



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

Máster Universitario en Cooperación Internacional al
Desarrollo: Gestión y Dirección de Proyectos

**Análisis comparativo de las Políticas
migratorias de Colombia y Panamá en el
contexto del Tapón del Darién**

| | |
|--|-----------------------------------|
| Trabajo fin de estudio presentado por: | Gioconda Benítez y Mariana Melara |
| Tipo de trabajo: | Investigación |
| Director/a: | Fernando de la Cruz Prego |
| Fecha: | 5 de marzo de 2025 |

Resumen

Esta investigación ofrece un análisis comparativo de las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el contexto del Tapón del Darién, utilizando un enfoque neoinstitucionalista. El estudio evalúa la efectividad de las políticas actuales, identifica vacíos y propone recomendaciones para mejorar la protección de los migrantes en tránsito. Se empleó una metodología cualitativa, que incluyó una revisión de legislación, informes de organizaciones internacionales y literatura académica seleccionada, con un enfoque en los aspectos más relevantes para el análisis. El enfoque principal fue entender cómo las instituciones formales e informales influyen en la gestión migratoria en la región del Darién.

Los hallazgos indican que, aunque ambos países han ratificado acuerdos internacionales clave, existen disparidades en sus políticas y en su implementación. Colombia pone énfasis en la integración de los migrantes, pero enfrenta dificultades para implementar sus políticas. Panamá prioriza el control fronterizo, generando preocupaciones sobre los derechos humanos. Ambos países presentan deficiencias en la recopilación de datos y la coordinación institucional. La investigación concluye que es urgente establecer un marco de políticas binacionales que aborde las causas de la migración en tránsito y respete los derechos de los migrantes, destacando la necesidad de mejorar la cooperación regional y la recolección de datos.

Palabras clave: Políticas Migratorias, Tapón del Darién, Neoinstitucionalismo, Derechos Humanos, Migrantes en Tránsito.

Abstract

This research offers a comparative analysis of Colombia and Panama's migration policies in the context of the Darién Gap, using a neo-institutionalist approach. The study assesses the effectiveness of current policies, identifies gaps, and proposes recommendations to improve the protection of migrants in transit. A qualitative methodology was employed, including a review of legislation, reports from international organizations, and selected academic literature, focusing on the most relevant aspects for the analysis. The focus was to understand how formal and informal institutions influence migration governance in the Darién region.

The findings indicate that, although both countries have ratified key international agreements, there are disparities in their policies and implementation. Colombia emphasizes the integration of migrants but faces difficulties in implementing its policies. Panama prioritizes border control, raising concerns about human rights. Both countries show deficiencies in data collection and institutional coordination. The study concludes that there is an urgent need to establish a binational policy framework that addresses the causes of transit migration and respects migrants rights and highlights the need to improve regional cooperation and data collection.

Keywords: Migration Policies, Darién Gap, Neo-Institutionalism, Human Rights, Migrants in Transit.

Índice de contenidos

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Introducción | 9 |
| 1.1. | JUSTIFICACIÓN | 9 |
| 1.2. | Objetivo del TFM | 12 |
| 1.2.1. | Objetivo General..... | 12 |
| 1.2.2. | Objetivos específicos | 12 |
| 1.3. | Pregunta de investigación | 12 |
| 1.4. | Hipótesis | 12 |
| 1.5. | Metodología | 13 |
| 1.5.1. | Enfoque, Alcance y Diseño | 13 |
| 1.5.2. | Técnica de Recogida de Datos | 13 |
| 1.5.3. | Técnica de Análisis de Datos..... | 14 |
| 2. | Análisis de estudios previos sobre el fenómeno migratorio en el Tapón del Darién | 14 |
| 2.1. | Violaciones de Derechos Humanos y condiciones de los migrantes | 15 |
| 2.2. | Impacto social y económico en las comunidades locales | 16 |
| 2.3. | El marco legal e institucional en Panamá | 16 |
| 2.4. | Efectos del COVID-19 en la migración | 17 |
| 2.5. | Diferenciación de la investigación | 18 |
| 2.6. | Identificación de brechas en la literatura existente..... | 18 |
| 3. | Marco teórico | 19 |
| 3.1. | Enfoque neoinstitucionalista en Políticas migratorias | 19 |
| 3.2. | Gobernanza migratoria..... | 20 |
| 3.3. | Instituciones formales e informales en la gobernanza migratoria | 22 |
| 4. | Marco conceptual | 24 |
| 4.1. | Migración en tránsito | 24 |

| | | |
|--------|--|----|
| 4.1.1. | Definiciones | 24 |
| 4.1.2. | Características | 25 |
| 4.1.3. | Factores que influyen en la migración en tránsito | 26 |
| 4.1.4. | Consecuencias de la migración en tránsito | 26 |
| 4.1.5. | Impacto en la gobernanza migratoria | 27 |
| 5. | Contexto migratorio del Tapón del Darién | 28 |
| 5.1. | Factores geográficos y sociales | 28 |
| 5.2. | Riesgos críticos en la migración en tránsito por el Tapón del Darién | 29 |
| 5.3. | Tendencias actuales en el Tapón del Darién | 30 |
| 5.4. | Avances y progresos en la atención a los migrantes | 31 |
| 6. | Análisis comparativo de las políticas migratorias de Colombia y Panamá | 32 |
| 6.1. | Instituciones Formales | 32 |
| 6.1.1. | Instrumentos Internacionales sobre Migración en Colombia y Panamá | 32 |
| 6.1.2. | Marco normativo nacional | 35 |
| 6.1.3. | Entidades e instituciones encargadas de la gestión migratoria | 45 |
| 6.2. | Instituciones informales | 57 |
| 6.3. | Relación entre instituciones formales e informales y su influencia en las políticas públicas. | 59 |
| 7. | Deficiencias en el diseño e implementación de las políticas migratorias | 64 |
| 7.1. | Vacíos en los marcos legales y políticos | 64 |
| 7.2. | Vacíos institucionales y operativos | 67 |
| 7.3. | Vacíos en gobernanza y coordinación migratoria | 69 |
| 7.4. | Vacíos en derechos humanos y protección | 70 |
| 8. | CONCLUSIONES | 74 |
| 9. | Recomendaciones | 76 |

| | |
|---|----|
| 10. Limitaciones y prospectiva | 76 |
| Referencias bibliográficas..... | 79 |
| Anexo A. Propuesta de Lineamientos para una Política Binacional de Atención Integral a Migrantes en Tránsito entre Colombia y Panamá..... | 92 |

Índice de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. <i>Datos estadísticos 2023 sobre los migrantes cruzando el Tapón del Darién, destacando la mayoría de los migrantes provenientes de Venezuela, Haití y Honduras.</i> | 10 |
| Figura 2. <i>Órganos o Instancias de coordinación interinstitucional para la gobernanza migratoria de Colombia.</i> | 47 |
| Figura 3. <i>Subcomisiones de la Comisión Intersectorial de Migraciones para la gobernanza migratoria de Colombia e instancias de articulación.</i> | 48 |

Índice de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. <i>Estado de ratificación de Instrumentos Internacionales sobre migración en Colombia y Panamá.</i> | 32 |
| Tabla 2. <i>Resumen de los enfoques de las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el contexto del Tapón del Darién.</i> | 38 |
| Tabla 3. <i>Instrumentos de política pública migratoria de Colombia y Panamá en el Tapón del Darién</i> | 43 |
| Tabla 4. <i>Entes encargados de la gestión migratoria y formas de coordinación interinstitucional.</i> | 51 |
| Tabla 5. <i>Vacíos en las Políticas Migratorias en el Tránsito por el Darién</i> | 73 |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. JUSTIFICACIÓN

La migración a través del Tapón del Darién¹ ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas, consolidándose como un fenómeno complejo y multifacético. Tradicionalmente percibido como una barrera infranqueable, este corredor selvático se ha convertido en una ruta migratoria clave debido al endurecimiento de las políticas migratorias en América del Norte y al aumento de la migración forzada provocada por crisis políticas y económicas en varios países latinoamericanos (Human Rights Watch [HRW], 2023; Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017).

El Darién ha pasado de ser un obstáculo geográfico a un punto de tránsito² fundamental para miles de migrantes que, enfrentando condiciones extremas, buscan llegar a los Estados Unidos. Este fenómeno ha sido exacerbado por la creciente presencia de redes de tráfico de personas y organizaciones criminales que se lucran a expensas de los migrantes, imponiendo tarifas exorbitantes y exponiéndolos a múltiples formas de violencia (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017; Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023; HRW, 2024).

Panamá ha experimentado un notable aumento en los flujos migratorios irregulares que cruzan desde Colombia hacia Norteamérica a través del Tapón del Darién. Estos movimientos incluyen personas provenientes de Venezuela, Haití, Ecuador, Colombia, entre otras (Yates & Pappier, 2023), así como un número significativo de migrantes extrarregionales. Este aumento

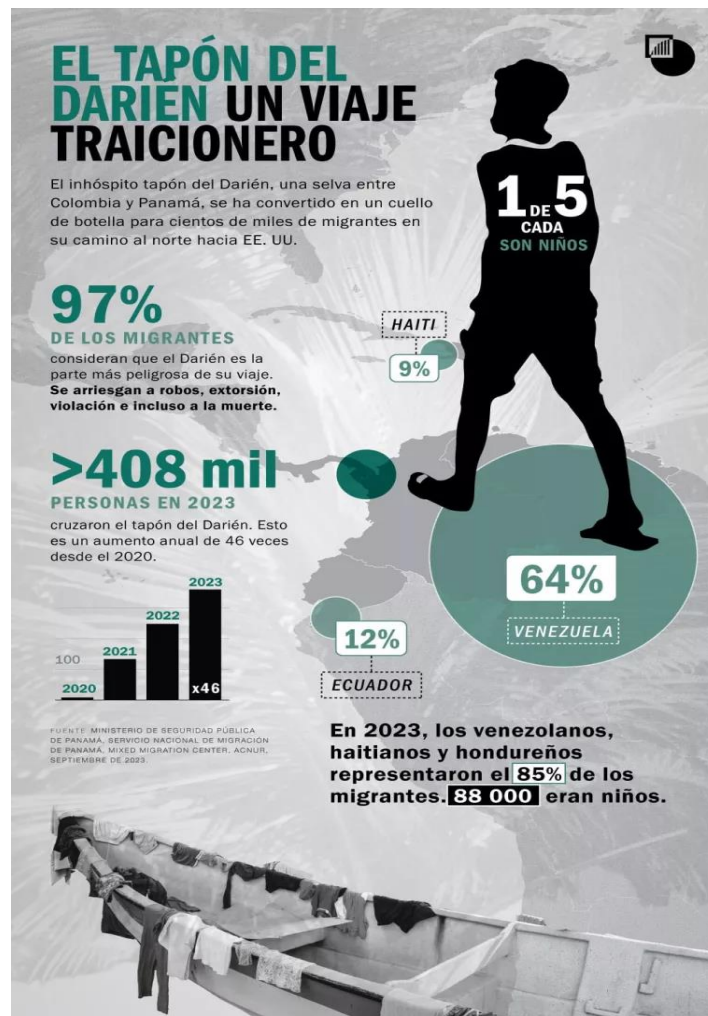
¹ “La carretera Panamericana, que se extiende desde Prudhoe Bay en Alaska hasta Tierra de Fuego en el extremo sur de Sudamérica, solo se interrumpe en un intervalo de 100 kilómetros conocido como el Tapón del Darién. Este tramo de asfalto nunca fue completado para atravesar la selva tropical, que abarca aproximadamente 26,000 kilómetros cuadrados y cubre la zona más septentrional de Colombia y una parte significativa de la provincia más meridional de Panamá” (Yates & Pappier, 2023).

² Para entender esta situación, es necesario conocer el término "país de tránsito" pues se ha convertido en el punto de inflexión, es decir, en un nuevo paradigma tanto para los sistemas migratorios como para las mismas inmigraciones indocumentadas. Además, es lógico que el léxico refiera a un punto intermedio que se encuentra entre un país de origen y un país de destino. El término "país de tránsito" es más bien político que económico o cultural, ya que no existe una categoría en el derecho internacional que lo reconozca. De ahí que el célebre Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos peca de ser ambiguo al consagrar únicamente el derecho a salir y regresar al propio país, y de ser bastante tenue en el derecho universal de asentarse en un Estado que se elija libremente. (Morales-Cardiel, 2016).

ha generado una fuerte presión sobre las comunidades fronterizas, resaltando la necesidad urgente de respuestas institucionales para enfrentar la crisis humanitaria.

Entre 2021 y 2024, más de 1,140,000 personas cruzaron el Tapón del Darién, duplicándose el flujo migratorio entre 2022 y 2023 (Universidad del Rosario, 2024). Entre 2021 y 2023, el número de migrantes en tránsito aumentó de aproximadamente 130,000 a más de 520,000, con un 23,07 % de menores de edad entre ellos (Deutsche Welle, 2024). En 2023, los niños y adolescentes representaron entre el 20 % y el 22 % de los migrantes (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2024), evidenciando la presencia significativa de grupos vulnerables.

Figura 1. *Datos estadísticos 2023 sobre los migrantes cruzando el Tapón del Darién, destacando la mayoría de los migrantes provenientes de Venezuela, Haití y Honduras.*



Fuente: International Crisis Group (2023).

La precariedad de la infraestructura y la limitada presencia estatal agravan la vulnerabilidad de los migrantes ante abusos y agresiones, lo que exige una respuesta urgente tanto desde una perspectiva humanitaria como en términos de gobernanza y capacidad institucional. El Darién se ha consolidado como uno de los corredores migratorios más peligrosos del mundo, reflejando deficiencias estructurales en las políticas migratorias de Colombia y Panamá. Las condiciones extremas de la ruta, marcadas por la violencia, la explotación y la falta de servicios esenciales, evidencian no solo la magnitud del fenómeno migratorio, sino también la insuficiencia de las respuestas institucionales para garantizar una migración segura y ordenada (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023; HRW, 2023, HRW 2024).

Los riesgos de la ruta son evidentes en las altas tasas de mortalidad y desapariciones. Entre 2014 y 2021, al menos 253 personas fallecieron o desaparecieron en esta región, y entre enero de 2021 y abril de 2023 se recuperaron 124 cuerpos, lo que subraya los peligros extremos que enfrentan los migrantes (Yates & Pappier, 2023). La insuficiencia de infraestructura sanitaria y la proliferación de enfermedades como la malaria y el dengue reflejan la escasa respuesta institucional en términos de atención médica y apoyo psicosocial (OPS, 2024).

Las respuestas gubernamentales han sido limitadas y desarticuladas. En Panamá, los centros de acogida para migrantes han intentado mitigar la crisis, pero su capacidad sigue siendo insuficiente para atender la creciente demanda, afectando la provisión de servicios esenciales como alimentación, atención médica y protección (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2023). En Colombia, la atención a cerca de 459,000 migrantes en situación irregular se ha visto obstaculizada por restricciones normativas y limitaciones en la planificación y coordinación interinstitucional (Universidad del Rosario, 2024).

Esta investigación compara las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el contexto del Tapón del Darién, identificando sus deficiencias desde un enfoque neoinstitucionalista. Se examina el papel de las instituciones formales e informales en la gestión migratoria, con especial atención a la capacidad de respuesta estatal y las dinámicas de coordinación. El estudio proporciona un análisis que evidencia los vacíos en la gobernanza migratoria, ofreciendo elementos para reflexionar sobre la efectividad de las políticas migratorias en la región.

1.2. Objetivo del TFM

1.2.1. Objetivo General

Analizar las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el Tapón del Darién, identificando sus limitaciones normativas e institucionales, así como los vacíos en su implementación y coordinación, con el fin de evidenciar sus impactos en la gestión migratoria y la protección de los migrantes en tránsito.

1.2.2. Objetivos específicos

- a) Examinar los marcos normativos y las políticas migratorias vigentes en Colombia y Panamá, señalando sus alcances y limitaciones en la regulación de la migración en tránsito.
- b) Identificar las deficiencias institucionales que afectan la implementación de las políticas migratorias en ambos países, con énfasis en los vacíos en la respuesta estatal y la falta de coordinación interinstitucional.
- c) Analizar cómo las limitaciones en la capacidad institucional y la falta de mecanismos efectivos de gestión afectan la protección de los migrantes en tránsito a través del Tapón del Darién.
- d) Evidenciar los principales desafíos en la gestión migratoria de Colombia y Panamá, considerando los factores que limitan la implementación de medidas para garantizar la seguridad y derechos de los migrantes en tránsito.

1.3. Pregunta de investigación

¿Cuáles son las deficiencias en la gestión de las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el Tapón del Darién y cómo impactan en la protección de los migrantes en tránsito?

1.4. Hipótesis

Las políticas migratorias de Colombia y Panamá presentan deficiencias normativas e institucionales que generan vacíos en su implementación y coordinación, afectando la gestión de la migración en tránsito y la protección de los migrantes en el Tapón del Darién. La ausencia de estrategias integradas y la limitada capacidad institucional han dificultado la respuesta estatal, evidenciando la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión migratoria en la región.

1.5. Metodología

1.5.1. Enfoque, Alcance y Diseño

Enfoque: La investigación adoptará un enfoque cualitativo, centrado en el análisis documental y normativo de las políticas migratorias de Colombia y Panamá, con especial atención al contexto del Tapón del Darién. Se busca comprender las deficiencias normativas e institucionales desde una perspectiva neoinstitucionalista.

Alcance: Este estudio se enfocará en evaluar la legislación migratoria vigente en Colombia y Panamá, analizando su aplicación práctica y la efectividad de las políticas migratorias implementadas en el contexto del Tapón del Darién.

Diseño: La investigación será no experimental y descriptiva-comparativa, utilizando una revisión documental exhaustiva para comprender cómo se implementan las políticas migratorias en ambos países y cuáles son las deficiencias existentes desde una perspectiva neoinstitucionalista.

1.5.2. Técnica de Recogida de Datos

La selección de documentos para el análisis documental se realizó con base en criterios predefinidos que garantizaron la relevancia y actualidad de la información. Se incluyeron documentos oficiales emitidos por los gobiernos de Colombia y Panamá, informes de organismos y organizaciones internacionales (Organización Internacional para las Migraciones, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Human Rights Watch, entre otros), artículos académicos indexados y estudios de centros de investigación reconocidos.

Se establecieron los siguientes criterios de inclusión:

- Documentos publicados entre 2017 y 2025 para asegurar vigencia.
- Informes con enfoque en migración en tránsito y políticas migratorias en el Tapón del Darién.
- Estudios que aborden la interacción entre instituciones formales e informales en la gobernanza migratoria.

Dado que esta investigación no incluye trabajo de campo, la selección de fuentes secundarias se justifica por la necesidad de analizar la normativa existente y su implementación a partir de

documentos oficiales y literatura especializada. La ausencia de entrevistas o encuestas no afecta la validez del estudio, ya que el enfoque se centra en el análisis estructural de políticas públicas desde la perspectiva neoinstitucionalista.

1.5.3. Técnica de Análisis de Datos

El análisis de datos se realizó mediante un enfoque cualitativo basado en técnicas de análisis de contenido y codificación temática. Se identificaron patrones recurrentes en el diseño e implementación de políticas migratorias y se categorizó la información en tres dimensiones clave:

1. Estructura y normatividad de las instituciones formales.
2. Influencia de instituciones informales en la aplicación de políticas.
3. Relación entre ambos tipos de instituciones y su impacto en la gobernanza migratoria.

