.

Un primer reto consiste en fortalecer las capacidades organizacionales. La consolidación del enfoque requiere incorporar de manera permanente procesos de formación, sensibilización e inducción dirigidos a las y los servidores públicos, así como promover el uso de un lenguaje incluyente y no discriminatorio en los distintos instrumentos institucionales. Estas acciones permiten que los principios de igualdad, dignidad humana y no discriminación trasciendan el plano normativo y orienten de manera efectiva la actuación cotidiana de la entidad.

Un segundo desafío consiste en adecuar los sistemas institucionales de información y gestión documental para responder a las necesidades derivadas de la transversalización del enfoque. La incorporación de variables relacionadas con el género, la orientación sexual, la identidad de género y otros factores diferenciales fortalece la capacidad institucional para identificar situaciones de vulnerabilidad, mejorar la calidad de la información y diseñar respuestas más pertinentes a los distintos perfiles de la población migrante.

En tercer lugar, la consolidación del enfoque requiere fortalecer los mecanismos de coordinación institucional y territorial. La experiencia

demuestra que la garantía efectiva de derechos depende de la articulación entre las diferentes dependencias de Migración Colombia, así como del trabajo conjunto con otras entidades nacionales, territoriales y organismos internacionales. En este sentido, el fortalecimiento de la Red Migrante y de los equipos regionales especializados constituye una condición necesaria para avanzar hacia una gestión migratoria más integral.

Finalmente, la institucionalización del enfoque exige consolidar mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y aprendizaje organizacional. La sistematización de experiencias, el análisis de decisiones judiciales, la identificación de buenas prácticas y la evaluación continua de las acciones implementadas fortalecen la capacidad institucional para ajustar procedimientos y mejorar progresivamente la garantía de derechos.

En conjunto, estos desafíos evidencian que la transversalización del enfoque de derechos humanos no constituye una política aislada ni un conjunto de acciones puntuales, sino un proceso continuo de fortalecimiento institucional que busca armonizar el ejercicio de las funciones de control migratorio con la protección efectiva de la dignidad humana. Su consolidación dependerá de la capacidad de Migración Colombia para convertir este paradigma en un componente permanente de su cultura organizacional y de su gestión cotidiana.

Conclusiones

La evolución reciente de la política migratoria colombiana evidencia que la incorporación del enfoque de derechos humanos constituye una transformación institucional que trasciende la mera expedición de normas o la adopción de nuevos instrumentos de política pública. Más que sustituir las funciones tradicionales de control migratorio, este enfoque redefine la manera en que dichas competencias se ejercen, reconociendo a las personas migrantes como sujetos de derechos y orientando la gestión institucional bajo los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación.

El análisis desarrollado muestra que este proceso de institucionalización se ha materializado mediante la articulación entre cambios normativos, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de herramientas orientadas a transversalizar el enfoque de derechos humanos en la actuación de Migración Colombia. En este contexto, la creación del GIDHM representa un hito que refleja el tránsito hacia una gestión migratoria orientada a armonizar el ejercicio de la soberanía estatal con la protección efectiva de los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

No obstante, la consolidación de este paradigma sigue siendo un desafío. La transversalización del enfoque de derechos humanos requiere fortalecer permanentemente las capacidades institucionales, los mecanismos de coordinación, los sistemas de información y los procesos de formación del talento humano, de modo que los principios que sustentan la política migratoria se traduzcan en prácticas institucionales consistentes.

En este sentido, la experiencia de Migración Colombia evidencia que el control migratorio y la garantía de derechos no constituyen objetivos incompatibles, sino dimensiones complementarias de una gestión pública que busca responder a las dinámicas migratorias contemporáneas desde una perspectiva democrática, humanitaria y centrada en la dignidad de las personas.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos presentados, se proponen cuatro líneas de acción para fortalecer la consolidación del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria colombiana:

Fortalecer las capacidades institucionales mediante procesos permanentes de formación, inducción y actualización dirigidos a las y los servidores públicos, con énfasis en los derechos humanos, los enfoques diferenciales, el género y la interseccionalidad.

Consolidar sistemas de información con enfoque de derechos, incorporando variables que permitan identificar situaciones de vulnerabilidad y generar evidencia para la formulación, el seguimiento y la evaluación de la política migratoria.

Profundizar la articulación interinstitucional y territorial, fortaleciendo los mecanismos de coordinación entre Migración Colombia, las entidades de los órdenes nacional y territorial, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para brindar respuestas integrales a las dinámicas migratorias.

Promover procesos de evaluación e investigación aplicada que permitan documentar las experiencias derivadas de la transversalización del enfoque de derechos humanos, identificar buenas prácticas y generar evidencia para el fortalecimiento continuo de la gestión migratoria.

Referencias

- Adami, R. (2019). *Women and the Universal Declaration of Human Rights* [Las mujeres y la Declaración Universal de Derechos Humanos]. Routledge.
- Arendt, H. (2017). *The origins of totalitarianism* [Los orígenes del totalitarismo]. Penguin Classics. (Obra original publicada en 1951)
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Betts, A. (Ed.). (2011). *Global migration governance* [Gobernanza de la migración global]. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.001.0001>
- Bosniak, L. (2006). *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership* [El ciudadano y el extranjero: dilemas de la membresía contemporánea]. Princeton University Press.
- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Diario Oficial 52.400 de 19 de mayo de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022). *Documento CONPES 4100: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Tercera de Revisión. (2025). Sentencia T-510 de 2025. Magistrada Ponente Lina Marcela Escobar Martínez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/T-510-25.htm>

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics [Desmarginalizar la intersección de raza y sexo: una crítica desde el feminismo negro a la doctrina antidiscriminación, la teoría feminista y las políticas antirracistas]. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167. <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

de Haas, H., Castles, S., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world* [La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno] (6.^a ed.). Guilford Press.

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre, 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain [Paradigmas de políticas, aprendizaje social y el Estado: el caso de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña]. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Hollifield, J. F. (2004). The emerging migration state [El emergente Estado migratorio]. *International Migration Review*, 38(3), 885-912. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x>

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics* [Redescubriendo las instituciones: la base organizacional de la política]. Free Press.

McAuliffe, M., & Oucho, L. A. (Eds.). (2024). *World migration report 2024* [Informe sobre las migraciones en el mundo 2024]. Organización Internacional para las Migraciones. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>

Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana. (2026). *Migrantes venezolanos en Colombia* [Tablero estadístico]. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. <https://portal.migracioncolombia.gov.co/planeacion-y-estadistica/observatorio-om3/datos-abiertos/tableros-de-visualizacion/tablero/agenda-migcol/comunicaciones-y-prensa/migrantes-venezolanos-en-colombia>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Doc. HR/PUB/o6/8). Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/publications/special-issue-publications/frequently-asked-questions-human-rights-based-approach>

Organización Internacional para las Migraciones. (2015). *Migration governance framework* [Marco de gobernanza de la migración] (Doc. S/16/9). <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/2019-01/S-16-9-Migration-Governance-Framework.pdf>

Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* [Teoría institucional en la ciencia política: El nuevo institucionalismo] (4.^a ed.). Edward Elgar Publishing.

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 216 de 2021. 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. Diario Oficial 51.603 de 1 de marzo de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021). Resolución 971 del 28 de abril de 2021. Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021. Diario Oficial 51.660. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2025). Resolución 4680 de 2025. Por la cual se crea el Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios.

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Grupo Interno de Trabajo para los Derechos Humanos Migratorios. (2026). *Protocolo de atención para personas LGBTQ+ y presuntas víctimas del delito de trata de personas* [Protocolo interno inédito].

Los procesos de regularización migratoria y su incidencia en la integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia

Jenny Katherine Carvajal Feria

Oficina Asesora de Planeación - Unidad Administrativa Especial
Migración Colombia



CAPÍTULO

7

Resumen

Este capítulo analiza el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) como herramienta de regularización e integración social en Colombia, en un contexto en el que la migración venezolana ha adquirido un carácter cambiante. A partir de la comparación entre la Encuesta de Caracterización del ETPV y la 8.ª Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025), se examinan los avances en la integración de la población migrante en los sistemas educativo, de salud y financiero. Los resultados evidencian que la regularización migratoria ha favorecido el acceso a derechos y servicios esenciales, contribuyendo a reducir las condiciones de vulnerabilidad y exclusión; sin embargo, persisten importantes desafíos relacionados con la informalidad laboral, la inclusión financiera y el acceso integral a la protección social. En este sentido, el ETPV se consolida como una estrategia clave para la gobernanza migratoria y la inclusión socioeconómica de la población migrante en Colombia.

Palabras clave: Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, regularización, integración socioeconómica, migración, acceso a servicios.



Introducción

En la última década, Colombia ha experimentado transformaciones significativas en sus dinámicas migratorias, pasando de ser un país tradicionalmente emisor de migrantes a convertirse en un importante territorio de acogida y tránsito. Este cambio se intensificó especialmente con la llegada de población proveniente de países vecinos, lo que ha planteado nuevos desafíos y oportunidades en materia de gobernanza migratoria, inclusión social y garantía de derechos.

En este contexto, la regularización migratoria se posiciona como un pilar fundamental para la integración social de la población migrante, al otorgar un estatus migratorio regular que no solo facilita el acceso a derechos básicos como la salud, la educación, el trabajo formal y la seguridad social, sino que también promueve la estabilidad jurídica y la participación activa de los migrantes en la vida económica, social y cultural del país. Este proceso contribuye a reducir la vulnerabilidad, la informalidad laboral y los riesgos de explotación, fortaleciendo, al mismo tiempo, la cohesión social y el desarrollo sostenible.

Bajo esta perspectiva, Colombia ha adoptado medidas para avanzar en este propósito, destacando la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) como política pública orientada a brindar protección y facilitar la inclusión socioeconómica de esta población. Estas acciones reflejan el compromiso del país con los principios de derechos humanos y con una gestión migratoria integral, ordenada y regular en el marco del Pacto Mundial de las Migraciones, al cual el Estado colombiano está suscrito.

No obstante, la regularización por sí sola no garantiza una inclusión efectiva. Para ello, es fundamental promover procesos de integración socioeconómica que faciliten el acceso a los servicios sociales y a los mecanismos de participación, reduciendo la vulnerabilidad de los migrantes y fortaleciendo su aporte al desarrollo económico del país. De esta manera, la regularización migratoria no solo constituye un mecanismo administrativo, sino también una estrategia para la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas. En este marco, el presente capítulo analiza la incidencia de los procesos de regularización migratoria en la integración socioeconómica de la población venezolana en Colombia, con especial énfasis en el ETPV y en su contribución al acceso a derechos, servicios e inclusión social.

Aunque existe una amplia producción académica sobre la migración venezolana en Colombia y sobre el ETPV, persisten vacíos en el análisis de su incidencia en los procesos de integración socioeconómica a partir de evidencia empírica proveniente de fuentes oficiales. En este sentido, el presente capítulo aporta una lectura comparativa que permite evaluar los avances y los desafíos de la regularización migratoria en el acceso a la educación, a la salud y al sistema financiero. Metodológicamente, se desarrolla un análisis descriptivo de información secundaria, mediante la comparación de los resultados de la Encuesta de Caracterización del ETPV realizada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), la 8.^a Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración del DANE (2025) y registros administrativos de entidades públicas, con el propósito de identificar la incidencia de la regularización en la integración socioeconómica de la población migrante venezolana.

El carácter permanente de la migración venezolana en Colombia

La migración venezolana en Colombia ha experimentado una transformación significativa en la última década, pasando de ser una dinámica predominantemente temporal y pendular a consolidarse como un proceso de asentamiento a largo plazo. En sus primeras etapas, una parte importante de los movimientos transfronterizos respondía a necesidades inmediatas, como la adquisición de alimentos, medicamentos o bienes básicos, así como a actividades comerciales de corta duración. Sin embargo, el deterioro sostenido de las condiciones económicas, políticas e institucionales en Venezuela modificó progresivamente estas dinámicas y transformó proyectos migratorios inicialmente transitorios en procesos de permanencia y arraigo en el territorio colombiano.

Aunque la permanencia de la migración venezolana no siempre ha sido abordada explícitamente en la literatura especializada, su análisis resulta fundamental para comprender la evolución reciente de las dinámicas migratorias en Colombia. Más allá del desplazamiento físico de personas entre dos territorios, la migración implica procesos complejos de inserción social, construcción de vínculos comunitarios, acceso a derechos y desarrollo de proyectos de vida en los lugares de destino. En este sentido, la prolongación de la estancia de la población venezolana en Colombia y la consolidación de mecanismos de integración permiten observar una transición desde formas

de movilidad asociadas a la coyuntura hasta procesos migratorios de carácter estructural.

En primer lugar, la persistencia de la crisis multidimensional en Venezuela ha reducido considerablemente las posibilidades de retorno en el corto y mediano plazo para amplios sectores de la población migrante. En segundo lugar, la proximidad geográfica entre ambos países, los profundos vínculos históricos y culturales y la existencia de redes familiares y sociales han facilitado los procesos de asentamiento. Estas condiciones han favorecido dinámicas de arraigo que se expresan en la reunificación familiar, la inserción en el mercado laboral, la escolarización de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), la participación en actividades económicas y el acceso progresivo a servicios sociales y mecanismos de protección.

La consolidación de la migración venezolana como un hecho social permanente tiene importantes implicaciones para Colombia. Desde una perspectiva demográfica, contribuye a transformar la composición, la distribución y la estructura de la población en distintos territorios del país. Como señalan Gutiérrez Silva et al. (2020), la migración constituye uno de los principales componentes de la dinámica demográfica, junto con la natalidad y la mortalidad, al influir directamente en el tamaño y las características de la población. En consecuencia, la permanencia de la población venezolana genera efectos que trascienden la coyuntura migratoria y adquieren relevancia para la planificación territorial y el diseño de políticas públicas.

En el ámbito económico, la población migrante participa activamente en los mercados laborales, los procesos de emprendimiento y las dinámicas de consumo. Su incorporación a la economía colombiana no solo amplía la oferta de trabajo, sino que también contribuye a la generación de demanda y al dinamismo de diversos sectores productivos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018), la contribución económica de la inmigración trasciende los efectos directos sobre el empleo, pues también puede incidir en la productividad, el crecimiento económico y la expansión de la población en edad de trabajar. Desde esta perspectiva, la migración es un fenómeno capaz de generar impactos positivos en el desarrollo económico cuando existen condiciones adecuadas para la integración de la población migrante.

En el plano social, la presencia de migrantes plantea desafíos relacionados con la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, la garantía de derechos, la cohesión social y la prevención de fenómenos como la xenofobia y la discriminación. Sin embargo, también representa oportunidades de enriquecimiento cultural, diversidad social y desarrollo territorial. Kaplan et al. (2023) destacan que la llegada de población migrante incrementa la demanda de bienes y servicios esenciales, lo que impulsa actividades económicas vinculadas a sectores como la vivienda, el transporte, la alimentación y los servicios de salud. De esta manera, la migración se configura como un fenómeno que transforma simultáneamente las dinámicas sociales y económicas de las comunidades receptoras.

Reconocer el carácter permanente de la migración venezolana resulta fundamental para la formulación de políticas públicas sostenibles y de largo plazo. La magnitud y la duración de este proceso evidencian que las respuestas centradas exclusivamente en la atención humanitaria de emergencia resultan insuficientes para atender las necesidades de una población que ha desarrollado proyectos de vida en Colombia. Por el contrario, la consolidación de esta migración exige enfoques orientados a la integración, la inclusión socioeconómica, la garantía de derechos y la construcción de mecanismos de convivencia entre la población migrante y las comunidades receptoras.

Precisamente, las limitaciones observadas en las primeras respuestas institucionales frente a aspectos como la temporalidad de los permisos, la atención de situaciones particulares, entre ellas las de solicitantes de asilo o refugio, y los desafíos asociados a la integración social evidenciaron la necesidad de avanzar hacia una política migratoria más estructurada. Este proceso condujo a la adopción del ETPV mediante el Decreto 216 de 2021 (Presidencia de la República de Colombia), constituyéndose en uno de los instrumentos de regularización migratoria implementados más destacados y efectivos en la región.

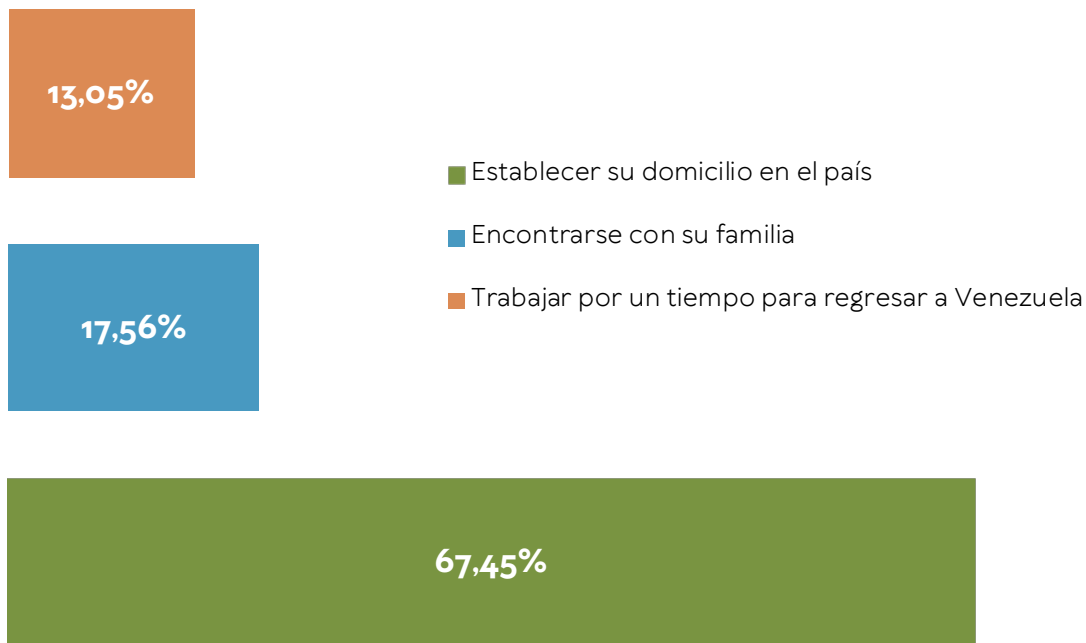
La creación del ETPV representó un punto de inflexión en la gestión de la migración venezolana en Colombia. Más allá de facilitar la regularización documental, el Estatuto implicó el reconocimiento institucional del carácter prolongado de esta migración y de la necesidad de establecer mecanismos que favorecieran la integración de la población migrante en condiciones de regularidad. A través de esta herramienta, Colombia fortaleció su capacidad para identificar a la población venezolana presente en el territorio, promover el

acceso a derechos y reducir los riesgos asociados a la irregularidad migratoria, tales como la exclusión social, la informalidad laboral y las dificultades de acceso a servicios básicos y a mecanismos de protección social.

En este contexto, los resultados de la Encuesta de Caracterización realizada en el marco del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) constituyen evidencia relevante del carácter permanente de la migración venezolana en Colombia. Del total de personas que respondieron la pregunta sobre su intención al ingresar al país (2,4 millones), el 67,5% manifestó su propósito de establecer su domicilio en Colombia. Este resultado no solo refleja una intención mayoritaria de permanencia, sino que también confirma la consolidación de proyectos migratorios de largo plazo que trascienden la movilidad temporal y refuerzan la necesidad de continuar fortaleciendo las políticas de integración y regularización en el país.

Figura 1

Intención de los migrantes venezolanos una vez ingresaron a Colombia



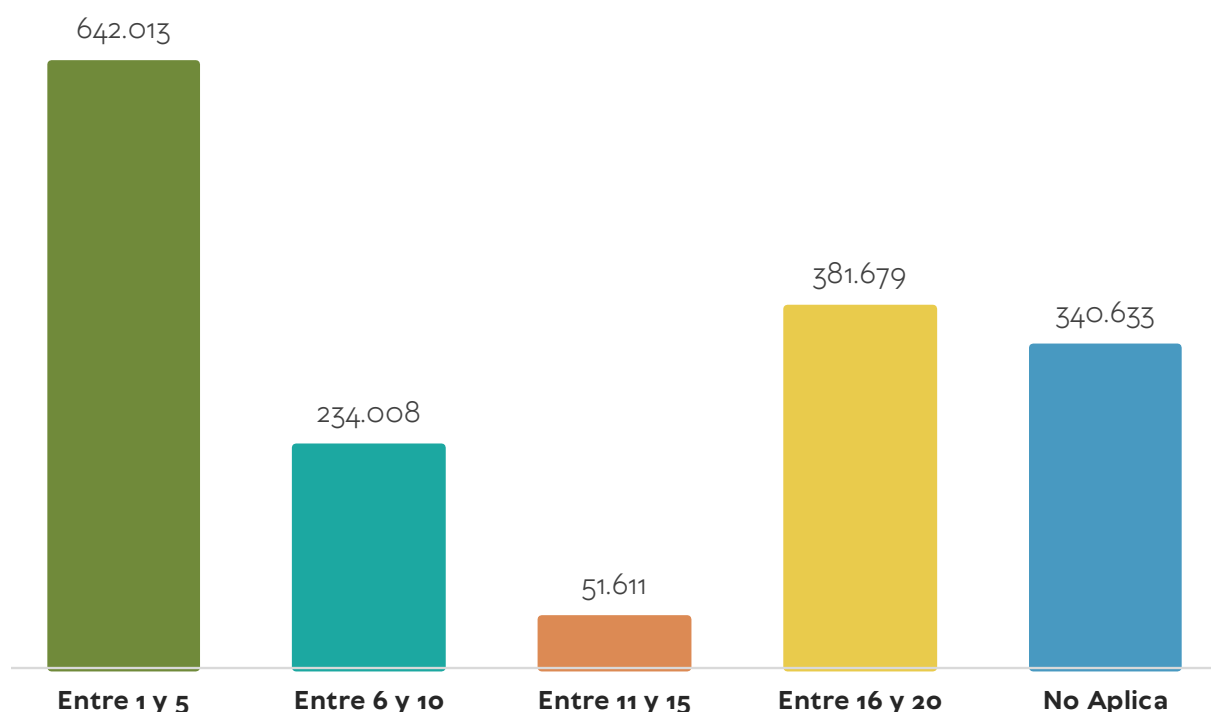
Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 30 de diciembre de 2025. Respuesta única obligatoria. Total de encuestados (2,4 millones). Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Lo anterior indica, en primera medida, que existe una orientación voluntaria y predominante de los migrantes venezolanos a establecer su residencia en Colombia, entendida como su ubicación física en el territorio nacional. En segundo lugar, muestra que tienen el propósito de radicarse, arraigarse de manera permanente o habitual, lo que finalmente determinaría su intención de domiciliarse, figura que presupone la concreción y el ejercicio de una serie de derechos y el cumplimiento de obligaciones vinculadas a su ubicación jurídica, así como a sus intereses familiares y económicos.

De los 1,6 millones de personas que respondieron a la pregunta sobre la composición de su grupo familiar, el 53,1% (876.000) indicaron que entre 1 y 10 miembros de su grupo familiar aún permanecían en Venezuela. De ellos, el 14% manifestó la intención de residir en Colombia¹.

Figura 2

¿Cuántas personas de su grupo familiar aún permanecen en Venezuela?



Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 30 de diciembre de 2025. Respuesta única no obligatoria. Total de encuestados (1,6 millones). Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

¹Cifras en proceso de recopilación, consolidación y depuración. Sujetas a procesos de estabilización y modificación.

El ETPV como herramienta de regularización migratoria

Si bien el control migratorio y la gestión de fronteras forman parte de las competencias soberanas del Estado colombiano, la respuesta institucional frente a la migración venezolana ha incorporado mecanismos orientados a la protección y la regularización de la población migrante. En este contexto, la regularización constituye un instrumento fundamental para promover la integración social y económica, especialmente para quienes se encuentran en situación de irregularidad.

La experiencia internacional demuestra que la irregularidad migratoria constituye uno de los principales factores de exclusión social. Más que desincentivar la migración, limita el acceso a derechos, servicios y oportunidades de integración. Como señalan Martínez y Fernández (2006), la irregularidad restringe la participación de los migrantes en ámbitos esenciales como el empleo, la vivienda, la educación y la atención sanitaria, estrechamente vinculados con los procesos de inclusión social.

En este escenario, el ETPV se consolidó como la principal estrategia de regularización adoptada por Colombia para responder a la magnitud de la migración venezolana. Creado mediante el Decreto 216 de 2021 (Presidencia de la República de Colombia), el Estatuto reconoce la persistencia de este fenómeno migratorio y establece un mecanismo de protección temporal orientado a garantizar derechos, reducir la vulnerabilidad y facilitar la integración socioeconómica de la población migrante.

Uno de los componentes centrales del ETPV es el RUMV, un instrumento que permite identificar y caracterizar a la población beneficiaria, generando información estratégica para la formulación de políticas públicas. A partir de este registro se expide el Permiso por Protección Temporal (PPT), documento que autoriza la permanencia regular en el país por hasta diez años y habilita el acceso a servicios como la salud, la educación, el empleo formal y la inclusión financiera.

Desde una perspectiva de gobernanza migratoria, el ETPV representa un cambio de enfoque respecto de los modelos centrados exclusivamente en el control fronterizo. Su implementación articula objetivos de protección de derechos, de inclusión socioeconómica y de fortalecimiento institucional, lo que permite al Estado mejorar la planificación de la respuesta migratoria y

reducir los riesgos asociados a la irregularidad, como la informalidad laboral, la explotación y la exclusión social.

Los avances alcanzados evidencian la relevancia de este instrumento para la reducción de la irregularidad migratoria y la ampliación del acceso a derechos y servicios. Asimismo, la información recopilada a través del RUMV ha fortalecido la focalización de los programas sociales y la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, lo que ha favorecido respuestas más eficientes a las necesidades de la población migrante.

En el marco de esta política de regularización, el Estado colombiano también incorporó medidas dirigidas a poblaciones con necesidades específicas de protección. Entre ellas se encuentra el Permiso Especial de Permanencia para Tutores (PEP Tutor), creado mediante el Decreto 1209 de 2024 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia), con el propósito de garantizar la protección de los derechos de NNA venezolanos, lo que permite la regularización migratoria de sus padres, representantes legales o tutores cuando estos ejerzan su cuidado. Para su implementación, se habilitaron 34 puntos de atención distribuidos en 12 regionales, lo que facilitó el acceso de las familias al trámite. Como resultado, se gestionaron cerca de 3000 PEP Tutor, ampliando las alternativas de regularización para esta población y fortaleciendo el principio del interés superior de la niñez en la política migratoria colombiana. La implementación de este mecanismo evidencia la incorporación de un enfoque diferencial en la gestión migratoria, orientado a brindar una protección reforzada a la niñez y la adolescencia migrantes.

No obstante, persisten desafíos relacionados con el acceso a la información, las barreras tecnológicas para el registro, los tiempos de expedición del PPT, la articulación interinstitucional y la inclusión socioeconómica efectiva. A ello se suman retos asociados a la homologación de títulos académicos, al acceso al empleo formal y a la lucha contra la xenofobia y la discriminación.

A pesar de estos desafíos, el ETPV se ha consolidado como uno de los mecanismos de regularización migratoria más relevantes de la región, al proporcionar seguridad jurídica, fortalecer la integración socioeconómica y mejorar la capacidad del Estado para gestionar un fenómeno migratorio de carácter estructural. A corte del 15 de abril de 2026, de las 2.644.118 personas prerregistradas en el ETPV, 2.422.253 completaron la encuesta, equivalente al 91,6% del total. De estas, 2.192.395 fueron autorizadas, lo que representa el 90,5%

de quienes culminaron la etapa anterior. Finalmente, se registran 2.263.035 PPT entregados, cifra que incluye procesos administrativos adicionales como correcciones de información, duplicados y reexpediciones por pérdida, hurto o deterioro del documento.

Figura 3

Registro Único de Migrantes ETPV

Pre-registro 2.644.118



Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 15 de abril de 2026. Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

En esta orientación se ratifica el compromiso del Estado de garantizar a los migrantes venezolanos el disfrute de sus derechos fundamentales y, primordialmente, a los migrantes sujetos de especial atención que requieren acciones indelegables, como las mujeres, los NNA y los adultos mayores vulnerables.

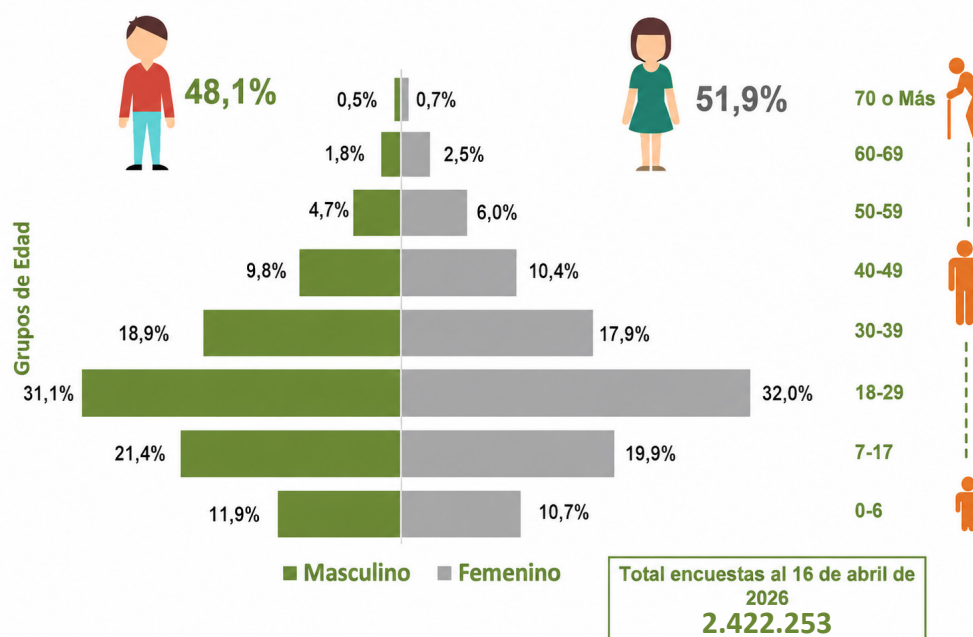
Esa situación de vulnerabilidad perceptible en la que se encuentran estos grupos poblacionales cobra mayor importancia al considerarlos grupos sociales susceptibles de riesgo. De hecho, el proceso de registro en el ETPV, como instrumento de regularización que viabiliza la integración desde diferentes áreas de intervención sectorial, goza de una importante acogida, especialmente entre la población más vulnerable del conglomerado social de venezolanos.

Los resultados del RUMV muestran que cerca del 51,9% de la población registrada corresponde a mujeres, mientras que el 48,1% corresponde a

hombres, lo que señala una creciente presencia de la mujer en la migración y su papel protagónico en las dinámicas migratorias, como sostén de la reunificación familiar y de la integración en las sociedades receptoras.

Figura 4

Encuesta de Caracterización del ETPV



Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 15 de abril de 2026. Datos sin especificar: 154. Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Del total de la población venezolana encuestada (2.422.253), el 31,8% corresponde a NNA de 0 a 17 años, mientras que el 2,8% corresponde a adultos mayores de 60 años. A partir de esto, es posible determinar que el 34,6%² de la población registrada es predominantemente susceptible de vulneración³ debido a su condición migratoria y a su pertenencia a un segmento de la población con factores diferenciales.

Entre estos factores diferenciales que inciden en la vulnerabilidad

²Cifras en proceso de recopilación, consolidación, depuración y estabilización, sujetas a modificación.

³ De acuerdo con la Corte Constitucional en la Sentencia 701/1, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos.

de los migrantes, se puede señalar que hay ciertos rangos de edad de los grupos poblacionales que no logran procurarse su propia subsistencia, lo que, sumado a la irregularidad, constituye una posible condición de privación de derechos básicos y/o la existencia de obstáculos que establecen distinciones, restricciones, preferencias u otras formas de desigualdad en perjuicio de estos grupos.

En este contexto de una población migrante más vulnerable y de las limitaciones para su identificación, el ETPV se consolida como una condición sine qua non para el acceso a derechos y como respuesta al escenario de irregularidad, en el marco de la gobernanza migratoria global y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El ETPV como vía para la integración

El ETPV se configura como una herramienta clave para la integración social, económica y cultural de la población migrante venezolana en Colombia. Más allá de su función de regularización, el Estatuto reconoce el carácter estructural y de largo plazo de esta migración, lo que permite adoptar un enfoque integral orientado a la inclusión y al desarrollo sostenible. A través del RUMV y de la expedición del PPT, se facilita la transición de la irregularidad a la regularidad, lo que reduce la vulnerabilidad de los migrantes y fortalece su capacidad de participación en la sociedad de acogida.

El PPT constituye el eje central del proceso de integración, al habilitar el acceso a derechos y servicios esenciales como la salud, la educación, el empleo formal, el sistema financiero y los programas sociales del Estado. Este estatus migratorio no solo mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, sino que también promueve su autonomía económica y contribuye al desarrollo del país mediante la ampliación de la base laboral y tributaria. Asimismo, la información recopilada a través del RUMV permite una mejor planificación de las políticas públicas y una asignación más eficiente de recursos, lo que favorece la inclusión socioeconómica y el fortalecimiento de la cohesión social en las comunidades receptoras.

Facilitar la regularización de los migrantes a través de canales permanentes y vías extraordinarias puede constituir una herramienta que no solo impacte a los migrantes y sus familiares, sino también el cumplimiento de objetivos que benefician a la sociedad de acogida. Así, la regularización es un elemento central de las políticas migratorias del Estado colombiano, que contribuye

significativamente a reducir la vulnerabilidad de los migrantes y a consolidar la gobernanza migratoria en términos de promoción del desarrollo humano, inclusión social, empleo formal, crecimiento económico, seguridad ciudadana, así como la prevención de la explotación, marginalidad, xenofobia y aporofobia.

A continuación, se realizará una revisión entre los resultados obtenidos en la Encuesta de Caracterización del ETPV aplicada por la UAEMC y los datos reportados en la 8.ª Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración aplicada por el DANE (2025), así como datos generales del Sistema Integrado de Matrícula y los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el propósito de identificar los datos presentados antes y después del proceso de regularización.

Integración en el sistema educativo

La integración de la población venezolana en el sistema educativo colombiano, analizada a partir del RUMV, evidencia importantes desafíos estructurales en materia de acceso y permanencia. Sin embargo, es importante señalar que estos resultados corresponden a una medición puntual en el tiempo (una “foto” del momento de la encuesta reglamentada mediante la Resolución 971 de 2021; UAEMC), por lo que no capturan los cambios y avances que se han venido presentando en los años posteriores en materia de integración en los diferentes sistemas.

En este sentido, aunque la información refleja limitaciones significativas asociadas a condiciones socioeconómicas y barreras de integración, el panorama ha evolucionado de manera progresiva, especialmente en la incorporación de NNA al sistema educativo.

Esto evidencia que, si bien persisten brechas importantes, particularmente entre jóvenes y adultos, la integración educativa de la población venezolana en Colombia es un proceso dinámico que ha mostrado avances y requiere seguir fortaleciéndose mediante estrategias que promuevan no solo el acceso, sino también la permanencia y la continuidad educativa.

Encuesta de Caracterización del ETPV

La Encuesta de Caracterización del ETPV constituye una herramienta fundamental para comprender las condiciones de acceso, permanencia e integración de la población migrante en el sistema educativo colombiano. Mediante la recolección de información sobre niveles de escolaridad, asistencia educativa, acceso a instituciones oficiales y barreras a la continuidad académica,

esta encuesta permite identificar las principales necesidades y desafíos que enfrentan niños, niñas, adolescentes y adultos migrantes en materia educativa.

Los datos, en el momento de la aplicación de la Encuesta de Caracterización del ETPV por parte de la UAEMC, muestran una muy baja participación educativa, donde solo el 11,5% (279.148) reportó haber asistido o estar asistiendo a algún nivel de formación (incluidas instituciones formales y el Servicio Nacional de Aprendizaje), frente a una amplia mayoría del 87,3% (2.112.120 personas) que no tenía acceso a estos espacios.

Tabla 1

Resultados de la pregunta: ¿En Colombia, asiste o ha asistido, en calidad de estudiante, a algún preescolar, escuela, colegio o universidad, o al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de forma presencial o virtual?

Categoría	Total	Participación
Sí	279.148	11,5%
No	2.112.120	87,3%
No aplica	27.026	1,1%
Total	2.418.294	100%

Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 30 de diciembre de 2025. Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Los datos reflejan las limitaciones enfrentadas por esta población en el momento de regularizarse e incorporarse al sistema educativo, particularmente asociadas a condiciones socioeconómicas, la necesidad de inserción laboral temprana y dificultades en los procesos de integración social, lo que además influye en la limitada vinculación al sistema educativo, restringiendo las oportunidades de inclusión social, formación de capital humano y acceso a empleo formal, y que además, subraya la necesidad de seguir fortaleciendo las políticas y programas de acceso educativo dirigidos a esta población.

Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)

El Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2021) tiene disponible el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), que es:

una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones.

Es un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por Institución y el traslado a otra Institución, entre otros. (párrs. 1-2).

Al analizar datos más recientes sobre la integración en este sistema, el histórico de matriculados evidencia un crecimiento acelerado de estudiantes migrantes entre 2018 y 2021 (MEN, 2024). La matrícula pasó de 34.030 estudiantes en 2018 a 488.798 en 2021, con un incremento especialmente significativo en 2019 (505%), seguido de aumentos sostenidos en 2020 (77%) y 2021 (34%). Este comportamiento refleja el impacto del aumento de la migración venezolana y de la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la educación, lo que consolida el sistema educativo como un eje fundamental en los procesos de inclusión e integración social.

A partir de 2022, la tendencia en el sistema de matrícula muestra una desaceleración del crecimiento, lo que sugiere una fase de estabilización en la incorporación de estudiantes migrantes. La matrícula alcanzó 584.534 en 2022 y 622.503 en 2023, con variaciones del 20% y del 6%, respectivamente. Este comportamiento puede asociarse al carácter más permanente de la migración en el país y a la consolidación de los mecanismos de regularización.

En el 2024 se observa una leve disminución (-2%), con 610.690 estudiantes matriculados, lo que podría explicarse por factores como la migración hacia terceros países, el retorno voluntario a Venezuela, la transición de algunos jóvenes a la educación superior o al mercado laboral. En conjunto, estos resultados reflejan un proceso de inclusión educativa de la población migrante en Colombia, lo que permite una mejor planificación de recursos y el fortalecimiento de la cohesión social, al tiempo que consolidan la educación como un pilar esencial para la integración y el desarrollo del país.

Tabla 2

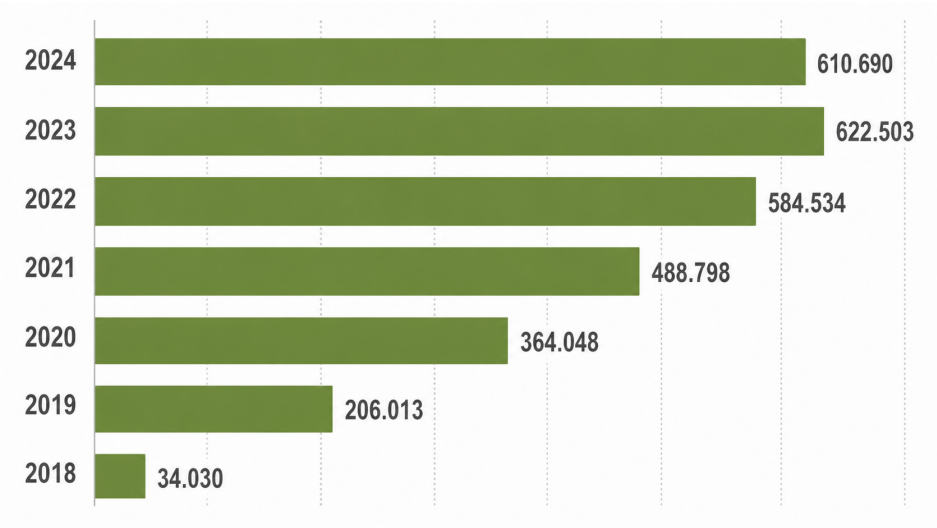
Registro de estudiantes venezolanos en el SIMAT

Año	Masculino	Femenino	Total	% Variación
2018	16.986	17.044	34.030	
2019	102.563	103.450	206.013	505%
2020	181.544	182.504	364.048	77%
2021	243.588	245.210	488.798	34%
2022	294.695	289.839	584.534	20%
2023	308.805	313.698	622.503	6%
2024	303.054	307.636	610.690	-2%
Total	1.451.235	1.459.381	2.910.616	

Nota. Adaptado a partir de los datos del Ministerio de Educación Nacional (2024).

Figura 5

Registro de estudiantes venezolanos en el SIMAT



Nota. Reporte generado con corte a enero de 2026. Adaptado a partir de los datos del Ministerio de Educación Nacional (2024) y procesado por el Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

En conjunto, los datos indican que, aunque Colombia ha logrado una alta incorporación de NNA al sistema educativo, persisten brechas significativas.

Esto plantea el desafío de fortalecer la continuidad educativa y la inclusión tanto en los niveles superiores como en la formación para el trabajo.

Encuesta Pulso de la Migración

La 8.ª Ronda del DANE (2025), denominada Encuesta Pulso de la Migración, constituye una herramienta estadística fundamental para comprender las condiciones sociales, económicas y demográficas de la población migrante venezolana en Colombia. De esta manera, los resultados de esta encuesta se convierten en un insumo estratégico para las entidades gubernamentales, los organismos internacionales y los actores sociales encargados de diseñar acciones de protección, asistencia y fortalecimiento de las capacidades de la población migrante en Colombia.

Los resultados de esta encuesta sobre la inclusión en el sistema educativo evidencian que, aunque el 59,0% de los NNA asiste a hogares comunitarios, guarderías, preescolares, escuelas o colegios, aún persiste una importante brecha en el acceso y la permanencia educativa. En efecto, el 40,9% de los NNA, equivalente a 330.725 menores, no se encuentra vinculado a ningún proceso educativo formal, lo que refleja desafíos significativos en la garantía efectiva del derecho a la educación y en los procesos de integración social de la población migrante.



Este grupo, que no asiste al sistema educativo, puede estar enfrentando múltiples barreras estructurales. Entre las más probables se encuentran las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, la necesidad de trabajar o de apoyar las actividades del hogar, la falta de cupos escolares, las barreras administrativas, el desconocimiento del sistema educativo o los procesos de movilidad constante. En contextos de población migrante, también inciden factores como la desarticulación institucional y las limitaciones para la convalidación de estudios previos.

El hecho de que casi 4 de cada 10 NNA no estén vinculados al sistema educativo tiene implicaciones profundas: aumenta el riesgo de trabajo infantil, de exclusión social, de rezago educativo y de perpetuación de ciclos de pobreza. Además, limita las posibilidades de integración social y desarrollo de capacidades a largo plazo.

Tabla 3

NNA que asisten a un hogar comunitario, guardería, preescolar, escuela, colegio

Categoría	Total	Participación
Sí	476.690	59,0%
No	330.725	40,9%
No aplica	444	0,1%
Total	807.859	100%

Nota. 8.^a Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración. Actualizado el 21 de octubre de 2025. Reporte generado con corte a marzo de 2026. Adaptado a partir de los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025) y procesado por el Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Tabla 4

NNA que actualmente no están estudiando

Categoría	Total	%
Todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) estudian	156.254	76,9%
1 a 3 NNA no estudian	44.810	22,1%

Categoría	Total	%
4 o más NNA	825	0,4%
No desea informar	29	0,0%
No sabe	1.258	0,6%
Total	203.176	100,0%

Nota. 8.ª Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración. Actualizado el 21 de octubre de 2025. Reporte generado con corte a marzo de 2026. Adaptado a partir de los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025) y procesado por el Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Población migrante venezolana en los programas del ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) desempeña un papel fundamental en la atención, protección e integración de la población migrante venezolana, especialmente de niñas, niños, adolescentes y sus familias. En el marco del principio del interés superior del niño y de la garantía de derechos sin discriminación por nacionalidad, la entidad ha incorporado a esta población en su oferta institucional, asegurando su acceso a programas de atención integral.

El comportamiento de esta población atendida en programas del ICBF presenta el mayor crecimiento en el 2019 (65,1%), pasando de 66.546 a 109.899 beneficiarios, lo que refleja la intensificación del flujo migratorio y la ampliación institucional de la cobertura. Posteriormente, entre 2020 y 2022 se observa una etapa de estabilización, con variaciones marginales, manteniéndose la atención en torno a los 107.000 beneficiarios.

En 2023 se evidenció una reducción de la población atendida por estos programas (-20,8%) y en 2024 alcanzó el punto más bajo de participación al atender a 76.289 beneficiarios. Esta reducción suele asociarse a factores como la normalización de los movimientos migratorios, los cambios en la focalización de la oferta institucional o la transición de parte de esta población hacia otros sistemas de protección social. En 2025 se observó un incremento del 14,9%, que se tradujo en la atención a 87.694 beneficiarios, lo que indica un posible reajuste de la cobertura o un nuevo incremento de la demanda de servicios.

Desde el enfoque de género, se mantiene una participación mayoritaria de mujeres a lo largo de todo el periodo, representando consistentemente más del 50,0% del total, lo que sugiere una alta presencia de niñas, adolescentes y madres en los programas. La población masculina también presenta una

tendencia estable en volumen (en torno al 43,3%), con una reducción más evidente de esa proporción entre 2023 y 2024.

Tabla 5

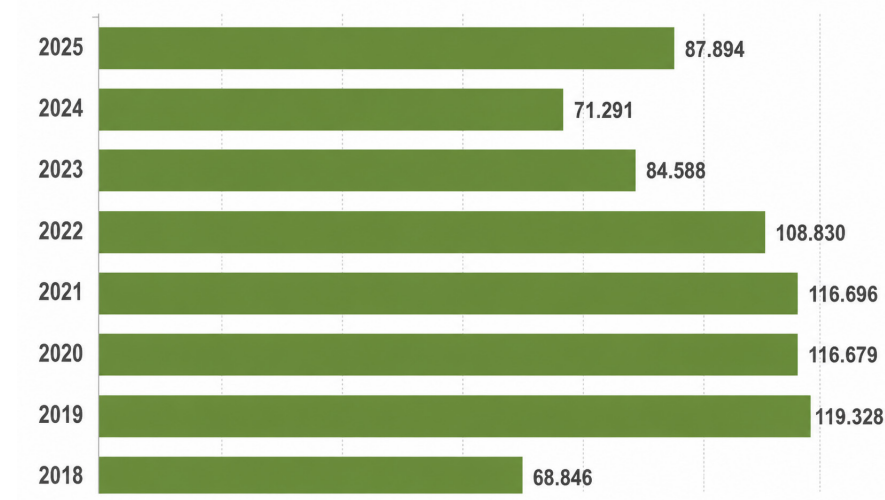
Población migrante venezolana en programas del ICBF

Año	Masculino	Otro	Femenino	Total	% Variación
2018	31.392		35.154	66.546	
2019	50.478	14	59.407	109.899	65,1%
2020	50.644	17	58.310	108.971	-0,8%
2021	50.488	26	58.386	108.900	-0,1%
2022	47.848	41	58.914	106.803	-1,9%
2023	35.548	23	48.998	84.569	-20,8%
2024	29.076	27	47.186	76.289	-9,8%
2025	29.376	38	58.280	87.694	14,9%
Total	324.850	186	424.635	749.671	

Nota. Reporte generado con corte a enero de 2026. Adaptado a partir de los datos del Ministerio de Educación Nacional (2024) y procesado por el Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Figura 6

Población migrante venezolana en programas del ICBF



Nota. Reporte generado con corte a enero de 2026. Adaptado a partir de los datos del Ministerio de Educación Nacional (2024) y procesado por el Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Integración en el sistema de salud

A partir de los datos obtenidos en la Encuesta de Caracterización del ETPV y de la información reportada en la 8.ª Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración del DANE (2025), se analizará el proceso de integración de la población migrante venezolana al sistema de salud en Colombia, identificando los niveles de afiliación y de acceso a servicios.

Encuesta de Caracterización del ETPV

Los datos de la encuesta de caracterización en el marco del ETPV evidencian una muy baja vinculación de migrantes venezolanos al sistema de seguridad social en Colombia, con un predominio marcado de la no afiliación. En efecto, la gran mayoría (1.924.605 personas) reporta no estar afiliada a ningún sistema, lo que implica altos niveles de vulnerabilidad y barreras estructurales de acceso, asociadas principalmente a la informalidad laboral, la irregularidad migratoria y las dificultades administrativas para su inclusión en los sistemas formales de protección social.

No obstante, cerca de 200.865 personas están afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, la afiliación a otros componentes clave del sistema es considerablemente más baja, como el Sistema General de Pensiones (45.797) y el Sistema General de Riesgos Laborales (6095), lo que evidencia una débil inserción en empleos formales que garanticen protección frente a la vejez, los accidentes o las enfermedades laborales.

Finalmente, los mecanismos complementarios, como el subsidio familiar, las cajas de compensación familiar, las cesantías o programas como Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y Colombia Mayor, presentan coberturas marginales. Esto confirma que la mayoría de la población migrante, al momento de iniciar sus procesos de regularización, se encontraba por fuera de los esquemas de protección social integral.

Tabla 6

Afiliación de los migrantes venezolanos en los sistemas de seguridad social en Colombia

Categoría	Total
Ninguno	1.924.605
Sistema General de Seguridad Social en Salud	200.865

Sistema General de Pensiones	45.797
Subsidio Familiar	7.978
Sistema General de Riesgos Laborales	6.095
Caja de Compensación Familiar	4.903
Cesantías	4.250
Beneficios Económicos Periódicos – BEPS (Ahorro voluntario para la vejez)	2.356
Servicios Sociales Complementarios (Colombia mayor)	441

Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 30 de diciembre de 2025. Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Encuesta Pulso de la Migración

Los resultados de la 8.ª Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración del DANE (2025) evidencian avances importantes, pero también brechas persistentes en la afiliación al sistema de salud de la población migrante venezolana en Colombia.

En términos generales, de un total de 974.659 personas encuestadas en 23 ciudades y sus áreas metropolitanas, el 70,1% (682.854) reporta estar afiliado/a al sistema de salud, lo que sugiere un nivel significativo de inclusión en los servicios de protección social. No obstante, un 29,5% (287.753 personas) manifiesta no estar afiliado, lo que representa una proporción considerable de la población en situación de vulnerabilidad, con posibles barreras de acceso a servicios médicos.

Desde un enfoque de género, se observa que las mujeres presentan una mayor afiliación (362.109) que los hombres (320.745), lo que podría estar asociado a una mayor vinculación de las mujeres a programas sociales, controles prenatales o servicios de cuidado. En contraste, los hombres registran una mayor proporción de no afiliación (154.019 frente a 133.734 mujeres), lo que puede reflejar mayores dificultades en los procesos de inserción laboral formal o en el acceso a mecanismos de aseguramiento.

En conjunto, estos datos muestran que, aunque Colombia ha logrado avances relevantes en la inclusión de la población venezolana en el sistema de salud, aún persisten desafíos estructurales para alcanzar la cobertura universal.

La alta proporción de personas no afiliadas pone de relieve la necesidad de fortalecer las estrategias de regularización, información y vinculación al sistema, especialmente en poblaciones con mayor riesgo de exclusión.

Tabla 7

Población migrante venezolana afiliada en el sistema de salud de Colombia

Categoría	Hombres	Mujeres	Total 23 ciudades y sus áreas metropolitanas
Sí	320.745	362.109	682.854
No	154.019	133.734	287.753
No sabe, No informa	2.592	1.460	4.052
Total	477.356	497.303	974.659

Nota. 8.^a Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración. Actualizado el 21 de octubre de 2025. Reporte generado con corte a marzo de 2026. Adaptado a partir de los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025) y procesado por el Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Integración en el Sistema Financiero

La integración de la población migrante al sistema financiero constituye un componente esencial para su inclusión económica y social, ya que facilita el acceso a servicios como cuentas bancarias, ahorro, crédito, transferencias y medios de pago formales.

La participación en el sistema financiero facilita la estabilidad económica, promueve la formalización laboral y fortalece las capacidades de los hogares para administrar sus recursos de manera segura y eficiente. Asimismo, el acceso a servicios financieros contribuye a reducir las condiciones de vulnerabilidad y a favorecer los procesos de adaptación e integración en las comunidades receptoras. En este sentido, la inclusión financiera se consolida como un mecanismo clave para impulsar la autonomía económica y mejorar las oportunidades de desarrollo de la población migrante en el país.