Se utilizó triangulación de fuentes para contrastar hallazgos y reforzar la validez de la investigación. La combinación de fuentes normativas, informes de organismos internacionales y estudios académicos permitió una evaluación integral de la efectividad de las políticas migratorias en el Tapón del Darién.

La elección del enfoque cualitativo responde a la necesidad de interpretar la interacción entre actores institucionales y no estatales dentro del marco normativo vigente. Un enfoque cuantitativo no sería adecuado en este caso, dado que los datos estadísticos disponibles no reflejan con precisión la dinámica institucional que influye en la implementación de políticas migratorias en la región.

2. Análisis de estudios previos sobre el fenómeno migratorio en el tapón del Darién

Este apartado examina estudios clave sobre las respuestas de Colombia y Panamá ante la crisis migratoria en el Tapón del Darién, con el objetivo de analizar sus alcances y limitaciones. A partir de estos estudios, se identifican elementos que permiten comprender las deficiencias en la atención y protección de los migrantes en tránsito, considerando factores institucionales y operativos que influyen en la gestión migratoria en la región.

2.1. Violaciones de Derechos Humanos y condiciones de los migrantes

El informe "Este infierno era mi única opción" de HRW (2023) ofrece un análisis detallado de las violaciones de derechos humanos sufridas por migrantes y refugiados, resaltando las deficiencias en la capacidad estatal para gestionar los flujos migratorios y garantizar condiciones de tránsito seguras. En particular, el informe documenta abusos sistemáticos a lo largo de la peligrosa ruta del Darién, destacando la falta de protección efectiva por parte de las autoridades competentes y la escasez de alternativas legales viables en la región.

El aumento en los flujos migratorios hacia el Darién ha sido en gran medida impulsado por crisis humanitarias en países de origen como Venezuela, Haití y Ecuador. La ausencia de vías legales de migración ha obligado a muchas personas a recurrir a rutas irregulares, exponiéndolas no solo a riesgos naturales, sino también a la violencia y explotación de actores criminales, como el Clan del Golfo, quienes ejercen un control sobre las rutas migratorias, cometiendo actos de extorsión, robo y violencia física y sexual, particularmente contra mujeres y niñas.

Este cruce del Darién coloca a los migrantes en condiciones extremas, con una grave falta de acceso a atención médica y una alta vulnerabilidad a enfermedades. En cuanto a la respuesta institucional, el informe critica la escasa presencia de las autoridades colombianas en la región, lo que ha permitido la impunidad de los grupos armados. En Panamá, si bien existen centros de recepción como Lajas Blancas y San Vicente, estos sufren de una falta crítica de recursos, lo que compromete gravemente la calidad de la atención a los migrantes.

El informe también destaca que las políticas migratorias restrictivas de países como Estados Unidos, particularmente en cuanto a la emisión de visas, han desviado a los migrantes hacia rutas más peligrosas, lo que contradice el principio de no devolución en el caso de los refugiados, cuyo derecho a no ser expulsados a un país donde su vida o libertad estaría en peligro debe ser respetado. Este principio, sin embargo, no se aplica universalmente a todos los migrantes, ya que el grupo que transita por el Darién incluye tanto migrantes como refugiados, lo que genera flujos migratorios mixtos. Human Rights Watch insta a una revisión de las políticas migratorias a fin de adoptar un enfoque integral y basado en derechos humanos, promoviendo vías legales y seguras para la migración, así como fortaleciendo los mecanismos de protección para todos los migrantes y refugiados (HRW, 2023).

Desde una perspectiva académica, aunque el informe no ofrece un análisis exhaustivo de las políticas públicas en Colombia y Panamá, sí documenta de manera detallada las violaciones de derechos humanos y las deficiencias en la protección brindada a los migrantes. El informe señala la existencia de fallos en las políticas públicas, pero no aborda en profundidad los marcos normativos ni las capacidades institucionales para gestionar los flujos migratorios.

2.2. Impacto social y económico en las comunidades locales

El estudio de Angulo Severiche et al. (2019), titulado "La cara de la migración de la que nadie está hablando", aborda cómo la migración de tránsito afecta a las regiones "desgobernadas" de Urabá (Colombia) y el Darién (Panamá), donde las comunidades locales enfrentan una creciente presión sobre recursos ya limitados. Este aumento repentino de migrantes ha intensificado tensiones sociales y exacerbados problemas preexistentes, como la pobreza, la explotación laboral y la inseguridad. Los autores señalan un aumento del 30% en los casos de mendicidad infantil en localidades como Apartadó y critican las respuestas gubernamentales colombianas, consideradas insuficientes y reactivas. Las políticas migratorias históricas de Colombia, centradas en los connacionales en el exterior, han dejado desatendida a la población migrante en tránsito, favoreciendo el auge de economías ilegales y actividades delictivas relacionadas con el tráfico de personas (Severiche et al, 2019).

En este contexto, se observa cómo las dinámicas institucionales locales, desbordadas por la magnitud del fenómeno migratorio, contribuyen a la explotación de los migrantes. Las instituciones encargadas de la seguridad y el bienestar social en estas zonas no están preparadas para enfrentar las crecientes necesidades tanto de los migrantes como de las comunidades receptoras, lo que perpetúa y agrava la situación.

2.3. El marco legal e institucional en Panamá

El trabajo de Pikielny (2021) ofrece un análisis de la legislación panameña y una descripción de las instituciones responsables de la gestión migratoria, así como de algunas limitaciones en la gestión de la migración transitoria. El documento resalta leyes clave, como el Decreto Ley 3 de 2008, que regula la entrada, salida, tránsito y permanencia de migrantes, y el principio de no devolución, que protege a los solicitantes de asilo, así como normativa que regula las diferentes categorías migratorias y sus procedimientos.

Este texto se presenta como una referencia clave para comprender la complejidad del sistema migratorio del país al detallar las leyes, decretos y estructuras institucionales que regulan el ingreso, salida, tránsito, estancia y permanencia tanto para nacionales como para extranjeros. Lo anterior ofrece un panorama amplio sobre las posibilidades y limitaciones para los migrantes.

A pesar de las políticas de apertura migratoria, la autora destaca que las fallas estructurales en la implementación de estas políticas han generado barreras para el acceso de los migrantes a derechos básicos, como la salud y la seguridad. El informe señala que, en 2021, solo el 40 % de los migrantes que ingresaron a los centros de recepción en Lajas Blancas y San Vicente recibieron atención médica adecuada (Pikielny, 2021).

Aunque el estudio de Pikielny presenta información muy relevante, el análisis carece de una evaluación crítica sobre la implementación y efectividad de la normativa y políticas migratorias actuales para dar respuesta a la crisis migratoria en el Tapón del Darién.

2.4. Efectos del COVID-19 en la migración

La pandemia de COVID-19 ha intensificado los desafíos migratorios en el Tapón del Darién. Según Solano Real (2022), en su tesis "Migración transitoria en el Tapón del Darién en el marco del COVID-19", la crisis sanitaria agravó las condiciones de salud de los migrantes y complicó aún más las políticas migratorias de Panamá y Colombia. El cierre de fronteras y las medidas restrictivas impuestas dejaron a miles de migrantes sin opciones legales para continuar su tránsito.

Las políticas públicas frente a la migración transitoria durante la pandemia estuvieron marcadas por contradicciones y falta de coordinación entre los países involucrados. Esta incoherencia entre políticas migratorias nacionales y medidas de salud pública dificultó la eficacia de las respuestas a la crisis migratoria.

Solano Real (2022) también subraya que las políticas existentes no han diferenciado adecuadamente entre los diversos tipos de migrantes, lo que ha generado vacíos en la protección de los migrantes en tránsito. Las regulaciones, formuladas de manera reactiva, no han abordado las necesidades específicas de esta población. La autora destaca, además, la falta de un enfoque transnacional y la limitada coordinación interinstitucional, lo que ha impedido una respuesta efectiva durante la pandemia, exacerbando la vulnerabilidad de los

migrantes. Estos hallazgos son relevantes para los objetivos de este trabajo, al evidenciar la necesidad de un marco normativo e institucional más robusto y coordinado para enfrentar los desafíos de la migración transitoria.

2.5. Diferenciación de la investigación

A diferencia de estudios previos que han abordado la migración en el Tapón del Darién desde una perspectiva humanitaria y de derechos humanos, esta investigación se centra en el análisis normativo e institucional de las políticas migratorias de Colombia y Panamá, utilizando un enfoque neoinstitucionalista. Mientras que trabajos como el de HRW (2023) documentan violaciones de derechos humanos y la falta de protección efectiva para los migrantes, estos no profundizan en los marcos normativos ni en la capacidad institucional para gestionar los flujos migratorios en la región.

Asimismo, investigaciones como las de Pikielny (2021) y Angulo Severiche et al. (2019) han abordado la gobernanza migratoria en Panamá y los impactos sociales y económicos en las comunidades receptoras, respectivamente. Sin embargo, estos estudios no han analizado de manera integral cómo interactúan las instituciones formales e informales en la implementación de las políticas migratorias ni cómo los vacíos institucionales afectan su efectividad.

A diferencia de estudios previos, este trabajo contribuye al análisis de las políticas migratorias en el Tapón del Darién al examinar los marcos normativos y la interacción entre las instituciones formales e informales en la gestión migratoria de Colombia y Panamá. Si bien no se profundiza en la evaluación de la implementación práctica de estas políticas, el estudio identifica las limitaciones normativas e institucionales que afectan la respuesta estatal ante la migración en tránsito. Además, se ofrece un análisis comparativo que resalta las diferencias en los enfoques migratorios de ambos países, permitiendo visibilizar vacíos en la coordinación y gobernanza de la migración en la región.

2.6. Identificación de brechas en la literatura existente

A través del análisis crítico de los estudios relevantes, se evidencia una tendencia común: las políticas públicas en Colombia y Panamá son insuficientes para abordar las necesidades específicas de los migrantes en tránsito. Existen brechas significativas en la literatura, tales como:

1. La falta de estudios centrados en las experiencias de grupos vulnerables.
2. La necesidad urgente de investigaciones que evalúen el impacto social y económico en las comunidades receptoras.
3. La carencia de enfoques integrales que consideren perspectivas transnacionales.
4. Estudios comparativos de las respuestas de ambos países.
5. Influencia de otros actores y factores en la implementación de las políticas públicas.

Estos vacíos en la literatura abren un espacio significativo para este trabajo final. El análisis de la literatura revisada confirma que las políticas migratorias en el Tapón del Darién no han sido efectivas para gestionar los flujos migratorios ni para proteger los derechos de los migrantes. Aunque existen estudios con un enfoque humanitario, persisten vacíos en el análisis de la capacidad institucional y la implementación de políticas migratorias en la región. Esta investigación contribuye al debate, centrando su análisis en las políticas migratorias de Colombia y Panamá, desde una perspectiva neoinstitucionalista, para entender las limitaciones en la aplicación de la normativa y los desafíos institucionales en la gestión migratoria.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Enfoque neoinstitucionalista en Políticas migratorias

El neoinstitucionalismo proporciona un marco analítico para comprender la interacción entre normas, actores e incentivos³ en la formulación y aplicación de políticas migratorias. A diferencia de enfoques normativos tradicionales, esta perspectiva enfatiza el papel de las instituciones como sistemas dinámicos que condicionan la acción estatal y la interacción con otros actores – reglas de juego en una sociedad- (North, 1990, citado en Faundez, 2016). En este contexto, se diferencian dos tipos de instituciones: formales e informales.

Las instituciones formales comprenden los marcos normativos, regulaciones y estructuras burocráticas que establecen límites precisos a la intervención estatal en materia migratoria.

³ Los incentivos migratorios son factores que motivan o desincentivan la migración, y pueden ser de naturaleza económica (empleo y salarios), social (apoyo comunitario o discriminación), política (estabilidad o persecución) e institucional (acceso a vías legales o políticas restrictivas). Estos influyen en las decisiones de los actores involucrados, y el enfoque neoinstitucionalista ayuda a entender cómo las instituciones estructuran dichos incentivos.

Estas estructuras buscan coordinar acciones, garantizar la seguridad fronteriza y proveer derechos a los migrantes. Sin embargo, su eficacia depende de la coherencia entre el diseño normativo y su implementación operativa, lo que puede verse afectado por la fragmentación de competencias y la limitada capacidad estatal en escenarios de alta movilidad.

Por otro lado, las instituciones informales, conformadas por normas no escritas, prácticas culturales y redes de apoyo comunitario, juegan un papel crucial en la respuesta migratoria. Estas prácticas pueden complementar los marcos formales al facilitar la aplicación de normativas en el terreno y proporcionar respuestas rápidas ante contingencias locales. Sin embargo, la coexistencia de ambos tipos de instituciones puede generar tensiones cuando las prácticas informales contradicen o sustituyen las directrices estatales, afectando la coherencia de la acción pública (Fernández Blanco, 2021).

En contextos de alta vulnerabilidad, como el Tapón del Darién, las instituciones informales han ocupado espacios que el Estado no ha logrado consolidar, generando dinámicas mixtas de gobernanza. Autores como March y Olsen (citado por Brismat, 2023) han señalado que las instituciones no solo establecen reglas, sino que también generan incentivos que moldean el comportamiento de los actores. La rigidez de los marcos normativos puede derivar en la proliferación de mecanismos informales de movilidad que desafían la regulación estatal.

Este enfoque permite analizar la brecha entre diseño normativo e implementación efectiva, identificando los factores institucionales que limitan la capacidad del Estado para gestionar la migración en tránsito. Mientras las entidades gubernamentales establecen mecanismos de control migratorio, las redes informales de transporte y acogida de migrantes pueden facilitar la movilidad al margen de la regulación estatal. Esta interacción genera desafíos para la protección de los migrantes y la efectividad de la política pública.

3.2. Gobernanza migratoria

La gobernanza migratoria ha sido analizada dentro del neoinstitucionalismo por su capacidad para explicar la interacción entre los marcos regulatorios y la capacidad operativa del Estado en la formulación e implementación de políticas en contextos de movilidad transnacional. La literatura especializada resalta que la efectividad de las políticas migratorias no depende únicamente de la existencia de normativas, sino de la capacidad institucional para establecer

mecanismos de coordinación intergubernamental y cooperación transnacional, lo que incide en su coherencia y sostenibilidad (Geddes, 2021).

Desde esta perspectiva, la gobernanza migratoria se configura como un proceso multidimensional que trasciende la regulación estatal, involucrando la interacción de múltiples actores y niveles de intervención. Los enfoques institucionales permiten analizar la articulación de las políticas migratorias mediante la cooperación entre organismos internacionales, Estados y comunidades locales, así como la convergencia entre estructuras normativas formales y prácticas informales que emergen en el terreno. Un análisis metodológico riguroso debe considerar esta complejidad para identificar los factores que condicionan la implementación de las políticas migratorias (OIM, 2024a; OIM 2024b).

En el ámbito internacional, organizaciones como la OIM y el ACNUR juegan roles fundamentales en la promoción de estándares de protección internacional y facilitar la asistencia técnica. Estas entidades no solo refuerzan la implementación de normativas, sino que también promueven la cooperación y el intercambio de información, aspectos esenciales para una gobernanza migratoria eficaz. A nivel nacional, los Estados definen políticas mediante marcos jurídicos específicos que, si bien ofrecen un marco de referencia, requieren de datos empíricos y mecanismos de coordinación para su efectiva implementación (Castillo Jaimes, 2020; Alonso Sandoval, 2024; Gissi Barbieri et al., 2020).

A nivel local, las autoridades subnacionales y las comunidades juegan un papel decisivo en la recepción e integración de los migrantes, implementando medidas que responden a las particularidades de cada contexto (Pardo Villamil, 2015).

La interacción entre estos distintos niveles de gobernanza pone de manifiesto la necesidad de un enfoque coordinado que garantice la coherencia de las políticas migratorias y su alineación con los estándares internacionales (Alonso Sandoval, 2024).

Comprender los enfoques y elementos clave en la gobernanza migratoria requiere un abordaje integral que considere la interdependencia entre actores, niveles de gobernanza y evidencia empírica. La interacción entre instituciones formales e informales, la incidencia de organismos internacionales y el uso de datos empíricos constituyen factores determinantes en la eficacia y legitimidad de estos sistemas. Un análisis de estos elementos no solo permite identificar los desafíos inherentes a la gestión migratoria, sino también proponer estrategias

que optimicen la capacidad de respuesta institucional y fortalezcan la gobernanza en diversos contextos (OIM, 2024a; OIM 2024b; Brismat, 2023).

Para profundizar en la comprensión de la gobernanza migratoria, es esencial examinar cómo las dinámicas institucionales influyen en su funcionamiento. En escenarios complejos, como el Tapón del Darién, la interacción entre actores estatales, organismos internacionales e instituciones informales genera tensiones que inciden en la formulación y aplicación de políticas migratorias. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, resulta pertinente investigar cómo estas interacciones configuran las respuestas estatales y las estrategias de gestión migratoria en contextos marcados por la inestabilidad y las emergencias humanitarias.

3.3. Instituciones formales e informales en la gobernanza migratoria

El estudio de la gobernanza migratoria desde una perspectiva neoinstitucionalista permite analizar la interacción entre instituciones formales e informales en la formulación e implementación de políticas públicas. Esta aproximación, desarrollada por autores como North (1990), March y Olsen (1984) y Hall & Taylor (1996) citados por Caballero Míguez (2007) destaca que las instituciones no solo incluyen reglas y estructuras estatales, sino también normas informales y patrones de comportamiento que influyen en la toma de decisiones y en la efectividad de las políticas públicas. Helmke y Levitsky (2004) han identificado que esta interacción puede generar escenarios de complementariedad, acomodación, competencia o sustitución, dependiendo del grado de alineación de los resultados y la efectividad de las instituciones formales.

Desde esta perspectiva, la relación entre normativas formales y prácticas informales configura el funcionamiento de la gobernanza migratoria, influyendo en la implementación de las políticas y en la capacidad de respuesta estatal ante los flujos migratorios (Brismat, 2023; (Fernández Blanco, 2021). La fragmentación institucional y la limitada articulación entre actores estatales e internacionales pueden generar vacíos en la aplicación de estas políticas, favoreciendo la participación de actores no estatales, como organizaciones de la sociedad civil y redes comunitarias, en la provisión de asistencia humanitaria y en la mitigación de riesgos para los migrantes. En este sentido, Hall & Taylor (1996) señalan que las dinámicas informales pueden tanto fortalecer como debilitar el cumplimiento de normas institucionales.

Desde un enfoque analítico, emergen tres dimensiones clave en la interacción entre instituciones formales e informales en la gestión migratoria. En primer lugar, la capacidad de implementación de las estructuras institucionales condiciona el margen de acción de los Estados en la aplicación de sus políticas migratorias y su relación con los mecanismos informales presentes en la dinámica migratoria. Las limitaciones institucionales no dependen únicamente de la solidez normativa, sino también de la coordinación interinstitucional y de la capacidad estatal para hacer cumplir sus propias disposiciones (Castillo Jaimes, 2020; De la Cruz Licona, 2021). North (1990) sostiene que las restricciones impuestas por la estructura institucional pueden afectar los incentivos de los actores y la estabilidad de las políticas públicas.

En segundo lugar, el impacto de las normas informales y prácticas no institucionalizadas resulta crucial para comprender cómo los migrantes acceden a asistencia humanitaria y transitan a través de distintas regiones. Las instituciones informales pueden manifestarse en redes comunitarias, prácticas de apoyo mutuo y estrategias de resiliencia de los propios migrantes. Según Brismat (2023), estas dinámicas pueden complementar o entrar en conflicto con las estructuras estatales, afectando la implementación efectiva de las políticas migratorias.