Encuesta de Caracterización del ETPV

Los resultados de la Encuesta de Caracterización del ETPV evidencian importantes barreras de acceso a los servicios financieros para la población migrante en Colombia. Del total de 2.418.294 personas encuestadas, el 57,8% manifestó que acceder a estos servicios es “muy difícil”, “algo difícil” o “imposible”, lo que refleja condiciones de exclusión financiera persistentes. En particular, el 21,7% considera el acceso “muy difícil” y el 17,3% lo percibe como “imposible”, lo que indica obstáculos asociados a requisitos documentales, a un historial financiero limitado, al desconocimiento del sistema bancario colombiano y a condiciones de informalidad laboral.

Asimismo, un 32,1% respondió “No aplica”, porcentaje que puede interpretarse como la proporción de la población que no utiliza ni intenta acceder a productos financieros, posiblemente debido a bajos ingresos, falta de bancarización o ausencia de una necesidad inmediata percibida. Este comportamiento evidencia que una parte significativa de la población migrante permanece al margen del sistema financiero formal, lo que limita sus oportunidades de ahorro, de acceso al crédito, de inclusión económica y de estabilidad financiera en el país receptor.

Por otra parte, únicamente el 3,8% de los encuestados considera que el acceso a servicios financieros es “fácil” o “muy fácil”, lo que demuestra que las experiencias positivas de integración financiera siguen siendo escasas. Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de continuar fortaleciendo las estrategias de inclusión financiera dirigidas a la población migrante venezolana, promoviendo mecanismos de bancarización, educación financiera y la flexibilización de los procesos de acceso, en articulación entre el sector financiero, el Estado y los organismos internacionales.

Tabla 8

Resultados de la pregunta: ¿Qué tan fácil o difícil considera el acceso a los servicios financieros?

Categoría	Total	Participación
No aplica	776.188	32,1%
Muy difícil	525.960	21,7%
Algo difícil	452.637	18,7%

Categoría	Total	Participación
Imposible	418.463	17,3%
No sabe, no responde	151.740	6,3%
Fácil	80.341	3,3%
Muy fácil	12.965	0,5%
Total	2.418.294	100,0%

Nota. Encuesta de Caracterización del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Información registrada entre el 5 de mayo de 2021 y el 30 de diciembre de 2025. Adaptado a partir de los datos del Grupo de Estudios Migratorios y Estadística, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Encuesta Pulso de la Migración

El análisis de la inclusión financiera de la población migrante venezolana en Colombia, con base en la 8.ª Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración del DANE (2025), evidencia un rezago significativo frente a otros procesos de integración. Del total de 974.659 personas, solo el 42,7% (416.481) reporta tener algún producto financiero, mientras que el 57,3% (558.178) no cuenta con acceso al sistema financiero formal, lo que implica que más de la mitad de esta población permanece excluida de dicho sistema.

Desde un enfoque de género, se identifican brechas relevantes: los hombres presentan mayores niveles de inclusión financiera (223.843) que las mujeres (192.637). En contraste, las mujeres registran una mayor proporción de no acceso (304.666 frente a 253.512 hombres), lo que sugiere condiciones de mayor vulnerabilidad asociadas a factores como la informalidad laboral, menores ingresos y barreras estructurales en el acceso a servicios financieros.

En conjunto, estos resultados reflejan que la inclusión financiera sigue siendo un desafío clave para la integración socioeconómica de la población venezolana en Colombia. Factores como la situación migratoria, la informalidad y el desconocimiento del sistema limitan el acceso a estos servicios, fundamentales para el ahorro, el crédito y la estabilidad económica.

Tabla 9

Población migrante venezolana que tiene una cuenta en una entidad financiera, microfinancieras, fintech, billeteras financieras, cooperativas o bancos

Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Sí	223.843	192.637	416.480
No	253.512	304.666	558.178
Total	477.355	497.303	974.658

Nota. 8.^a Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración. Actualizado el 21 de octubre de 2025. Adaptado a partir de los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2025).

A diferencia de los avances observados en educación y salud, la inclusión financiera continúa mostrando rezagos importantes, lo que sugiere que la regularización migratoria, aunque necesaria, no es suficiente por sí sola para garantizar una integración económica plena.

Conclusiones

La migración venezolana en Colombia ha dejado de ser un fenómeno temporal para consolidarse como un proceso de carácter permanente, con impactos significativos en las dinámicas sociales, económicas e institucionales del país. Esta realidad ha exigido la implementación de políticas públicas orientadas no solo al control migratorio, sino también a la protección de derechos y a la integración sostenible de la población migrante en las comunidades de acogida.

En este contexto, el ETPV se consolida como una de las principales herramientas de regularización en Colombia y como un referente regional en materia de gobernanza migratoria. La implementación del RUMV y la expedición del PPT han permitido avanzar en la reducción de la irregularidad migratoria, fortaleciendo la seguridad jurídica y facilitando el acceso de la población venezolana a servicios esenciales y mecanismos de protección social.

La revisión contrastada entre los datos de la Encuesta de Caracterización del ETPV y la 8.^a Ronda de la Encuesta Pulso de la Migración del DANE (2025) evidencia avances importantes en los procesos de integración social. En el ámbito educativo, se observa un crecimiento sostenido en la incorporación de NNA al sistema educativo colombiano, especialmente a través del SIMAT, lo que refleja el impacto positivo de las políticas de inclusión y regularización. Sin embargo, persisten brechas significativas en la permanencia educativa y en el acceso de jóvenes y adultos a los procesos de formación y de educación superior.

En materia de salud, los resultados muestran un incremento importante en la afiliación al sistema de seguridad social en salud, lo que evidencia que la regularización migratoria facilita el acceso a servicios médicos y a mecanismos de protección social. No obstante, aún existe una proporción considerable de población migrante no afiliada, principalmente asociada a condiciones de informalidad laboral, barreras administrativas y limitaciones en los procesos de regularización.

Por su parte, la integración financiera sigue siendo uno de los principales desafíos para la población migrante venezolana. Aunque

se evidencian avances en el acceso a productos financieros, más de la mitad de esta población permanece excluida del sistema financiero formal, lo que limita sus posibilidades de ahorro, de acceso al crédito, de estabilidad económica y de formalización laboral. Esto demuestra la necesidad de fortalecer las estrategias de inclusión financiera y de educación financiera dirigidas a la población migrante.

En general, los resultados permiten concluir que la regularización migratoria constituye un elemento fundamental para la integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia. El acceso a un estatus migratorio regular favorece la garantía de derechos, reduce las condiciones de vulnerabilidad y fortalece la participación de los migrantes en la vida económica y social del país.

Finalmente, se evidencia que la integración efectiva de la población migrante requiere la articulación permanente entre las entidades del Estado, los organismos internacionales y las comunidades receptoras, mediante políticas públicas sostenibles y de largo plazo. En este sentido, el ETPV no solo representa una respuesta humanitaria frente a la crisis migratoria venezolana, sino también una oportunidad para fortalecer el desarrollo social, económico y la cohesión social en Colombia.

Referencias

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025, 21 de octubre). *Encuesta Pulso de la Migración (EPM)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm>
- Gutiérrez Silva, J., Romero Borré, J., Arias Montero, S., & Briones Mendoza, X. (2020). Migración: Contexto, impacto y desafío. Una reflexión teórica. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(2), 299-313. <https://www.redalyc.org/journal/280/28.063.431.024/28.063.431.024.pdf>
- Kaplan, D. S., Rivera Rivera, A., & van der Werf, C. (2023). *Una oportunidad para la población migrante en el mercado de trabajo* (Nota Técnica Núm. IDB-TN-2825). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-oportunidad-para-la-poblacion-migrante-en-el-mercado-de-trabajo.pdf>
- Martínez, J. L., & Fernández, M. (2006). Inmigración y exclusión social. En F. Vidal Fernández (Dir.), *V informe FUEM de políticas sociales: la exclusión social y el estado del bienestar en España* (pp. 409-439). FUEM. <https://www.fuem.es/wp-content/uploads/2019/08/MART%C3%8FNEZ-Julio-Luis-Inmigraci%C3%B3n-y-exclusi%C3%B3n-social.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2021, 12 de enero). *Sistema Integrado de Matrícula*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Sistemas-de-Informacion/168.883:SIMAT>
- Ministerio de Educación Nacional. (2024, 26 de septiembre). *MEN_MATRICULA_MIGRANTES_EN_EDUCACION_BASICA_Y_MEDIA* [Conjunto de datos]. Datos Abiertos Colombia. https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN-MATRICULA_MIGRANTES_EN_EDUCACION_BASICA_Y_MEDI/enmx-7kvv/about_data
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2024). Decreto 1209 de 2024. Por el cual se sustituye el artículo 2,2.1,11.2,5. y se adiciona la Subsección 1 en la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 para crear y regular el Permiso Especial de Permanencia para representantes legales o custodios de niñas, niños y adolescentes (PEP-TUTOR). Diario Oficial 52.889 del 26 de septiembre de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/>

norma.php?i=252.136

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos & Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo*. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/C%C3%B3mo-los-inmigrantes-contribuyen-a-la/995264822102676>

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 216 de 2021. 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. *Diario Oficial* 51.603 de 1 de marzo de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159.606>

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021). Resolución 971 del 28 de abril de 2021. Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021. *Diario Oficial* 51.660. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm

El retorno de colombianos en contextos de deportación: el costo de la dignidad en la política migratoria

Juliana María Rodríguez Pinzón

Subdirección de Control Migratorio - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia



CAPÍTULO

8

Resumen

Este capítulo analiza la gestión del retorno de colombianos provenientes de Estados Unidos en contextos de deportación forzada, proponiendo una lectura que trasciende lo operativo para situarse en el debate contemporáneo sobre la política migratoria. En este sentido, se plantea una reflexión en la que el retorno deja de entenderse exclusivamente como un acto administrativo de control, bien sea por motivos voluntarios o por decisión unilateral del Estado, para ser interpretado como un momento crítico de redefinición del vínculo entre el Estado y sus ciudadanos, desde la perspectiva del retornado. A partir de la comprensión de los procesos de coordinación interinstitucional, el texto examina cómo Colombia ejerce su soberanía para garantizar la dignificación en el retorno de sus nacionales. Al tensionar categorías tradicionales como seguridad, deportación, retorno o control, que permitan debatir sobre si la migración debería ser ilegal o irregular, se establece la dignidad como principio rector de la acción estatal en escenarios de regreso forzado. Así, se propone una reinterpretación del papel del Estado colombiano en el marco de la gobernanza migratoria, donde la gestión migratoria se consolida como un espacio de producción política, ética y solidaria, y se evidencia en acciones concretas.

Palabras clave: retorno forzado, deportación, dignidad, gobernanza migratoria, soberanía, vínculo Estado-ciudadano.



“Bienvenidos a Colombia”

La frase se pronuncia en la pista, en medio del ruido persistente del avión y de la coordinación precisa de quienes esperan la llegada. No es un gesto protocolario ni una formalidad institucional vacía. Es, en muchos sentidos, el primer acto político del retorno. En ese instante ocurre algo que no puede medirse en cifras ni registrarse en formatos administrativos: los rostros cambian. Personas que descienden con la mirada baja levantan la cabeza; otras sonríen por primera vez en semanas o meses; algunas aplauden, otras lloran. La atmósfera se transforma.

Como lo expresó uno de los funcionarios de Migración Colombia, este momento concentra gran parte del sentido de la operación: “Es muy gratificante para nosotros poder decir ‘bienvenidos a Colombia’; vienen los aplausos, la algarabía, los gritos y las lágrimas”.

Ese momento condensa una tensión profunda que antecede la llegada. Antes de ese saludo hay trayectorias marcadas por la incertidumbre, el encierro, la espera prolongada y, en muchos casos, experiencias de trato despersonalizado. La deportación, en este sentido, no es únicamente un acto administrativo ejecutado por otro Estado. Es un proceso que atraviesa a las personas y redefine su relación con el poder, con el tiempo y consigo mismas.

Analizar la gestión del retorno de colombianos provenientes de Estados Unidos en contextos de deportación forzada implica ir más allá de la descripción de procedimientos. Supone comprender cómo el Estado colombiano interviene en un momento crítico: aquel en el que sus ciudadanos regresan después de haber atravesado experiencias que tensionan su dignidad. Este capítulo sostiene que el retorno no constituye simplemente el cierre de un ciclo migratorio, sino un espacio en el que se redefine activamente el vínculo entre el Estado y quienes lo integran, además de las implicaciones que esto tiene sobre el proyecto de vida de las personas.

A partir de la observación directa de la recepción de vuelos, entrevistas con funcionarios de Migración Colombia, la Fuerza Aeroespacial Colombiana y la Defensoría del Pueblo, así como de relatos de personas retornadas, se argumenta que la gestión del retorno en Colombia configura una forma específica de acción estatal donde la dignidad opera como principio organizador de la práctica institucional.

En este sentido, el capítulo propone una interpretación del presente en la política migratoria, en la que el retorno deja de ser un residuo del control ejercido por otros Estados para convertirse en un espacio propio de producción política. Incluso en escenarios de regreso forzado, el Estado no solo administra la movilidad, sino que produce condiciones de reconocimiento que reconfiguran la experiencia de quienes retornan.

Así, la dignidad humana, entendida como principio fundante del Estado y el sustrato de todos los derechos fundamentales en el marco de la autonomía sobre la proyección y desarrollo del proyecto de vida, no se presenta como un ideal abstracto ni como una declaración normativa, sino como una práctica situada que se materializa en decisiones concretas **por parte del Gobierno del Cambio**: en el diseño del vuelo, en las condiciones del traslado, en el trato institucional y en la posibilidad de escuchar. En ese conjunto de acciones, el Estado no solo recibe: reconstruye, en tiempo real, el sentido de pertenencia de sus ciudadanos.

Las coordenadas del retorno: de la exclusión a la producción política de la pertenencia

La literatura sobre migración y deportación se ha concentrado históricamente en dos grandes dimensiones. Por un lado, el análisis de las causas estructurales de la migración: desigualdades económicas, violencia y dinámicas globales, y, por otro, el estudio de los regímenes de control migratorio en los países de destino, particularmente en términos de securitización, criminalización e institucionalización del control fronterizo (De Genova, 2002; Mezzadra & Neilson, 2013). En estos enfoques, la deportación aparece principalmente como un instrumento del Estado receptor, analizada desde su **capacidad de exclusión** y de regulación de la movilidad. Sin embargo, esta literatura presenta vacíos significativos que limitan la comprensión del retorno como fenómeno político contemporáneo.

En primer lugar, existe una escasa problematización del retorno forzado desde la perspectiva de los países de origen. El regreso forzado suele entenderse como una consecuencia del control ejercido por otros Estados, pero no como un espacio de acción política autónoma. Esto ha contribuido a invisibilizar las formas en que los Estados de origen intervienen activamente en la configuración del retorno, no solo como receptores, sino también como actores que redefinen sus condiciones materiales y simbólicas.

En segundo lugar, los estudios existentes tienden a privilegiar enfoques estructurales o cuantitativos, centrados en flujos, cifras y tendencias agregadas. Si bien estos análisis son fundamentales, resultan insuficientes para comprender la experiencia vivida de la deportación. En el caso que nos convoca, la dimensión subjetiva, marcada por la incertidumbre, el encierro, la espera prolongada y la reconstrucción posterior, permanece poco explorada, especialmente en su articulación con la acción estatal en el momento de la llegada.

En tercer lugar, existen paradigmas que analizan la deportación como un evento aislado, más que como un proceso extendido en el tiempo y en el espacio. Esta mirada fragmentada impide comprender las continuidades entre la captura, el encierro, el traslado y la llegada, así como los efectos acumulativos que estas etapas producen sobre la dignidad, la agencia y la percepción del Estado. En este contexto, emerge un vacío analítico clave: la ausencia de una lectura del retorno como un espacio de producción política en el presente, que permite redefinir las relaciones de poder Estado-Estado y ciudadano-Estado, en el que el país de origen no solo recibe a sus ciudadanos, sino que redefine activamente el sentido mismo de ese regreso.

De la deportación a la dignificación del retorno forzado

Este capítulo propone una relectura del retorno forzado en contextos de deportación, desplazándolo de su lugar tradicional como cierre administrativo del ciclo migratorio hacia su comprensión como un momento crítico de producción política.

En primer lugar, se plantea un giro analítico: del control hacia la gestión del retorno. Este desplazamiento permite entender el retorno no como una fase residual del régimen migratorio, sino como un espacio donde el Estado de origen ejerce agencia, toma decisiones y produce efectos políticos, éticos y simbólicos sobre la experiencia de sus ciudadanos, **donde se constituye un reto al momento de evidenciar los deseos, y la necesidad de restitución de derechos de la persona deportada.**

En segundo lugar, el capítulo introduce una aproximación centrada en la experiencia, que articula relatos de personas retornadas con prácticas institucionales observadas. Este enfoque no solo complementa los análisis estructurales existentes, sino que permite evidenciar cómo la política migratoria se encarna en situaciones concretas desde la vivencia: en la incertidumbre

del proceso, en el desgaste emocional del encierro, en la necesidad de reconocimiento en la llegada y en el peso de los gestos cotidianos en la reconstrucción de la dignidad.

En tercer lugar, se propone la dignidad no como un principio normativo abstracto, sino como una categoría analítica que permite comprender la acción estatal en contextos de retorno forzado. La dignidad se materializa en decisiones concretas, en el diseño del traslado, en los procedimientos de recepción, en el trato y oferta institucional, y, en ese sentido, permite evaluar la política migratoria más allá de sus marcos formales enfocados en el control migratorio.

A partir de estos elementos, el capítulo plantea una interpretación del presente en la política migratoria, en la que el retorno se configura como un espacio donde el Estado no solo regula la movilidad, sino que produce condiciones de reconocimiento. Esta propuesta implica una reinterpretación del papel del Estado: de gestor de fronteras a actor que interviene activamente en la reconstrucción del vínculo político con sus ciudadanos, incluso en escenarios de regreso forzado, por medio del restablecimiento de derechos.



La experiencia de la deportación: más allá del acto jurídico-administrativo

El análisis desarrollado en este capítulo se sustenta en un marco conceptual que articula tres dimensiones interrelacionadas: la deportación como experiencia, la soberanía como práctica situada y la dignidad como principio operativo de la acción estatal.

En primer lugar, la deportación se entiende no únicamente como un acto jurídico-administrativo, sino como un proceso que produce efectos concretos sobre las condiciones de vida de las personas. Siguiendo a De Genova (2002), la deportación forma parte de un régimen más amplio que produce irregularidad y vulnerabilidad, mientras que la noción de fronteras móviles (Mezzadra & Neilson, 2013) permite comprender cómo el control se extiende a lo largo de toda la trayectoria migratoria, más allá de los límites territoriales, lo que se conoce como fronteras ampliadas, y es ejercido, sobre todo, por países con las capacidades técnicas y económicas para hacerlo.

En segundo lugar, el capítulo adopta una concepción holística de la soberanía. Más que una facultad exclusiva sobre el territorio, la soberanía se expresa como la capacidad del Estado de intervenir en las condiciones en que se produce la movilidad de sus ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, el retorno se configura como un espacio donde el Estado ejerce una soberanía operativa, al incidir en la manera en que sus ciudadanos regresan, incluso cuando no controla la decisión de deportación.

En tercer lugar, la dignidad se plantea como una categoría central para analizar la acción estatal. Siguiendo a Fassín (2010/2012), la política se expresa en prácticas concretas donde lo institucional y lo moral se entrelazan. Desde esta perspectiva, la dignidad no es un atributo abstracto, sino una experiencia situada que se construye en el trato, en el reconocimiento y en las condiciones materiales del retorno, con enfoque de garantía de derechos.

Finalmente, este marco dialoga con la noción de pertenencia política de Arendt (1951/2017), según la cual el derecho a tener derechos depende del reconocimiento efectivo dentro de una comunidad política. En el contexto del retorno forzado, este reconocimiento cobra especial relevancia, ya que las personas regresan después de haber atravesado experiencias que tensionan su condición como sujetos políticos. Estos elementos permiten comprender el retorno como un espacio donde convergen control, soberanía, dignidad y

derechos, y donde se redefine, en la práctica, el significado del vínculo entre el Estado y sus ciudadanos en el presente.

Nota metodológica

El análisis se construye a partir de una aproximación cualitativa basada en la observación directa de la recepción de vuelos de connacionales operados por la Fuerza Aeroespacial Colombiana, en entrevistas con actores institucionales y en los relatos agregados de personas retornadas.

Más que reconstruir trayectorias individuales o producir generalizaciones estadísticas, el objetivo es identificar patrones de experiencia que permitan comprender cómo la política migratoria se manifiesta en la práctica. En este sentido, la narrativa no se utiliza únicamente como recurso descriptivo, sino también como herramienta analítica: es en los relatos donde emergen las tensiones, las contradicciones y las formas concretas en que las decisiones estatales adquieren significado.

Este enfoque implica un desplazamiento metodológico: de la política entendida como norma hacia la política entendida como experiencia. No se trata de analizar lo que el Estado declara, sino de observar lo que produce.

Antes del retorno: incertidumbre, encierro y pérdida de agencia

Antes del retorno hay una experiencia que rara vez se registra en los informes institucionales y que, sin embargo, resulta fundamental para comprender el significado político, ético y humano de la llegada. No comienza con el vuelo ni con la orden formal de deportación. Se configura progresivamente en un proceso extendido en el tiempo, que las personas describen como confuso, fragmentado y profundamente desgastante. En este sentido, la deportación no puede ser entendida únicamente como un acto jurídico o administrativo, sino como una experiencia vivida que reorganiza la relación de los individuos con el poder, con el tiempo y con su propia capacidad de decisión.

En el caso de los colombianos retornados desde Estados Unidos, esta experiencia adquiere características particulares derivadas de los procedimientos de detención y deportación implementados por las autoridades migratorias estadounidenses. Aunque las trayectorias individuales son diversas, los relatos coinciden en describir procesos marcados por la

incertidumbre, la espera prolongada y la dificultad para comprender las decisiones que determinan el retorno.

En los relatos recogidos emerge una idea recurrente: en algún momento, el proceso parecía avanzar en una dirección favorable. Existía la expectativa, a veces sostenida durante meses, de regularización, de acceso a mecanismos de protección, de reconocimiento de una solicitud de asilo o de la posibilidad de permanecer en Estados Unidos. Esa expectativa no es irrelevante: organiza decisiones, sostiene emocionalmente a las personas y da sentido a la espera. Como ha señalado De Genova (2002), la promesa de regularización constituye un elemento estructurante de las trayectorias migratorias, incluso cuando su materialización es incierta.

Sin embargo, en los relatos, esa expectativa **se quiebra sin un momento claramente identificable**. No hay una escena única que marque el tránsito entre la posibilidad de permanencia y la inevitabilidad del retorno. Lo que aparece, en cambio, es una desorientación progresiva: decisiones que cambian, procesos que se interrumpen e información que llega de forma fragmentada o contradictoria. En este contexto, la deportación no se experimenta como el resultado de un procedimiento transparente, sino como una secuencia de eventos que escapan a la comprensión de quienes los atraviesan, e incluso podrían llegar a restringir derechos.

De hecho algunos testimonios sugieren incluso dinámicas que profundizan esta incertidumbre: firmas de documentos sin claridad plena sobre sus implicaciones o procesos que son percibidos como oportunidades de regularización cuando en realidad conducen a la formalización de la salida. Más allá de la verificación individual de estos casos, lo relevante es el patrón: una dificultad estructural para comprender el proceso en su conjunto.

Como relataron varias personas entrevistadas, existía una sensación constante de desorientación. Una de ellas resumió esta experiencia de la siguiente manera:

A uno le hacen creer que el proceso va bien y que tiene derecho a acceder a un proceso migratorio, pero al final termina firmando la salida voluntaria o la orden de deportación sin entender completamente lo que está pasando.

Esta incertidumbre se intensifica con el encierro. Permanecer durante semanas o meses en centros de detención por el incumplimiento de requisitos migratorios, implica mucho más que una restricción de la movilidad. Supone una reorganización completa de la vida cotidiana. El tiempo deja de ser propio y pasa a ser administrado por otros. Las rutinas son impuestas; las decisiones, incluso las más básicas, se toman en otro lugar. La vida queda suspendida en una espera sin horizonte claro.

Como expresó una de las personas entrevistadas, “uno sentía que no sabía qué iba a pasar al día siguiente; simplemente esperaba a que alguien dijera qué seguía”. Este tipo de testimonios evidencian que la experiencia de la deportación no se limita a la restricción de la movilidad, sino que altera profundamente la forma en que las personas experimentan el tiempo, la incertidumbre y la **autonomía, así como el desconocimiento de la responsabilidad del Estado de brindar información** clara y transparente sobre sus procesos.

Como plantea Fassin (2010/2012), estos espacios no solo operan como dispositivos administrativos, sino como escenarios donde se produce una forma particular de experiencia moral: una en la que las personas son gestionadas, clasificadas, y, en muchos casos, deshumanizadas. La espera indefinida, en este sentido, no es simplemente una demora, sino una forma de control.

A esta experiencia se suman dinámicas que, según los relatos, generan una inestabilidad constante: listas que cambian, anuncios de deportación que se modifican y decisiones que parecen arbitrarias. La anticipación se vuelve imposible. Nada es definitivo.

La convivencia en estos espacios introduce otra tensión fundamental. Aunque la irregularidad migratoria no constituye un delito en sí misma, varias personas relatan haber sido retenidas en condiciones similares a las de un entorno punitivo, compartiendo espacios con individuos procesados por delitos graves. En la práctica, la distinción entre el control administrativo y la criminalización se diluye y, a la vez, criminaliza la migración irregular. Como expresó una de ellas: “Nos llevaban con federales y estábamos con criminales, cuando nosotros lo único que habíamos hecho era migrar”.

En este punto, la deportación deja de ser únicamente un mecanismo de regulación migratoria y se aproxima a lo que Mbembe (2016/2019) describe como formas contemporáneas de poder que operan directamente sobre

las condiciones de vida. No se trata solo de controlar el movimiento, sino de intervenir en el tiempo, en la espera y en la posibilidad de proyectar el futuro.

Las condiciones materiales refuerzan este escenario: la alimentación percibida como ajena a los hábitos culturales, las limitaciones en la atención médica, las afectaciones a la salud mental y la incertidumbre prolongada agotan progresivamente la capacidad de imaginar un futuro. Todo ello contribuye a un desgaste que no se manifiesta de inmediato, sino que va socavando la resistencia emocional y física día tras día. Es en este punto donde la noción de agencia adquiere un significado central.

La agencia no se limita a la capacidad de actuar, sino que también implica la posibilidad de comprender, anticipar y decidir. Cuando esta capacidad se ve sistemáticamente restringida, lo que se pierde no es únicamente control, sino una forma fundamental de autonomía.

En este sentido, la deportación puede entenderse como un proceso de desposesión progresiva de la agencia. Como sugiere De Genova (2002), los regímenes migratorios contemporáneos no solo regulan la movilidad, sino que producen condiciones de *deportabilidad* que atraviesan la vida cotidiana y generan vulnerabilidad estructural.

Lo que muestran los relatos es precisamente eso: no solo la pérdida de movilidad, sino también la pérdida de comprensión. No solo la imposibilidad de quedarse, sino la imposibilidad de entender por qué no se puede. Este matiz es fundamental porque permite comprender que la deportación no es únicamente un traslado forzado, sino una experiencia que reconfigura la relación de las personas con su propia capacidad de decidir, anticipar y existir en el mundo: “no sabíamos qué hora era, nos guiábamos por los momentos en que nos daban comida, no veíamos el sol”, comentaba una de ellas.

Es precisamente desde esa experiencia, marcada por la incertidumbre, el encierro y el desgaste, que las personas llegan. No llegan en condiciones neutras. No llegan únicamente desde otro territorio. Llegan después de haber atravesado un proceso que ha tensionado profundamente su dignidad.

El retorno, entonces, no puede entenderse como un simple desplazamiento geográfico. Es la transición entre una experiencia de desposesión y la posibilidad, no garantizada pero abierta, de reconstrucción. Y es justamente en esa transición donde el papel del Estado adquiere su mayor significado político.

El vuelo de retorno: soberanía, operación estatal y dignidad material

El traslado aéreo representa un punto de inflexión en la experiencia del retorno. Si la deportación, como se ha señalado, se configura como un proceso prolongado de incertidumbre, encierro y pérdida de agencia, el vuelo introduce una transición material y simbólica que reconfigura las condiciones en las que ese retorno ocurre. No se trata únicamente de un desplazamiento entre dos puntos geográficos, sino de un espacio donde se redefinen, al menos parcialmente, las formas en que las personas deportadas son tratadas, reconocidas y movilizadas.

En el caso colombiano, este proceso adquiere una dimensión particular en el contexto de los retornos provenientes de Estados Unidos. Entre enero y junio de 2026, Colombia recibió 38 vuelos con connacionales retornados desde ese país, en los que fueron trasladadas 4220 personas. De estos, 16 vuelos fueron operados por la Fuerza Aeroespacial Colombiana, con 1711 pasajeros, mientras que 22 vuelos correspondieron a operaciones realizadas por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, en las que fueron retornadas 2509 personas. Estas cifras evidencian que el retorno ha dejado de ser un fenómeno excepcional para convertirse en un componente cada vez más relevante de la gestión migratoria contemporánea.



La composición demográfica también resulta significativa. Del total de personas retornadas, 3320 fueron hombres, 842 mujeres y 58 niñas, niños y adolescentes. Esta distribución pone de manifiesto que los procesos de deportación afectan de manera diferenciada a distintos grupos poblacionales y refuerza la necesidad de incorporar enfoques diferenciales en las estrategias de recepción y acompañamiento institucional.

Desde la perspectiva institucional, la implementación de vuelos a través de la Fuerza Aeroespacial Colombiana como estrategia de redignificación de los connacionales, entendiendo la migración irregular como un acto administrativo, mas no punitivo, supuso la creación de una operación que no existía previamente en estos términos. No se trataba de replicar una misión estándar, sino de diseñar e incorporar un procedimiento específico dentro de una estructura operativa que debía adaptarse a nuevas exigencias. Esto implicó no solo una respuesta inmediata a una directriz gubernamental, sino un proceso de planeación, ajuste y aprendizaje continuo.

En sus primeras fases, la operación requirió definir aspectos fundamentales: la capacidad de las aeronaves, la disponibilidad de tripulaciones, la planificación de rutas, la gestión del combustible, la coordinación con autoridades extranjeras y la articulación con entidades nacionales, bajo la premisa de un retorno digno, sin cadenas. Cada uno de estos elementos representaba un desafío en sí mismo, pero su integración configuró una operación de alta complejidad. No se trataba únicamente de transportar personas, sino de garantizar que ese traslado se realizara en condiciones seguras, eficientes y coherentes con un principio político más amplio: la dignificación del retorno.

Como señaló uno de los funcionarios entrevistados, “no se trataba solamente de traer personas de regreso al país, sino de garantizar que ese regreso ocurriera en condiciones dignas”. Esta afirmación evidencia que la operación trascendió el plano estrictamente logístico para convertirse en una intervención institucional orientada a transformar las condiciones en las que ocurre el retorno.

Desde esta perspectiva, la dignidad adquiere una dimensión material. Garantizar un retorno digno implica intervenir directamente en las condiciones del traslado. Esto incluye aspectos que, aunque pertenecen al plano técnico y logístico, tienen un impacto profundo en la experiencia de quienes viajan: el tipo

de aeronave, el espacio disponible, las condiciones de salubridad y la seguridad del trayecto. La decisión de utilizar aeronaves diseñadas para el transporte de pasajeros no es únicamente una elección operativa; es una forma de establecer un estándar sobre cómo deben ser tratados los connacionales en el proceso de retorno, sin criminalización, **sin ser esposados, por directriz presidencial.**

Este punto adquiere especial relevancia al contrastarlo con los relatos de traslados previos. Algunas personas describen experiencias en vuelos donde las condiciones eran percibidas como restrictivas o deshumanizantes: inmovilización y vigilancia constante. Frente a ello, el vuelo operado en el marco de esta política introduce diferencias sustanciales. No elimina la condición de deportación, pero transforma significativamente la naturaleza de la experiencia. La dignidad, en este sentido, no se enuncia: se construye en condiciones concretas.

Esta idea aparece de manera reiterada en los relatos de las personas retornadas. Una de ellas lo resumió de forma contundente: “La dignidad lo es todo. Cuando se pierde eso, se pierde mucho de uno mismo”.

La comodidad del asiento, el espacio disponible, la posibilidad de moverse, la libertad para interactuar durante el trayecto y la disponibilidad de atención médica configuran una experiencia que puede entenderse como una intervención concreta sobre la manera en que el retorno es vivido. La dignidad deja de ser un principio abstracto y se convierte en una práctica incorporada al diseño mismo de la operación.

Desde una perspectiva analítica, esto permite entender el vuelo como un espacio donde se ejerce soberanía. Aunque la deportación es una medida adoptada por otro Estado, el traslado introduce un margen de acción para el Estado colombiano y, en ese margen, se redefine el proceso, bajo la premisa de que las condiciones del vuelo dependen estrictamente del gobierno colombiano. No se trata de revertir la deportación, sino de incidir en las condiciones bajo las cuales esta se materializa. Este matiz desplaza la comprensión de la soberanía desde una lógica exclusivamente territorial hacia una lógica de intervención en las condiciones de movilidad de los connacionales. En otras palabras, la soberanía no se limita a controlar quién entra o sale del territorio, sino que también se expresa en la capacidad de determinar cómo ocurre ese tránsito.

Este desplazamiento permite situar el caso analizado en un debate más amplio sobre las transformaciones contemporáneas del poder estatal.

Tradicionalmente, la soberanía ha sido entendida en términos territoriales, asociada al control de fronteras y a la capacidad de regular la entrada y salida de personas. Sin embargo, en el contexto actual, esta concepción resulta insuficiente para explicar las formas en que los Estados intervienen en las dinámicas migratorias.

Autores como Walters (2002) han planteado que la deportación debe ser entendida como parte de un dispositivo internacional de **policía de extranjeros**, en el que múltiples actores estatales interactúan para regular la movilidad más allá de sus fronteras inmediatas. En este marco, la soberanía no desaparece, sino que se reconfigura: se ejerce en red, a través de prácticas que trascienden el territorio.

De manera similar, Mezzadra y Neilson (2013) proponen comprender las fronteras como dispositivos móviles que operan a lo largo de las trayectorias migratorias y no únicamente en puntos geográficos específicos. Desde esta perspectiva, el vuelo se convierte en un espacio fronterizo en sí mismo: un lugar donde se negocian condiciones, se redefine el trato y se materializan decisiones políticas.

La política migratoria colombiana introduce una particularidad en este escenario. Aunque el Estado no controla la decisión de deportación, sí interviene activamente en la manera en que el retorno se lleva a cabo. Esta intervención no es meramente técnica; implica una decisión política sobre cómo deben ser tratados los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad.

En este sentido, puede hablarse de una soberanía operativa, entendida como la capacidad del Estado para incidir en las condiciones materiales del retorno, aun cuando no determine sus causas. Esta soberanía se expresa en la asignación de recursos, en la planificación de operaciones y en la definición de estándares de trato.

Así, el vuelo deja de ser un simple medio de transporte para convertirse en un espacio donde se materializa una apuesta política: demostrar que la forma en que las personas regresan importa y que esa forma puede y debe ser objeto de intervención estatal.

Este ejercicio de soberanía, sin embargo, no es abstracto ni automático. Está mediado por condiciones concretas: recursos disponibles, capacidades institucionales y coordinación interinstitucional. La implementación de estos

vuelos ha implicado la movilización de aeronaves, tripulaciones, personal médico y equipos logísticos, así como la articulación con entidades nacionales e internacionales.

Desde la experiencia institucional, uno de los principales retos ha sido precisamente la administración de estos recursos. Incorporar una misión adicional dentro de una estructura ya existente implica redistribuir capacidades, priorizar operaciones y garantizar que la nueva función no comprometa otras responsabilidades. En este sentido, la dignificación del retorno no es únicamente una decisión normativa, sino un ejercicio permanente de gestión, en una decisión de gobierno.

A esto se suma la naturaleza misma de la operación. A diferencia de los vuelos regulares, estos trayectos están sujetos a múltiples variables: tiempos de espera en el punto de origen, condiciones médicas que pueden impedir el abordaje o cambios de última hora en los listados de deportación. Esta variabilidad exige una capacidad de adaptación institucional constante.

El proceso comienza incluso antes del despegue. La recepción de manifiestos con información de las personas a trasladar implica un esfuerzo de anticipación institucional y de coordinación permanente. En algunos casos, los listados iniciales superan el número final de connacionales embarcados, lo que requiere ajustes de último momento. La operación, por tanto, no es un trámite predecible, sino un escenario permanente de contingencias.



En este contexto, el vuelo se convierte en un espacio donde convergen múltiples dimensiones: logística, seguridad, política y, de manera central, humana. La presencia de personal médico, la coordinación con el personal en tierra, la comunicación constante durante el trayecto y la planificación del retorno reflejan una operación orientada a construir un dispositivo inicial de acogida.

Pero más allá de estos elementos, el vuelo también tiene una dimensión simbólica. Para muchas de las personas retornadas, este momento marca una transición emocional significativa. Después de semanas o meses en condiciones de incertidumbre, el hecho de abordar una aeronave que representa a su país introduce una percepción distinta del proceso. Algunos relatos sugieren que, en ese punto, comienza a cambiar la experiencia del retorno: de una imposición externa a un proceso que, aunque no es voluntario, se percibe como acompañado.

Este cambio es percibido por quienes regresan. Como expresó una de las personas retornadas: “Ya es un alivio estar acá”. Aunque la deportación no deja de ser una experiencia dolorosa, el hecho de retornar en condiciones distintas modifica la forma en que el proceso es vivido. Así mismo, lo expresó una de las personas retornadas, “cuando me dijeron que nos íbamos en un avión colombiano sentí que, por primera vez en mucho tiempo, alguien estaba pendiente de nosotros”.

Este cambio no elimina la complejidad de la deportación, pero sí transforma su significado. El vuelo puede entenderse como un espacio intermedio donde se inicia la reconstrucción de la dignidad. No es aún la llegada, pero tampoco es ya el encierro. Es un tránsito donde las condiciones comienzan a modificarse y donde el Estado colombiano empieza a ejercer un rol activo en la experiencia de sus ciudadanos, ejerciendo su soberanía, por medio del cuidado.

Desde una perspectiva más amplia, este proceso puede leerse a la luz de las transformaciones contemporáneas de la soberanía. Como señalan Mezzadra y Neilson (2013), las fronteras ya no son únicamente líneas geográficas, sino dispositivos que operan a lo largo de las trayectorias migratorias. En este caso, el vuelo se convierte en un espacio donde esa frontera se reconfigura: no como un punto de exclusión, sino como un momento de intervención estatal.

El traslado aéreo deja así de ser un simple componente logístico y se convierte en un elemento central de la política migratoria, es una decisión

política contundente que transforma vidas. Es allí donde se materializan decisiones que reflejan una apuesta ética y política: reconocer que la forma en que las personas regresan importa y que, en ese reconocimiento, también se juega el sentido de la acción estatal.

La llegada: dignidad y reconocimiento en la práctica institucional

Cuando el avión aterriza, la política migratoria deja de ser una abstracción y se vuelve tangible. Se materializa en cuerpos, en gestos, en tiempos concretos, en decisiones que se ejecutan en cuestión de minutos. Lo que hasta ese momento ha sido coordinación, planeación y operación se traduce en un encuentro directo entre el Estado y sus ciudadanos, en el inicio de un nuevo proyecto de vida.

Las personas comienzan a descender de la aeronave con lo que tienen. Algunas llevan la misma ropa con la que fueron detenidas: prendas de trabajo, jeans, camisetas ligeras que no corresponden necesariamente al clima o al momento. Otras visten sudaderas proporcionadas durante su detención, homogéneas, neutras, casi impersonales. Muchas cargan pequeñas bolsas plásticas con sus pertenencias. Algunas llegan sin nada más que lo que llevan puesto.

En ese instante, el contraste es evidente. No hay equipaje organizado ni tránsito ordenado como en un vuelo comercial convencional. Hay fragmentos de vida contenidos en objetos mínimos: llaves que ya no abren ninguna puerta, documentos incompletos, recuerdos sueltos. Lo que se despliega en la pista no es solo un proceso migratorio, sino la materialización de trayectorias interrumpidas.

El ambiente es contenido. Hay incertidumbre, pero también expectativa. Las miradas recorren el espacio intentando entender dónde están, qué sigue, quién los espera. Algunos observan en silencio; otros buscan señales familiares. Hay cansancio, pero también una forma de alerta, como si el cuerpo aún no terminara de salir del estado de vigilia permanente que implicó el encierro.

Y entonces ocurre el saludo:

“Bienvenidos a Colombia”, dicen los oficiales de Migración que reciben el vuelo.

La reacción es inmediata. No es homogénea, pero sí profundamente significativa. Las expresiones cambian. Los rostros tensos se suavizan. Algunas personas sonríen casi de forma involuntaria. Otras aplauden. Algunas lloran. Hay quienes simplemente asienten con la cabeza, como reconociendo algo que, hasta ese momento, parecía suspendido. Ese gesto introduce una transición luego de la ruptura.

En algunos casos, ese reconocimiento se expresa de forma inmediata y espontánea. Una persona pregunta dónde puede dejar una bolsa que ha cargado durante todo el trayecto, como si ese objeto condensara una experiencia que ya quiere soltar. Otra dice, casi en voz baja: “ya al fin se acabó”. Son frases breves, fragmentarias, pero profundamente reveladoras. No buscan explicar el proceso, sino marcar un cierre.

Estas expresiones permiten observar que la llegada no es únicamente un punto de tránsito, sino un momento de reconfiguración emocional, donde las personas comienzan a procesar lo vivido en condiciones distintas a aquellas en las que lo atravesaron.

Después de un proceso marcado por la incertidumbre, el encierro y la despersonalización, aparece una forma de reconocimiento. No es un reconocimiento jurídico, pues ese ya existe, sino un reconocimiento simbólico y humano: el de ser recibido, nombrado, esperado.

Como plantea Arendt (1951/2017), la pertenencia a una comunidad política no se define únicamente por la ciudadanía formal, sino por el reconocimiento efectivo de ese vínculo. Ser parte de un cuerpo político implica ser visto, ser reconocido como alguien que importa dentro de ese orden.

Esta dimensión del reconocimiento permite profundizar en la relación entre ciudadanía y experiencia. En línea con los planteamientos de Bosniak (2006), la ciudadanía no puede reducirse a un estatus jurídico; es también una condición vivida que se expresa en prácticas concretas de inclusión o exclusión. En este sentido, el retorno en contextos de deportación constituye un momento particularmente revelador, ya que pone en evidencia las tensiones entre pertenencia legal y reconocimiento efectivo.

Las personas que regresan lo hacen, en términos formales, como ciudadanos. Sin embargo, su experiencia previa, marcada por la detención, la incertidumbre y, en muchos casos, el trato degradante, ha erosionado esa

condición en términos simbólicos. La llegada, entonces, no es simplemente un acto administrativo de ingreso al territorio nacional, sino un proceso de reconstrucción de ese vínculo.

En este punto, el retorno puede ser leído como un espacio donde la ciudadanía deja de operar únicamente como una categoría legal y se convierte en una práctica relacional. No basta con ser ciudadano en términos formales; es necesario que esa condición se traduzca en formas concretas de reconocimiento y pertenencia. La llegada no restituye automáticamente la pertenencia, pero sí introduce las condiciones para su reconstrucción.

En este contexto, los gestos institucionales adquieren una relevancia que trasciende su dimensión inmediata. El saludo, la escucha, la orientación y el acompañamiento no son únicamente acciones funcionales; son prácticas a través de las cuales el Estado reitera, en términos concretos, el reconocimiento de sus ciudadanos.

Esta lógica institucional parte de una premisa sencilla pero poderosa. Como señaló uno de los funcionarios entrevistados: “No son delincuentes, son migrantes que se fueron a buscar una mejor vida y tenemos que recibirlos de la mejor manera”.



Siguiendo a Fassin (2010/2012), puede afirmarse que la política se juega también en estos espacios donde lo institucional se encuentra con lo moral. Es allí donde se define no solo lo que el Estado hace, sino cómo lo hace, y qué efectos produce sobre las personas.

A partir de ese momento, se activa un proceso institucional que ha sido progresivamente optimizado. La verificación de identidad ya no es un procedimiento exclusivamente técnico, sino el resultado de una articulación interinstitucional que involucra distintas entidades, bases de datos y mecanismos diseñados para reducir tiempos y evitar incertidumbres adicionales. La implementación de herramientas como la expedición anticipada de documentos o la organización previa de los flujos ha permitido que lo que antes tomaba horas se reduzca significativamente. Sin embargo, limitar la llegada a su dimensión operativa sería insuficiente.

Más allá de la eficiencia, lo que se despliega es una práctica institucional atravesada por lo humano. Esta dimensión resulta especialmente relevante en contextos donde las personas han experimentado formas de trato que perciben como despersonalizadas o degradantes. En contraste, la interacción en la llegada introduce un cambio en la forma en que el Estado se presenta ante sus ciudadanos: no como una estructura distante, sino como un conjunto de actores que responden, orientan y, en cierta medida, acompañan. Este desplazamiento, aunque sutil, tiene implicaciones profundas. No modifica las condiciones estructurales que dieron lugar a la deportación, pero sí redefine el marco en el que esa experiencia es interpretada.

En este sentido, la acción institucional no solo gestiona el retorno, sino que interviene en su significado. Los funcionarios de Migración Colombia no solo ejecutan procedimientos. En la práctica, su rol se transforma. Se convierten en orientadores, en interlocutores, en puntos de apoyo inmediato. Escuchan preguntas, responden dudas, contienen emociones. Hacen comentarios, intentan aliviar tensiones, introducen pequeños gestos de cercanía que, en ese contexto, adquieren una dimensión significativa.

Como explicó uno de los funcionarios entrevistados, la operación ha redefinido incluso el rol institucional: “Cuando ellos ven el lado humano del oficial de migración nos volvemos psicólogos, amigos, hacemos chistes para hacerlos sentir bien”.

Desde la otra orilla, las personas buscan hablar. No necesariamente porque se les pregunte, sino porque necesitan hacerlo. Varias se acercan espontáneamente para contar lo que vivieron, para explicar cómo fue el proceso, para expresar alivio por haber llegado. Hay una necesidad evidente de ser escuchados, de que su experiencia tenga un lugar, de que alguien, fuera del ámbito familiar, reconozca lo que atravesaron.

En este punto, la dignidad deja de ser un principio abstracto y se convierte en una experiencia situada. No se agota en las condiciones del traslado ni en la reducción de tiempos operativos. Se construye en el intercambio, en la escucha, en la posibilidad de narrar y ser reconocido. Pequeños gestos adquieren un sentido profundo.

El acceso a un teléfono para comunicarse con sus familias, por ejemplo, se convierte en una prioridad inmediata. Muchas personas buscan cargadores, preguntan cómo llamar, intentan avisar que ya están en el país. Este momento está atravesado por una mezcla de alivio y ansiedad: alivio por haber llegado, ansiedad por reconectar con quienes aún no saben dónde están, sumado esto a la incertidumbre por el devenir.

La disposición de espacios para esa comunicación, aunque limitada en capacidad, representa un puente fundamental entre el proceso institucional y la vida personal. De igual forma, la entrega de alimentos, una empanada, una bebida, adquiere un significado que trasciende su valor material. No se trata solo de cubrir una necesidad básica, sino de introducir un gesto de acogida profundamente cultural. Después de horas sin comer o de haber recibido alimentos percibidos como ajenos, ese acto se convierte en una forma concreta de reconocimiento. Son estas acciones, aparentemente menores, las que configuran la experiencia de la llegada. No por su excepcionalidad, sino por el contraste con lo vivido anteriormente.

La llegada, en este sentido, es uno de los espacios donde la política migratoria se hace tangible. Es allí donde deja de ser una estructura abstracta y se convierte en una práctica concreta. Donde el Estado no solo administra procedimientos, sino que interviene directamente en la experiencia de quienes regresan.

Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones. La necesidad de avanzar en los procedimientos, la limitación de recursos y la congestión en ciertos momentos, como en el acceso a los teléfonos o la coordinación con

familiares, evidencian que la construcción de estas condiciones es un ejercicio en permanente ajuste. No se trata de un estado alcanzado, sino de una práctica que requiere ser sostenida y mejorada, según la voluntad política del gobierno de turno.

Aun así, lo que emerge con claridad es una apuesta. Una apuesta por transformar la llegada en algo más que un trámite, por convertirla en un momento de reconocimiento, por hacer del retorno no solo un punto de cierre, sino un espacio de reencuentro entre el Estado y sus ciudadanos. En este sentido, la llegada no puede ser comprendida únicamente como la fase final de un procedimiento migratorio. Es, más bien, un espacio donde se redefine en la práctica el vínculo entre el Estado y sus ciudadanos.

Lo que está en juego no es únicamente la eficiencia del proceso, sino la forma en que ese proceso produce reconocimiento. La política migratoria, en este punto, deja de operar exclusivamente como un régimen de control y se convierte en un escenario donde se disputan significados: sobre quién pertenece, en qué condiciones y bajo qué formas de trato.



La dignidad, entonces, no aparece como un resultado garantizado, sino como una construcción situada, frágil y constantemente negociada. Se produce en los márgenes de la operación, en los gestos, en los tiempos, en la disposición a escuchar. Y es precisamente en esa dimensión donde el Estado redefine su papel: no solo como administrador de la movilidad, sino como actor que interviene en la experiencia misma de sus ciudadanos.

Así, la llegada no cierra el proceso. Lo reconfigura. En este punto, resulta pertinente problematizar el alcance de esta práctica de reconocimiento. Si bien la llegada introduce una ruptura significativa frente a la experiencia previa de desposesión, también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad y los límites de esta forma de acción estatal.

La dignidad, entendida como práctica situada, no se agota en el momento de la recepción. Por el contrario, abre una pregunta sobre su continuidad en el tiempo. ¿Hasta qué punto las condiciones de reconocimiento que se producen en la llegada logran extenderse más allá de ese primer encuentro? ¿En qué medida esta experiencia inicial se traduce en procesos sostenidos de reintegración social, económica e institucional?

Este cuestionamiento es relevante porque permite evitar una lectura idealizada del retorno. Si bien el momento de la llegada puede constituir un punto de inflexión, no elimina las condiciones estructurales que enmarcan la experiencia de las personas retornadas: dificultades de inserción laboral, rupturas familiares, estigmatización asociada a la deportación y limitaciones en el acceso a redes de apoyo. En este sentido, la dignidad construida en la llegada coexiste con un conjunto de desafíos que exceden el alcance inmediato de la operación institucional observada.

Sin embargo, reconocer estos límites no deslegitima la importancia del proceso analizado. Por el contrario, permite situarlo con mayor precisión. La llegada no resuelve el retorno, pero sí redefine sus condiciones iniciales. Introduce un punto de partida distinto, en el que las personas no son recibidas únicamente como sujetos de control, sino como ciudadanos portadores de derechos.

Este matiz es fundamental desde una perspectiva analítica. La política migratoria, en este caso, no se limita a administrar flujos o ejecutar decisiones externas, sino que interviene en la forma en que esas decisiones son vividas. Esta intervención, aunque acotada en el tiempo y en el alcance, tiene efectos significativos en la experiencia de quienes regresan.

Asimismo, este momento permite observar una dimensión frecuentemente subestimada en el análisis de la acción estatal: su capacidad de producir sentido de pertenencia y de resignificar la deportación. Más allá de los procedimientos y los resultados medibles, lo que se construye en la llegada es una interpretación del retorno. Se define, en la práctica, qué significa volver, bajo qué condiciones y con qué formas de reconocimiento.

De esta manera, la llegada puede ser leída como un espacio de disputa simbólica, donde se reconfigura el significado mismo de la deportación. Sin alterar su carácter coercitivo, el proceso introduce elementos que permiten resignificar la experiencia: del rechazo a la acogida, de la despersonalización al reconocimiento, de la expulsión a una forma de acompañamiento.

Este desplazamiento no es menor. Implica reconocer que incluso en contextos marcados por la restricción y la vulnerabilidad, existen márgenes para la acción estatal orientada a la restitución de la dignidad. No como un resultado total, sino como un proceso parcial, situado y en constante construcción.