Por último, la gobernanza de la migración y la cooperación transnacional son fundamentales para gestionar los flujos migratorios, ya que requieren una coordinación efectiva entre distintos niveles gubernamentales y actores internacionales. Según la OIM, una migración bien gestionada debe basarse en políticas basadas en evidencia, un enfoque gubernamental integrado, el respeto a normas internacionales y derechos de los migrantes, y garantizar una migración segura y ordenada (OIM 2024b).

Sin embargo, la fragmentación institucional y la falta de cooperación entre los estados pueden generar respuestas desarticuladas que afectan la seguridad y derechos de los migrantes. Además, la efectividad de la cooperación internacional depende de la compatibilidad entre las estructuras formales e informales dentro de cada estado, lo que puede obstaculizar la implementación coherente de políticas migratorias.

Por lo tanto, la interacción entre estructuras formales e informales es crucial para una gobernanza migratoria efectiva. Las prácticas informales y acuerdos bilaterales

complementan las políticas formales, permitiendo una gestión más fluida y adaptada a los desafíos transnacionales de la migración.

4. MARCO CONCEPTUAL

4.1. Migración en tránsito

El concepto de migración en tránsito es esencial para comprender los procesos de movilidad humana en contextos donde los migrantes atraviesan uno o más países sin la intención de establecerse en ellos de manera permanente. Este fenómeno plantea desafíos significativos para la gobernanza migratoria, ya que la falta de una definición uniforme genera vacíos que dificultan la formulación de políticas públicas eficaces. Desde un enfoque analítico, la migración en tránsito no debe ser entendida solo como una categoría migratoria, sino como un fenómeno complejo que requiere un análisis crítico de las estructuras institucionales y las dinámicas políticas que configuran su regulación. En este sentido, el concepto implica una interacción entre los marcos normativos nacionales, las políticas de los países de tránsito y las redes informales que operan al margen de estas regulaciones. La falta de una definición clara y acordada sobre migración en tránsito perpetúa la fragmentación en la gobernanza migratoria, lo que genera respuestas estatales inconsistentes y la externalización de responsabilidades migratorias.

4.1.1. Definiciones

El término "migración en tránsito" carece de una definición específica universalmente aceptada y se emplea de manera flexible para abarcar distintos usos y significados. En el ámbito académico, se ha señalado que este concepto responde a una construcción política y discursiva que varía según el contexto regional e institucional (Collyer et al., 2014). En Europa, ha sido utilizado para describir los desplazamientos temporales de migrantes irregulares que buscan acceder a la Unión Europea, mientras que en América Latina el término ha sido adoptado para analizar los flujos migratorios desde el sur del continente hacia Estados Unidos (Yeoh, 2017; OIM, s.f-a; OIM, s.f-b.).

Desde una perspectiva normativa ACNUDH (2016) ha optado por incluir la migración en tránsito dentro de la categoría más amplia de "migrante internacional", reconociendo la movilidad transnacional como un proceso continuo que desafía las estructuras de control

fronterizo y las políticas migratorias convencionales. Esta clasificación implica que la falta de un reconocimiento formal del estatus de los migrantes en tránsito limita su acceso a derechos y servicios en los países de paso, generando vacíos de protección y aumentando su vulnerabilidad.

Autores como Papadopoulou-Kourkoula (citado en Méndez Barquero, 2021) han argumentado que la migración en tránsito debe entenderse como un proceso dinámico y no simplemente como un estado temporal. Los cambios en las condiciones políticas, económicas y sociales de los países de origen, tránsito y destino pueden alterar las trayectorias migratorias, transformando las paradas intermedias en destinos permanentes. Esta perspectiva cuestiona la visión lineal de la movilidad y resalta la necesidad de políticas públicas adaptativas que consideren la variabilidad de los flujos migratorios.

4.1.2. Características

El análisis de la migración en tránsito requiere identificar las características clave que influyen en su regulación e impacto en las políticas migratorias. Entre estas características destacan:

- **Temporalidad e intermitencia:** La migración en tránsito no sigue un patrón uniforme y lineal, sino que se ve afectada por restricciones normativas y dinámicas socioeconómicas. Los migrantes pueden detenerse en distintos puntos para trabajar, reunir recursos o esperar condiciones más favorables para continuar su trayecto. Esta característica dificulta la aplicación de marcos normativos rígidos y plantea la necesidad de mecanismos flexibles de protección (Castles, de Haas & Miller, 1998).
- **Vulnerabilidad:** Los migrantes en tránsito enfrentan altos niveles de precariedad debido a la falta de reconocimiento legal y de acceso a derechos. La explotación laboral, el tráfico de personas, la violencia y la discriminación son riesgos constantes, especialmente para mujeres, menores no acompañados y comunidades racializadas. La ausencia de coordinación entre los países de tránsito agrava estas condiciones, reduciendo la efectividad de las respuestas estatales (Davies et al., 2006).
- **Diversidad de orígenes y destinos:** La migración en tránsito involucra a personas de diversas nacionalidades y contextos culturales, lo que complejiza su gestión a nivel regional. La falta de mecanismos de cooperación entre Estados ha dado lugar a respuestas fragmentadas, donde cada país aplica estrategias distintas, muchas veces contradictorias, que afectan la seguridad y estabilidad de los migrantes (OIM, 2017).

4.1.3. Factores que influyen en la migración en tránsito

La migración en tránsito está determinada por una combinación de factores estructurales y políticos que configuran las trayectorias migratorias. En el ámbito político, las regulaciones restrictivas no han logrado reducir los flujos migratorios, sino que han forzado a los migrantes a optar por rutas más riesgosas y a depender de redes informales para continuar su trayecto. Esto resalta la falacia de los enfoques restrictivos, que, lejos de controlar los flujos, los desvían hacia canales irregulares, incrementando la vulnerabilidad de los migrantes.

Por otro lado, los factores de expulsión en los países de origen, tales como la violencia generalizada, la persecución política y las crisis económicas, siguen siendo factores determinantes en la salida de las poblaciones migrantes. A su vez, las oportunidades económicas y la estabilidad política en los países de destino continúan ejerciendo una fuerte atracción. La conjugación de estos factores subraya que la migración en tránsito no es un fenómeno espontáneo, sino el resultado de fallas estructurales en la regulación de la movilidad humana (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2009; Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia, 2023; HRW, 2023).

4.1.4. Consecuencias de la migración en tránsito

La migración en tránsito tiene un impacto significativo tanto en los migrantes como en los países de tránsito, con efectos que afectan la sostenibilidad de las políticas migratorias y la gobernanza:

- Exacerbación de la crisis humanitaria: La falta de mecanismos de protección y un marco regulador adecuado expone a los migrantes a condiciones extremas, explotación y violencia, creando una crisis humanitaria persistente en las zonas de tránsito (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia, 2023). Esto resalta la necesidad urgente de revisar los marcos normativos y las políticas de gobernanza para abordar la realidad de los migrantes en tránsito y garantizar su protección.
- Desafíos para la gobernanza migratoria: La fragmentación de las respuestas políticas y la falta de coordinación entre los países de tránsito dificultan una gestión migratoria eficaz, lo que lleva a la dependencia de actores no estatales para brindar asistencia humanitaria y garantizar la seguridad (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría

del Pueblo Colombia, 2023). Esta situación subraya cómo los vacíos institucionales en la gobernanza migratoria reducen la capacidad de los Estados para implementar políticas públicas efectivas.

- Impacto en las comunidades receptoras: Los flujos migratorios pueden generar presiones sobre los servicios locales y generar tensiones sociales, especialmente en regiones con capacidades limitadas para responder a estos flujos migratorios (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia, 2023). Este fenómeno exige políticas públicas regionales que promuevan la cooperación y la equidad entre los países de tránsito.

4.1.5. Impacto en la gobernanza migratoria

La migración en tránsito tiene implicaciones directas y profundas en la gobernanza migratoria, afectando la capacidad de los Estados para implementar políticas públicas eficaces. La ausencia de una definición clara y acordada sobre este fenómeno complica la armonización de los marcos normativos entre los países de tránsito, lo que resulta en respuestas institucionales inconsistentes y la externalización de responsabilidades migratorias. En los contextos donde las estructuras formales no logran cubrir las necesidades de los migrantes, las redes comunitarias y organizaciones de la sociedad civil emergen para proporcionar asistencia, reflejando la fragmentación en la gobernanza migratoria. Además, las políticas migratorias restrictivas adoptadas por los países de destino contribuyen a la prolongación de la permanencia de los migrantes en los países de tránsito, lo que aumenta la dependencia de redes informales y rutas irregulares. Esta situación refuerza la percepción de la migración como una amenaza de seguridad, en lugar de entenderla como un fenómeno social y económico con implicaciones estructurales.

Por lo tanto, un enfoque integral debe considerar estos factores interrelacionados, proponiendo respuestas intergubernamentales coordinadas que promuevan la movilidad humana de manera adaptativa y respetuosa de los derechos humanos. La cooperación internacional debe ser el eje central de este enfoque, dado que los enfoques nacionales aislados no han logrado resolver los vacíos de gobernanza. Un análisis crítico de las implicaciones de la migración en tránsito permite ir más allá de los enfoques descriptivos y ofrecer una evaluación más efectiva de las respuestas estatales, contribuyendo al desarrollo de políticas públicas más sostenibles y eficaces.

5. CONTEXTO MIGRATORIO DEL TAPÓN DEL DARIÉN

El Tapón del Darién, con su geografía compleja y características sociales, es un punto crítico para la migración irregular en América Latina. La inaccesibilidad de sus caminos, la falta de infraestructura y la presencia de actores informales dificultan la implementación de políticas migratorias efectivas en Colombia y Panamá. La interacción entre estos factores geográficos y sociales aumenta la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito. Este capítulo analiza cómo estas condiciones configuran el entorno migratorio en el Tapón del Darién, obstaculizando la protección de los migrantes y la efectividad de las políticas migratorias.

5.1. Factores geográficos y sociales

El Tapón del Darién representa un punto crítico en la dinámica migratoria de la región, no solo por sus características geográficas y sociales, sino por los desafíos que plantea para la implementación de las políticas migratorias de Colombia y Panamá. La geografía accidentada, la ausencia de infraestructura adecuada y la presencia de actores informales configuran un entorno que limita la eficacia de las respuestas estatales y exacerba las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes en tránsito. (Wildlife Conservation Society, s.f.; OIM, s.f-e; Carmona Londoño, 2010; HRW, 2024).

La densa selva tropical, la alta pluviosidad y la falta de vías de acceso han convertido al Tapón del Darién en un obstáculo natural para la migración irregular, pero también en un espacio donde las políticas de control migratorio son difíciles de implementar de manera efectiva. La ausencia de una infraestructura estatal robusta en la región reduce la capacidad de los gobiernos de Colombia y Panamá para ejercer gobernanza sobre los flujos migratorios. Esto se traduce en la delegación de facto del control territorial a actores informales, incluidos grupos criminales y comunidades locales, lo que genera una gestión fragmentada y desigual de la migración (HRW, 2024; Yates & Pappier, 2023).

El papel de las comunidades indígenas en la regulación de los flujos migratorios también evidencia la insuficiencia de la presencia estatal en la región. La creación de sendas seguras por parte de los pueblos Guna, Emberá y Wounaan responde a una necesidad práctica de movilidad dentro de su territorio, pero también pone de manifiesto la incapacidad de los Estados para garantizar una migración segura y ordenada. En muchos casos, estas acciones han sido criminalizadas por las autoridades, sin considerar el papel que estas comunidades

desempeñan en la mitigación de riesgos para los migrantes (Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente [PRISMA], 2024).

La presencia de grupos criminales en la región constituye otro factor crítico que condiciona la eficacia de las políticas migratorias. Estos actores informales han aprovechado la debilidad institucional para establecer economías ilegales vinculadas al tráfico de personas, extorsiones y violencias de género contra los migrantes.

Por otro lado, la ausencia de una respuesta humanitaria integral ha profundizado la crisis social en la región. La falta de albergues adecuados, atención médica y mecanismos de protección refuerza la situación de vulnerabilidad de los migrantes y evidencia las deficiencias de los marcos normativos existentes. La carencia de una política migratoria con enfoque humanitario ha obligado a organismos internacionales y ONG a llenar estos vacíos, operando muchas veces en un marco de precariedad y sin apoyo estatal suficiente (ACNUDH, 2023).

En suma, el Tapón del Darién no es solo un desafío geográfico o social, sino un espacio donde la interacción entre instituciones formales e informales determina el grado de protección de los migrantes y la eficacia de las políticas migratorias. Abordar estos desafíos requiere un replanteamiento integral de las estrategias migratorias, en el que se reconozca la realidad territorial y se establezcan mecanismos de gobernanza más efectivos para garantizar la protección de los migrantes en tránsito.

5.2. Riesgos críticos en la migración en tránsito por el tapón del Darién

El tránsito migratorio por el Tapón del Darién expone a los migrantes a amenazas inmediatas que comprometen su integridad física y psicológica. La presencia de grupos criminales en la región ha convertido esta ruta en un corredor de alto riesgo, donde los migrantes son objeto de violencia directa, incluyendo robos, presión económica y explotación, lo que incrementa su exposición a dinámicas de control y abuso en la ruta (HRW, 2023; ACNUDH, 2023). La ausencia de rutas seguras agrava estos peligros y reduce las posibilidades de auxilio inmediato (MSF, 2023).

Las condiciones del tránsito, marcadas por la falta de acceso a atención médica y la prolongada exposición a la intemperie, incrementan el deterioro físico de los migrantes.

El incremento de los riesgos en esta ruta ha modificado los patrones de movilidad de los migrantes en tránsito, obligándolos a utilizar vías aún más clandestinas y a optar por rutas aún

más peligrosas, aumentando su exposición a estructuras de control criminal (OIM, 2024). Esta situación ha generado un aumento en los costos de la migración irregular, donde las tarifas impuestas por traficantes han crecido en respuesta a mayores restricciones en las rutas tradicionales (Yates & Pappier, 2023). Como consecuencia, los riesgos del tránsito no solo impactan la seguridad inmediata de los migrantes, sino que también consolidan dinámicas que refuerzan economías ilícitas y perpetúan escenarios de movilidad forzada en la región.

El análisis del contexto migratorio del Darién evidencia cómo la interacción entre factores geográficos, sociales y de seguridad condiciona la movilidad de los migrantes y sus niveles de vulnerabilidad. Estos desafíos requieren un enfoque que no solo atienda las condiciones del tránsito, sino que también examine la estructura institucional encargada de la gestión migratoria.

5.3. Tendencias actuales en el Tapón del Darién

En enero de 2025, el flujo de migrantes por el Tapón del Darién se redujo en un 93 % respecto al mismo período del año anterior, según datos del gobierno panameño. Durante los primeros 23 días del año, solo 1,710 personas cruzaron la selva, en contraste con los 23,099 registrados en enero de 2024. Esta disminución se atribuye a las nuevas políticas migratorias implementadas por el gobierno de José Raúl Mulino, las cuales incluyen el cierre de pasos no autorizados y la deportación de migrantes a sus países de origen en vuelos financiados por Estados Unidos. A pesar de esta reducción en los cruces, la migración en la región sigue marcada por flujos de personas provenientes de Venezuela, Colombia, Ecuador e India, quienes buscan llegar a Norteamérica a través de rutas irregulares (Rioba, 2025).

Más que una disminución real de los flujos migratorios, este descenso refleja un cambio en las dinámicas de movilidad en respuesta a mayores restricciones. La estrategia de externalización de la gestión migratoria, promovida por Estados Unidos y aplicada en Panamá, se basa en contener la migración en países de tránsito sin abordar sus causas estructurales. Este enfoque no solo genera incertidumbre sobre la sostenibilidad de las medidas, sino que también puede incrementar la vulnerabilidad de los migrantes al obligarlos a recurrir a rutas más riesgosas y redes clandestinas.

En este contexto, la reducción del flujo migratorio en el Darién debe analizarse como un fenómeno coyuntural que no altera las condiciones estructurales de la migración en la región.

Mientras persistan vacíos en la gobernanza migratoria y no se implementen mecanismos efectivos de regularización y protección, la presión migratoria continuará manifestándose de otras formas, prolongando la crisis humanitaria y favoreciendo el auge de actores informales en la gestión del tránsito migratorio.

5.4. Avances y progresos en la atención a los migrantes

En los últimos años, tanto Panamá como Colombia han realizado esfuerzos significativos para mejorar la atención a los migrantes que atraviesan el Tapón del Darién, aunque los resultados han sido mixtos.

Por ejemplo, en Panamá, el gobierno ha establecido estaciones de recepción y puntos de atención médica en áreas como Bajo Chiquito y Canaán Membrillo, ofreciendo asistencia básica como alimentación y atención sanitaria. Sin embargo, la capacidad de estas estaciones sigue siendo insuficiente para satisfacer la alta demanda de los migrantes, lo que limita la efectividad de los servicios. A pesar de los esfuerzos, el Ministerio de Salud de Panamá reconoce que los recursos disponibles no son suficientes para cubrir las necesidades de la creciente población migrante, lo que sigue siendo un desafío importante en la gestión de la crisis migratoria (Ministerio de Salud de Panamá, s.f.)

Por su parte, Colombia ha implementado el programa Migración Segura, que promueve la coordinación entre instituciones locales y comunidades receptoras para garantizar un tránsito seguro. Este programa busca mejorar la atención sanitaria, social y legal en los puntos de recepción, pero su efectividad ha sido limitada debido a la falta de recursos y la capacidad insuficiente para expandir los servicios fuera de las áreas fronterizas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM han señalado que la ejecución de estas iniciativas se ve afectada por la escasez de fondos y la insuficiencia en la cobertura de las necesidades migratorias (ACNUR-OIM, 2025a).

En los últimos años, tanto Panamá como Colombia han hecho esfuerzos para mejorar la atención a los migrantes que atraviesan el Tapón del Darién, aunque los resultados han sido mixtos (ACNUR-OIM, 2025b).

En el siguiente capítulo, se comparan las políticas migratorias de Colombia y Panamá, abordando la ratificación de instrumentos internacionales, el marco normativo nacional y el papel de las instituciones encargadas de la gestión migratoria. Asimismo, se examina la

interacción entre instituciones formales e informales en la implementación de estas políticas y su impacto en la gobernanza migratoria.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE COLOMBIA Y PANAMÁ

6.1. INSTITUCIONES FORMALES

El desarrollo normativo y la institucionalidad migratoria en Colombia y Panamá han sido moldeados tanto por dinámicas internas como por compromisos asumidos en el ámbito internacional. Desde un enfoque neoinstitucionalista, es fundamental analizar cómo las normas, políticas y entidades encargadas de la gestión migratoria interactúan en la práctica, identificando los factores que fortalecen o limitan la implementación de los compromisos adquiridos. Este análisis permitirá comprender en qué medida las instituciones formales han incorporado estándares internacionales y cómo se articulan con las estructuras existentes para gestionar la migración.

6.1.1. Instrumentos Internacionales sobre Migración en Colombia y Panamá

El reconocimiento de estándares internacionales en materia migratoria es un componente fundamental en la formulación de políticas públicas. A través de la suscripción de tratados y convenios internacionales, los Estados asumen compromisos que orientan sus normativas nacionales y garantizan la protección de los derechos de las personas migrantes.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los principales instrumentos internacionales relacionados con la migración y su estado de ratificación por parte de Colombia y Panamá.