Desde esta perspectiva, la llegada no solo marca el fin de un trayecto, sino que configura el inicio de una pregunta más amplia: cómo sostener, en el tiempo, las condiciones de reconocimiento que allí comienzan a construirse.

A manera de conclusión: el valor político de la dignidad

El análisis desarrollado a lo largo de este capítulo permite replantear de manera significativa la comprensión del retorno en contextos de deportación. Lejos de constituir un momento marginal dentro de la política migratoria, el retorno emerge como un espacio privilegiado para observar las transformaciones contemporáneas en la relación entre el Estado y sus ciudadanos, atravesado por las decisiones políticas de gobierno.

En este sentido, el caso analizado permite avanzar hacia una lectura que puede ser entendida como una interpretación del presente en materia de política migratoria. Esta perspectiva implica reconocer que los procesos migratorios ya no pueden ser analizados únicamente en términos de control, regulación o flujo, sino que requieren incorporar dimensiones éticas, materiales y simbólicas vinculadas al reconocimiento de las personas.

La deportación, como se ha mostrado, no es un evento aislado, sino un proceso que produce efectos acumulativos sobre la experiencia de quienes lo atraviesan. En este contexto, el retorno no puede ser entendido como un simple cierre administrativo, sino como un momento crítico en el que esas experiencias se resignifican, en el que los proyectos de vida cambian de manera forzada.

Es precisamente en ese punto donde el Estado de origen adquiere un rol central. A través de la operación de traslado, la recepción institucional y las prácticas de acompañamiento, el Estado colombiano interviene en las condiciones del regreso, redefiniendo el sentido mismo del retorno. Esta intervención no elimina las tensiones estructurales que caracterizan la migración contemporánea, pero sí introduce una dimensión distinta: la posibilidad de producir dignidad en contextos adversos.

La dignidad, en este marco, deja de ser un principio abstracto para convertirse en un criterio de acción. Su materialización implica decisiones concretas: decisión política, asignación de recursos, coordinación interinstitucional, diseño de procedimientos y, de

manera fundamental, formas de trato. Es en estas prácticas donde se define el alcance real de la política migratoria.

Este enfoque permite tensionar categorías tradicionales como deportación, retorno o control. Al situar la dignidad y la solidaridad como ejes centrales, el análisis desplaza el foco desde la exclusión hacia la posibilidad de reconocimiento, mostrando que incluso en contextos de regreso forzado existen márgenes para la acción estatal.

En este sentido, el retorno deja de ser un espacio residual para convertirse en un escenario de producción política. El costo de esta apuesta no es menor. Implica recursos, capacidades institucionales y decisiones políticas que priorizan el reconocimiento de las personas en condiciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, este costo es también una elección. Elegir la dignidad es redefinir el sentido de la acción estatal. Es afirmar que, incluso en escenarios marcados por la deportación, el vínculo entre el Estado y sus ciudadanos no se rompe, sino que puede ser reconstruido a través de prácticas concretas que reconocen, acompañan y restituyen.

En última instancia, este capítulo propone entender que la política y la gestión migratoria no se agotan en el control de fronteras, sino que se juegan también en los momentos de retorno, en los gestos cotidianos y en las decisiones que definen cómo un país recibe a quienes regresan, y es en ese “cómo” donde se define, finalmente, el valor político de la dignidad.

Referencias

- Arendt, H. (2017). *The origins of totalitarianism* [Los orígenes del totalitarismo]. Penguin Classics. (Obra original publicada en 1951).
- Bosniak, L. (2006). *The citizen and the alien: dilemmas of contemporary membership* [El ciudadano y el extranjero: Dilemas de la membresía contemporánea]. Princeton University Press.
- De Genova, N. P. (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life [La “ilegalidad” migrante y la deportabilidad en la vida cotidiana]. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432>
- Fassin, D. (2012). *Humanitarian reason: A moral history of the present* [La razón humanitaria: una historia moral del presente] (R. Gomme, Trad.). University of California Press. (Obra original publicada en 2010).
- Mbembe, A. (2019). *Necropolitics* [Necropolítica] (S. Corcoran, Trad.). Duke University Press. (Obra original publicada en 2016).
- Mezzadra, S., & Neilson, B. (2013). *Border as method, or, the multiplication of labor* [Frontera como método, o la multiplicación del trabajo]. Duke University Press.
- Walters, W. (2002). Deportation, expulsion, and the international police of aliens. *Citizenship Studies*, 6(3), 265-292. <https://doi.org/10.1080/1362102022000011612>

La gestión de la migración irregular en Colombia: avances y desafíos estatales

Andrés Felipe Rodríguez Díaz, Elizabeth Perdomo Leyton
y Jairo Danilo Gutiérrez Castillo

Subdirección de Verificación Migratoria - Unidad
Administrativa Especial Migración Colombia



CAPÍTULO

9

Resumen

El capítulo aborda el fenómeno migratorio irregular en Colombia a partir del contraste entre dos enfoques predominantes en su gestión: la perspectiva securitista y la de seguridad humana. Se examina el periodo 2006–2025, caracterizado por la dinamización del fenómeno a nivel regional y global, apoyándose en producción académica en la materia y en datos institucionales que permiten una caracterización cuantitativa y cualitativa. Asimismo, se analiza la data relativa a la migración irregular desde una mirada institucional, con el fin de identificar lecciones aprendidas, metodologías para la medición y buenas prácticas que sirvan para fortalecer las líneas de investigación técnica y académica en esta materia. Finalmente, se plantean reflexiones sobre la coyuntura actual y los posibles escenarios futuros de la migración irregular.

Palabras clave: migración irregular, seguridad humana, securitización, dinámicas migratorias, gestión migratoria.



Introducción

Durante la primera mitad del siglo XX, la gestión migratoria en Colombia no se opuso a las dinámicas de inmigración hacia el país. Sin embargo, no contaba con factores de atracción suficientes que contribuyeran a la llegada de extranjeros al territorio. Pasadas varias décadas de su conformación como república, se planteó la posibilidad de atraer inmigrantes, en particular europeos, con valores como la disciplina y el trabajo. Lo anterior, en un contexto en el que se consideraba que los pobladores mestizos, negros e indígenas no contaban con dicha ética (Gómez Matoma, 2009). El mismo periodo se caracterizó por la ausencia de una política migratoria estructurada y unificada con perspectiva de desarrollo para el Estado; como mucho se contaba con disposiciones normativas dispersas en materia migratoria, que limitaban la consolidación de un modelo, en un marco de gobernanza migratoria.

A inicios del nuevo siglo, la gestión migratoria se orientó a crear un marco legal para el retorno de connacionales, dado que entre la década del setenta y hasta la primera década del siglo XXI, el patrón migratorio predominante del país era la emigración (Congreso de la República de Colombia, 2012, Ley 1565). Es decir, colombianos que salían del país en busca de oportunidades laborales y académicas, así como para huir de la violencia que se vivía en varias regiones.

En ese momento histórico, el fenómeno de la migración irregular en Colombia comienza a tener mayor visibilidad a través de las oleadas de colombianos que migraban principalmente hacia Estados Unidos, Venezuela y, más recientemente España, incorporando modalidades de tránsito regular e irregular. Según Álvarez de Flores (2004):

La migración colombiana se ha venido incrementando a partir de 1950, siendo los principales países de destino, Estados Unidos, Ecuador y Venezuela. Este último país ha funcionado como receptor de mano de obra colombiana calificada, no calificada y campesina, principalmente, en sus zonas fronterizas, por las relaciones de vecindad, permeabilidad de las fronteras y facilidades comunicacionales que actúan como factores a favor de esta migración. (p. 192)

El rasgo principal de la migración irregular en esta etapa se caracterizaba por estrategias de movilidad basadas en la solicitud de estatus de asilo político y en la falsificación de visas, dadas las restricciones migratorias, un fenómeno abordado desde la perspectiva securitista, y mediante estrategias de contención

desde la perspectiva judicial (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2012). Desde entonces, el fenómeno de la migración irregular ha estado marcado por la tensión entre las frágiles condiciones territoriales de infraestructura y gobernabilidad del país y las problemáticas derivadas del conflicto armado interno.

Solo hasta el año 2021, dada la crisis migratoria venezolana hacia Colombia y el cambio constante del fenómeno, se materializó la necesidad de una política integral migratoria, dando un salto en el abordaje de las migraciones como un asunto de Estado (Congreso de la República de Colombia, 2021, Ley 2136).

En adelante, la dinámica migratoria del país se ha complejizado, caracterizándose por presentar patrones de origen, tránsito y retorno, dada su ubicación geoestratégica que da vía de acceso al norte del continente. El panorama descrito ha traído consigo retos en materia de la implementación de la Política Integral Migratoria, la cual se debate entre **perspectivas securitistas, y de movilidad facilitada desde un enfoque de derechos humanos**. Esto, teniendo en cuenta que en su momento el enfoque priorizó a la población migrante venezolana sobre otras nacionalidades, dada la coyuntura migratoria que acaeció desde 2015.

Metodológicamente, este capítulo combina una revisión documental de literatura académica especializada con el análisis descriptivo de registros administrativos producidos por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) entre 2006 y 2025. El uso de estas fuentes permite identificar tendencias históricas, cambios en los patrones de movilidad irregular y transformaciones en las respuestas institucionales desarrolladas por el Estado colombiano.

El principal aporte de este capítulo consiste en analizar veinte años consecutivos de registros administrativos sobre migración irregular en Colombia, articulando evidencia empírica institucional con el análisis de los enfoques de seguridad humana y securitización para comprender la evolución del fenómeno y de las respuestas estatales.

Estado de la cuestión sobre la migración irregular en Colombia

La literatura sobre la gestión de la migración irregular en Colombia muestra que este campo se ha consolidado a la luz de las transformaciones

mencionadas: el paso de país emisor a receptor, país de tránsito y de retorno, así como la presión institucional provocada por la migración venezolana. En términos generales, el debate técnico-académico puede organizarse en cuatro ejes: la formación del marco normativo migratorio colombiano, la gobernanza y la respuesta estatal, la regularización e integración de población migrante, y las tensiones entre control, seguridad y garantía de derechos. En esa trayectoria, los trabajos de Palma (2015), Ciurlo (2015) y Bitar (2022) resultan fundamentales porque permiten entender que la gestión de la migración irregular no surgió como un tema aislado, sino como parte de una reconfiguración más amplia de la política migratoria colombiana.

El primer eje de estudios analiza la construcción del sistema migratorio colombiano y su progresiva institucionalización. Desde esta perspectiva, Palma (2015) explica la formación de un sistema migratorio colombiano asociado a la coexistencia de emigración, inmigración, tránsito y retorno, mientras que Ciurlo (2015) subraya el giro que representó la Política Integral Migratoria para articular en una misma agenda el manejo de los flujos de salida e ingreso. Bitar (2022), por su parte, examina las dinámicas recientes de la migración hacia Colombia, con especial atención a la población venezolana y a los mecanismos de regularización y política pública desplegados por el Estado. En conjunto, esta línea de pensamiento sugiere que la gestión de la migración irregular debe leerse como un problema de capacidad estatal, de diseño normativo y de adaptación institucional.



El segundo eje, el más robusto desde esta revisión, es el de la gobernanza migratoria y la respuesta estatal. Aquí destacan trabajos que examinan tanto la arquitectura general de la política pública como sus respuestas concretas ante el éxodo venezolano. Hernández et al. (2025) estudian la migración irregular desde la óptica del buen gobierno y analizan instrumentos como la Política Integral Migratoria, Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia) y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).

En una clave más histórica, Berecibar (2021) sostiene que entre el 2015 y el 2019 la gobernabilidad migratoria colombiana tendió a combinar las perspectivas securitista y de seguridad humana. A su vez, Palacio y Patiño (2023), Sacristán-Rodríguez y Llanez Anaya (2022), Pineda Arboleda (2023) y Trompetero Vicent (2022) muestran que la gestión migratoria no depende solo del Estado central, sino también de la articulación con actores territoriales, organizaciones no gubernamentales y marcos regionales e internacionales. Este conjunto de estudios coincide en que la respuesta colombiana ha sido más sofisticada que en etapas previas, pero aún desigual en su implementación y coordinación multinivel.

Un tercer eje se concentra en la regularización e integración de población migrante. Durán et al. (2024) identifican barreras tecnológicas, informativas, educativas y económicas en el proceso de regularización de migrantes venezolanos en Colombia, lo que permite ver que la regularización migratoria, aunque central, no elimina por sí sola la exclusión social. Pelacani (2022) ofrece una lectura crítica del ETPV desde la perspectiva de la niñez migrante y señala vacíos persistentes en la garantía efectiva de derechos. En una escala territorial, Gómez Gutiérrez et al. (2021) analizan la gestión migratoria en el Eje Cafetero y muestran que los procesos de recepción e integración varían según los contextos departamentales y las percepciones locales. Este grupo de trabajos permite evidenciar que la gestión de la migración irregular en Colombia se ha desplazado parcialmente del control hacia la regularización e integración, pero con brechas persistentes de acceso e implementación.

Un cuarto eje examina la relación entre migración irregular, derechos y acceso a la justicia. Mendoza Castilla, Colorado Granja y Figueroa Zambrano (2021) muestran que sí existen mecanismos de acceso a la administración de justicia para personas en situación migratoria irregular, aunque persisten barreras para una tutela judicial efectiva. En un plano más normativo, Salazar Rojas (2016) analiza la incidencia de los estándares internacionales para la protección

de trabajadores migrantes irregulares en Colombia. Estas contribuciones revelan una tensión persistente: mientras la política migratoria colombiana ha incorporado instrumentos más amplios de atención y regularización, la experiencia concreta de la población migrante sigue marcada por obstáculos administrativos, precariedad jurídica y acceso desigual a derechos.

Finalmente, una corriente crítica advierte que la gestión de la migración irregular no puede entenderse sin considerar la *securitización*, entendida como la política restrictiva de movilidad y con un enfoque hacia la migración vista exclusivamente como un problema de seguridad nacional. León Rojas (2020) sostiene que parte de la gobernabilidad migratoria suramericana ha reforzado un modelo de securitización frente al éxodo venezolano, lo que se alinea con los hallazgos de Berecibar (2021) sobre la coexistencia de humanización y control de la migración en Colombia. En suma, esta revisión documental muestra que la gestión de la migración irregular en Colombia se ubica en una zona de tensión entre apertura regulatoria, respuesta humanitaria y lógicas de control.

Aunque la literatura sobre migración irregular en Colombia ha crecido significativamente durante la última década, persisten limitados estudios que integren registros administrativos de largo plazo con una lectura desde los enfoques de seguridad humana y securitización. Este capítulo busca contribuir a ese vacío mediante el análisis de veinte años de registros institucionales producidos por la UAEMC.

Enfoques aplicables a la gestión de la migración irregular

La creciente complejidad de la migración irregular ha llevado a cuestionar los enfoques que la reducen exclusivamente a un problema de seguridad nacional. La diversidad de causas que impulsan los movimientos migratorios contemporáneos, así como los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las personas migrantes, han puesto de manifiesto la necesidad de incorporar perspectivas que trasciendan el control fronterizo y consideren las dimensiones sociales, económicas y humanitarias. En este contexto, la gestión de la migración irregular ha comenzado a articular mecanismos de regularización, políticas de integración y estrategias de protección de derechos junto con las funciones tradicionales de control estatal.

Una de las perspectivas más relevantes para comprender este fenómeno es la *seguridad humana*. Desde este enfoque, la seguridad no se limita a la

protección del territorio o de los intereses del Estado, sino que incorpora la protección de la dignidad humana y las condiciones que permiten a las personas desarrollar proyectos de vida en entornos seguros. Como señalan Acevedo-Navas et al. (2022), la seguridad humana se orienta a la construcción de contextos habitables y estables que garanticen el bienestar de las personas y la protección de sus derechos fundamentales. En consecuencia, la seguridad de los Estados y de las sociedades se entiende como el resultado de condiciones que favorecen la vida digna, la inclusión y la reducción de vulnerabilidades.

En contraste, la securitización interpreta la migración irregular principalmente como una amenaza para la seguridad nacional y el orden estatal. Bajo esta perspectiva, los movimientos migratorios son abordados prioritariamente desde lógicas de control, vigilancia y contención. Pereira y Domenech (2021) señalan que los procesos de securitización de las migraciones tienen sus antecedentes en el endurecimiento de los regímenes migratorios implementados por diversos países después de la Segunda Guerra Mundial y que, en América del Sur, han estado influenciados por cambios en las orientaciones políticas de los gobiernos y por las transformaciones de los contextos regionales. Desde esta óptica, la seguridad estatal ocupa un lugar central y las políticas migratorias tienden a priorizar la prevención de riesgos asociados al ingreso, tránsito o permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional.



La coexistencia de estos enfoques ha dado lugar a diferentes formas de gestión migratoria que pueden ubicarse en un espectro entre prácticas restrictivas y facilitadoras. El control migratorio restrictivo se fundamenta en las facultades soberanas de los Estados para regular el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio. En su versión más rígida, este enfoque privilegia la vigilancia, el control documental y la limitación de la movilidad, partiendo de una lógica preventiva basada en la identificación de riesgos potenciales. Como consecuencia, las circunstancias particulares de las personas migrantes, sus trayectorias o las razones que motivan su desplazamiento suelen ocupar un lugar secundario dentro del proceso de toma de decisiones.

Por el contrario, los enfoques de control facilitado reconocen la necesidad de compatibilizar las funciones de control migratorio con la protección de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, las herramientas migratorias pueden emplearse para responder a crisis humanitarias, desplazamientos forzados y otras situaciones de vulnerabilidad, sin que ello implique renunciar a las responsabilidades estatales en materia de seguridad. En este sentido, la facilitación migratoria no supone la ausencia de controles, sino la implementación de mecanismos que permitan equilibrar la gestión de los flujos migratorios con la protección efectiva de las personas migrantes. La relevancia de este enfoque radica precisamente en demostrar que la seguridad y los derechos humanos no constituyen objetivos necesariamente contrapuestos, sino dimensiones que pueden complementarse dentro de una política migratoria integral.

En el contexto sudamericano, la relación entre estos enfoques ha generado importantes debates académicos y políticos. Domenech (2017) señala que la orientación de las políticas migratorias en la región ha estado influenciada por coyunturas políticas, intereses estatales, dinámicas de integración regional y la propia evolución de la producción académica especializada. Como resultado, los países han oscilado entre modelos más abiertos y otros más restrictivos, dificultando la consolidación de una visión regional homogénea sobre la movilidad humana.

En consecuencia, uno de los principales desafíos para la gobernanza migratoria contemporánea consiste en encontrar mecanismos que permitan articular las preocupaciones legítimas de seguridad estatal con la protección de los derechos de las personas migrantes. Esta tensión resulta especialmente relevante para el caso colombiano, donde la evolución reciente de la migración irregular ha exigido respuestas institucionales que combinan elementos de

control, regularización, atención humanitaria y cooperación internacional. Por ello, los enfoques de seguridad humana y securitización constituyen herramientas analíticas fundamentales para comprender los avances, limitaciones y desafíos que han caracterizado la gestión de la migración irregular en Colombia durante las últimas dos décadas.

Evolución de la migración irregular en Colombia

Previo a los grandes movimientos migratorios de hoy en día, Colombia no se consideraba como un país de inmigrantes. En efecto, para el año 2005, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estimaba un total de 109.000 migrantes internacionales radicados en el territorio. Al respecto, la publicación *Extranjeros en Colombia 2005-2016* de la UAEMC y el DANE, destacaba que:

Si bien es cierto que a principios del siglo XX llegaron al país extranjeros que con el tiempo formaron colonias en algunas ciudades, impulsados por las políticas de promoción de la inmigración de los gobiernos de la época; la proporción de los extranjeros en Colombia con relación a los colombianos en el extranjero no ha dejado de ser baja. De acuerdo con el Censo del 2005, el número de extranjeros en Colombia para esa fecha era de 109.971. En 2010 el Banco Mundial estimó esta cifra en 110.297, si consideramos que el censo de 2005 arrojó una población de 41.174.853 de personas, los extranjeros en su momento tenían una participación del 0,1% (UAEMC & DANE, 2017, p. 6).

Desde una perspectiva regional dicha cifra podía considerarse baja, especialmente si se comparaba con el perfil de países como Venezuela que, para ese mismo año, acogía alrededor de 1,8 millones de inmigrantes, y Argentina, cuyo registro alcanzaba 1,6 millones de inmigrantes (según cifras del Banco Mundial)¹. De la misma manera, para inicios de siglo los datos históricos sobre la migración irregular eran también incipientes, poco conocidos y abordados desde la esfera estatal; un hecho que se ha asociado con la inexistencia de una institucionalidad migratoria exclusiva, robusta y especializada en los asuntos migratorios en el país.

Si el volumen de migrantes con vocación de permanencia para 2005 era exiguo, los datos consolidados sobre migrantes irregulares lo era aún más. La referencia se toma a partir de los datos publicados por la UNODC (2012) en

¹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.TOTL?locations=VE-AR>

colaboración con la UAEMC, los cuales permiten identificar que, para el año 2006, el país contaba con un registro de 43 extranjeros en condición irregular detectados. Sin embargo, en las esferas de la institucionalidad migratoria, de entonces, ya comenzaban a generarse alertas sobre el aumento de la presencia de migrantes provenientes de Asia y África transitando irregularmente con destino al norte del continente americano.

Un aspecto que vale la pena destacar de la referencia anterior, es el hecho de asociar y cuantificar la migración irregular con el tráfico de migrantes como un delito transnacional, el cual desde principios de siglo involucraba redes que facilitaban traslados especialmente con documentos falsos. Sin embargo, a inicios del siglo XXI se advierte que entre 2006 y 2007 las cifras de migrantes en tránsito pasaron de 43 a 420 casos detectados.

Para ese entonces, estos datos se consideraban el primer pico en la medición de un fenómeno hasta entonces desconocido en el país. La tendencia incrementaría aún más durante el año 2010, en el cual se registró un total de 823 extranjeros (UNODC, 2012).

Fue desde el año 2006 que la institucionalidad migratoria colombiana inició la consolidación de datos y análisis del fenómeno de la migración irregular como un asunto exclusivo de seguridad nacional y una problemática creciente en el mapa de amenazas fronterizas y regionales, evidenciando un rasgo securitista en su abordaje. De esta manera, se inició con la detección y el auge de migrantes procedentes del continente asiático (de países como China, Nepal, Bangladesh e India) así como desde el Cuerno de África (Somalia, Eritrea y Etiopía) y de islas del Caribe como Cuba y Haití.

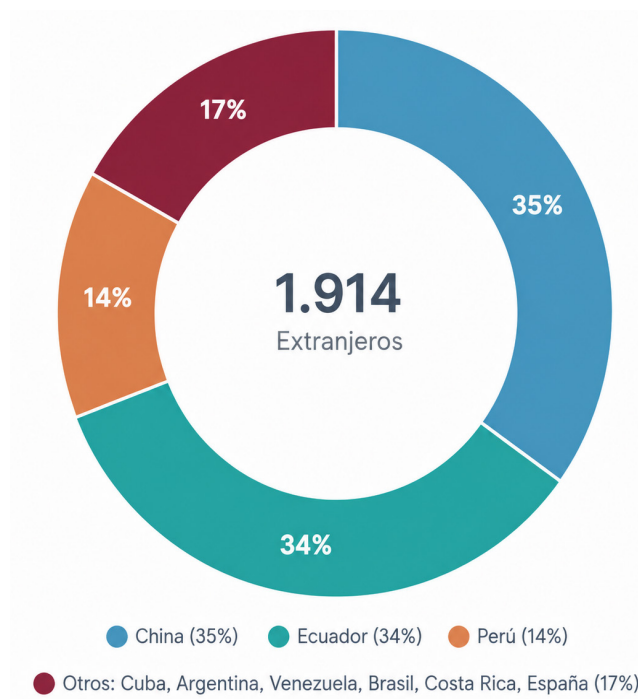
Primer proceso de regularización migratoria del siglo XXI en Colombia

Si bien a principios de siglo las cifras oficiales no alertaban sobre fenómenos de migración irregular en masa en Colombia, con el aumento paulatino en la detección de casos de migrantes en condición irregular (principalmente asiáticos), el gobierno colombiano inició una fase de implementación de mecanismos de flexibilización migratoria que reflejó un enfoque más orientado hacia la facilitación que a la restricción de la movilidad. Esta perspectiva dio inicio al diseño de herramientas para la gestión de la migración irregular desde principios de los 2000 y que se han mantenido hasta la actualidad pese a los cambios de gobierno.

En coherencia con esta postura, en 2008 se expidió el Decreto 3970 de 2008 (Presidencia de la República de Colombia) con el propósito de implementar el primer proceso de regularización migratoria de extranjeros documentado en el país, el cual se dirigió a aquellos migrantes que hubiesen ingresado al territorio antes del 1 de abril de 2008 y se encontraran en permanencia irregular². Los resultados de este proceso permitieron conocer, en parte, la dimensión y los rasgos de la migración irregular en Colombia para finales de la primera década del siglo XXI. En total, se inscribieron 1.914 extranjeros que se acogieron al esquema de flexibilización migratoria propuesto por el Estado colombiano. Desde ese entonces, en la construcción de documentos de política pública (CONPES 3603 de 2009), se ha destacado el éxito del proceso de regularización de la época (ver Figura 1).

Figura 1

Resultados del proceso de regularización migratoria (2008)



Nota. Tomado del documento CONPES 3603 de 2009 (Consejo Nacional de Política Económica y Social).

²Por cada solicitud, el DAS se tomó cuatro meses para estudiar la documentación, si resultó una valoración positiva, otorgó un salvoconducto por 90 días, con el propósito de que dentro de este tiempo el extranjero solicitara la visa correspondiente.

Una revisión atenta permite ver que en los periodos caracterizados por picos de migrantes irregulares en el país, la composición demográfica es diferencial y, al mismo tiempo, refleja la realidad geopolítica regional o global del momento. A modo de ejemplo, en el proceso de regularización de 2008 los principales beneficiarios eran migrantes en condición irregular provenientes de la República Popular China, un caso atípico en la evolución de la migración asiática en Colombia. En dicho momento, las autoridades colombianas detectaron a más de 100 migrantes chinos en condiciones de hacinamiento en una vivienda ubicada en el municipio de Zipaquirá, Cundinamarca. Lo anterior encendió alertas pocos meses después de la aplicación de políticas de supresión de visado adoptadas por el gobierno colombiano³.

Aplicación emergente de mecanismos de facilitación: supresión de visados para incentivar el turismo

En relación con la aplicación de políticas migratorias, es pertinente señalar que los Estados tienen a su disposición una serie de herramientas normativas dentro de las cuales está la supresión o imposición de visados a algunas nacionalidades, según el panorama geopolítico o las estrategias de relacionamiento internacional entre países. En efecto, la norma migratoria de la época⁴ señalaba que “es competencia discrecional del gobierno nacional, fundado en el principio de la soberanía del Estado, autorizar el ingreso de extranjeros al país y su permanencia”.

Bajo esta lógica estatal, se desarrollaron dos procesos de supresión de visados de turismo que se destacan en esta sección con el propósito de identificar los efectos de estas medidas en el comportamiento de la migración irregular en el país. El primer evento tuvo incidencia en la migración irregular procedente de Asia, mediante la Resolución 5525 de 2006 (Ministerio de Relaciones Exteriores), donde se incluyó a la República Popular China en el listado de países a los cuales se le facilitaba el ingreso al país en calidad de turistas sin visa, de visitantes temporales o de negocios.

Aunque el propósito estatal se orientaba a incentivar el turismo, dicha medida no tuvo el efecto esperado. De hecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo que reversar la decisión cuatro meses después con la Resolución 1753 de 2007 (Ministerio de Relaciones Exteriores), imponiendo nuevamente el requisito de visa como turistas. Esto debido a que la eliminación

³¿Qué hacían 101 chinos encerrados en Zipaquirá? <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-2453013>

⁴Decreto 4000 de 2004

del visado se realizó sin un análisis previo de riesgos, lo que produjo un efecto llamado para migrantes asiáticos que buscaron aprovechar estas facilidades de ingreso a Colombia y utilizarlo como puente para realizar la travesía -de manera irregular- hacia el norte del continente.

Esta primera experiencia de exención de visado a un país, con las características demográficas como las de China, generó la primera alerta en materia de seguridad migratoria alrededor de los delitos asociados a la migración irregular, como es el tráfico de migrantes y la trata de personas. Asimismo, alertaba sobre los costos operativos y económicos implícitos en la aplicación de medidas administrativas sancionatorias a migrantes en condición irregular provenientes de regiones extracontinentales.

Un año más tarde, se dio un evento similar que tuvo repercusiones en el flujo de migrantes irregulares procedentes, esta vez, del continente africano. Los casos fueron detectados en la triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú. Esta medida de flexibilización tuvo lugar a través de la Resolución 3721 de 2007, documento que destaca la supresión de visado de turistas a migrantes sudafricanos de la siguiente manera:

Mediante nota de fecha 16 de agosto de 2007, el Embajador de Colombia en Pretoria informa que ha iniciado negociaciones con el Gobierno sudafricano para convenir la supresión de visa a los colombianos y que, en desarrollo de este proceso, ha recibido la solicitud del Gobierno sudafricano de una confirmación escrita en el sentido de que el Gobierno colombiano, por su parte, indique el ofrecimiento de reciprocidad respecto de la exención de visa a los nacionales de Sudáfrica. (p. 1)

La particularidad de los casos de migrantes africanos en irregularidad detectados en el año 2007 en la triple frontera, se caracterizaba por la detección de pasaportes sudafricanos falsos, los cuales, para la época no contaban con los mecanismos de seguridad con los que actualmente cuentan los pasaportes según la norma internacional como zonas de lectura mecánica o chips de radiofrecuencia, lo cual facilitaba a los traficantes el traslado de migrantes vulnerables con este tipo de documentos y en periodos de flexibilización.

Escenario post COVID-19: el papel de los corredores migratorios irregulares desde Colombia hacia Panamá

Con el paso del tiempo y la evolución del fenómeno migratorio irregular en el país, el territorio colombiano se ha posicionado como un nodo estratégico regional en las rutas utilizadas por migrantes que transitan de forma irregular mayoritariamente hacia el norte del continente. Estas personas, de origen principalmente asiático, africano y del Caribe, así como de otras regiones del mundo, se arriesgaban a realizar la travesía que los llevaba al anhelado “sueño americano”, y más recientemente, aquellas personas desplazándose a escala intrarregional.

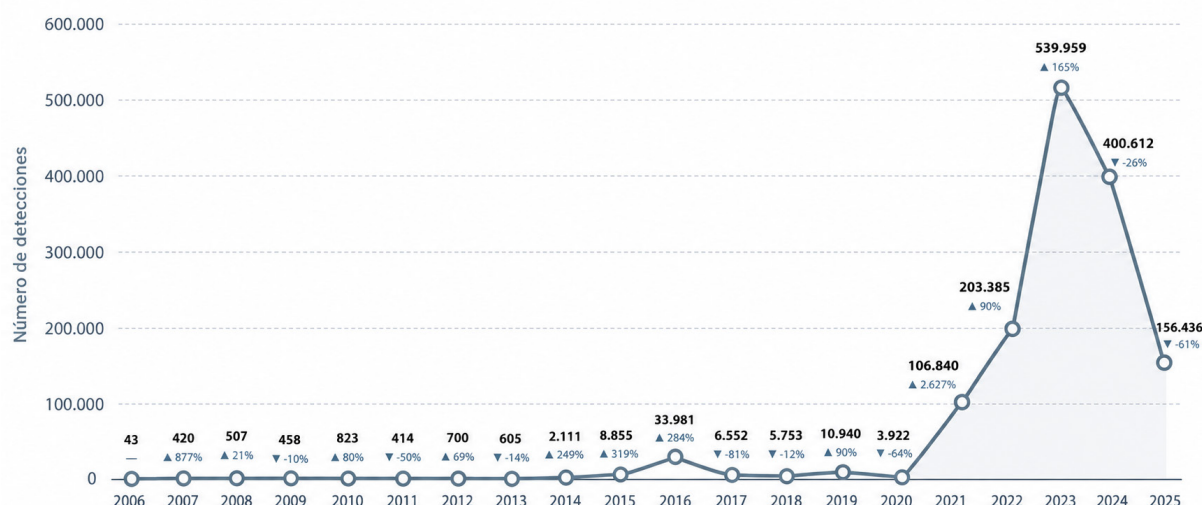
Este aumento paulatino en las cifras, se ve reflejado en la medición actual del fenómeno de migración irregular en Colombia, que se realiza desde el 2023, a través del Sistema de Información para el Monitoreo de Fenómenos Migratorios de la UAEMC. Los datos demuestran que este fenómeno ha ido creciendo de manera exponencial y que, desde el año 2012 hasta 2025, se han detectado más de 1,4 millones de migrantes irregulares, en su mayoría en tránsito por Colombia. Es decir, en el 2006 se detectaron los primeros 43 migrantes irregulares, y para el año 2025 se detectaron más de millón cuatrocientos en total.



Desde la perspectiva de la autoridad migratoria, esta dinámica emergente desde principios de siglo se desarrolla con mayor intensidad por el corredor de la vía Panamericana que inicia en la población de Ipiales, Nariño (frontera con Ecuador) para dirigirse principalmente a territorio panameño. Allí, la región del Darién se ha convertido en la principal zona de salida, ingreso y retorno irregular de mayor impacto, seguida por Buenaventura y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que, dada su proximidad con Nicaragua, facilita el traslado por vía marítima a través del corredor centroamericano (ver Figura 2).

Figura 2

Medición del fenómeno de la migración irregular en Colombia (2006-2025)



Nota. Tomado del Sistema de Información para el Monitoreo de Fenómenos, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

La medición de este fenómeno desde la institucionalidad encargada del control y verificación migratoria de extranjeros ha permitido mejorar la comprensión de la migración irregular en el territorio colombiano, identificar patrones y tendencias, así como proyectar acciones y estrategias que permitan contener y gestionar posibles crisis migratorias en el corto, mediano

y largo plazo. En la misma línea, se debe destacar que la autoridad migratoria colombiana cuenta datos consolidados de un periodo de 20 años consecutivos. A la luz de esos datos, ha sido posible analizar las tendencias de este fenómeno emergente en las Américas, el cual ha experimentado múltiples picos relevantes que permiten identificar al menos cinco etapas en el proceso evolutivo en la movilidad humana a través de Colombia (ver Figura 3).

Figura 3

Línea de tiempo: evolución de las migraciones en Colombia

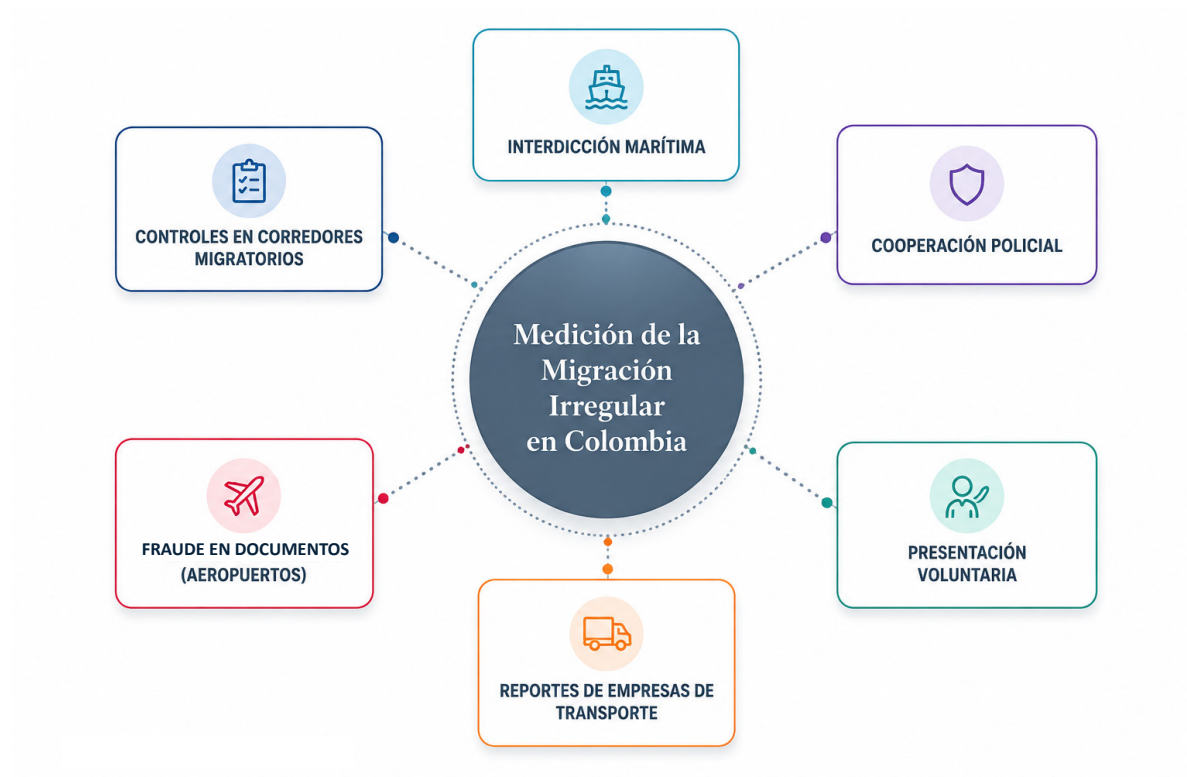


Nota. Tomado de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

Las cifras resultantes de la medición hecha desde la UAEMC se basan en el registro administrativo de casos de migrantes que son detectados en diferentes regiones del territorio. Algunos de estos migrantes son puestos a disposición de otras autoridades por haber ingresado de manera irregular por alguna de las zonas de frontera, y en otros casos se presentan voluntariamente en las oficinas de la autoridad migratoria. Por otro lado, algunos son detectados en altamar por unidades de guardacostas, mientras que otros corresponden a migrantes identificados especialmente en Puestos de Control Migratorio Aéreo portando documentos falsos u obtenidos de manera fraudulenta (ver Figura 4).

Figura 4

Variables para la medición de la migración irregular en Colombia



Nota. Tomado de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC).

En el periodo histórico de la medición de este fenómeno, sobresale un punto de inflexión que marca un momento histórico reflejado en el registro de 1,4 millones de casos de migrantes detectados en el periodo 2021 y 2025, coincidente con el aumento acelerado del flujo irregular a través del Darién en la época post COVID-19, generando un promedio anual entre 2020 y 2025 de 283.000 mil casos detectados, los más altos desde que se tiene registro en el país.

En esta etapa, caracterizada por flujos irregulares en masa, confluyeron múltiples variables que contribuyeron en la configuración de un escenario de migraciones masivas y espontáneas nutrida por nacionalidades provenientes del Cono Sur. Esto en contexto de pandemia, periodo en el cual se sumaron otras nacionalidades influenciadas por los casos de éxito migratorio conocidos a través de las redes sociales, quienes guiados por traficantes salieron de diversos países tras la apertura de pasos fronterizos a escala global.

La compleja situación socioeconómica que experimentó la población migrante durante la crisis sanitaria presionó su salida hacia el norte del continente. También coincidieron otros factores geopolíticos asociados a la migración como la inclusión de Venezuela en el *temporary protected status* por el gobierno estadounidense (marzo de 2021) que actuó como un factor de atracción en dirección sur-norte, especialmente desde países del Cono Sur hacia Estados Unidos. En su conjunto, estas y otras variables políticas de la región generaron momentos de máxima tensión por el aumento exponencial de migrantes venezolanos entre 2023 y 2024. En contraste, con el endurecimiento de las políticas migratorias por parte de EE. UU. en el año 2025 se configura hoy un escenario que va en contravía de los avances en términos de las conquistas en derechos humanos y movilidad humana.

Hoy, estos datos permiten documentar y servir como insumos para posteriores análisis en la evolución de este fenómeno, que ha tenido especial repercusión en Colombia y otros países como Panamá y Estados Unidos. Colombia, por su posición geográfica, fungió como embudo regional, entre el norte y el sur del continente, en el cual convergen corredores migratorios terrestres y fluviales procedentes de zonas fronterizas con Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador, y que tienen como punto de impacto final la zona de frontera con Panamá.

Aunque durante algunos meses posteriores aún se registraron volúmenes significativos de migrantes en tránsito hacia el norte del continente, la tendencia general mostró una reducción sostenida que se acentuó durante 2025 como resultado del fortalecimiento de los controles migratorios y de la adopción de políticas más restrictivas en los principales países de tránsito y destino. Como consecuencia, las detecciones de migrantes en ascenso disminuyeron de manera considerable, alcanzando sus niveles más bajos desde el inicio de la medición reciente del fenómeno. Paralelamente, comenzó a evidenciarse una nueva dinámica migratoria caracterizada por la aparición del flujo migratorio inverso.

A partir de 2025, un número creciente de personas inició procesos de retorno desde Centroamérica, atravesando nuevamente la frontera colombo-panameña en dirección norte-sur. Los primeros registros superaron las 2.000 personas mensuales y alcanzaron un máximo cercano a las 2.914 detecciones, para posteriormente mostrar una tendencia descendente durante finales de 2025 y los primeros meses de 2026. Este comportamiento evidencia una

reconfiguración de las dinámicas migratorias regionales, marcada no solo por la disminución de los flujos tradicionales de salida hacia el norte, sino también por la consolidación del flujo migratorio inverso como una nueva expresión de la movilidad humana en Colombia. En este sentido, el *flujo migratorio inverso* puede entenderse como una dinámica derivada de la migración irregular en tránsito, que refleja la capacidad del fenómeno para transformarse en función de los cambios en las políticas migratorias, los contextos geopolíticos y las condiciones de movilidad en la región.

La experiencia acumulada de la autoridad migratoria en el abordaje de la migración irregular en siglo XXI permite señalar que, a raíz de los cambios sociopolíticos en la región y las dinámicas migratorias globales, en la última década Colombia se ha integrado al mapa de países de destino y tránsito en el contexto suramericano demostrando que, en cada etapa del desarrollo de las sociedades contemporáneas, los Estados pueden experimentar cambios en su perfil migratorio y demográfico.

Conclusiones

La evolución de la migración irregular en Colombia entre 2006 y 2025 evidencia la profunda transformación del perfil migratorio del país y de las capacidades institucionales desarrolladas para responder a este fenómeno. En poco más de dos décadas, Colombia pasó de ser reconocida principalmente como un país de emigración a consolidarse simultáneamente como país de origen, tránsito, destino y retorno, escenario que exigió la construcción progresiva de instrumentos normativos, mecanismos de regularización, sistemas de información y estrategias de coordinación interinstitucional orientadas a comprender y gestionar una realidad migratoria cada vez más compleja.

Los hallazgos presentados muestran que la gestión de la migración irregular no puede entenderse exclusivamente desde una lógica de control fronterizo ni únicamente desde una perspectiva humanitaria. Por el contrario, la experiencia colombiana demuestra que las respuestas institucionales han evolucionado mediante la coexistencia de enfoques de securitización y seguridad humana, en los cuales las funciones de control migratorio conviven con mecanismos de regularización, protección de derechos y cooperación interinstitucional. Esta tensión, lejos de representar una contradicción, constituye uno de los principales rasgos de la gobernanza migratoria contemporánea y explica buena parte de la evolución de las políticas migratorias implementadas por el Estado colombiano.

El análisis histórico también evidencia que las dinámicas de la migración irregular responden a transformaciones geopolíticas que trascienden las fronteras nacionales. Factores como las crisis económicas, los conflictos armados, la inestabilidad política, los efectos de la pandemia por COVID-19, la migración venezolana y los cambios en las políticas migratorias de los países de destino han modificado de manera permanente los patrones de movilidad en la región. En este contexto, Colombia se ha consolidado como un corredor estratégico de tránsito continental, particularmente a través de la región del Darién, donde confluyen desafíos relacionados con la protección de los derechos humanos, la lucha contra las redes de tráfico de migrantes y la preservación de la seguridad fronteriza.

Asimismo, el estudio permitió identificar avances significativos en el fortalecimiento institucional de la gestión migratoria. La consolidación de registros administrativos durante veinte años consecutivos, la implementación de procesos de regularización migratoria, la expedición de la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia), el ETPV y la creación de la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes constituyen ejemplos de una institucionalidad que ha ampliado progresivamente sus capacidades para responder a un fenómeno dinámico y multidimensional. Estos desarrollos reflejan una evolución desde respuestas predominantemente reactivas hacia esquemas de gobernanza más articulados, basados en la coordinación interinstitucional y el análisis permanente de la información.

No obstante, los avances alcanzados no eliminan los desafíos que enfrenta el Estado colombiano. La persistencia de redes de delincuencia organizada transnacional, la transformación constante de los corredores migratorios, las dificultades para fortalecer la cooperación regional y la necesidad de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes continúan planteando importantes retos para la política migratoria. En consecuencia, la gestión de la migración irregular exige mantener un equilibrio entre el ejercicio legítimo de la soberanía estatal y el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Finalmente, este capítulo contribuye a la literatura sobre migración irregular en Colombia al integrar veinte años de registros administrativos con un análisis sustentado en los enfoques de seguridad humana y securitización. Esta aproximación permitió identificar tendencias históricas, comprender la evolución de las respuestas institucionales y aportar elementos para el estudio de un fenómeno cuya complejidad continuará demandando capacidades estatales de adaptación, cooperación y producción de conocimiento. En un contexto internacional caracterizado por la creciente interdependencia de las dinámicas migratorias, fortalecer la investigación, la medición y la gobernanza migratoria seguirá siendo un componente esencial para el diseño de políticas públicas más integrales, eficaces y respetuosas de la dignidad humana.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos presentados, resulta pertinente fortalecer los mecanismos de monitoreo y análisis de la migración irregular mediante la consolidación de sistemas de información interoperables entre las entidades competentes. La disponibilidad de datos históricos y registros administrativos confiables constituye una herramienta fundamental para anticipar tendencias, identificar cambios en los corredores migratorios y diseñar respuestas institucionales oportunas y efectivas frente a escenarios de movilidad masiva.

Asimismo, se recomienda profundizar los esquemas de cooperación regional e internacional en materia migratoria, especialmente con los países que integran los principales corredores de tránsito hacia el norte del continente. La naturaleza transnacional de la migración irregular y de los delitos asociados al tráfico de migrantes exige mecanismos permanentes de intercambio de información, coordinación operativa y construcción de respuestas conjuntas que trasciendan las capacidades individuales de los Estados.

De igual forma, resulta necesario continuar fortaleciendo los enfoques de protección de derechos humanos dentro de la gestión migratoria. La experiencia reciente demuestra que las estrategias centradas exclusivamente en el control y la contención resultan insuficientes para responder a las complejas realidades de la movilidad humana contemporánea. En consecuencia, las políticas migratorias deben procurar un equilibrio entre las necesidades legítimas de seguridad estatal y la protección efectiva de las personas migrantes, particularmente aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, se recomienda promover investigaciones interdisciplinarias que articulen el análisis de registros administrativos con estudios sobre las experiencias y trayectorias migratorias de las personas en movilidad. Este tipo de aproximaciones permitiría complementar la comprensión institucional del fenómeno con perspectivas centradas en los actores que lo experimentan directamente, contribuyendo a la

formulación de políticas públicas más integrales y contextualizadas.

Finalmente, se considera prioritario continuar desarrollando capacidades institucionales para la gestión de crisis migratorias complejas, especialmente en zonas estratégicas como los corredores fronterizos y las áreas de tránsito irregular. La experiencia acumulada durante las últimas dos décadas evidencia que la movilidad humana continuará siendo un fenómeno dinámico y sujeto a transformaciones derivadas de factores económicos, políticos, ambientales y geopolíticos, por lo que la capacidad de adaptación institucional seguirá siendo un elemento central para la gobernanza migratoria en Colombia.

Referencias

- Acevedo-Navas, C., Ballesteros-Betancur, V., & Corcione Nieto, M. A. (2022). Seguridad humana y seguridad multidimensional, su enfoque y utilidad para proteger los derechos humanos. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(40), 1105-1127. <https://doi.org/10.21830/19006586.1081>
- Álvarez de Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9(2), 191-202.
- Berecibar, A. D. (2021). Gobernabilidad migratoria en Colombia durante la crisis migratoria de Venezuela 2015-2019 [Tesis de licenciatura inédita]. Universidad Siglo 21.
- Bitar, S. (2022). *Migración en Colombia y respuestas de política pública* (PNUD LAC PDS No. 34). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ciurlo, A. (2015). La migración femenina y los cambios en las relaciones de género en las familias: el caso de las transmigrantes colombianas en Italia. *OASIS*, 21, 55-79. <https://doi.org/10.18601/16577558.n21.04>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1565 de 2012. Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Diario Oficial 48.508 de 31 de julio de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Política integral migratoria* (Documento CONPES 3603). Departamento Nacional de Planeación.
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48.
- Durán, S. E., Pérez Caballero, A., Barrera, A., & De la Cruz Chima, M. (2024). Barreras percibidas por los migrantes venezolanos en el proceso de regularización en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 30(2), 191-206.
- Gómez Gutiérrez, A., Calderón Restrepo, I., & Montoya Álvarez, J. J. (2021). Gestión migratoria en Colombia y éxodo de venezolanos desde una mirada departamental en el Eje Cafetero. *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, 8(15), 156-190. <https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i15.2696>

- Gómez Matoma, M. A. (2009). La política internacional migratoria colombiana a principios del siglo XX. *Memoria y Sociedad*, 13(26), 7-17.
- Hernández, H. A., Roncancio Bedoya, A. F., & Breceda Pérez, J. A. (2025). Gobernanza migratoria y políticas públicas en Colombia: desafíos del buen gobierno ante la migración irregular. *Nuevo Derecho*, 21(37), 1-12. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1785>
- León Rojas, A. (2020). Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano. *Estudios Políticos*, 57, 210-228. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a10>
- Mendoza Castilla, A. P., Colorado Granja, H. A., & Figueroa Zambrano, K. D. (2021). *Migración irregular y la garantía en el acceso a la administración de justicia; una visión desde el Sistema Jurídico Colombiano y el Sistema Interamericano de DDHH* [Tesis de especialización]. Universidad Simón Bolívar. <https://hdl.handle.net/20.500.12442/9043>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2006). Resolución 5525 del 15 de diciembre de 2006. Por la cual se adiciona la Resolución 0273 de 27 de enero de 2005. Diario Oficial 46.488 de 20 de diciembre de 2006.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007). Resolución 1753 del 26 de abril de 2007. Por la cual se deroga parcialmente la Resolución 5525 del 15 de diciembre de 2006 y se adiciona la Resolución 0273 de 27 de enero de 2005. Diario Oficial 46.612 de 27 de abril de 2007.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2007). Resolución 3721 del 24 de agosto de 2007. Por la cual se adiciona la Resolución 0273 de 27 de enero de 2005. Diario Oficial 46.733 de 27 de agosto de 2007.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/Investigacion_trafico_migrantes.pdf
- Palacio, J. F., & Patiño, A. (2023). La otra oleada: La migración colombiana en Venezuela antes del éxodo venezolano. En J. F. Palacio & L. H. Botero Montoya (Comps.), *Migración venezolana en Colombia: Apreciaciones y perspectivas* (pp. 58-90). Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. <https://doi.org/10.18566/978-628-500-100-0>
- Palma, M. (2015). ¿País de emigración, inmigración, tránsito y retorno? La formación

- de un sistema de migración colombiano. *OASIS*, 21, 7-28. <https://doi.org/10.18601/16577558.n21.o2>
- Pelacani, G. (2022). Niñez migrante en Colombia: grises del aclamado estatuto temporal de protección. *FORO: Revista de Derecho*, 37, 33-51. <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.37.2>
- Pereira, A., & Domenech, E. (2021). Securitización de las migraciones. En C. Jiménez Zunino & V. Trpin (Coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas: Categorías críticas para su abordaje* (pp. 283-292). TeseoPress.
- Pineda Arboleda, J. F. (2023). El rol de las organizaciones no gubernamentales en la respuesta a la migración venezolana en Colombia. *Desafíos*, 35(Especial), 1-32. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12653>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008). Decreto 3970 de 2008. Por el cual se dictan disposiciones sobre regularización de extranjeros. Diario Oficial 47.142 de 14 de octubre de 2008.
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 216 de 2021. 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. Diario Oficial 51.603 de 1 de marzo de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>
- Sacristán-Rodríguez, C. P., & Llanez Anaya, H. F. (2022). La migración venezolana a Colombia y Perú: un análisis desde el marco gobernanza regional migratoria establecida en MERCOSUR. *Migraciones*, 54, 1-22. <https://doi.org/10.14422/mig.i54y2022.003>
- Salazar Rojas, M. A. (2016). Incidencia de las normas internacionales para la protección de los trabajadores migrantes irregulares en Colombia. *Novum Jus*, 10(2), 89-101. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.5>
- Trompetero Vicent, M. G. (2022). Situando al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes de Venezuela en Colombia desde una perspectiva global. *Aldea Mundo*, 27(54), 72-86.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia & Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *Extranjeros en Colombia 2005-2016*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/publicaciones-migracion-colombia/extranjeros-en-colombia-2005-2016-80188>

La migración como experiencia vivida: detención, retorno y reconfiguración de la subjetividad

Mónica Andrea Camacho Franco

Grupo de Estudios Migratorios y Estadística - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

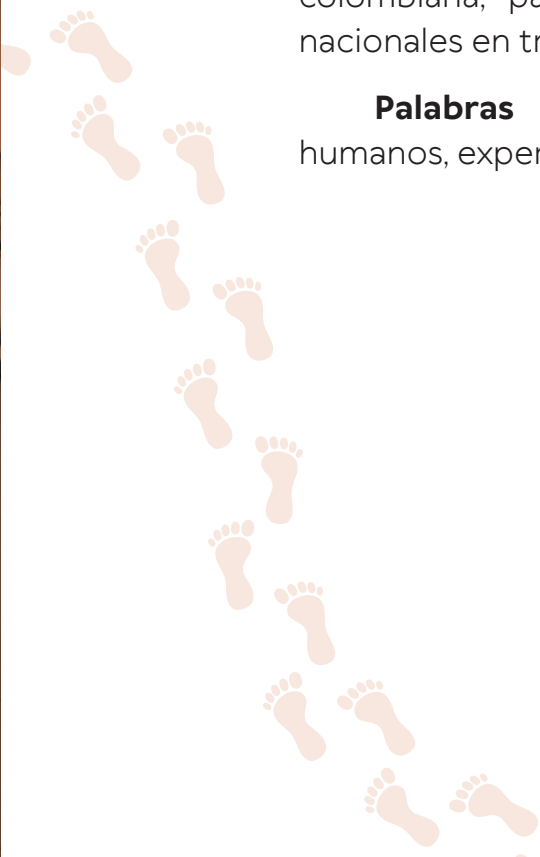
CAPÍTULO

10

Resumen

Este capítulo examina la experiencia migratoria contemporánea desde una perspectiva que articula la vivencia encarnada de las personas migrantes con los dispositivos institucionales que regulan y controlan su tránsito. A partir de un enfoque de *lived experience research*, se reconstruye una trayectoria migratoria desde Colombia hacia la frontera entre México y Estados Unidos, integrando un relato en primera persona con evidencia empírica y reportes sobre detención migratoria. El análisis se centra en los riesgos estructurales, las condiciones de vulnerabilidad y las prácticas de control que configuran estas rutas, con especial énfasis en la experiencia de detención como espacio de desposesión material y simbólica. Asimismo, se examinan las condiciones de trato y provisión básica en estos contextos. Finalmente, el capítulo propone una lectura crítica de estas dinámicas y sus implicaciones para la gestión migratoria colombiana, particularmente en relación con la protección de nacionales en tránsito y los desafíos de gobernanza migratoria.