Tabla 1. ***Estado de ratificación de Instrumentos Internacionales sobre migración en Colombia y Panamá.***

| Instrumento | Colombia | Panamá |
|--|-----------------------------------|----------------|
| Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares | Ratificada el 24 de mayo de 1995. | No ratificada. |

| | | |
|--|---|--|
| Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 | Ratificados el 10 de octubre de 1961 y el 4 de marzo de 1980, respectivamente. | A través de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977, se ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. |
| Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) | Adherida y aplicada en su legislación nacional en el mismo año 1984, ampliando la definición de refugiado para incluir situaciones de violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos. | Adherida y aplicada en su legislación nacional en 1984. |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) | Ratificado el 29 de octubre de 1969. | Ratificado el 8 de marzo de 1977. |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) | Ratificado el 29 de octubre de 1969. | Ratificado el 8 de marzo de 1977. |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) | Ratificada el 31 de julio de 1973. | Ratificada mediante Ley No. 15 del 28 de octubre de 1977. |
| Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000) | Aún no ha sido aprobado en Colombia. Sin embargo, sí se han presentado proyectos de ley para su aprobación. | Ratificado el 18 de agosto de 2004. |
| Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas | Ratificada el 11 de julio de 2012. | Ratificada el 24 de junio de 2011. |
| Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular | Adoptado en diciembre de 2018. | Adoptado en diciembre de 2018. |

Elaboración propia con base en Ruiz del Río, M.J., Hoyos Bula, M.C (2020); Cancillería Colombiana (s.f.); WhatConvention.org (s.f.); OIM (2021a; OIM, 2021b); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2025); Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (2025).

Como se mencionó anteriormente, el marco internacional sobre migración impone responsabilidades claras a los Estados. En este sentido, tanto Colombia como Panamá han

ratificado una serie de instrumentos clave, lo que formalmente establece sus compromisos para proteger los derechos humanos de las personas migrantes.

Las diferencias en la ratificación de dos instrumentos internacionales—la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire—reflejan enfoques divergentes en la gestión migratoria de Colombia y Panamá. La adhesión de Colombia a la Convención sobre los Trabajadores Migratorios supone un reconocimiento formal de los derechos laborales de esta población, con efectos directos en el diseño normativo para su protección. En contraste, la ausencia de ratificación por parte de Panamá restringe la institucionalización de mecanismos específicos para garantizar estos derechos, lo que evidencia una menor prioridad política en este ámbito.

Por otro lado, la ratificación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Panamá y su no adhesión por parte de Colombia reflejan diferencias en la alineación con los marcos internacionales de control migratorio. Esta disparidad dificulta la coordinación binacional en una región como el Tapón del Darién, donde la migración irregular está condicionada por la acción de actores no estatales y la necesidad de estrategias transnacionales. La falta de ratificación en Colombia sugiere una orientación distinta en sus prioridades políticas, lo que limita la posibilidad de una respuesta conjunta bajo este marco.

Los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y Panamá, complementados por los acuerdos bilaterales suscritos, evidencian un compromiso formal con la protección de los derechos humanos en el contexto migratorio. Sin embargo, la disparidad en la adhesión a ciertos tratados, como la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, y la limitada implementación efectiva de estos marcos normativos subrayan desafíos estructurales para garantizar la plena protección de los derechos de los migrantes en la región.

Aunque los compromisos jurídicos ratificados por Colombia y Panamá establecen obligaciones claras para salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas, incluidos los migrantes y solicitantes de asilo independientemente de su estatus legal, persisten brechas significativas entre las disposiciones legales y su aplicación práctica. Estas brechas se reflejan en la insuficiencia de mecanismos operativos y en la falta de acciones concretas que garanticen el bienestar, la dignidad y la seguridad de los migrantes. La efectiva traducción de

estos compromisos en políticas públicas inclusivas y sistemas de protección integrales constituye un desafío crítico, particularmente en un contexto de creciente movilidad humana y vulnerabilidad de las personas migrantes.

6.1.2. Marco normativo nacional

6.1.2.1. Leyes, Políticas migratorias y Acuerdos

El marco normativo nacional en materia migratoria de Colombia y Panamá define las bases legales para la regulación de los flujos migratorios, la movilidad humana y la protección de los derechos de los migrantes. Este marco se compone de disposiciones constitucionales, leyes, decretos y resoluciones que establecen los lineamientos para la admisión, permanencia, regularización y control migratorio. A pesar de la existencia de normativas en ambos países, su alcance y orientación varían, lo que repercute en la efectividad de sus políticas públicas migratorias. En Colombia, la normativa busca un enfoque integral de regularización e inclusión, mientras que en Panamá se prioriza el control fronterizo y la seguridad. Estas diferencias influyen en la manera en que se gestionan los flujos migratorios, determinando las oportunidades de integración de los migrantes y el nivel de restricciones impuestas a la movilidad humana.

En Colombia, la regulación migratoria se fundamenta en la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 100 garantiza a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los nacionales, con excepciones justificadas por razones de orden público o disposición legal (DNP, 2024a; DNP, 2024b). Este principio constitucional ha servido como base para el desarrollo de una política migratoria más inclusiva y de carácter integral.

Uno de los avances más relevantes en materia legislativa es la Ley 2136 de 2021⁴, que establece la Política Integral Migratoria (PIM). Su objetivo es garantizar una migración ordenada, segura y regular, promoviendo la integración de los migrantes a la vida social y económica del país. La PIM se basa en principios como la soberanía del Estado, la facilitación de los procesos migratorios, la participación de actores clave y el respeto a los derechos

⁴ 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. 4 de agosto de 2021. Diario Oficial. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=168067.

humanos, con especial énfasis en el principio de no devolución (DNP, 2024a). No obstante, esta normativa no reemplaza todas las regulaciones existentes en el ámbito migratorio, ya que documentos como los CONPES 3603 (2009), 3950 (2018)⁵ y 4100 (2022)⁶ continúan proporcionando lineamientos específicos en materia migratoria (DNP, 2009).

El Decreto 4000 de 2004 complementa este marco regulador al establecer disposiciones sobre la expedición de visas y el control migratorio de los extranjeros en Colombia (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017). Asimismo, la Ley 1465 de 2011 creó el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), con el propósito de coordinar la formulación de políticas migratorias a nivel estatal (Ruiz del Río y Hoyos Bula, 2020).

En términos de regulación específica, documentos como la Resolución 1220 de 2016 establecen el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), facilitando la movilidad de ciertos grupos de extranjeros sin necesidad de visa (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017). De igual manera, instrumentos como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) han sido implementados en respuesta a la crisis migratoria venezolana, permitiendo la regularización temporal de esta población (Gissi Barbieri et al., 2020).

En Panamá, el marco normativo migratorio se basa en el Artículo 14 de la Constitución Política de Panamá, que otorga al Estado la facultad de regular la inmigración conforme a sus intereses sociales, económicos y demográficos (Herrera Morán, 2023). En contraste con Colombia, la normativa panameña prioriza el control migratorio y la seguridad como principios rectores de su política migratoria.

El Decreto Ley No. 3 de 2008 es la principal norma en materia migratoria, estableciendo el marco legal para la regulación de los flujos migratorios y la creación del Servicio Nacional de Migración (SNM) como la entidad encargada de su gestión (Pikielny, 2021). Esta normativa regula aspectos como la entrada, permanencia y regularización de extranjeros en el país.

⁵ Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela (Documento CONPES 3950). Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

⁶ Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país (Documento CONPES 4100). Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>

En el ámbito de la seguridad fronteriza, el Decreto Ley 8 de 2008 creó el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), que opera bajo un enfoque de control territorial, contribuyendo a la vigilancia y protección de las fronteras del país (Herrera Morán, 2023). Posteriormente, la Ley 15 de 2010 estableció el Ministerio de Seguridad Pública, bajo cuya supervisión operan el SNM y SENAFRONT, consolidando un modelo de gobernanza migratoria centrado en la seguridad (Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2024b).

Otras normativas complementarias han refinado la estructura migratoria del país. El Decreto Ejecutivo 320 de 2008 estableció los procedimientos administrativos migratorios, mientras que el Decreto Ejecutivo 26-2009 reguló la inspección de albergues para migrantes en tránsito. Por su parte, el Decreto Ejecutivo 138-2015 introdujo normas sobre la carrera migratoria y los procedimientos internos del SNM (Herrera Morán, 2023).

En términos de regularización, Panamá implementó en 2023 el Permiso Temporal de Protección, dirigido a migrantes en situación irregular con más de un año de residencia en el país. Sin embargo, este permiso no otorga automáticamente el derecho a trabajar, lo que limita su alcance en términos de integración socioeconómica (HRW, 2024).

Panamá también participa en el proceso de Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM), desarrollado por la OIM, el cual evalúa la efectividad de las políticas migratorias en función de estándares internacionales (OIM, 2024b).

El análisis comparado del marco normativo migratorio en Colombia y Panamá evidencia diferencias significativas en sus enfoques. Mientras que Colombia ha desarrollado una legislación orientada a la regularización y protección de derechos, Panamá ha centrado su normativa en el control migratorio y la seguridad fronteriza (Ruiz del Río y Hoyos Bula, 2020).

En Colombia, la Ley 2136 de 2021 establece un marco de política migratoria integral, con mecanismos de regularización y protección para la población migrante.

En Panamá, el Decreto Ley No. 3 de 2008 se basa en la gestión del tránsito migratorio, con un fuerte énfasis en la seguridad y el control fronterizo.

Ambos países enfrentan desafíos en la implementación efectiva de sus normativas y en la coordinación interinstitucional para responder a los flujos migratorios, especialmente en el contexto del Tapón del Darién. No obstante, la existencia de normativas no garantiza su

aplicación efectiva, lo que resalta la importancia de analizar en apartados posteriores el papel de las instituciones formales e informales en la implementación de estas normas.

Para comprender mejor los matices de los enfoques de los dos países, la siguiente tabla resume los aspectos clave de sus políticas migratorias en el contexto del Tapón del Darién.

Tabla 2. *Resumen de los enfoques de las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el contexto del Tapón del Darién.*

| Aspecto | Colombia | Panamá |
|-----------------------|--|--|
| Marco legal | La Ley 2136 de 2021 establece la Política Integral Migratoria (PIM); los documentos CONPES guían las políticas de desarrollo económico y social, algunos enfocados en migración. | El artículo 14 de la Constitución dicta la regulación migratoria basada en el interés nacional; la migración se gestiona con énfasis en mecanismos de control fronterizo; Ley 3 de 2008. |
| Enfoque institucional | Observatorio de Migraciones y SIEM recopilan datos sobre migración; se enfocan en integrar a los migrantes a la sociedad. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) lidera la ejecución y formulación de la política migratoria; y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejerce la vigilancia y el control de la migración de nacionales y extranjeros en el territorio nacional. | El Servicio Nacional de Migración es el principal responsable de las políticas; se enfoca en el control fronterizo y en alinear la migración con el desarrollo nacional. El Ministerio de Seguridad Pública formula las políticas migratorias y las propone al Poder Ejecutivo, además de coordinar medidas para prevenir la migración irregular y recomendar ajustes en acuerdos internacionales. |
| Políticas clave | La PIM busca crear una migración segura, ordenada y regular; documentos CONPES como el 4100 integran a los migrantes venezolanos a la sociedad y mercados | El Plan Estratégico de Gobierno reconoce la necesidad de una estrategia migratoria y enfatiza los mecanismos de control al ingreso a Panamá; Ley 3 de 2008. |

| | | |
|------------------------|--|---|
| Enfoque en el Darién | El Plan de Prosperidad para las Fronteras (CONPES 3805) aborda la seguridad y el desarrollo en áreas fronterizas; falta de datos sobre flujos migratorios en la zona. | Enfoque en la gestión de flujos migratorios; limitada presencia institucional en el Darién, con preocupaciones sobre violaciones de derechos humanos. |
| Datos y monitoreo | Observatorios y SIEM proporcionan datos sobre flujos y características migratorias; información de la población migrante según diversos parámetros. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) entidad responsable de la producción de estadísticas oficiales en Colombia, así como de la coordinación del Sistema Estadístico Nacional. | Portales de datos en línea del Servicio Nacional de Migración; énfasis en la recopilación de datos para control fronterizo; datos más organizados y accesibles que en Colombia. |
| Coordinación bilateral | Ha participado en reuniones bilaterales para fortalecer acciones en seguridad, infraestructura y movilidad humana en áreas fronterizas con Panamá. | Ha participado en reuniones bilaterales para fortalecer acciones en seguridad, infraestructura y movilidad humana en áreas fronterizas con Colombia. |
| Enfoque general | Integración, desarrollo sostenible, formulación de políticas basadas en evidencia, derechos humanos, y gestión de la migración dentro de un marco regional. | Control fronterizo, alineación con intereses nacionales y gestión de flujos migratorios para garantizar el desarrollo económico nacional. |

Fuente: Elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia (2023).

Esta tabla destaca los enfoques diferenciados de las políticas migratorias en Colombia y Panamá, aplicables en lo que respecta al Tapón del Darién. Colombia adopta un enfoque más integral, con mecanismos para recopilar datos e integrar a los migrantes, mientras que la política migratoria de Panamá se enfoca principalmente en el control fronterizo y la alineación de la migración con los intereses nacionales. A pesar de sus diferencias, ambos países han

participado en encuentros bilaterales para fortalecer la cooperación en seguridad y movilidad humana, aunque aún enfrentan desafíos específicos en la región del Darién.

El análisis de los marcos legales y las políticas migratorias en Colombia y Panamá resalta la necesidad urgente de contar con mecanismos específicos que respondan de manera efectiva a los desafíos de la crisis migratoria en el Tapón del Darién. Aunque ambos países han logrado avances normativos, la implementación efectiva de estas políticas sigue siendo un reto significativo, lo que subraya la importancia de una mayor coordinación interinstitucional y de mecanismos adaptativos. En este contexto, los planes y programas establecidos en cada nación, complementados con la colaboración internacional, emergen como herramientas clave para mejorar la protección de los migrantes en tránsito. A continuación, se abordará una evaluación detallada de los principales instrumentos de política pública en materia migratoria de Colombia y Panamá, enfocándose en su eficacia, alcance y áreas de mejora para responder adecuadamente a los retos actuales.

6.1.2.2. Instrumentos de política pública en materia migratoria

Colombia incorpora la migración en su planeación nacional a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Históricamente, los primeros planes se centraban en los colombianos en el exterior, pero los más recientes han adoptado un enfoque más amplio, integrando la migración como un eje clave dentro de la agenda nacional de desarrollo. Este cambio refleja un compromiso formal de abordar el fenómeno migratorio desde una perspectiva transversal, posicionándolo como un componente esencial para el desarrollo social y económico del país (Ruiz del Río, M.J., Hoyos Bula, M.C, 2020).

Un elemento distintivo en la política migratoria colombiana son los documentos CONPES, que operan como guías para el diseño de políticas específicas. Documentos como el CONPES 3603 establecen una política migratoria integral, mientras que el CONPES 3950 aborda estrategias de mediano plazo relacionadas con la migración venezolana. Particularmente relevante es el CONPES 4100, que se enfoca en la integración de esta población, proporcionando acceso a mercados y servicios y fortaleciendo la gobernanza migratoria. Estos instrumentos muestran cómo Colombia utiliza herramientas formales para enfrentar los desafíos migratorios, vinculándolos con los objetivos nacionales de desarrollo (DNP, 2024a).

En cuanto a programas y mecanismos específicos, Colombia ha implementado una serie de iniciativas destinadas a regular y facilitar la movilidad humana. El Sistema Nacional de Migraciones (SNM), creado mediante la Ley 1465 de 2011, coordina instituciones y organizaciones civiles para diseñar y evaluar políticas migratorias. Instrumentos como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) permiten la entrada temporal de venezolanos en áreas fronterizas, mientras que el Permiso Especial de Permanencia (PEP) regula el estatus migratorio de los venezolanos, garantizándoles acceso a servicios básicos. Asimismo, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMVC), implementado en 2018, actúa como un insumo crucial para diseñar políticas de ayuda humanitaria integral. Estos mecanismos reflejan un enfoque pragmático y adaptativo que busca equilibrar las necesidades humanitarias con las capacidades institucionales (Gissi Barbieri et al, 2020).

En Colombia, la gestión de datos migratorios se articula a través del Observatorio Nacional de Migraciones (ONM) y el Sistema de Información de Estadísticas de Migración (SIEM), ambos esenciales para el análisis y la toma de decisiones en política migratoria. El ONM, adscrito a la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, se encarga de recolectar y analizar información intersectorial y territorial, proporcionando una visión integral del fenómeno migratorio. Esta labor facilita la creación de políticas públicas más ajustadas a las realidades sociales y territoriales (DNP, 2024b).

El SIEM, por su parte, fue establecido en cumplimiento de normativas como el CONPES 3950 de 2018 y las leyes 2316 y 2135 de 2021. Su función principal es consolidar, organizar y difundir la información migratoria de diversas fuentes, tanto públicas como privadas, optimizando el acceso a los datos. Este sistema apoya la implementación de la Política Integral Migratoria de Colombia, promoviendo decisiones más informadas y facilitando la evaluación de las políticas migratorias. Así, ambos sistemas no solo integran diversos flujos de información, sino que también fortalecen la capacidad del gobierno para responder de manera más efectiva y basada en evidencia a los desafíos migratorios del país (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025).

La gestión fronteriza también constituye un componente esencial en la estrategia migratoria de Colombia. El Plan Fronteras para la Prosperidad de Colombia tiene como objetivo mejorar la integración de las regiones fronterizas y atender los desafíos asociados con la migración, especialmente a través de la inversión en infraestructura, desarrollo económico y

fortalecimiento institucional. Esto busca promover la inclusión social y mejorar las condiciones de vida de los migrantes, facilitando su acceso a servicios básicos y mejorando su calidad de vida (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f).

Por su parte, Panamá adopta un enfoque más centralizado y orientado al control, alineando la migración con objetivos de seguridad y desarrollo económico nacional. El Servicio Nacional de Migración (SNM) actúa como la principal institución encargada de ejecutar políticas migratorias, priorizando el registro, supervisión y cumplimiento de leyes de migración. Este enfoque refleja una preocupación predominante por el orden y la estabilidad estatal, según decreto ley n°3 de 2008⁷.

Panamá también implementa mecanismos para gestionar la migración irregular, incluyendo vigilancia fronteriza y controles terrestres y marítimos. Estas medidas, como el cierre de fronteras para migrantes indocumentados, destacan el énfasis en el control territorial y en la gestión de flujos migratorios dentro de los límites nacionales.

En términos de políticas laborales, Panamá regula la migración según sus objetivos de desarrollo nacional, como establece el Artículo 14 de la Constitución. A través de programas como el Permiso de Trabajo Temporal y prácticas de reclutamiento ético, facilita la integración de migrantes al mercado formal. Aunque se reconocen esfuerzos por proteger derechos, el enfoque principal está en alinear la migración con las necesidades del mercado para potenciar el desarrollo nacional (OIM, 2024b).

La tecnología desempeña un papel central en la política migratoria de Panamá, consolidándose como un instrumento clave para la gestión eficiente de los flujos migratorios y la optimización de los procesos de control (Decreto Ley No.3, 2008). El Servicio Nacional de Migración (SNM) ha integrado herramientas tecnológicas para la automatización de la verificación documental, el cruce de antecedentes y la identificación de restricciones migratorias. Asimismo, la digitalización de trámites de regularización, como el Permiso Temporal de Trabajo por Protección del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL, 2023), facilita la inserción de los migrantes en el mercado laboral formal (OIM, 2024b).