Palabras clave: migración, detención, retorno, derechos humanos, experiencia migrante.



Introducción

Salí de mi país con una maleta pequeña y un corazón desbordado de sueños. No llevaba certezas: llevaba esperanza. Esa esperanza que empuja cuando quedarse pesa más que irse, cuando uno mira alrededor y ya no encuentra razones suficientes para seguir creyendo que el futuro puede construirse en el mismo suelo donde todo se derrumbó.

Este capítulo nace desde ese lugar exacto: desde mi experiencia concreta, encarnada e irreversible como migrante colombiana. En plena reconfiguración de un mundo herido por el COVID-19, decidí salir a buscar lo que la pandemia me había arrebatado. No llegué a mi destino. Fui detenida en instalaciones de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos, la U.S. Customs and Border Protection (CBP). Enfrenté condiciones que hoy, desde la formación académica y la experiencia profesional que he construido, reconozco y nombro como vulneraciones sistemáticas a los derechos humanos. Fui devuelta a Colombia sin haber llegado al que sería mi destino, pero paradójicamente, sin haberlo perdido todo; porque las experiencias que se viven con dignidad siempre dejan algo que ningún sistema de control puede arrebatar.



El objetivo de este capítulo es, primero, contextualizar el fenómeno migratorio latinoamericano en el marco de la crisis pandémica del COVID-19 y sus secuelas socioeconómicas, con especial atención al caso colombiano; segundo, analizar las condiciones de detención migratoria en los centros de la CBP a la luz del derecho internacional de los derechos humanos; y tercero, explorar desde mi propia voz la dimensión subjetiva, psicosocial y ética de la experiencia migratoria como acto de resistencia y de afirmación de la dignidad humana.

Escribo en primera persona porque no corresponde ocultarme detrás de la distancia cómoda de una tercera persona. Esta historia me pertenece: la he vivido, la llevo inscrita en el cuerpo y en la memoria. Asimismo, la narración en primera persona se enmarca en lo que la literatura académica reconoce como *lived experience research* (investigación basada en la experiencia vivida), entendida como una fuente legítima de producción de conocimiento en las ciencias sociales (Riessman, 2008; Clandinin & Connelly, 2000). En este sentido, mi historia trasciende la dimensión anecdótica: constituye un dato situado, una forma de evidencia y un testimonio que interpela estructuras institucionales y sociales que, con frecuencia, prefieren el silencio de quienes atraviesan estas experiencias.

La experiencia vivida como producción de conocimiento

La literatura reciente sobre migración en América Latina ha contribuido significativamente a la comprensión de los flujos migratorios, las políticas de control fronterizo y los procesos de gobernanza migratoria. Sin embargo, persiste una menor atención a las experiencias vividas de las personas migrantes detenidas y deportadas, particularmente desde enfoques que articulen la experiencia personal con el análisis institucional y de derechos humanos.

Este capítulo busca contribuir a ese vacío mediante el análisis de una experiencia migratoria concreta, interpretada a la luz de la literatura especializada, los marcos normativos nacionales e internacionales y la evidencia disponible sobre detención migratoria y retorno. Su aporte radica en integrar la dimensión subjetiva de la movilidad humana con una reflexión crítica sobre las prácticas institucionales que regulan estos procesos.

Metodológicamente, el capítulo se inscribe en la investigación basada en la experiencia vivida y en los enfoques narrativos de las ciencias sociales

(Clandinin & Connelly, 2000; Riessman, 2008). A partir de una experiencia personal de migración, detención y retorno, se desarrolla un ejercicio reflexivo complementado con revisión documental, estadísticas oficiales y literatura académica, con el propósito de comprender cómo las políticas migratorias impactan la vida cotidiana de quienes las experimentan.

El COVID-19 como catalizador de la crisis migratoria latinoamericana

Para comprender las razones de mi salida, es necesario situarlas en el contexto de las transformaciones que la pandemia de COVID-19 produjo en el mundo que habitaba entonces. No fue solo una crisis sanitaria. Para la economía de toda la región fue, en palabras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021), “la mayor contracción de los últimos 120 años” (p. 15). Y yo la viví desde adentro: desde la incertidumbre de los días sin trabajo, desde las cuentas que no podía pagar en su totalidad, desde la sensación de que el suelo bajo mis pies se volvía cada día más inestable.

Según datos del Banco Mundial (BM, 2020), la pandemia empujó a aproximadamente 13 millones de latinoamericanos hacia la pobreza extrema solo en 2020, revirtiendo más de una década de avances. En Colombia específicamente, la tasa de desempleo alcanzó el 21,4% en mayo de 2020, la más alta registrada en la historia estadística moderna del país, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020). El sector informal, que emplea a cerca del 50% de la fuerza laboral colombiana, quedó prácticamente desmantelado de la noche a la mañana. Y con él, los proyectos de vida de millones de personas como yo.

La pandemia no solo destruyó empleos: destruyó proyectos. Destruyó la ilusión de ascenso social que muchas familias de clase trabajadora habían construido con años de sacrificio. En ese contexto de devastación silenciosa, migrar dejó de ser una opción y se convirtió en una necesidad. En una forma de supervivencia. En la única respuesta posible a una ecuación que no tenía solución dentro de las propias fronteras. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2025) registró un aumento de la migración regular e irregular en América Latina al pasar de 14,3 millones de migrantes en 2020 a 17,5 millones en 2024, lo que representa un incremento del 23%, con Colombia, Venezuela, Cuba, Ecuador y Haití como los principales países de origen. Ese dato no es un número abstracto. Es la suma de millones de decisiones individuales tomadas

en la oscuridad de cuartos sin renta pagada, de negocios cerrados, de sueños aplazados indefinidamente por un virus que llegó a cambiarlo todo.

Yo era una más decidiendo dentro de esos millones. Pero era una decisión que me pertenecía. Y pesaba como si fuera la primera vez en la historia que alguien decidía irse. Yo conocía la complejidad de la migración desde afuera, desde los titulares de los periódicos, desde las estadísticas que aprendí después. Pero en 2022 la conocí desde adentro: como una colombiana que también decidía irse. La pandemia agudizó tensiones en torno a condiciones de extrema vulnerabilidad. Y quienes como yo contemplábamos la posibilidad de migrar hacia el norte, encontramos en la crisis pandémica tanto un obstáculo adicional como una razón más poderosa para partir. Porque cuando el horizonte dentro del propio país se estrecha, la frontera deja de ser un límite y comienza a parecer una promesa. Una promesa que, como aprendería después, no siempre se cumple.

Las rutas del sueño migratorio: de Colombia a la frontera norte

Colombia ocupa una posición singular en el mapa migratorio latinoamericano: es simultáneamente país de origen, país de tránsito y país de destino. Esta triple condición la convierte en un laboratorio privilegiado para el estudio de las migraciones contemporáneas (Loudor, 2024). El trayecto migratorio desde Colombia hasta la frontera entre México y Estados Unidos no es un viaje apacible. Es una travesía que puede durar semanas o meses, que atraviesa selvas, ríos, desiertos y ciudades peligrosas, y que en cada etapa somete al migrante a riesgos que van desde la extorsión hasta la muerte. El más conocido de estos peligros es el Darién: una selva densa e inhóspita en la frontera entre Colombia y Panamá que, en 2020, fue cruzada por más de 8.594 personas, y en 2023, alcanzó la cifra récord de 520.085 (Defensoría del Pueblo, 2024). En el centro de detención donde estuve, varias de estas cifras tomaron rostro. Escuché muchas de sus historias. Las de mujeres venezolanas que habían cruzado esa selva durante días, con los pies destrozados y los ojos que contaban lo que la boca no alcanzaba a decir. La de los ecuatorianos que habían enterrado a un compañero en el barro porque no había manera de seguir cargándolo. La de los cubanos que habían visto cosas que ningún ser humano debería ver jamás. Yo no crucé el Darién. Pero el Darién me cruzó a mí, a través de sus sobrevivientes.

Human Rights Watch (HRW, 2024) ha documentado casos de violencia sexual, robo, secuestro y muerte en esta ruta. Los sobrevivientes llegan a Panamá marcados de maneras que ninguna estadística puede capturar. Y muchos de ellos terminaban en el mismo centro de detención donde yo estaba. Allí compartíamos el frío constante, el silencio impuesto y las rutinas repetitivas de la espera: las filas, las miradas esquivas, las conversaciones en voz baja para no quebrarnos del todo. Compartíamos también la incertidumbre, el cansancio acumulado y la misma condición de cuerpos reducidos por el sistema que, de facto, negaba nuestra presencia legítima en ese territorio. Como si existir no fuera un derecho en este mundo.

El Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3, 2026) registró que en 2020, año del inicio de la pandemia, 137.889 colombianos salieron del país con destino a México. Era una cifra alta, pero todavía contenida por las restricciones sanitarias que el COVID-19 había impuesto sobre los flujos de movilidad global. Lo que vino después desbordó cualquier proyección: en 2021, esa cifra se triplicó hasta alcanzar 408.160 personas, y en 2022, llegó a su punto más alto de la historia reciente con 822.342 salidas registradas. Un incremento del 496% en solo dos años.

Ese dato necesita ser leído con cuidado. México no era, en la mayoría de los casos, el destino final. Era el corredor. Era el territorio que separaba a los migrantes colombianos de la frontera norte, de la posibilidad o la ilusión de cruzar hacia los Estados Unidos. La correlación entre ese pico de salidas a México en 2022 y el crecimiento exponencial de los encuentros fronterizos de colombianos registrados por la CBP no es coincidencia: mientras que en el 2021 los encuentros de ciudadanos colombianos en la frontera suroeste de los Estados Unidos ascendían a apenas 6.200 casos, en el 2022 esa cifra saltó a 125.200, según el Migration Policy Institute (MPI), lo que representó un crecimiento de casi 20 veces en un solo año (Chaves-González & Batalova, 2023).

Estos números confirman lo que la teoría de los sistemas mundiales (Wallerstein, 1974/2011; Sassen, 1988) y el enfoque de la biopolítica (Foucault, 1979/2004) han señalado repetidamente: los flujos migratorios no son fenómenos espontáneos ni individuales. Son respuestas colectivas, racionales y desesperadas al mismo tiempo, frente a condiciones estructurales que el sistema económico global produce y el sistema político global administra. La pandemia fue el detonante. La desigualdad acumulada durante décadas fue la pólvora.

La tendencia posterior al pico migratorio de 2022 es igualmente reveladora. Las salidas de Colombia comenzaron a descender: 683.569 en 2023, 584.657 en 2024 y a 467.936 en 2025. Esta disminución no refleja necesariamente una mejora de las condiciones en Colombia. Refleja, en parte, el endurecimiento de los controles migratorios en México y en la frontera norte, incluyendo la implementación y posterior derogación del Título 42 y el efecto disuasorio que las deportaciones masivas y las imágenes de condiciones de detención comenzaron a tener sobre quienes evaluaban emprender esa ruta. El miedo, en muchos casos, frenó lo que la esperanza había impulsado.

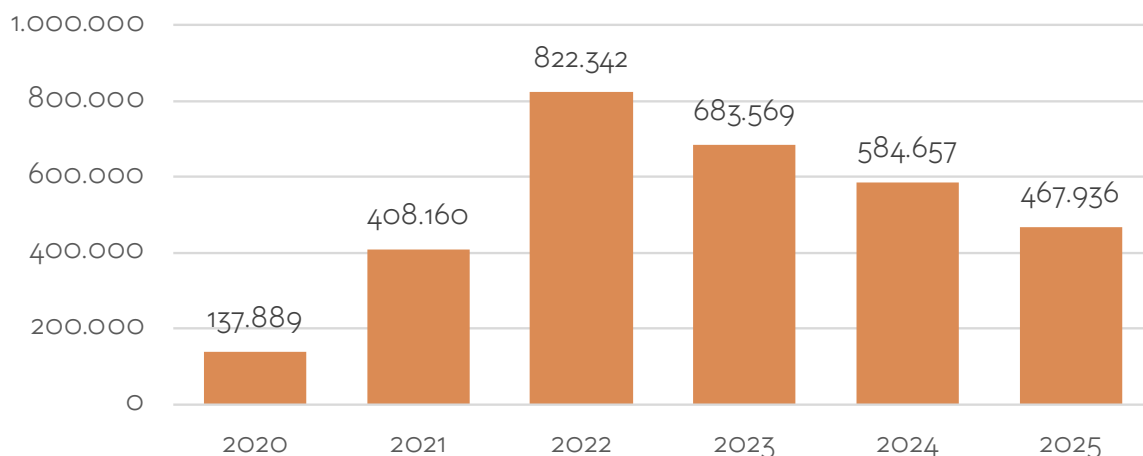
Para 2021, cerca de 855.000 inmigrantes colombianos residían en los Estados Unidos, lo que representaba aproximadamente el 2% del total de 45,3 millones de inmigrantes provenientes de todo el mundo en ese país y constituyendo el grupo más numeroso procedente de Sudamérica: casi uno de cada cuatro inmigrantes sudamericanos en los Estados Unidos era colombiano, según datos del MPI (Chaves-González & Batalova, 2023). Esa comunidad establecida era, para muchos de los que intentaban cruzar en 2022, el horizonte de posibilidad; tenían familia allá, tenían referentes, tenían la certeza de que era posible construir una vida del otro lado. Esa red de vínculos transnacionales —lo que Glick Schiller et al. (1992) llamarían el campo social transnacional— era parte de la ecuación que empujaba la decisión de partir.

Y lo que esa figura no puede mostrar, lo que ninguna figura puede mostrar, es lo que había detrás de cada número: una familia que despedía, una maleta que se llenaba con lo más esencial, un corazón que calculaba el riesgo y decidía que valía la pena correrlo. Los sistemas de control migratorio simplemente ven datos donde yo vi personas. Y aprendí, en carne propia, que la diferencia entre esas dos formas de ver lo cambia todo.



Figura 1

*Movimientos migratorios de salida de colombianos con destino a México
(2020- 2025)*



La frontera como espacio de incertidumbre: entre el derecho y el abandono

En 2022 llegué a la frontera entre México y Estados Unidos. Allí comprendí que las fronteras no son únicamente límites territoriales: son espacios donde se redefine quién puede avanzar, quién debe esperar y quién queda excluido. Para quienes migran, la frontera representa simultáneamente una promesa y una barrera, un lugar donde las expectativas personales se enfrentan a los mecanismos institucionales de control.

Fui detenida al intentar ingresar a los Estados Unidos. Ese momento marcó el inicio de una experiencia en la que mi capacidad de decisión quedó subordinada a una estructura institucional que operaba sobre mi condición migratoria. La detención no implicó violencia física directa, pero sí una forma de desposesión más sutil: la reducción de una trayectoria de vida compleja a la ausencia de un documento. La historia personal, las razones de la migración o las circunstancias que impulsaron el viaje dejaron de tener relevancia. Lo único que importaba era mi condición administrativa.

Desde esta perspectiva, la frontera entre México y Estados Unidos puede entenderse, siguiendo a Agamben (1995/1998), como un espacio de excepción en el que las garantías ordinarias se debilitan y los cuerpos migrantes quedan

sometidos a dispositivos extraordinarios de control. Tras mi detención fui trasladada a un centro administrado por la CBP en Texas, donde experimenté condiciones que diversos organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos han cuestionado de manera reiterada.

Estos centros son conocidos popularmente como “hieleras” debido a las bajas temperaturas que se mantienen en su interior. Más allá de la incomodidad física, el frío se convierte en un elemento permanente de la experiencia de detención, contribuyendo a un entorno caracterizado por la precariedad y la sensación de vulnerabilidad. Organizaciones como Amnistía Internacional (2025), HRW (2025) y la American Civil Liberties Union junto con Physicians for Human Rights (ACLU & PHR, 2024) han documentado condiciones de detención precarias, acceso insuficiente a servicios de salud, uso prolongado de la privación de la libertad y otras prácticas que consideran incompatibles con los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) establece que ninguna persona puede ser sometida a condiciones que menoscaben su dignidad humana.

La alimentación constituía otro aspecto crítico de la experiencia de detención. Era repetitiva, insuficiente y limitada en términos nutricionales. Aunque inicialmente podía parecer una incomodidad temporal, con el paso de los días se convertía en una forma adicional de desgaste físico y emocional. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela, 2015) establecen que toda persona privada de la libertad debe recibir alimentos suficientes para preservar su salud y sus fuerzas. Sin embargo, esta garantía se incumple sistemáticamente; reportes de la ACLU Florida (2023) han documentado cómo en centros de detención de Florida las personas migrantes se han visto obligadas a iniciar huelgas de hambre para protestar contra el suministro insuficiente de alimentos, en mal estado y de escaso valor nutricional.

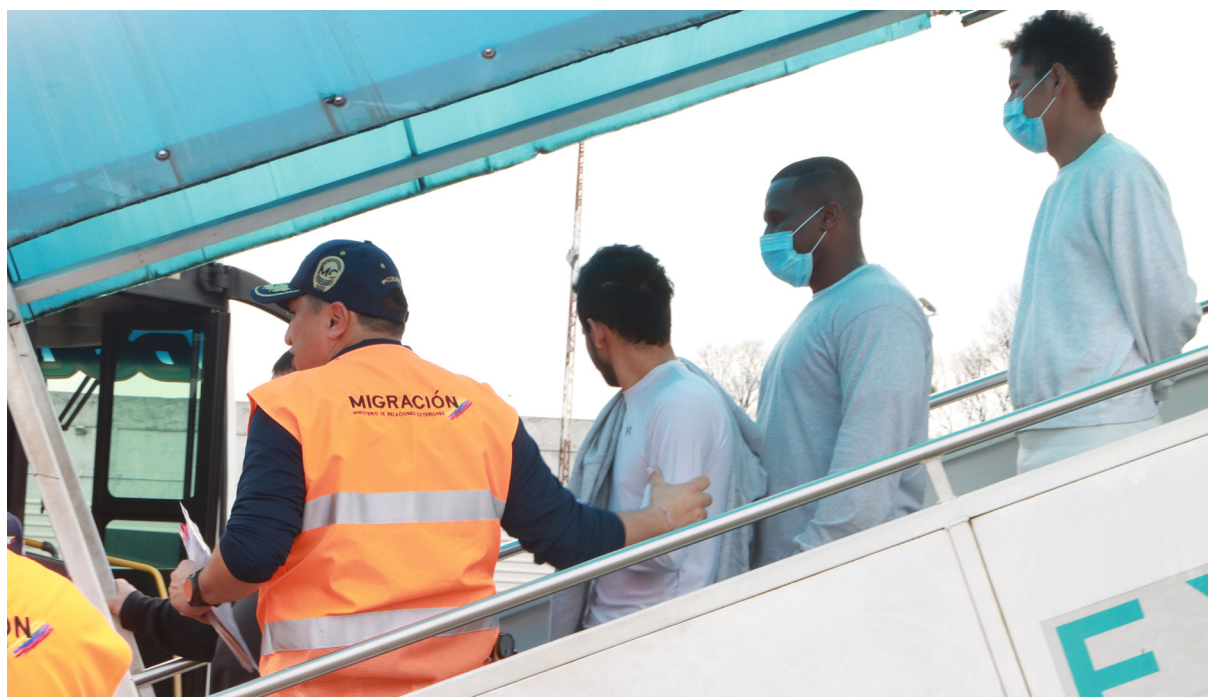
Más allá de la calidad de los alimentos, resultaba significativa la manera en que eran distribuidos. La entrega se realizaba de forma estandarizada, sin consideración por necesidades particulares ni espacios mínimos de interacción humana. En ese contexto, la alimentación dejaba de ser únicamente un recurso de subsistencia para convertirse en una manifestación de la relación institucional establecida con las personas detenidas. La sensación predominante era la de

ser gestionadas como una población bajo control antes que reconocidas como sujetos de derechos.

Las condiciones de higiene también generaban preocupación. El Comité contra la Tortura (CAT, 2014) expresó observaciones específicas sobre el acceso insuficiente a duchas, ropa limpia y productos básicos de aseo en centros de detención migratoria administrados por la CBP. De igual forma, ACLU y PHR (2024) señalaron que la privación prolongada de condiciones adecuadas de higiene puede constituir una forma de trato degradante.

Mi experiencia coincidió con esos hallazgos. La falta de condiciones básicas de bienestar no solo producía incomodidad física, sino también un progresivo desgaste emocional. La pérdida de privacidad, la imposibilidad de atender necesidades básicas de manera adecuada y la dependencia constante de las decisiones institucionales contribuían a una sensación creciente de vulnerabilidad y deshumanización.

A estas condiciones se sumó la incomunicación con mi familia durante varios días. No poder informar dónde estaba, cómo me encontraba o cuál sería mi situación generó una profunda sensación de incertidumbre. Mientras yo desconocía lo que ocurría con mis seres queridos, ellos tampoco tenían certeza sobre mi paradero ni sobre mi estado de salud. La separación física se transformó así en una forma adicional de sufrimiento emocional.



El Principio 16 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (ONU, 1988) reconoce el derecho de toda persona detenida a comunicarse con su familia. Diversos estudios han mostrado que la incomunicación prolongada puede generar efectos psicológicos severos, incluyendo ansiedad, depresión y síntomas asociados al estrés postraumático (Menjívar, 2014). En mi caso, la ausencia de contacto con mis familiares convirtió la incertidumbre en una carga constante. Cada noche estaba atravesada por preguntas sin respuesta, preocupaciones compartidas y el temor de que quienes me esperaban no supieran si me encontraba bien. Esa experiencia evidenció que la privación de comunicación no solo restringe un derecho fundamental, sino que profundiza los efectos emocionales de la detención y amplifica la sensación de abandono.

El mosaico humano de la detención: voces y rostros de múltiples nacionalidades

En el centro de detención no estaba sola. Nunca estuve sola, aunque la soledad era a veces lo único que sentía. A mi alrededor había mujeres y hombres de decenas de nacionalidades. En la sala en la que estaba había solo mujeres con idiomas y trayectorias de vida radicalmente distintas, unidas por una sola circunstancia: haber sido detenidas en búsqueda de un futuro mejor.

Conocí cubanas que habían cruzado varios países antes de llegar a la frontera, que habían salido de la isla con una sola muda de ropa y la determinación feroz de quienes saben que no tienen nada que perder. Venezolanas que me contaban sobre el Darién con una calma que daba más miedo que llanto: la calma de quien ya ha normalizado lo que no debería nunca normalizarse. Ecuatorianas, peruanas, colombianas como yo. Todas con una historia. Todas con una familia que esperaba en algún lugar del mundo sin saber exactamente qué esperar.

Las historias del Darién las escuché por fragmentos. Nadie las contaba de corrido porque algunas cosas son demasiado pesadas para cargarlas completas. Se contaban en pedazos, en las horas de espera, en los momentos en que el silencio se volvía más insoportable que las palabras.

Una mujer venezolana me contó que había cruzado la selva durante cinco días. Que había perdido un zapato en el barro y el resto del camino lo hizo con un pie descalzo. Que vio un cuerpo flotando en uno de los ríos y no supo si seguir mirando o apartar los ojos. Que su hermana llegó al otro lado con

sus dos hijos pequeños y una certeza que la sostuvo: que cualquier cosa que viniera después sería mejor que lo que había dejado atrás.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2024) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2023) han documentado que en 2022 más de 30.000 niños cruzaron el Darién solos o acompañados, expuestos a condiciones que constituyen en sí mismas una violación de sus derechos más fundamentales. Yo conocí algunos de esos niños. No en el Darién, sino en el centro de detención, donde también había familias detenidas. Niños que miraban con unos ojos que ya habían visto demasiado. Niños que deberían estar jugando en un parque, no esperando que un funcionario de la CBP decidiera su destino.

Esas mujeres me enseñaron algo que ningún libro habría podido enseñarme: que la dignidad no es lo que el sistema te da. Es lo que tú decides conservar cuando el sistema intenta quitarte todo lo demás.

El traslado: cuando el cuerpo se convierte en un paquete

Entonces, comprendí que sería deportada. Paradójicamente sentí, por un instante, algo parecido al alivio. La incertidumbre llegaba a su fin y el encierro quedaría atrás. Sin embargo, el proceso de traslado transformó rápidamente esa sensación en una nueva experiencia de vulnerabilidad.

Para ser conducidos desde el centro de detención en Texas hasta el vuelo con destino a Colombia, fuimos sometidos a medidas de inmovilización física que incluían esposas en las manos, esposas en los pies y una cadena alrededor de la cintura que conectaba ambas restricciones. Esta disposición limitaba significativamente la movilidad y obligaba a caminar con pasos cortos y controlados.

Mientras observaba mis manos esposadas, una pregunta se repetía constantemente: ¿Por qué me tratan como si fuera una persona peligrosa?

Esa pregunta trasciende la experiencia individual y remite a una cuestión jurídica y ética fundamental. Incurrir en la irregularidad migratoria constituye, en términos generales, una infracción administrativa y no un delito penal en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Pacto Mundial, 2018). Adicionalmente, el uso de mecanismos de restricción física propios del sistema penitenciario para el traslado de personas migrantes

ha sido cuestionado por diversas organizaciones de derechos humanos por considerarlo incompatible con los principios de dignidad humana y proporcionalidad (HRW, 2025).

El recorrido hacia el avión estuvo marcado por una profunda sensación de despersonalización. La inmovilización física transmitía el mensaje de que no éramos sujetos de derechos, sino cuerpos que debían ser expulsados, transportados y devueltos. En ese contexto, la deportación adquiría una dimensión simbólica que iba más allá del retorno forzado: implicaba la experiencia de ser reducida a una condición administrativa, desprovista de la complejidad humana que había detrás de cada historia migratoria.

En el vuelo viajábamos colombianos que compartíamos trayectorias distintas, pero una misma experiencia de expulsión. Recuerdo especialmente a una compatriota que había atravesado el Darién y sobrevivido a múltiples riesgos durante el trayecto hacia el norte. Ahora regresaba esposada, en silencio, como si todo el esfuerzo realizado para intentar transformar su vida hubiera quedado reducido a un expediente migratorio.

La llegada a Colombia marcó el final formal de la deportación, pero no necesariamente el final de sus efectos. Una vez retiradas las restricciones físicas, experimenté una sensación ambivalente: alivio por recuperar la libertad de movimiento y, al mismo tiempo, una profunda incertidumbre frente a lo que venía después.



El proceso de recepción en el aeropuerto se desarrolló conforme a los procedimientos establecidos. Los funcionarios verificaron identidades, registraron el ingreso al país y completaron los trámites correspondientes. Desde una perspectiva administrativa, el procedimiento fue adecuado. Sin embargo, la experiencia evidenció limitaciones importantes en términos de acompañamiento humano e institucional —precisamente esos aspectos que hoy sí son aplicados.

Ninguna persona evaluó nuestro estado emocional, nuestras necesidades inmediatas o las posibles afectaciones derivadas de la experiencia de detención y deportación. Tampoco existió una valoración inicial que permitiera identificar situaciones de vulnerabilidad, necesidades de atención en salud o requerimientos de orientación social y jurídica. El procedimiento garantizó el retorno administrativo, pero no contempló el retorno como experiencia humana.

Esta ausencia resulta especialmente significativa si se considera que muchas personas retornan después de haber atravesado procesos potencialmente traumáticos. Diversos estudios han documentado los efectos psicológicos asociados a la detención migratoria. La ACLU et al. (2024), por ejemplo, reportó altos niveles de síntomas compatibles con trastorno de estrés postraumático, ansiedad severa y depresión entre personas previamente detenidas en centros de la CBP. Estas afectaciones no desaparecen al cruzar una frontera; acompañan a las personas durante su proceso de retorno y reintegración.

Mi experiencia refleja esa realidad. Al salir del aeropuerto no tuve acceso a atención psicosocial, orientación sobre mis derechos ni espacios institucionales para procesar lo vivido. Con el tiempo comprendí que muchas de las emociones que experimentaba (incertidumbre, angustia, desorientación y sensación de extrañamiento) constituían respuestas comprensibles frente a una experiencia de alta vulnerabilidad. Sin embargo, ese proceso de comprensión ocurrió de manera individual y sin acompañamiento especializado.

La OIM (2020) ha señalado la importancia de implementar mecanismos integrales de recepción para personas retornadas, incluyendo apoyo psicosocial, orientación jurídica y acceso a servicios básicos. Colombia ha desarrollado instrumentos normativos orientados a la atención de población retornada; sin embargo, la experiencia evidencia que persisten desafíos para

garantizar que estos mecanismos se traduzcan en respuestas efectivas para quienes regresan en condiciones de vulnerabilidad.

La experiencia de la deportación no concluye con el aterrizaje. Sus efectos continúan mucho después del retorno y suelen permanecer invisibles para las estadísticas oficiales. Detrás de cada persona deportada existe una historia marcada por expectativas truncadas, pérdidas materiales y afectaciones emocionales que requieren ser reconocidas y atendidas. En este sentido, el retorno no debería entenderse únicamente como un procedimiento administrativo, sino también como un proceso humano que demanda acompañamiento, protección y garantías efectivas para la reconstrucción de proyectos de vida.

Lo que la ley dice y lo que yo viví: derechos que existen en el papel

Hoy, desde el lugar que ocupó como profesional vinculada al sistema migratorio colombiano, conozco los instrumentos jurídicos que protegen o deberían proteger a las personas en situación migratoria irregular. Los conocí después. Durante la detención, no los conocía. Pero mi cuerpo sí sabía que algo estaba mal.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) establece en su artículo 14 el derecho de toda persona a buscar asilo. La Convención contra la Tortura (1984), ratificada por los Estados Unidos, prohíbe someter a las personas bajo custodia del Estado a tratos inhumanos o degradantes. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) establece en su artículo 10 que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. Ninguno de estos instrumentos tiene una cláusula que diga “excepto los migrantes irregulares”. Son universales. Se debe aplicar a todas las personas, incluidas las que llegan a la frontera con una maleta pequeña y una esperanza grande, pero sin visa.

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes señaló en su informe de 2025 (A/80/302) que las condiciones prevalecientes en muchos centros de detención migratoria de países desarrollados, incluyendo los Estados Unidos, constituyen violaciones a las normas internacionales. No son documentos marginales. Son pronunciamientos del sistema internacional de derechos humanos más importante del mundo. Y dicen, con la precisión del lenguaje jurídico, lo que yo aprendí con la precisión del cuerpo: lo que me hicieron no estaba bien.

Colombia: la brecha entre la experiencia y el marco normativo migratorio

En el año 2024, ingresé a Migración Colombia como oficial de migración luego de haber ganado un concurso de mérito; eso me convirtió en funcionaria del sistema. La migrante deportada nunca salió de mí, pero gracias a eso aprendí la diferencia que hay entre la norma escrita y la realidad vivida. Colombia construyó, a lo largo de dos décadas, un andamiaje normativo que en el papel es robusto, progresista y centrado en los derechos de las personas migrantes, como lo es la apuesta de este gobierno.

El primer gran hito de ese andamiaje es la Ley 1465 de 2011 (Congreso de la República de Colombia), que crea el Sistema Nacional de Migraciones, cuyo objetivo principal es acompañar de manera consultiva al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con los colombianos retornados, los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia. Esta ley contiene, además, un principio que cuando lo leí por primera vez me detuvo: “los colombianos deportados no serán reseñados cuando sea por razones de discrecionalidad migratoria, permanencia irregular, documentación incompleta o negación de asilo político en el país expulsor”. Es decir, la ley colombiana reconoce que ser deportado por intentar migrar no es un crimen. No genera antecedentes. No marca al ciudadano. En contraposición a esto, el trato que recibí de parte de las autoridades migratorias estadounidenses, esposada de manos, pies y cadera en un vuelo de deportación, refleja una apuesta diferente y alejada de la dignidad humana.

El año siguiente, a través de la Ley 1565 de 2012 (Congreso de la República de Colombia) se dictaron disposiciones y se fijaron incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero, estableciendo diferentes tipos de retorno: solidario, humanitario, laboral y productivo. Esta ley creó también los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE) y la Comisión Intersectorial para el Retorno, cuyo objeto es coordinar las acciones para brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno. Este es un mecanismo de protección. En la práctica, cuando yo aterricé en Colombia después de estar detenida en una “hielera” de Texas, no conocía ninguno de estos mecanismos.

El hito más reciente y ambicioso del marco normativo colombiano es la Ley 2136 de 2021 (Congreso de la República de Colombia), que establece la

Política Integral Migratoria del Estado colombiano (PIM), y que a través de sus 91 artículos aborda y centraliza lineamientos, definiciones y principios de la política migratoria: las autoridades en materia migratoria, el Sistema Nacional de Migraciones, y el acompañamiento a la población retornada, entre otros. Esta ley tiene como objetivo principal promover una migración segura y regular, así como mejorar la calidad de vida de la población migrante de conformidad con los compromisos internacionales del Estado colombiano y la Constitución Política. Es, sin duda, el instrumento más completo que Colombia ha producido en materia migratoria. Lo que significa que recientemente el Estado colombiano ha venido llenando vacíos legales e incorporando marcos de acción para mejorar la experiencia de quienes han retornado forzosamente después de mí. Sin embargo, la implementación de estas medidas aún no superaban el plano del papel cuando fui deportada en 2022.

Existe, no obstante, un reconocimiento institucional de la deuda con los deportados. El programa Colombia Nos Une, adscrito a la Cancillería, establece que cuando un nacional ha de ser deportado y se ha informado de tal situación al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las oficinas consulares, y se ha demostrado una situación de vulnerabilidad, se procede a realizar la recepción en el puesto de control migratorio y brindar el acompañamiento necesario. La clave está en esa condición: cuando se ha informado y cuando se ha demostrado vulnerabilidad.

Yo no sabía que podía pedir ese acompañamiento. Nadie en el centro de detención me explicó que tenía derecho a comunicarme con el consulado colombiano. Nadie al llegar me preguntó si lo necesitaba. El protocolo existe. Pero existe para quien sabe que existe. Y la persona que acaba de ser deportada, esposada, sin haber dormido bien, sin haberse alimentado bien, sin haber hablado con su familia, raramente tiene la información o la energía para navegar un sistema que debería ir a buscarla a ella, no al revés.

Esta es la brecha central que el marco normativo colombiano debe seguir reduciendo: la distancia entre el derecho consagrado y el derecho activado. Entre la ley que dice que el Estado acompañará al retornado, y la realidad de una mujer y de muchos que salen del aeropuerto sintiéndose solos, con un trauma que nadie sabe cómo nombrar. Así, el derecho que no se comunique, que no se active y que no llegue a la persona en el momento exacto en que lo necesita no podrá interpretarse como un derecho efectivo.

La experiencia en Migración Colombia: aprender a ver desde el otro lado

La transición de migrante deportada a oficial de migración, años después, me permitió observar el fenómeno desde una perspectiva institucional, complementaria a la experiencia que había vivido como migrante retornada. El cambio de posición no borró mi experiencia previa; por el contrario, la convirtió en un lente interpretativo desde el cual comprendí con mayor profundidad las dinámicas que atraviesan las personas en situación de movilidad humana.

Desde la práctica institucional entendí que los procedimientos migratorios suelen analizarse en términos de eficiencia administrativa, cumplimiento normativo y control documental. Sin embargo, para quienes los atraviesan, estos mismos procesos están cargados de significados emocionales, expectativas, temores e incertidumbres. La distancia entre ambas dimensiones, la administrativa y la humana, constituye uno de los principales desafíos de la gestión migratoria contemporánea.



La sociología ha señalado que las instituciones no operan únicamente a través de normas y procedimientos, sino también mediante interacciones cotidianas que producen reconocimiento o exclusión (Bauman, 2004/2005). En este sentido, la experiencia migratoria no se configura únicamente por las decisiones adoptadas por los Estados, sino también por la forma en que dichas decisiones son implementadas por quienes representan a las instituciones. La atención brindada en una ventanilla, la claridad de una explicación o la disposición para escuchar pueden influir significativamente en la percepción que las personas construyen sobre su relación con el Estado. Bauman (2004/2005) lo plantea así: la inclusión y la exclusión no dependen exclusivamente de disposiciones legales, sino también de las prácticas sociales e institucionales que determinan quiénes son reconocidos como parte de la comunidad y quiénes permanecen en los márgenes.

Mi trayectoria personal me permitió reconocer con mayor sensibilidad situaciones que, desde una perspectiva exclusivamente burocrática, podrían pasar desapercibidas. El temor reflejado en la entrega de un documento, la ansiedad frente a una respuesta institucional o la incertidumbre asociada a un trámite migratorio adquirieron para mí un significado distinto porque habían formado parte de mi propia experiencia.

Esta capacidad de reconocimiento no sustituye el conocimiento técnico ni jurídico, pero sí lo complementa al incorporar una comprensión situada de las realidades que enfrentan las personas migrantes. La experiencia de haber transitado entre ambos lugares puede interpretarse a la luz de los planteamientos de Pierre Bourdieu (1979/1984) sobre la reflexividad y la posición social. Haber experimentado el fenómeno migratorio desde posiciones diferentes permite desarrollar una comprensión más compleja de las relaciones entre individuos e instituciones, así como de las tensiones existentes entre el ejercicio del control migratorio y la garantía de derechos. Esta doble perspectiva evidencia que la gestión migratoria no puede reducirse únicamente a la aplicación de normas, sino que implica decisiones éticas sobre la manera en que los Estados se relacionan con las personas en situación de movilidad.

Asimismo, esta experiencia reafirmó la importancia de la esperanza como elemento constitutivo de los proyectos migratorios. Ernst Bloch (1959) plantea que la esperanza no es simplemente una expectativa individual, sino una fuerza social orientada hacia la transformación de las condiciones de existencia. Desde esta perspectiva, migrar puede entenderse como una expresión de

esa búsqueda de posibilidades futuras, incluso en contextos marcados por la incertidumbre y el riesgo.

Aunque mi proyecto migratorio no tuvo el desenlace esperado, la experiencia adquirió posteriormente un nuevo significado. La deportación dejó de ser únicamente un episodio de fracaso o frustración para convertirse en una fuente de comprensión sobre las complejidades de la movilidad humana contemporánea. Narrar esta experiencia y analizarla críticamente constituye, en ese sentido, una forma de transformar una vivencia individual en conocimiento socialmente situado, capaz de contribuir a debates más amplios sobre migración, derechos humanos y acción institucional.

Yo fui esa persona que salió con una maleta llena de sueños. Que fue detenida. Que fue esposada. Que fue devuelta. Que llegó a un país que era el suyo pero que ese día se sentía extraño. Que no tuvo psicólogo ni trabajador social ni nadie que le dijera que lo que había vivido merecía ser atendido.

Pero también soy la persona que aprendió. Que creció. Que encontró después la manera de usar esa experiencia para mirar diferente, para trabajar diferente, para entender que detrás de cada pasaporte hay una historia que merece respeto.

Y si mi historia tiene un mensaje —un solo mensaje que valga la pena llevarse de este capítulo—, es este: que la humanidad es anterior a cualquier frontera. Que los derechos humanos no tienen una excepción llamada “migrante irregular”. Y que mientras existan personas dispuestas a contar lo que vivieron, el silencio que los sistemas de control prefieren, no será nunca definitivo.

Conclusiones: lo que las fronteras no pueden cerrar

Hoy hablo desde la verdad que produce la experiencia propia. Desde la experiencia de quien entendió que la vida no siempre pasa como uno quiere, pero siempre —siempre—, deja algo que aprender.

Este capítulo ha intentado hacer algo que los informes de política migratoria raramente logran: procurar simultáneamente el rigor del análisis técnico y el impacto emocional de la experiencia vivida. Ha buscado demostrar que estas dos dimensiones no se excluyen, sino que se necesitan mutuamente. Que la teoría sin experiencia es abstracción vacía. Que la experiencia sin teoría corre el riesgo de quedarse encerrada en lo anecdótico. Y que cuando se articulan, pueden construir algo más poderoso que cualquiera de las dos por separado: comprensión situada. Comprensión que mueve. Comprensión que transforma.

Las conclusiones y recomendaciones de este análisis tienen implicaciones tanto teóricas como prácticas.

Primera: La migración latinoamericana en el contexto pospandémico es un fenómeno de una complejidad y una escala sin precedentes, impulsado por causas estructurales que ninguna política de control fronterizo puede resolver sin abordar la experiencia migrante como fue evidenciado en mi experiencia.

Segunda: El retorno de migrantes deportados a sus países de origen debe ir acompañado de protocolos de acogida que incluyan atención psicosocial, acceso a salud mental, orientación jurídica y garantías mínimas de reinserción social. El conocimiento de estos es de vital importancia para amortiguar los impactos de este proceso en los migrantes retornados en condiciones forzosas.

Tercera: El testimonio de las personas que han vivido la migración desde adentro es una fuente de conocimiento irremplazable que la academia debe integrar de manera más sistemática. La perspectiva cambia la naturaleza del

conocimiento que producimos cuando la incluimos.

Cuarta: Ampliar la difusión de los mecanismos de asistencia consular para nacionales en procesos de deportación; fortalecer los protocolos de recepción que incorporan atención psicosocial y orientación jurídica para personas retornadas en condiciones de vulnerabilidad; mejorar la articulación interinstitucional de los programas de retorno; articular de manera más sistemática las experiencias de las personas migrantes en el diseño y evaluación de las políticas públicas migratorias.

Referencias

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: el poder soberano y la vida desnuda* (A. Gimeno Cuspinera, Trad.). Pre-Textos. (Obra original publicada en 1995)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023). *Sobreviviendo al Darién: la travesía de refugiados y migrantes por la selva. Movimientos mixtos a través del Darién: Informe binacional Colombia - Panamá* (Julio 2022 - Enero 2023). <https://www.acnur.org/publicaciones/sobreviviendo-al-darién-la-travesía-de-refugiados-y-migrantes-por-la-selva>
- American Civil Liberties Union de Florida. (2023, 17 de noviembre). *Immigrants at Florida ICE detention center forced to hunger strike to protest insufficient food* [Inmigrantes en centro de detención de ICE de Florida forzados a huelga de hambre en protesta por comida insuficiente] [Comunicado de prensa]. <https://www.aclufl.org/press-releases/immigrants-florida-ice-detention-center-forced-hunger-strike-protest-insufficient/>
- American Civil Liberties Union, Physicians for Human Rights, & American Oversight. (2024, 25 de junio). *Deadly failures: Preventable deaths in U.S. immigration detention* [Fallas mortales: Muertes prevenibles en la detención de inmigrantes en EE. UU.] [Informe]. <https://phr.org/our-work/resources/deadly-failures-preventable-deaths-in-u-s-immigration-detention/>
- Amnistía Internacional. (2025). *Detención y encarcelamiento*. Recuperado el 28 de julio de 2026, de <https://www.amnesty.org/es/que-hacemos/detencion-y-encarcelamiento/>
- Banco Mundial. (2020). *Poverty and shared prosperity 2020: Reversals of fortune* [Pobreza y prosperidad compartida 2020: cambios de fortuna]. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1602-4>
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias* (L. Padilla Di Masso, Trad.). Paidós. (Obra original publicada en 2004)
- Bloch, E. (1959). *Das Prinzip Hoffnung* [El principio esperanza]. Suhrkamp.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A social critique of the judgement of taste* (R. Nice, Trad.). Harvard University Press. (Obra original publicada en 1979)

- Centers for Disease Control and Prevention. (2022, 1 de abril). *CDC public health determination and termination of Title 42 order* [Comunicado de prensa]. https://archive.cdc.gov/www_cdc_gov/media/releases/2022/so401-title-42.html
- Chaves-González, D., & Batalova, J. (2023, 11 de julio). *Inmigrantes colombianos en los Estados Unidos*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-colombianos-estados-unidos>
- Clandinin, D. J., & Connelly, F. M. (2000). *Narrative inquiry: experience and story in qualitative research* [Indagación narrativa: Experiencia y relato en la investigación cualitativa]. Jossey-Bass.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19* (LC/PUB.2021/5-P). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>
- Comité contra la Tortura. (2014, 19 de diciembre). *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de los Estados Unidos de América* (CAT/C/USA/CO/3-5). Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/CAT/C/USA/CO/3-5>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1465 de 2011. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. *Diario Oficial* 48.116 de 30 de junio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1565 de 2012. Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. *Diario Oficial* 48.508 de 31 de julio de 2012. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48662>
- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 51.756 de 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/>

gestornormativo/norma.php?i=168067

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre, 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Defensoría del Pueblo. (2024, 26 de enero). *Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023* [Comunicado de prensa]. <https://www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020, 30 de junio). *Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mayo 2020. Principales indicadores del mercado laboral*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_20.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2024, 15 de mayo). *Child migration through the Darien Gap up 40 per cent so far this year* [La migración infantil a través del Tapón del Darién aumentó un 40 por ciento en lo que va del año] [Comunicado de prensa]. <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/migracion-ninos-ninas-adolescentes-darien-panama-registra-aumento-cuarenta-por-ciento>

Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France, 1978-1979* (M. Senellart, Ed.) [Nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France, 1978-1979]. Éditions Gallimard; Seuil. (Obra original publicada en 1979)

Glick Schiller, N., Basch, L., & Blanc-Szanton, C. (1992). *Transnationalism: A new analytic framework for understanding migration* [Transnacionalismo: un nuevo marco analítico para comprender la migración]. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645(1), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33484.x>

Human Rights Watch. (2024, abril). *Neglected in the jungle: Inadequate protection and assistance for migrants and asylum seekers crossing the Darién Gap* [Desatendidos en la selva: protección y asistencia

inadecuadas para migrantes y solicitantes de asilo que cruzan el Tapón del Darién]. <https://www.hrw.org/report/2024/04/03/neglected-jungle/inadequate-protection-and-assistance-migrants-and-asylum-seekers>

Human Rights Watch. (2025, julio). *“You feel like your life is over”: Abusive practices at three Florida immigration detention centers since January 2025* [“Sientes que tu vida ha terminado”: Prácticas abusivas en tres centros de detención de inmigrantes de Florida desde enero de 2025]. <https://www.hrw.org/report/2025/07/21/you-feel-like-your-life-is-over/abusive-practices-at-three-florida-immigration>

Louidor, W. E. (2024, 10 de abril). *La actual complejidad migratoria colombiana en un doble contexto post-acuerdo y post-Covid: Retos y preguntas*. Pesquisa Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/analisis-migracion-post-acuerdo-y-post-covid/>

Madi, G. (2025, 4 de agosto). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes: Externalización de la gobernanza de la migración y su efecto en los derechos humanos de los migrantes* (A/80/302). Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/80/302>

Menjívar, C. (2014). Immigration law beyond borders: Externalizing and internalizing border controls in an era of securitization [Ley de inmigración más allá de las fronteras: externalización e internalización de los controles fronterizos en una era de securitización]. *Annual Review of Law and Social Science*, 10, 353–369. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030842>

Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana. (2026). *Tablero de flujos migratorios de colombianos y extranjeros* [Tablero estadístico]. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Recuperado el 29 de julio de 2026, de <https://portal.migracioncolombia.gov.co/planeacion-y-estadistica/observatorio-om3/datos-abiertos/tableros-de-visualizacion>

Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *Manual sobre reintegración: Guía práctica para el diseño, la implementación y la supervisión de la asistencia para la reintegración*. <https://publications.iom.int/books/manual-sobre-reintegracion-guia-practica-para-el-diseno-la-implementacion-y-la-supervision-de>

Organización Internacional para las Migraciones. (2025, octubre). *Tendencias*

recientes de la migración en América Latina y el Caribe [Portal de datos interactivo]. Recuperado el 29 de julio de 2026, de <https://lac.iom.int/es/datos-y-recursos>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 19 de diciembre de 2018. <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), 17 de diciembre de 2015. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

Riessman, C. K. (2008). *Narrative methods for the human sciences* [Métodos narrativos para las ciencias humanas]. SAGE. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/narrative-methods-for-the-human-sciences/book226139>

Sassen, S. (1988). *The mobility of labor and capital: A study in international investment and labor flow* [La movilidad del trabajo y del capital: un estudio sobre la inversión internacional y el flujo laboral]. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/mobility-of-labor-and-capital/4E64F179B308FB8EF8444417Fo22470C>

Wallerstein, I. (2011). *The modern world-system I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century* [El moderno sistema mundial I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI]. University of California Press. (Obra original publicada en 1974)

“

Ningún sueño intentado es un fracaso. Ningún camino recorrido en dignidad es en vano. Incluso cuando las fronteras se cierran, incluso cuando las esposas se aprietan, incluso cuando el trámite administrativo reemplaza al abrazo, hay algo en el ser humano que persiste. Que insiste. Que se niega a ser reducido a un número de expediente.

”

—Mónica Camacho

El Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), presenta en este libro diversas perspectivas y experiencias sobre la gestión migratoria en el país, en el contexto de la práctica institucional. A lo largo de los diez capítulos que integran la obra, confluyen el análisis de las dinámicas migratorias contemporáneas, la discusión sobre la construcción de las capacidades institucionales, los retos de la gobernanza multinivel y el ejercicio de la soberanía, los avances en los procesos de integración de la población migrante, las potencialidades de la participación ciudadana en los territorios de frontera, la importancia de la solidaridad y la transversalización del enfoque de derechos humanos en los protocolos de atención misionales, y el reconocimiento de las voces de quienes viven directamente los procesos de movilidad. De esta manera, se busca fortalecer una cultura de gestión del conocimiento y de innovación pública para diseñar e implementar estrategias de acción adaptables y efectivas que contribuyan a una gestión migratoria más humana.