⁷ República de Panamá. (2008). Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008. Por medio del cual se crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 25986. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf>

Paralelamente, la recolección electrónica de datos por parte del Ministerio Público y la Operación Flujo Controlado, gestionada conjuntamente por el SNM y SENAFRONT, evidencian el uso de tecnología como un componente transversal en la seguridad y gobernanza migratoria (OIM, 2024b).

El Plan Estratégico de Gobierno 2019 reconoce la necesidad de una estrategia sistemática para gestionar la migración, destacando la aplicación de mecanismos tecnológicos desde el ingreso al país.

“...reconoce la necesidad de crear una estrategia de migración y menciona expresamente la existencia de “un desorden migratorio que requiere de una atención urgente, aplicando mecanismos de control desde el momento de la entrada de los viajeros a Panamá” (OIM, 2024b).

En cuanto a la cooperación bilateral, Panamá participa en reuniones con Colombia para abordar temas de seguridad, infraestructura y movilidad humana. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, estas acciones pueden interpretarse como esfuerzos para construir una gobernanza regional en materia migratoria, combinando intereses nacionales con una respuesta colectiva a los desafíos fronterizos.

La tabla a continuación resume los principales instrumentos de política pública empleados por Colombia y Panamá en el contexto del Tapón del Darién, y cómo reflejan sus prioridades y enfoques divergentes:

Tabla 3. *Instrumentos de política pública migratoria de Colombia y Panamá en el Tapón del Darién*

| Aspecto | Colombia | Panamá |
|--------------------------|---|---|
| Foco Político | Históricamente en emigración; creciente enfoque integral en emigración e inmigración, con prioridad en migrantes venezolanos. | Regulación migratoria con énfasis en tránsito y seguridad. |
| Legislación Clave | Ley 2136 (PIM), CONPES 3603, Ley 1465 (SNM) | Art. 14 de la Constitución, Decreto Ley No. 3 de 2008, Ley 285. |

| | | |
|-------------------------|---|---|
| Programas | TMF, PEP, RAMVC, acciones municipales | Estrategia de "Flujo Controlado", Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (ERMs), coordinación interinstitucional |
| Capacidad | Limitada a nivel nacional y municipal. | Limitada, con deficiencias en salud, agua potable y condiciones en ERMs. |
| Enfoque | Políticas reactivas, regularización para venezolanos, énfasis creciente en seguridad. | Gestión del tránsito migratorio, énfasis en la salida rápida de migrantes. |
| Derechos Humanos | Necesidades de migrantes no venezolanos desatendidas. | Informes de abusos en ERMs y falta de protección adecuada para migrantes vulnerables. |
| Cooperación | Colaboración con ACNUR, OIM y Cruz Roja | Participación de OACNUDH en protocolos para migrantes |

Fuente: elaboración propia con base en Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia (2023).

Las políticas migratorias de Colombia y Panamá responden a marcos normativos diferenciados y capacidades institucionales dispares, lo que genera enfoques contrastantes en su gestión. Mientras Colombia prioriza la regularización e inclusión, enfrenta dificultades en la aplicación efectiva de sus políticas, especialmente en zonas fuera de los centros de decisión y en la atención a migrantes no venezolanos. Panamá, en cambio, mantiene un enfoque reactivo, centrado en el control y la seguridad, con restricciones en la garantía de derechos.

A pesar de los marcos normativos y programas existentes, la efectividad de estas políticas depende de la interacción entre actores institucionales y la capacidad de implementación. La superposición de normas, la fragmentación institucional y la insuficiencia de recursos limitan su alcance real, mientras que las dinámicas informales generan distorsiones que afectan la coherencia de la gobernanza migratoria.

Más allá del diseño normativo, la implementación de estas políticas está determinada por la interacción entre instituciones formales e informales. Esta relación no solo influye en la

ejecución de las estrategias migratorias, sino que también configura dinámicas que pueden reforzar, modificar o debilitar su aplicación. Analizar estas interacciones permite comprender los factores que condicionan la gestión migratoria en ambos países.

6.1.3. Entidades e instituciones encargadas de la gestión migratoria

La gestión migratoria en Colombia y Panamá se fundamenta en un entramado institucional compuesto por organismos responsables de formular, ejecutar y coordinar las políticas migratorias. Estas instituciones, estructuradas a partir de marcos normativos específicos, regulan los flujos migratorios, garantizan el cumplimiento de la legislación y articulan acciones con otros actores estatales y no estatales.

En este apartado se presentan las principales instituciones encargadas de la gestión migratoria de ambos países, analizando su estructura, funciones y mecanismos de coordinación para la gobernanza migratoria. Si bien no se pretende un análisis exhaustivo de cada entidad, se expondrán sus principales atribuciones, los esquemas de articulación interinstitucional y su rol en el diseño e implementación de las políticas migratorias. Además, se destacarán algunos avances en la gestión de los flujos migratorios. En secciones posteriores, se examinarán las deficiencias y desafíos que enfrentan estas instituciones en la respuesta a la dinámica migratoria de la región.

Al igual que el marco normativo y de políticas migratorias, la estructura institucional migratoria de Colombia ha ido evolucionando y ha tenido que ajustarse a las nuevas problemáticas derivadas de las nuevas dinámicas y tendencias de movilidad humana. Según Angulo Severiche et al. (2019) estos cambios y evolución han sido influenciados por “problemáticas específicas, enfocándose en fenómenos migratorios que tienen impactos más grandes en términos cuantitativos, o que han obedecido a coyunturas políticas, como el retorno de colombianos o la migración venezolana”.

En Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce el rol rector en la política migratoria, siendo responsable de su formulación, ejecución y coordinación interinstitucional, funciones que desarrolla a través de la Dirección de Migración, Asuntos Consulares y Servicios al Ciudadano. En este marco, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia gestiona el control migratorio y la autorización de ingreso de extranjeros. Ambas entidades articulan

su labor con otros organismos del Estado y en el ámbito internacional, conforme a la Ley 1732 de 2014, el Decreto 869 de 2016, la Ley 1560 de 2012 y el Decreto 1067 de 2015.

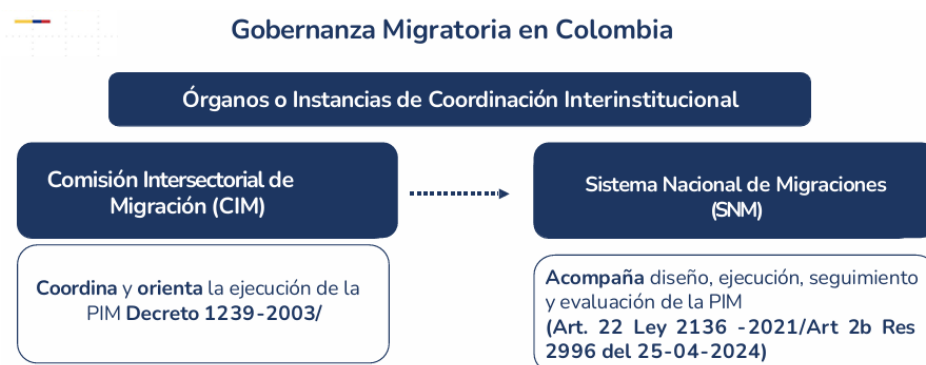
Por su parte, y de forma complementaria para la implementación de la normativa migratoria, Colombia cuenta con la Unidad Administrativa Especial Migración, creada por el Decreto 4062 de 2011 como entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, es responsable del control migratorio en el país, incluyendo el monitoreo de entradas, salidas y estancias de nacionales y extranjeros, la emisión de documentos, la aplicación de sanciones y la implementación de programas de regularización. En el marco de la Política Integral Migratoria (PIM), establecida por la Ley 2136 de 2021, actúa como autoridad ejecutora en los asuntos de su competencia y puede autorizar temporalmente a la Fuerza Pública en determinadas áreas.

La gestión migratoria requiere también de una articulación efectiva entre distintos organismos gubernamentales y actores clave. En Colombia, el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), creado por la Ley 1465 de 2011, fue concebido como un mecanismo de articulación entre diversas entidades del Estado y la sociedad civil; constituyéndose como una instancia consultiva para el Gobierno “en el diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con los colombianos retornados, colombianos en el exterior y extranjeros en Colombia en el desarrollo de la Política Integral Migratoria”. (Artículo 22 de la Ley 2136 de 2021). Entre las principales instituciones que componen este Sistema se encuentran el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio Público y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones (Gobierno de Colombia, s.f).

Con el fin de coordinar y orientar la ejecución de la Política migratoria colombiana, Colombia crea en 2003 por decreto 1239, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. Cabe mencionar que esta Comisión surge en la época por la necesidad de contar con un espacio de coordinación interinstitucional que pudiera apoyar y responder a las necesidades y oportunidades de colombianos en el exterior, y así fortalecer la relación de Colombia con sus connacionales en el exterior (DNP, 2016). Esta instancia fue inoperante por periodos prolongados de tiempo, sin embargo, la misma fue reactivada en el año 2023 por la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano con el fin de fortalecer la

coordinación interministerial en asuntos migratorios, retomando además los nuevos desafíos de la movilidad humana. (Ramírez Herrera, 2022; OIM, 2024a⁸).

Figura 2. **Órganos o Instancias de coordinación interinstitucional para la gobernanza migratoria de Colombia.**



La Dirección de Asuntos Migratorios y Consulares ejerce la **Secretaría Técnica** de ambos espacios

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia (2024)

Otras instancias clave incluyen la Comisión Intersectorial de Retorno, la de Lucha Contra la Trata, la de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), encargadas de coordinar acciones migratorias según la Ley 2136 de 2021. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

Por ejemplo, El Comité interinstitucional para la lucha contra la Trata de Personas, creado por la ley 985 de 2005 se constituye como la instancia de coordinación interinstitucional que busca asesorar al gobierno nacional sobre la adopción de medidas de política pública para combatir la trata de personas. El Ministerio del Interior es el encargado de ejercer la Presidencia y la Secretaría Técnica de este Comité. (Ministerio del Interior, s.f).

A nivel interinstitucional, dada la preponderancia de la problemática que busca combatir en el tema migratorio, se crea la Comisión intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes (art. 21 literal f) de la ley 2136 de 2021) como "mecanismo técnico y operativo para la

⁸ En 2025, se decreta una reforma con sus funciones incluyendo la migración en tránsito. "Créese la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones la cual coordinará y orientará la ejecución de la política migratoria del país en las dinámicas de tránsito, origen, destino y retorno, en el ámbito nacional y territorial." Decreto 32 de 2025, por el cual se modifica el Decreto número 1239 del 19 de mayo de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y se toman otras determinaciones.

coordinación y orientación de las acciones que se adopten contra el tráfico de migrantes”. La Presidencia es ejercida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Figura 3. **Subcomisiones de la Comisión Intersectorial de Migraciones para la gobernanza migratoria de Colombia e instancias de articulación.**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia (2024)

Otras entidades, como el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar participan en aspectos específicos de la migración, dependiendo de los contextos y necesidades.

Algunos esfuerzos de articulación también fueron llevados a cabo a nivel territorial, a través de la creación de mesas migratorias municipales y departamentales, en el año 2018, cuyo fin es la participación de entidades locales y nacionales para dar respuesta a las necesidades de los flujos migratorios en las fronteras.

Según Bitar (2021) “las mesas supusieron un intento inicial de articulación entre las agencias del Gobierno central (como los ministerios o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), la Policía Nacional, los entes de control y las autoridades territoriales. En 2020 se habían instalado 19 mesas departamentales, 4 mesas subregionales fronterizas y 5 mesas municipales”. A junio de 2024, se cuenta con 56 mesas formalmente constituidas. (Cancillería de Colombia, s.f)

Finalmente, es importante también mencionar las principales instituciones y sistemas de coordinación que recopilan y publican datos sobre migración en Colombia. A nivel macro, el

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se constituye como el ente central que produce las estadísticas oficiales en Colombia, asimismo tiene la función de ser el ente rector, coordinador y regulador del Sistema Estadístico Nacional (SEN). (Sistema Estadístico Nacional Colombia (SEN Colombia, s.f.).

En Panamá, al igual que en Colombia, la gestión de la política migratoria recae en diversas entidades que desempeñan funciones complementarias. En primer lugar, el Ministerio de Seguridad Pública juega un rol central ya que es la entidad encargada de formular las políticas migratorias y proponerlas al Poder Ejecutivo, además de coordinar medidas para prevenir la migración irregular y sugerir modificaciones a instrumentos o acuerdos internacionales relativos a la migración entre otras funciones clave, de conformidad al artículo 9 del decreto ley 3 de 2008.

De forma complementaria, la estructura institucional migratoria en Panamá cuenta con el Servicio Nacional de Migración (SNM) que se constituye como el principal ejecutor de estas políticas y se encarga de garantizar el cumplimiento de la legislación, regular la entrada y permanencia de extranjeros, prevenir la migración irregular y combatir delitos como la trata de personas y el tráfico de migrantes. Asimismo, lidera el control migratorio mediante la gestión de fronteras y la regulación del estatus de extranjeros, incluyendo la emisión de permisos de residencia y trabajo.

Al respecto el artículo 4 del decreto ley 3 de 2008, establece expresamente que “El Servicio Nacional de Migración presta una función pública de seguridad, administración, supervisión, control y aplicación de las políticas migratorias que dicte el Órgano Ejecutivo, de conformidad con este Decreto Ley, sus reglamentos y normas relacionadas con la materia.”

Si bien inicialmente el SNM estaba adscrito al Ministerio de Gobierno, el mismo pasa a ser parte del Ministerio de Seguridad, mediante decreto de Ley 15 del 14 de abril del 2010, combinando la gestión administrativa con un gran componente de seguridad pública en todo el territorio nacional (OIM Panamá, 2021a).

Al igual que Colombia, en Panamá también existe un ente consultor en materia de políticas migratorias y que actúa como mecanismo de coordinación interministerial. Nos referimos al Consejo Consultivo de Migración, un órgano de consulta y asesoría del Servicio Nacional de Migración que tiene entre sus principales funciones “diseñar y sugerir las políticas migratorias

del Estado y las medidas y acciones necesarias para su ejecución, tomando en consideración las necesidades de desarrollo del país”, de conformidad al artículo 8 del decreto Ley 3 de 2008. Este está conformado por el ministro de Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores; el ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral; el ministro de Economía y Finanzas; el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, entre otros.

A nivel de gestión migratoria en las fronteras es indispensable mencionar al Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), creado mediante Decreto Ley No. 8 de 2008, siendo el organismo encargado de la seguridad y el control integrado de fronteras. Se establece como una institución policial adscrita al Ministerio de Seguridad Pública que posee carrera profesional y régimen disciplinario especial, cuyas funciones son llevar a cabo la vigilancia, seguridad y defensa de los espacios fronterizos terrestres y fluviales. (Pikielny, 2021). Bajo su mando también se encuentran los inspectores y supervisores de migración quienes son responsables de aprehender y detener a migrantes que cometen infracciones migratorias.

Según el Perfil Migratorio de Panamá 2019-2020 de la OIM (2021a):

El SENAFRONT solo tiene mandato en zonas fronterizas y cuenta con mecanismos de coordinación internacional con las fuerzas armadas de Colombia y con el Gobierno de Costa Rica. En la provincia del Darién, por sus particularidades de terreno y por el aumento en el flujo migratorio de la zona, en los últimos años este organismo ha pasado a ocupar uno de los principales roles en el manejo y gestión de los movimientos migratorios del país.

Como parte de las acciones del gobierno de Panamá para contribuir con la seguridad de las personas migrantes en las fronteras, desde una mirada humanitaria, el Ministerio de Seguridad Pública crea en 2021 la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria (USFROH) del SENAFRONT. Esta Unidad tiene entre sus funciones llevar a cabo “patrullajes preventivos, primeros auxilios, rescate y localización de personas extraviadas en la Selva del Darién”. En 2022 también se creó por medio de Resolución número 11138 de 2022, la Unidad Migratoria de Acción de Campo, adscrita al Servicio Nacional de Migración (SNM). Entre sus principales funciones se encuentran recibir y responder a denuncias presentadas ante el SNM. (OIM 2024b).

En materia de refugiados, Panamá cuenta con la Oficina Nacional de Asuntos de Refugiados (ONPAR) adscrita al Ministerio de Gobierno, encargada de recibir, admitir y procesar las solicitudes de reconocimiento de estatus de refugiado. Los casos admitidos son evaluados por la Comisión Nacional de Protección de Refugiados (CONARE), que decide su aprobación o denegación. (Centro Por la Justicia y el Derecho Internacional [CEJIL], 2024a).

Al igual que en Colombia, existen otras instancias de articulación que llevan a cabo acciones específicas para abordar las principales problemáticas en materia migratoria, según sus competencias. Entre ellas se encuentran por ejemplo la CONARE, como se acaba de mencionar, y la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, creada por la Ley 79 de 2011, para la atención y protección de víctimas, en el marco de la estrategia para combatir la trata de personas.

En cuanto a las instituciones que recopilan datos sobre migración en Panamá es relevante mencionar que el SNM recolecta y publica estadísticas anuales que incluyen datos mensuales sobre tránsito irregular por el Darién; además cuenta con el Registro Único de Extranjería que permite compartir información con otras instancias de gobierno sobre la identificación de personas migrantes. (OIM, 2024b).

Finalmente, como parte de los esfuerzos realizados por Panamá en materia de coordinaciones interinstitucionales para la protección y asistencia a personas migrantes, se crea la Mesa Técnica Darienita para las Migraciones, en 2021, “con la aprobación del gobernador y la Junta Técnica de la provincia de Darién, la cual está conformada por 43 directores regionales de diferentes Ministerios e instituciones estatales. Entre estos, destacan autoridades de los servicios de fronteras, migración, protección civil, salud y desarrollo social”. (OIM, 2021b,)

Tabla 4. *Entes encargados de la gestión migratoria y formas de coordinación interinstitucional.*

| Función | Entes encargados Colombia | Entes encargados Panamá |
|---|---|--|
| Formula, ejecuta y evalúa la política migratoria. | Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Dirección de Migración, Asuntos Consulares y Servicios al Ciudadano. | Ministerio de Seguridad: propone al Poder Ejecutivo. |

| | | |
|---|---|--|
| Ejecuta las políticas, ejerce control migratorio y cumplimiento de normativa. | Migración Colombia: Unidad Administrativa Especial, bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores. Puede ayudarse de la Fuerza Pública. | Servicio Nacional de Migración (SNM). Principal ejecutor de estas políticas se encarga de garantizar el cumplimiento de la legislación. |
| Asesora o acompaña de manera consultiva en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas migratorias. | Sistema Nacional de Migraciones: Acompaña de manera consultiva al Gobierno Nacional. | Consejo Consultivo de Migración Es un ente de consulta y asesoría para las políticas migratorias del Servicio Nacional de Migración. |
| Gestión migratoria en las Fronteras. | Migración Colombia. | SENAFRONT del Ministerio de seguridad Pública, con el apoyo de la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria; Fuerza Pública; Unidad Migratoria de Acción de Campo; inspectores y supervisores de migración. |
| Generación de datos migratorios. | El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el SIEM. | El SNM; el Registro Único de Extranjería; el Instituto Nacional de Estadística y Censo. |
| Instituciones encargadas de los procesos para la condición de refugiado. | La Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE). | Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) adscrita al Ministerio de Gobierno. |
| Sistemas de coordinación interinstitucionales locales. | Mesas Migratorias Municipales y/o Departamentales. | Mesa Técnica Darienita para las Migraciones. |
| Sistemas de coordinación interinstitucional. | Comisión Nacional Intersectorial de Migración; Sistema Nacional de Migraciones; Otras Comisiones como: Comisión Intersectorial para el Retorno; para la Lucha Contra la Trata de Personas; de | Comisión Nacional de Protección para Refugiados; Comisión Nacional para la Trata de Personas. |

| | | |
|--|--|--|
| | Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes; entre otras. | |
|--|--|--|

Fuente: elaboración propia con base en OIM (2021a), OIM (2021b); OIM (2024); CEJIL (2024a); Cancillería de Colombia, (s.f); Ministerio del Interior, (s.f); Pikielny, (2021); Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia, (2024).

Por otro lado, dada la compleja crisis migratoria que enfrentan principalmente Colombia y Panamá en el tapón del Darién, la participación e intervención de actores clave como la sociedad civil⁹, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los Organismos internacionales, resulta indispensable para el fortalecimiento de la gestión migratoria y el respeto de los derechos humanos de la población migrante en tránsito. Asimismo, es esencial conocer como su participación e interrelación con los Estados puede contribuir al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas migratorias.

Debe destacarse que las acciones e intervenciones que realizan estos actores no eximen a los Estados de su obligación de dar respuesta a la problemática migratoria y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, en cumplimiento a los instrumentos internacionales ratificados sobre migración y su normativa nacional. Sin embargo, la sociedad civil, las Organizaciones No Gubernamentales y los Organismos Internacionales complementan, contribuyen y refuerzan la respuesta de los Estados, principalmente ante crisis humanitarias tan complejas donde los desafíos son múltiples, a través de la asistencia humanitaria, la promoción de derechos, el fortalecimiento institucional, la armonización de la normativa migratoria, la evaluación y rendición de cuentas. Estos actores pueden ejercer una función de asesoría y contribución, pero también de crítica para que los Estados respondan y garanticen los derechos humanos de los migrantes.

Según Porras Cantons (2023), la mayoría de las organizaciones que intervienen en el fenómeno migratorio del Tapón del Darién, proporcionan asistencia humanitaria y la promoción y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. Esta asistencia se traduce principalmente a través de la prestación de servicios esenciales tales como atención

⁹ Por sociedad civil se entiende a aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato del Estado (Massal, 2007, p. 56; Rodríguez Mojón, 1997, p. 30). Esto incluye a toda una variedad de instancias como los “grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, fundaciones y PYMES” (De Cárdenas Falcón, 2011, p. 167) Book-and-Cover-SP Políticas migratorias Venezuela.pdf

médica, psicológica, agua y saneamiento, infraestructura y albergues, alimentación, transporte humanitario entre otros, para garantizar las necesidades básicas y protección de los migrantes en tránsito.

Las ONG juegan un rol indispensable en la atención de la población migrante, complementando las acciones y recursos de los Estados. Según Pineda Arboleda, (2023) la complementariedad “pretende llenar las brechas de protección del Estado por su cuenta, sin concertar por completo el desarrollo de sus actividades frente al Estado; y nace del supuesto de que la capacidad del Estado se ha desbordado, por lo que es necesario que las ONG asistan a la población y las áreas que este no logra abordar en sus programas”.

A modo de ejemplo, tomaremos el caso de la prestación de los servicios de salud de migrantes, en la provincia del Darién, en Panamá, donde según el Informe situacional de datos migratorios y salud en el Darién de la OIM (2024c), el Sistema de Salud no cuenta, con dependencias, personal profesional en salud y personal administrativo suficiente para cubrir las áreas de atención. En ese caso la intervención de otros actores como las ONG y la Sociedad Civil se vuelve fundamental para satisfacer las necesidades de salud de los migrantes en tránsito. Entre las ONG con presencia en la región se encuentra Médicos Sin Fronteras, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y la Cruz Roja Panameña, entre otros.

Es fundamental subrayar que la contribución de la Sociedad Civil y las ONG no se limita al ámbito de la ayuda humanitaria, sino que también desempeñan un papel activo en los procesos de diálogo con los gobiernos, la rendición de cuentas, monitoreo y la exigencia del respeto de los derechos de los migrantes. De igual forma pueden contribuir a fortalecer la capacidad de las instituciones a través de iniciativas que buscan brindar insumos para mejorar la respuesta estatal. Para ilustrar este último aspecto, tomaremos como ejemplo el caso del Observatorio de Movilidad Humana del Darién y otras rutas alternas creado en 2024 por 15 organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento y la Academia, con el fin de monitorear la situación de los derechos humanos en la ruta migratoria del Darién. Con esto se pretende que los Estados cuenten con información para comprender el fenómeno migratorio y diseñen políticas públicas basadas en evidencia. (CEJIL, 2024b).

Finalmente, para el caso las organizaciones de la Sociedad Civil su aporte esencial se basa además en la experiencia que poseen en los territorios, así como en la confianza y credibilidad

ante la población. (Pineda Arboleda, 2023). Esto permite además que puedan actuar como un puente entre la población y el gobierno, y también incidir en la toma de decisiones para sufragar las demandas, en este caso de la población migrante en tránsito, o de las comunidades en el paso migratorio del Darién. Asimismo, su rol en el monitoreo y evaluación contribuye a que las políticas sean efectivas y ajustadas a las necesidades locales.

Además de la coordinación nacional y la participación de la sociedad civil y ONG, las organizaciones internacionales desempeñan un papel clave en la gobernanza migratoria, al poseer mandatos específicos de coordinación y protección en materia migratoria.

Organismos Internacionales como las Agencias del Sistema de Naciones Unidas o Agencias de cooperación Internacional tienen un rol fundamental en la asistencia humanitaria y la garantía de la protección de los derechos de los migrantes en el Tapón del Darién, pero también en el fomento de la cooperación interinstitucional y regional, así como en el fortalecimiento de la capacidad estatal para dar una respuesta efectiva a la crisis migratoria, incluyendo el diseño e implementación de normativa y políticas públicas.

Entre las principales organizaciones internacionales que por sus competencias intervienen para dar respuesta a la crisis migratoria del Darién se encuentran la OIM y ACNUR.

En Colombia la OIM, en cumplimiento a sus mandatos, busca prestar servicios integrales de protección y respuesta humanitaria a migrantes en tránsito por la región del Darién. (OIM, 2023b).

Pero además de su labor de asistencia humanitaria, la OIM tiene dentro de sus objetivos alinear las políticas públicas de Colombia y Panamá a los marcos internacionales del Sistema de Naciones Unidas para la migración, impulsando acciones de los gobiernos para la adopción de un enfoque integral de la movilidad humana.

Una muestra de ello es el Programa de Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria (PFGM) de la OIM en Colombia, que busca apoyar al gobierno en el diseño, implementación y seguimiento de políticas migratorias, con énfasis en la alineación de las normativas nacionales y locales con estándares internacionales, como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF). Su objetivo es fortalecer la capacidad institucional para la gestión migratoria, promoviendo la articulación

interinstitucional e intersectorial a nivel nacional y territorial, así como optimizar la respuesta del Estado ante los desafíos de la movilidad humana. (OIM, s.f-c).

Por su lado, el rol principal de ACNUR, además de asistir a la población migrante en sus necesidades básicas en el Tapón del Darién, es la protección de refugiados y solicitantes de asilo y fortalecer los mecanismos de protección y los esfuerzos regionales de integración. (Brodzinsky,S, 2022, marzo 29; ACNUR, 2023a; ACNUR,2023b).

Asimismo, en Panamá, tanto OIM como ACNUR promueven y respaldan acciones del gobierno para brindar a los migrantes, acceso a procedimientos para la determinación del estatus de refugiado, así como otros mecanismos de regularización que proporcionen alternativas regulares y seguras. (ACNUR, 2023b).

Igualmente, es relevante señalar que tanto la OIM como ACNUR lideran mecanismos de coordinación entre diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones y organismos para promover una respuesta humanitaria efectiva y estructurada frente a la crisis migratoria en Colombia y Panamá.

En Colombia uno de los avances lo constituye el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), espacio de articulación y coordinación entre organizaciones y autoridades locales, que tiene como fin dar respuesta a las necesidades de migrantes, refugiados, retornados colombianos y población de acogida. En el caso específico del Darién, se encuentra el GIFMM local de Urabá, conformado por organizaciones con intervenciones, organizaciones observadoras, agencias del Sistema de Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, y el Movimiento de la Cruz Roja. (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, s.f-a; Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, s.f-b).

El GIFMM agrupa a agencias humanitarias, gobiernos y organizaciones internacionales. En 2022, este grupo logró proporcionar refugio temporal y asistencia humanitaria a más de 15,000 migrantes, lo que refleja un avance en la coordinación interinstitucional. Sin embargo, las limitaciones de recursos siguen siendo un desafío crucial, ya que los programas de asistencia no logran cubrir la totalidad de las necesidades de los migrantes, especialmente frente al aumento de los flujos migratorios. (ACNUR-OIM, 2025b).

En Panamá, se conformó el Grupo de movilidad humana, constituido por Agencias y Fondos del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá, y organizaciones internacionales, con el fin de apoyar la respuesta de Panamá en la asistencia humanitaria, protección y respeto de los derechos humanos de personas migrantes y refugiadas, que cruzan el Tapón del Darién, con especial énfasis en personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas. (OIM, 2022; ACNUR, 2024).

Finalmente, los Organismos internacionales con el fin de dar respuesta a las problemáticas migratorias, también fomentan la función y contribución de la sociedad civil en el ámbito de la migración, para la prestación de servicios directos a migrantes, el trabajo de defensa de derechos humanos de los migrantes, investigaciones, generación de datos a través de los observatorios, entre otras acciones clave. (OIM,s.f-d)

La institucionalidad migratoria en Colombia y Panamá se articula a través de mecanismos que vinculan a actores estatales y no estatales en la gestión de la migración. La coordinación interinstitucional, el rol de la sociedad civil y la participación de organismos internacionales son elementos clave en su gobernanza.

La eficacia de las instituciones formales depende no solo de su marco normativo y operativo, sino también de su capacidad de coordinación y de los recursos asignados. La interacción entre estos organismos y otros actores define la respuesta ante los desafíos de la movilidad humana. Para fortalecer esta gestión, es necesario integrar tanto las disposiciones formales como las prácticas informales que inciden en la implementación de las políticas migratorias. Un enfoque multinivel y multisectorial puede mejorar la toma de decisiones y promover una gobernanza más flexible y efectiva.

6.2. Instituciones informales

Las instituciones informales desempeñan un papel central en la configuración de las dinámicas migratorias en el Tapón del Darién, modulando la interacción entre actores estatales, comunidades locales y grupos no estatales. En este contexto, y siguiendo la categorización de Fernández Blanco (2021), es posible diferenciar tres expresiones fundamentales de la informalidad institucional: las normas sociales, las normas comunitarias informales y las instituciones informales en su sentido más amplio.

Las normas sociales corresponden a patrones de conducta generalizados que carecen de una autoridad formalmente establecida para su creación o imposición. Su vigencia descansa en la aceptación colectiva y en mecanismos de sanción social implícitos (Fernández Blanco, 2021). En las comunidades situadas a lo largo de las rutas migratorias, estas normas determinan la actitud hacia los migrantes, influyendo en la disposición a ofrecer asistencia, alojamiento o alimentos. La prevalencia de normas sociales negativas puede traducirse en prácticas discriminatorias y exclusión, mientras que aquellas de carácter más solidario pueden facilitar procesos de integración y acceso a redes de apoyo. Sin embargo, en el Darién, estas normas sociales están fuertemente influenciadas por la gobernanza criminal de actores como el Clan del Golfo y las bandas panameñas. Estos grupos imponen reglas de comportamiento a las comunidades locales y a los propios migrantes, regulando su tránsito y estableciendo mecanismos de control social que condicionan la ayuda humanitaria y la movilidad en la región (Cajiao et al., 2022; International Crisis Group, 2023).

Por su parte, las normas comunitarias informales emergen en colectivos con interacciones recurrentes y una estructura organizativa identificable, aunque sin institucionalización formal (Fernández Blanco, 2021). En el Darién, estas normas se materializan en las reglas impuestas por grupos armados y organizaciones criminales que controlan el tránsito migratorio. Tales grupos establecen restricciones de movilidad, exigen pagos por el paso e instrumentalizan a los migrantes para actividades ilícitas. Aunque carecen de reconocimiento legal, estas normas poseen una eficacia inmediata en su ámbito de aplicación, sustentada en mecanismos coercitivos como la violencia y la extorsión. Además, regulan circuitos económicos asociados a la migración, fijando tarifas por servicios y estableciendo esquemas de extracción de rentas a negocios vinculados al flujo de personas (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023). No obstante, en algunos casos, han surgido normas comunitarias como respuesta a esta gobernanza criminal. Un ejemplo de ello es la prohibición impuesta por la comunidad indígena de Santa Teresita en Juradó a sus miembros de actuar como guías en las rutas de migrantes, con el objetivo de evitar su involucramiento en redes ilegales (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia, 2023). Este tipo de regulaciones informales reflejan la capacidad de ciertos colectivos para resistir la imposición de normas ilegales, aunque su alcance es limitado ante la presencia de estructuras coercitivas consolidadas.

En un nivel más amplio, el concepto de instituciones informales integra tanto las normas sociales como las comunitarias informales, dando cuenta del entramado de reglas no escritas que inciden en la gobernanza migratoria. Estas instituciones explican por qué las disposiciones normativas oficiales pueden resultar inoperantes en determinados contextos, especialmente cuando entran en contradicción con arreglos informales profundamente arraigados. En el Darién, la persistencia de instituciones informales que regulan el tránsito migratorio evidencia la tensión entre el orden jurídico estatal y los mecanismos paralelos que operan en el territorio.

La baja capacidad estatal en estas zonas ha facilitado la consolidación de una gobernanza criminal que compite con el Estado a través de economías ilegales que involucran tanto a los habitantes locales como a los migrantes (Cajiao et al., 2022). En este contexto, el Clan del Golfo ha mantenido un control hegemónico sobre el Golfo de Urabá, regulando aspectos económicos, políticos y sociales de la región y estableciendo normas informales que compiten con las instituciones estatales. Este grupo define rutas migratorias, impone reglas a los migrantes y guías, y extorsiona a diferentes actores involucrados en el tránsito de personas (Cajiao et al., 2022). En el lado panameño, las condiciones son diferentes, ya que bandas criminales conformadas en su mayoría por miembros de comunidades indígenas locales representan una amenaza para los migrantes, quienes frecuentemente son víctimas de agresiones, robos y violencia sexual (International Crisis Group, 2023).

El análisis de estas dinámicas permite identificar cómo las instituciones informales pueden incidir en la implementación de políticas públicas y en la vulnerabilidad de los migrantes. La migración en el Tapón del Darién no puede entenderse exclusivamente a partir de los marcos regulatorios oficiales. La articulación de instituciones informales con el orden jurídico genera un entorno normativo complejo que afecta las trayectorias migratorias, los niveles de vulnerabilidad y la viabilidad de las intervenciones estatales.

6.3. Relación entre instituciones formales e informales y su influencia en las políticas públicas.

La interacción entre instituciones formales e informales juega un papel determinante en la formulación y ejecución de las políticas migratorias en Colombia y Panamá. Mientras que las primeras establecen los marcos regulatorios y administrativos, las segundas condicionan la

implementación de estas normativas, afectando su eficacia. Esta dinámica genera espacios en los cuales la gobernanza migratoria ¹⁰ puede ser reforzada o debilitada, dependiendo de cómo interactúan estos dos niveles institucionales.

En Colombia, las percepciones sociales adversas hacia los migrantes han limitado su acceso a servicios esenciales y oportunidades laborales, afectando la implementación de programas de integración. Según Ronald Rodríguez, investigador del Observatorio de Venezuela, “la xenofobia en Colombia está empezando a crecer a una velocidad muy alta” (Jiménez, 2023). La encuesta Pulso de la Migración del DANE en 2023 revela que el 47.6% de los migrantes venezolanos ha enfrentado dificultades para acceder a empleo debido a la exigencia de documentación, y el 34.5% ha sufrido discriminación por su nacionalidad (Coronado, 2024). Estas actitudes sociales influyen en las decisiones políticas que refuerzan dinámicas de exclusión, como el endurecimiento de controles fronterizos y la preferencia por permisos temporales, en lugar de estrategias a largo plazo orientadas a la integración.

La xenofobia y el rechazo hacia los migrantes también se ven alimentados por los medios de comunicación, que a menudo retratan a los venezolanos como responsables de la violencia y el caos. Un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre los discursos en redes sociales encontró que los comentarios sobre los migrantes venezolanos son predominantemente negativos, invisibilizando las difíciles circunstancias que enfrentan (Barandica Perilla, 2020, p. 123). Estas percepciones afectan la formulación de políticas que privilegian medidas de contención frente a acciones de integración a largo plazo, lo cual genera una contradicción entre los objetivos formales de las políticas y las dinámicas sociales e informales.

A nivel territorial, la limitada presencia estatal en regiones periféricas, como el Tapón del Darién, ha creado vacíos institucionales que son ocupados por actores informales. En este contexto, las comunidades indígenas han emergido como actores clave al proporcionar servicios esenciales como transporte, alojamiento y orientación a los migrantes. Aunque estas

¹⁰ Por “gobernanza de la migración” se entiende el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes. Este término se utiliza con frecuencia como sinónimo de “gestión de la migración”, pero este último también se emplea para aludir de forma restrictiva a la regulación de los movimientos transfronterizos en el ámbito estatal. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2024. Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Panamá. OIM, Ginebra.

acciones responden a necesidades inmediatas, también contribuyen a la proliferación de economías informales y aumentan los riesgos de explotación y abuso.

La incapacidad del Estado para gestionar eficazmente los flujos migratorios ha derivado en una creciente dependencia de organizaciones internacionales y ONG. Estas entidades asumen roles clave en la provisión de ayuda humanitaria, asistencia médica y defensa de los derechos de los migrantes, evidenciando las limitaciones de las capacidades institucionales locales. Sin embargo, esta dependencia también pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las estructuras estatales para asegurar una gestión más autónoma, eficiente y orientada a los derechos humanos.

La falta de infraestructura y servicios gubernamentales en el Tapón del Darién contribuye a la invisibilidad y vulnerabilidad de los migrantes. La ausencia de una gestión estatal efectiva en estas zonas crea un vacío donde los sistemas de justicia formal no operan con eficacia (Alonso Sandoval, 2024). En consecuencia, emergen mecanismos informales de resolución de conflictos, como la aplicación de leyes consuetudinarias por autoridades tradicionales o acuerdos improvisados entre migrantes. Aunque estas prácticas pueden ofrecer soluciones inmediatas, su falta de transparencia y estándares de rendición de cuentas plantea desafíos significativos, como posibles sesgos y desigualdades en la administración de justicia.

Las instituciones estatales, en ocasiones, no están preparadas para abordar los complejos desafíos que enfrentan los migrantes en regiones remotas como el Tapón del Darién. A pesar de las políticas migratorias progresistas formuladas en Colombia, la implementación se ve afectada por la falta de recursos y capacidades institucionales, lo que genera una brecha entre la política y la práctica (Ramírez & Ospina, 2021). Según Scharpf (1997), citado por Bedoya Bedoya (2009), las políticas mal diseñadas o desconectadas del contexto local tienden a fracasar en la práctica, resaltando la importancia de los mecanismos informales como respuesta a los vacíos dejados por instituciones débiles. En este sentido, las leyes consuetudinarias y acuerdos temporales entre migrantes, aunque funcionales en determinados contextos, reflejan la debilidad estructural del Estado.

En las redes sociales, los migrantes encuentran un espacio crucial para conectar con sus familias y comunidades de origen, lo que favorece su bienestar emocional y psicosocial. Estas plataformas también se convierten en un medio para intercambiar información sobre empleo, rutas seguras y condiciones legales, mejorando su capacidad de adaptación durante su

tránsito (Layne-Bernal et al., 2021). Complementariamente, las redes comunitarias de salud juegan un papel importante al facilitar el acceso a recursos y servicios esenciales. Iniciativas como las lideradas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Colombia han integrado a líderes locales para reducir las barreras de acceso a servicios (OIM, 2023b). Sin embargo, la presencia prolongada de estas redes informales sin una estrategia estatal sostenible puede generar dependencia y reducir los incentivos para que el Estado asuma su rol en la provisión de servicios.

En zonas como Necoclí, donde la migración masiva ha impulsado la aparición de intermediarios locales, la falta de regulación estatal crea un espacio en el que algunos de estos actores facilitan el acceso a servicios a los migrantes, pero también pueden estar involucrados en redes de explotación o imponer costos desproporcionados (HRW, 2024; Defensoría del Pueblo de Panamá, 2023). Este contexto subraya la importancia de contar con un marco institucional claro y efectivo para regular los servicios migratorios y evitar abusos.

Por último, los obstáculos sistémicos socavan la eficacia de las políticas migratorias. En Colombia y Panamá, estos obstáculos incluyen a las autoridades que reciben sobornos de migrantes irregulares o traficantes, y a los grupos criminales que explotan la ausencia de marcos institucionales (Severiche et al., 2019). La falta de una gestión territorial eficiente, infraestructura, desarrollo económico y social (Severiche et al., 2019), y la normalización de la ilegalidad debido a la presencia permanente de grupos armados, agravan la situación (Defensoría del Pueblo de Panamá, 2023). Este entorno permite que persistan prácticas abusivas y consolida un clima de impunidad que socava el Estado de derecho.

Este análisis aborda la complejidad del fenómeno migratorio en Colombia y Panamá, donde las instituciones informales juegan un papel crucial en la gestión migratoria. A menudo, estas instituciones informales no solo interactúan con las estructuras formales, sino que ocupan los vacíos dejados por las limitaciones de las políticas públicas, lo que puede generar tanto desafíos como oportunidades para la integración de los migrantes.

La interacción entre instituciones formales e informales es clave para entender la efectividad de las políticas migratorias. En este contexto, las redes informales y la capacidad de los migrantes para adaptarse y negociar con las autoridades tienen un impacto directo en la implementación de las políticas, lo que obliga a los gobiernos a reconsiderar o modificar sus enfoques.

En Colombia, las políticas de regularización, como el Permiso Especial de Permanencia (PEP), buscan integrar a los migrantes al sistema formal. Sin embargo, la presencia de redes informales que operan al margen de la ley, como el empleo no registrado y las prácticas de integración informales, limita la efectividad de estas iniciativas. Esto contribuye a una exclusión social y económica de los migrantes, que se ven atrapados en economías informales.

Por otro lado, Panamá ha adoptado un enfoque restrictivo, centrado en la contención de los flujos migratorios, especialmente en regiones como el Tapón del Darién. Aunque esta estrategia ha permitido cierto control, también ha creado vacíos institucionales que rápidamente son ocupados por actores informales, como las redes de tráfico de migrantes. La ausencia de mecanismos formales de integración perpetúa la dependencia de los migrantes de estos actores informales, reforzando un ciclo de informalidad que dificulta la regularización o la integración plena.

La agencia de los migrantes, en ambos contextos, juega un papel fundamental. En Colombia, los vacíos en la implementación de políticas de regularización han sido compensados por redes informales que sostienen, en parte, la inserción laboral y social de los migrantes. En Panamá, la falta de alternativas formales ha incrementado la dependencia de mecanismos informales, lo que refuerza la lógica de contención estatal y limita las oportunidades para la integración formal.

Este análisis resalta cómo, a pesar de las diferencias en las políticas de ambos países, las instituciones formales no operan en aislamiento. Su eficacia está estrechamente vinculada con las dinámicas de poder y la interacción constante con actores informales. En Colombia, la interacción entre los sistemas formales e informales genera un entorno de exclusión, mientras que, en Panamá, el control de los flujos migratorios sin mecanismos de integración lleva a la perpetuación de la informalidad.

En conclusión, la comparación entre Colombia y Panamá destaca el papel fundamental de las instituciones informales en la configuración de las políticas migratorias. A pesar de que Colombia ha implementado mecanismos de regularización, su efectividad se ve comprometida por la persistencia de redes informales que operan fuera del marco legal. En contraste, la estrategia restrictiva adoptada por Panamá refuerza la dependencia de estructuras informales, lo que perpetúa la vulnerabilidad de los migrantes. Este análisis subraya la necesidad de que los Estados integren las interacciones entre las instituciones

formales e informales al diseñar políticas migratorias, promoviendo soluciones integrales que no solo gestionen los flujos migratorios, sino que también garanticen la protección de los derechos humanos de los migrantes. En consecuencia, el siguiente apartado profundizará en los principales desafíos que enfrentan los Estados al formular e implementar estrategias migratorias que logren equilibrar la eficiencia operativa con la protección de los derechos fundamentales de los migrantes.

7. DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

7.1. Vacíos en los marcos legales y políticos

Los marcos legales y políticos de Colombia y Panamá presentan vacíos significativos en la gestión de los flujos migratorios en tránsito por el Tapón del Darién, reflejando una orientación normativa centrada en la migración de largo plazo, dirigida a la integración y al arraigo, y en la seguridad fronteriza, sin contemplar adecuadamente las necesidades específicas de los migrantes en tránsito. Este vacío normativo no solo limita el acceso a protección y servicios básicos, sino que también profundiza la vulnerabilidad de esta población ante riesgos asociados a la irregularidad y la explotación.

En el caso de Colombia, la política migratoria ha evolucionado en respuesta a la crisis venezolana, con medidas como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). No obstante, el diseño normativo sigue sin incluir disposiciones específicas para los migrantes en tránsito. Como han señalado Severiche et al. (2019), la normativa colombiana sigue enfocada en migrantes con vocación de arraigo, sin instrumentos adecuados para abordar la movilidad transnacional en tránsito, lo que impide una gestión efectiva de esta dinámica migratoria, generando una incertidumbre legal y dejando a amplios sectores sin acceso a derechos fundamentales.

Por su lado, Panamá, dentro de su regulación migratoria, estructurada principalmente en el Decreto Ejecutivo 320 de 2008, establece los criterios de entrada y permanencia de extranjeros, pero con un enfoque principalmente restrictivo y orientado a la gestión del flujo controlado. Este modelo prioriza la seguridad y el orden fronterizo sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, agravando su exposición a escenarios de

violencia y explotación en la selva del Darién (Herrera Morán, 2023). Esto además restringe el desarrollo de estrategias integrales que aborden las complejidades del tránsito migratorio, limitando la capacidad del Estado para responder a los desafíos humanitarios que emergen en el Darién, generando un vacío de protección en uno de los corredores migratorios más peligrosos del mundo.

En Colombia, la ausencia de una ley migratoria integral y de una estructura normativa unificada ha derivado en un entramado de decretos y documentos CONPES 11 que carecen de coherencia, lo que dificulta su aplicación efectiva y la capacidad estatal para atender de manera coordinada la movilidad humana. Tal como plantea North (1990), la indefinición de reglas claras incrementa los costos de transacción y reduce la efectividad de las políticas públicas.

En Panamá, aunque el Decreto Ley 3 de 2008 establece un marco regulatorio más estructurado que el colombiano, este está diseñado para regular la migración con fines laborales o de residencia, sin contemplar las particularidades de la migración en tránsito, limitando la capacidad del Estado en la respuesta a este fenómeno migratorio (OIM, 2024b).

Tanto Colombia como Panamá han implementado políticas migratorias predominantemente reactivas, diseñadas para mitigar crisis en curso en lugar de anticiparse a los desafíos emergentes de la movilidad humana. Por ejemplo, en el caso colombiano, instrumentos como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) fueron respuestas coyunturales a la crisis venezolana, sin un enfoque estructural que garantizara sostenibilidad en la gestión migratoria a largo plazo. De igual manera, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) evidenció la ausencia de planificación preventiva, priorizando medidas de emergencia sobre estrategias de integración duraderas (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017).

¹¹ La Ley 2136 de 2021 de Colombia establece la Política Integral de Migración (PIM), promoviendo una migración segura y la integración de los migrantes. Sin embargo, no constituye una codificación completa del derecho migratorio, como el Decreto Ley 3 de 2008 de Panamá. La ley define principios y tipos de migración, coordina acciones entre diversas entidades y mejora la recolección de datos, pero el marco legal colombiano sigue siendo fragmentado, basado en múltiples fuentes jurídicas. Aunque es un avance, no reemplaza toda la legislación migratoria existente.

Por su parte, Panamá ha implementado un modelo de “flujo controlado” en el Tapón del Darién, estableciendo centros de recepción y transporte hacia Costa Rica. Sin embargo, estas estrategias están diseñadas para gestionar la movilidad sin abordar sus causas estructurales ni garantizar una protección efectiva para los migrantes. La falta de infraestructura adecuada, como servicios forenses o mecanismos de identificación y seguimiento, expone las debilidades de la respuesta panameña frente a contextos humanitarios complejos (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017).

La ausencia de un enfoque preventivo y de planificación estratégica impide la formulación de respuestas sostenibles para la migración en tránsito. Sin políticas orientadas a la mitigación de los factores que impulsan estos desplazamientos —como la pobreza, la violencia y la inestabilidad en los países de origen—, las medidas actuales seguirán siendo insuficientes y fragmentadas (Jonasson, 2024).

Además de los déficits normativos internos, la falta de políticas regionales armonizadas agrava la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito. La inexistencia de mecanismos de coordinación interestatal impide una respuesta articulada a los flujos migratorios, generando diferencias en el trato que obligan a los migrantes a optar por rutas irregulares y de alto riesgo, como el Darién. Además, las divergencias en la definición de categorías migratorias¹², criterios de asilo y mecanismos de regularización dificultan la movilidad segura y aumentan la exposición a redes de tráfico y trata de personas.

Aunque existen acuerdos bilaterales entre Colombia y Panamá, estos han sido insuficientes para consolidar una política migratoria regional coherente. La falta de sistemas conjuntos de recolección de datos y monitoreo impide la identificación de tendencias y necesidades específicas, limitando la capacidad de diseñar políticas efectivas para gestionar los flujos transnacionales. Sin una cooperación interestatal más robusta, se seguirá perpetuando un modelo de respuesta desconectado, con impactos adversos sobre la seguridad y los derechos humanos de los migrantes en tránsito (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023).

¹² Cada país aplica procedimientos independientes, lo que genera un trato desigual y dificulta el movimiento seguro y legal en la región. Estas discrepancias incluyen variaciones en la definición de "refugiado" y en los requisitos de asilo y regularización, lo que lleva a muchos migrantes a optar por rutas irregulares y peligrosas, como el Tapón del Darién.

Por lo tanto, los vacíos normativos y políticos en la gestión de la migración en tránsito por el Tapón del Darién dificultan la implementación de una política migratoria efectiva, lo que refuerza la necesidad de reformar los marcos legales en ambos países para incluir estrategias coordinadas y preventivas. En este contexto, la fragmentación institucional y la ausencia de mecanismos de coordinación regional se presentan como factores clave que agravan las deficiencias operacionales en la gestión migratoria, lo que será abordado a continuación.

7.2. Vacíos institucionales y operativos

Las deficiencias en la gestión migratoria en la región del Darién constituyen un obstáculo crítico para la respuesta estatal ante la crisis humanitaria y de seguridad derivada del tránsito masivo de migrantes. La limitada capacidad institucional en las zonas fronterizas, agravada por la escasez de recursos financieros, humanos y materiales, impide la provisión de servicios esenciales como atención médica, saneamiento y alojamiento (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017). Estas carencias se intensifican por las condiciones geográficas adversas y la falta de coordinación interinstitucional, lo que perpetúa respuestas fragmentadas e ineficaces.

La ausencia de un marco de seguridad robusto ha facilitado la incursión de actores informales, incluidos grupos armados ilegales y organizaciones criminales, que explotan la vulnerabilidad de los migrantes mediante actividades ilícitas como la trata de personas y el reclutamiento forzado (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017). Esta debilidad en el control estatal ha permitido que estructuras paralelas gestionen el tránsito migratorio mediante mecanismos propios, lo que agrava la inseguridad y aumenta la dependencia de los migrantes hacia estos actores.

La magnitud y naturaleza de los flujos migratorios condicionan las respuestas de Colombia y Panamá. Mientras que Colombia enfrenta dificultades para adaptar sus políticas migratorias a las dinámicas cambiantes del tránsito, Panamá enfrenta una mayor presión debido a la concentración de migrantes en el Tapón del Darién, lo que ha generado una crisis en infraestructura y servicios básicos (Solano Real, 2022; HRW, 2024). En este contexto, el enfoque securitista de Panamá, liderado por el Ministerio de Seguridad y el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), ha priorizado el control fronterizo sobre la protección de derechos, intensificando operativos que aumentan la vulnerabilidad de los migrantes frente a

redes de tráfico. A pesar de contar con una estructura institucional más consolidada, la influencia de actores informales ha obstaculizado la implementación coherente de las políticas migratorias y la asignación eficiente de recursos.

Además, las deficiencias en la recopilación y gestión de datos migratorios comprometen la formulación de políticas basadas en evidencia. En Panamá, el Registro Único de Extranjería (RUEX) no garantiza un intercambio eficiente de información, mientras que, en Colombia, la falta de registros unificados y la escasa coordinación entre agencias estatales dificultan la planificación efectiva (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023; OIM, 2024a; OIM, 2024b; HRW, 2023). Estas limitaciones perpetúan respuestas reactivas y poco efectivas en la gestión migratoria.

Los vacíos observados en la implementación de políticas migratorias en ambos países no solo responden a la insuficiencia de recursos o la falta de coordinación operativa, sino también a factores institucionales más profundos. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, estas deficiencias pueden ser entendidas como resultado de la interacción entre instituciones formales e informales que distorsionan la aplicación efectiva de los compromisos nacionales e internacionales. Las prácticas clientelistas, la falta de participación de actores clave como los migrantes y las comunidades receptoras, y la influencia de actores no gubernamentales, afectan negativamente la legitimidad y efectividad de las políticas implementadas (De la Cruz Licon, 2021). Esta interacción contribuye a consolidar los vacíos y obstáculos operativos que se presentan en el diseño e implementación de las políticas migratorias.

El análisis de estos factores destaca la necesidad de un enfoque integral y coordinado en la gobernanza migratoria. La fragmentación institucional y la ausencia de mecanismos de monitoreo han limitado la capacidad de ambos países para responder eficazmente a los desafíos del tránsito migratorio. Superar estos obstáculos exige reformas que fortalezcan la articulación entre actores involucrados y optimicen el uso de los recursos disponibles, garantizando un enfoque basado en derechos humanos y desarrollo sostenible.

A nivel regional, las políticas migratorias de Estados Unidos han reconfigurado los flujos migratorios en el Darién. Medidas como el endurecimiento de requisitos de visado han obligado a los migrantes a tomar rutas más peligrosas, sin abordar las causas estructurales de la migración. Las restricciones impuestas a nacionales de Venezuela y Ecuador han incrementado la presión sobre Colombia y Panamá, evidenciando la falta de coordinación

regional y la ausencia de estrategias concertadas para gestionar la movilidad humana (HRW, 2024; Severiche et al., 2019).

7.3. Vacíos en gobernanza y coordinación migratoria

La gestión migratoria en el Tapón del Darién está marcada por deficiencias estructurales en la gobernanza y la coordinación interinstitucional, reflejadas en la falta de estrategias conjuntas y la desconexión entre niveles de gobierno. La tensión entre la soberanía estatal y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ha generado respuestas nacionales fragmentadas, donde predominan políticas restrictivas de seguridad nacional sin mecanismos efectivos de armonización con los compromisos internacionales (Brismat, 2023; Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017).

A nivel interno, la ausencia de articulación entre los gobiernos nacionales y subnacionales ha debilitado la capacidad de respuesta en zonas fronterizas, dejando a las autoridades locales sin los recursos ni las directrices necesarias para gestionar la crisis migratoria (De la Cruz Licon, 2021). En el plano binacional, la falta de cooperación entre Colombia y Panamá ha impedido una gestión integral del tránsito migratorio, evidenciando la ausencia de una política compartida que garantice respuestas coordinadas. Regionalmente, el predominio de enfoques nacionales sobre iniciativas de cooperación ha obstaculizado la construcción de un marco de gobernanza migratoria unificado en América Latina. Como señala Solano Real (2022), la gestión de la migración en la región responde a intereses geopolíticos particulares, lo que dificulta la consolidación de estrategias sostenibles a largo plazo.

Esta fragmentación institucional ha tenido efectos adversos en la seguridad y protección de los migrantes. La ausencia de mecanismos de cooperación efectivos ha facilitado la proliferación de actores informales y redes criminales, que han capitalizado los vacíos en el control estatal para establecer sus propias reglas de regulación migratoria en la región. A pesar de algunos intentos de coordinación, como los acuerdos de tránsito expedito entre Panamá y Costa Rica o los mecanismos de intercambio de información con Colombia, la falta de integración entre los sistemas de datos migratorios sigue limitando la efectividad de las respuestas estatales (OIM, 2024a; OIM, 2024b).

La debilidad en la gobernanza migratoria no solo impacta la formulación de políticas, sino que también perpetúa respuestas reactivas y desarticuladas. La ausencia de una visión común y

de mecanismos de cooperación eficaces impide que los Estados adapten sus estrategias de manera coordinada, consolidando un escenario en el que los derechos de los migrantes permanecen en un estado de protección precario.

7.4. Vacíos en derechos humanos y protección

La migración irregular a través del Tapón del Darién expone a los migrantes a vulnerabilidades extremas, con riesgos elevados de violencia, explotación y discriminación, particularmente para mujeres, niños y personas LGBTQ+. Estas vulnerabilidades no están adecuadamente protegidas por las políticas migratorias de Colombia y Panamá, ya que la falta de una atención integral a los derechos humanos y la carencia de medidas de protección efectivas perpetúan escenarios de abuso e impunidad (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023).

El enfoque securitista dominante ha derivado en prácticas sistemáticas de abuso por parte de las fuerzas de seguridad. La Defensoría del Pueblo de Colombia (2019) ha documentado detenciones arbitrarias, uso desproporcionado de la fuerza y limitaciones en el acceso a mecanismos de denuncia. De manera complementaria, los procedimientos especiales de la ONU han señalado condiciones precarias en las Estaciones de Recepción de Migrantes (ERM)¹³ en Panamá, donde la privación arbitraria de la libertad, la ausencia de asistencia legal efectiva y la obtención forzada de firmas en documentos oficiales vulneran garantías procesales fundamentales. Además, las condiciones de hacinamiento e insalubridad agravan la precariedad de los migrantes, aumentando el riesgo de violaciones sistemáticas de derechos (Mandatos del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2022).

Las barreras para acceder a la justicia representan otro vacío crítico en la protección de los derechos humanos de los migrantes en tránsito. La falta de información sobre derechos migratorios, las dificultades lingüísticas y la inexistencia de mecanismos accesibles limitan la capacidad de denunciar delitos y violaciones de derechos fundamentales. Este contexto de desinformación y temor a represalias perpetúa la impunidad y agrava la vulnerabilidad de los

¹³ Los informes recibidos también mencionan que las personas migrantes que solicitan información en las ERM sobre la Defensoría del Pueblo para interponer una denuncia habrían sido supuestamente objeto de abuso físico y verbal por parte de los agentes del SNM y del SENAFRONT.... En este sentido, nos preocupa la especial vulnerabilidad de las mujeres y niñas de facto detenidas en las ERM a ser víctimas de explotación sexual, violencia y abuso por parte de los agentes a cargo de estas estaciones de recepción. La violencia sexual que sufren las mujeres es sistémica.

migrantes, obstaculizando cualquier esfuerzo por garantizar el acceso efectivo a la justicia y al debido proceso (Defensoría del Pueblo de Panamá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023). A su vez, la falta de un enfoque coordinado entre ambos países para facilitar el acceso a mecanismos de denuncia transfronterizos refuerza la incapacidad estructural para proteger a los migrantes.

Asimismo, la respuesta humanitaria es insuficiente ante la magnitud del flujo migratorio irregular. En Colombia, se han implementado mecanismos de atención en puntos estratégicos como Necoclí y Capurganá, mientras que en Panamá predominan estrategias de contención y deportación, generando una distribución desigual de la carga administrativa y operativa (PRISMA, 2024). Si bien algunas organizaciones brindan asistencia, la provisión de servicios básicos sigue siendo deficiente, especialmente en zonas remotas. La falta de coordinación interinstitucional y la ineficiencia en la implementación de políticas de asistencia dejan a los migrantes en condiciones de extrema precariedad y desprotección (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2019). Esta brecha entre ambos países impide una respuesta articulada que garantice condiciones dignas de tránsito y atención.

Un vacío estructural particularmente grave se observa en la identificación de víctimas de trata de personas. Aunque Colombia cuenta con una comisión dentro del Sistema Nacional de Migración, la ausencia de un sistema efectivo de detección temprana impide la aplicación de medidas de protección adecuadas. La falta de protocolos estandarizados expone a los migrantes a explotación sexual y laboral, evidenciando la carencia de estrategias de protección eficaces. En Panamá, la detección de víctimas sigue dependiendo de iniciativas aisladas, sin una estrategia integral de prevención y atención. Este problema ha sido reconocido en documentos oficiales, como el CONPES 3603, que ha señalado la debilidad de los instrumentos para implementar disposiciones en favor de la población migrante (Defensoría del Pueblo, 2017).

En cuanto a la regularización y protección, ambos países presentan deficiencias estructurales. En Panamá, el Permiso de Protección Temporal enfrenta barreras significativas, como su alto costo y la falta de acceso inmediato al empleo, lo que perpetúa la precariedad de los migrantes. Adicionalmente, el proceso de asilo es restrictivo, con largos tiempos de espera y elevados índices de rechazo, lo que incrementa la irregularidad migratoria (HRW, 2024). En Colombia, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) ha facilitado la regularización de algunos

migrantes, pero su alcance sigue siendo limitado y carece de una articulación efectiva con las políticas panameñas. La fragmentación institucional y la ausencia de un enfoque coordinado entre ambos países dificultan la gestión migratoria y limitan las oportunidades de protección efectiva (HRW, 2024). La falta de reconocimiento mutuo de estatus migratorios y la ausencia de mecanismos binacionales de movilidad regulada agravan este escenario.

Otro problema crítico es la falta de regulación en el manejo de la información migratoria. En muchos casos, la información personal de los migrantes es compartida sin su consentimiento, lo que vulnera principios fundamentales de protección de datos y derechos humanos. La ausencia de normativas claras sobre la gestión de esta información expone a los migrantes a riesgos adicionales, como la explotación y el abuso, agravando su situación de vulnerabilidad en el tránsito por el Darién. En particular, la falta de supervisión en el intercambio de datos entre fuerzas de seguridad de ambos países incrementa la incertidumbre sobre el uso de esta información y el riesgo de persecución indebida (Mandatos del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2022).

Por último, la protección de grupos en situación de mayor riesgo, como mujeres, niños y personas LGBTQ+, sigue siendo insuficiente. A pesar de algunos esfuerzos institucionales, la falta de un sistema especializado para la identificación y atención de niños no acompañados, junto con la inexistencia de un marco normativo coherente, los deja expuestos a situaciones de abuso y explotación. La falta de capacitación del personal y la fragmentación de las políticas públicas impiden una respuesta eficaz y coordinada. En este contexto, la ausencia de mecanismos de cooperación entre Colombia y Panamá para la protección de estos grupos acentúa las fallas en la garantía de sus derechos (Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia, 2023).

La magnitud del fenómeno migratorio subraya la urgencia de atender estos vacíos. En los primeros cuatro meses de 2024, más de 30.000 niños migrantes cruzaron la selva del Darién, lo que representa un aumento del 40 % respecto al mismo periodo de 2023 (Naciones Unidas, 2024). Este crecimiento de la migración infantil, en un contexto de debilidades estructurales, acentúa la urgencia de una respuesta binacional coordinada.

Estos vacíos reflejan la incapacidad de los sistemas migratorios de Colombia y Panamá para garantizar la protección efectiva de los migrantes en tránsito.

La siguiente tabla sintetiza los principales vacíos en las políticas migratorias de Colombia y Panamá, estructurando las deficiencias en términos de gobernanza, capacidad operativa, marco legal y protección de derechos humanos.

Tabla 5. *Vacíos en las Políticas Migratorias en el Tránsito por el Darién*

| Área de Deficiencia | Colombia (Frontera del Darién) | Panamá (Región del Darién) | Problemas Clave |
|-------------------------|--|---|--|
| Enfoque Político | No hay enfoque específico en migración en tránsito. Políticas dirigidas a migrantes permanentes. | Enfoque en "flujo controlado". No aborda necesidades subyacentes. | Falta de políticas específicas. Enfoque reactivo en lugar de preventivo. |
| Capacidad | Recursos y personal limitados. Mala coordinación interinstitucional. | Sobrecarga de migrantes. Predominio de medidas de seguridad sobre asistencia humanitaria. | Infraestructura deficiente. Respuesta estatal insuficiente ante la magnitud del flujo migratorio. |
| Datos | Falta de información fiable sobre migrantes en tránsito. | Brechas en la recolección de datos y transparencia limitada. | Deficiencia en la toma de decisiones y acceso restringido a información sobre servicios disponibles. |
| Legales | No existen leyes específicas para migración en tránsito. Enfoque en emigración. | Protección legal limitada. Acceso condicional a procedimientos migratorios. | Marcos normativos inadecuados que no garantizan la protección de los migrantes en tránsito. |
| Derechos Humanos | Protección limitada para grupos vulnerables. Acceso restringido a servicios básicos. | Violaciones de derechos reportadas. Falta de enfoque en violencia de género. | Ausencia de medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. |

| | | | |
|---------------------|---|---|---|
| Coordinación | Deficiente cooperación binacional y ausencia de un marco regional efectivo. | Dependencia de actores externos. Baja participación de la sociedad civil. | Falta de colaboración estructurada entre países y actores humanitarios. |
|---------------------|---|---|---|

Fuente: Elaboración propia con información de Solano Real (2022); Human Rights Watch (2024), Pikielny (2021); Defensoría del Pueblo de Colombia (2017); Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo de Colombia (2023).

El análisis de los vacíos en las políticas migratorias de Colombia y Panamá confirma que las deficiencias en la gestión del tránsito migratorio en el Darién no responden únicamente a la falta de normativa o recursos, sino a una combinación de enfoques dispersos, limitada coordinación y respuestas desarticuladas. Las acciones implementadas hasta ahora han sido insuficientes para abordar los riesgos a los que se enfrentan los migrantes en tránsito, dejando amplios sectores en condiciones de desprotección.

Más allá de las limitaciones estructurales, la persistencia de dinámicas informales y la falta de mecanismos de articulación efectiva entre las instituciones han dificultado la implementación de soluciones sostenibles. En este contexto, los hallazgos del capítulo permiten comprender cómo la ausencia de estrategias coherentes y adaptativas ha generado un entorno en el que la movilidad humana se regula más por la necesidad que por la planificación estatal.

A partir de esta evidencia, la siguiente sección sintetiza los principales resultados de la investigación, estableciendo sus implicaciones para el diseño e implementación de políticas migratorias en la región.

8. CONCLUSIONES

Esta investigación ha examinado las políticas migratorias de Colombia y Panamá en el contexto del Tapón del Darién, aplicando un enfoque neoinstitucionalista para identificar las deficiencias en la protección de los migrantes en tránsito. El análisis ha evidenciado que los marcos normativos e institucionales de ambos países no han sido diseñados para abordar de manera integral la movilidad humana en tránsito, lo que ha dado lugar a respuestas fragmentadas y carentes de mecanismos efectivos de protección. A pesar de los compromisos internacionales y las normativas existentes, los esfuerzos estatales han sido insuficientes para garantizar derechos básicos a esta población.

Desde una perspectiva teórica, este estudio ha aportado a la literatura sobre gobernanza migratoria al demostrar que los vacíos en la protección de los migrantes no pueden entenderse únicamente desde la dimensión formal de las políticas públicas, sino que deben analizarse en función de la interacción entre instituciones formales e informales. La influencia de actores informales —tales como redes comunitarias, intermediarios locales y grupos ilícitos— ha configurado un modelo de gestión migratoria donde la presencia del Estado es intermitente y, en algunos casos, sustituida por mecanismos informales que no garantizan condiciones de seguridad y derechos humanos para los migrantes.

Los hallazgos también ponen en evidencia que la falta de articulación binacional entre Colombia y Panamá ha generado una gestión migratoria reactiva, basada en medidas de control antes que en estrategias de protección. Aunque ambos países han adoptado enfoques diferenciados, ninguno ha logrado implementar mecanismos efectivos para abordar la migración en tránsito de manera sostenida y con garantías suficientes. En este sentido, la ausencia de un marco de cooperación estructurado ha perpetuado escenarios de vulnerabilidad donde los migrantes quedan expuestos a dinámicas informales y riesgos sistemáticos.

Los resultados de esta investigación permiten afirmar que los marcos normativos existentes, si bien establecen ciertos principios de protección, no han sido acompañados de una capacidad operativa suficiente para su implementación. Más allá de los compromisos formales, la migración en tránsito sigue dependiendo de esquemas informales que terminan condicionando las experiencias de movilidad de los migrantes.

Desde esta perspectiva, la solución no radica exclusivamente en ajustes normativos o en la expansión de la infraestructura estatal, sino en la necesidad de replantear la gobernanza migratoria en contextos de tránsito. Sin un enfoque que articule la movilidad humana dentro de una estrategia regional y con la participación de actores locales e internacionales, los vacíos detectados en esta investigación seguirán reproduciéndose bajo nuevas formas, limitando la efectividad de las políticas migratorias y perpetuando modelos de gestión que no responden a las dinámicas reales de la movilidad en el Darién.

9. RECOMENDACIONES

Para mejorar la gestión migratoria en el Tapón del Darién, es esencial implementar políticas preventivas que aborden las causas subyacentes de la migración, así como un marco legal integral que contemple las necesidades específicas de los migrantes en tránsito. Además, se debe promover la coordinación regional mediante la creación de una plataforma binacional que unifique los procesos de asilo y regularización, garantizando la protección de los derechos de los migrantes. Es crucial, asimismo, integrar las normativas nacionales con los acuerdos internacionales ratificados, asegurando la implementación efectiva de los compromisos globales.

Es fundamental fortalecer las capacidades institucionales en las regiones fronterizas, mejorando la infraestructura y los recursos disponibles, además de fomentar la cooperación efectiva entre actores nacionales e internacionales, como ACNUR y la OIM. La mejora en la recolección de datos sobre los flujos migratorios será clave para diseñar políticas más efectivas y evaluar su impacto de manera continua.

Se recomienda la creación de una Política Binacional de Colombia y Panamá para la Atención Integral a Migrantes en Tránsito (ANEXO A), que debe incluir un órgano binacional responsable de su implementación y establecer mecanismos de coordinación con los países de tránsito y destino, enfocándose en la protección, seguridad y acceso a servicios esenciales.

Asimismo, es necesario asignar recursos específicos en los presupuestos nacionales para abordar los desafíos de la migración y garantizar un monitoreo constante de las políticas y programas implementados.

Finalmente, abordar las dinámicas de poder y la interrelación entre instituciones formales e informales permitirá una implementación más efectiva de las políticas, adaptándose a las necesidades cambiantes de los migrantes.

10. LIMITACIONES Y PROSPECTIVA

Limitaciones

El enfoque de esta investigación se ha centrado exclusivamente en la migración en tránsito, lo cual puede haber limitado la comprensión de otras experiencias migratorias, como las de los solicitantes de refugio, refugiados, o migrantes asentados de manera más permanente en

la región. Aunque la migración en tránsito es un fenómeno clave en el Tapón del Darién, esta limitación podría haber excluido matices importantes relacionados con otros tipos de migrantes.

El uso del enfoque neoinstitucionalista ha sido valioso para entender el papel de las instituciones formales e informales en la implementación de políticas migratorias, pero su dependencia como marco teórico principal puede haber omitido factores adicionales como la agencia individual, las dinámicas sociales o las relaciones de poder fuera de los marcos institucionales. Además, enfoques alternativos, como el modelo Push-Pull o un enfoque centrado en los derechos humanos, podrían haber proporcionado una comprensión más completa de las causas subyacentes de la migración y sus impactos.

Como corresponde a un TFM, nuestra investigación tiene limitaciones inherentes a su alcance y profundidad, en comparación con una tesis doctoral. Aunque hemos tratado de abordar los aspectos más relevantes de la pregunta de investigación, la profundidad teórica y metodológica de este trabajo está acotada por los recursos y el tiempo disponibles, lo cual también afectó la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo o de explorar aspectos complementarios de la problemática migratoria.

Además, el uso de datos secundarios, como informes gubernamentales y artículos de prensa, ha sido útil para contextualizar la situación, pero estos datos pueden no reflejar de manera fiel y completa las experiencias individuales de los migrantes. Las limitaciones de tiempo y recursos también restringieron el trabajo de campo, lo que deja fuera un análisis más cercano de las realidades vividas por los migrantes en tránsito.

El enfoque regional, centrado en el Tapón del Darién, puede no haber representado completamente las dinámicas migratorias a nivel nacional o global, lo que limita la generalización de los hallazgos. Por último, la falta de una perspectiva directa de los migrantes impide una visión más rica sobre sus experiencias, necesidades y las respuestas estatales a las mismas.

Prospectiva

Futuras investigaciones podrían ampliar el enfoque neoinstitucionalista para explorar los siguientes temas:

- Mecanismos de cambio institucional: Analizar cómo las transformaciones en las instituciones afectan la evolución de las políticas migratorias, considerando tanto las instituciones formales como informales.
- Análisis histórico institucional: Profundizar en la evolución de las políticas migratorias en Colombia y Panamá desde una perspectiva de Path Dependence, para entender cómo las decisiones pasadas siguen influyendo en las políticas actuales.
- Instituciones informales: Explorar en mayor detalle cómo las redes sociales, normas comunitarias y creencias culturales influyen en los patrones migratorios, y cómo estas instituciones informales interactúan con las estructuras formales.
- Dinámicas de poder: Investigar cómo las relaciones de poder dentro y fuera de las instituciones formales impactan la gobernanza migratoria y las políticas aplicadas en la región.

Adicionalmente, una investigación futura podría integrar otros marcos teóricos para enriquecer el análisis:

1. Modelo Push-Pull: Para examinar con mayor detalle las causas estructurales y coyunturales que impulsan la migración.
2. Enfoque basado en los derechos humanos: Evaluar las políticas migratorias bajo los estándares internacionales de derechos humanos, para identificar deficiencias en la protección de los migrantes.

También, sería beneficioso realizar estudios comparativos entre la migración en tránsito en el Tapón del Darién y otras rutas migratorias, para identificar factores comunes y específicos que influyen en los flujos migratorios. Además, se podría desarrollar un análisis de casos centrado en aspectos específicos, como las respuestas institucionales ante diferentes tipos de migrantes, o en grupos vulnerables como mujeres, niños, víctimas de trata y menores no acompañados.

Finalmente, la inclusión de métodos mixtos en futuras investigaciones permitiría un enfoque más integral que combine datos cuantitativos y cualitativos, incorporando las voces de los migrantes y las comunidades receptoras, lo cual proporcionaría un panorama más completo de las realidades y desafíos enfrentados por los migrantes en tránsito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Organización Internacional para las Migraciones. (2025a). *Cifras Clave*. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Organización Internacional para las Migraciones. (2025b). *Movilidad Segura*. <https://movilidadsegura.org/>
- Alonso Sandoval, T. (2024). *La migración por el tapón del Darién: entre la invisibilidad social y la exclusión*. 35(2). Revista Latinoamericana de Derechos Humanos. <http://www.revistas.una.ac.cr/derechoshumanos>
- Angulo Severiche et al. (2019). *La cara de la migración de la que nadie está hablando: los impactos de la migración de tránsito en las regiones desgobernadas de Urabá y el Darién*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2019_h_angulo_et_al_migracion_de_transito_en_uraba_y_darien.pdf
- Barandica Perilla, M. (2020). *Migrantes Venezolanos en Colombia, entre la Xenofobia y Aporofobia; una Aproximación al Reforzamiento Mediático del Mensaje de Exclusión*. <https://revistas.qlu.ac.pa/index.php/latitude/article/view/100/72>
- Bedoya Bedoya, M. R. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*, (35), 33-58. <https://www.redalyc.org/pdf/164/16429063004.pdf>
- Bitar, S. (2021). *Migración en Colombia y respuestas de política pública*. PNUD América Latina y el Caribe. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>
- Brismat, M. (2023). Las políticas migratorias: una propuesta de estudio desde el Estado y su lógica gubernativa. *Política y Cultura*; (59), pp. 157-180. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1512/1461>
- Brodzinsky, S. (2022, marzo 29). *Personas refugiadas y migrantes desafían los peligros de la selva en busca de seguridad*. ACNUR. <https://www.acnur.org/noticias/stories/personas-refugiadas-y-migrantes-desafian-los-peligros-de-la-selva-en-busca-de>

- Caballero Míguez, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27. <https://www.redalyc.org/pdf/380/38060201.pdf>
- Cajiao et al. (2022). *La frontera del Clan. Migración irregular y crimen organizado en el Darién. Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/11/Andre%CC%81s-Cajiao-Paula-Tobo-Mariana-Botero-Restrepo-La-frontera-del-Clan-Migracio%CC%81n-irregular-y-crimen-organizado-en-el-Darie%CC%81n-GI-TOC-Noviembre-2022.pdf>
- Cancillería Colombiana. (s.f.). *Colombia frente a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/colombia_frente_a_los_instrumentos_internacionales_de_derechos_humanos_y_dih-feb2014_3.pdf
- Cancillería de Colombia. (s.f.). *Política integral migratoria*. En Política exterior, Nuestro país, Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>
- Carmona Londoño, L.S. (2010, junio 22). Tapón del Darién: En disputa por la unión de las Américas. *Revista de la Facultad de Trabajo Social UPB*, 26 (26), 13-27. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/trabajosocial/article/view/2574/2330>
- Castillo Jaimes, W. (2020). *Análisis de las políticas públicas migratorias sobre la población migrante venezolana en la ciudad de Cúcuta*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/38442/wycastilloj.pdf>
- Castles, S. & Miller, Mark J. (1998). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Second Edition. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-349-26846-7>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (2024a). *Contexto de movilidad humana en Panamá*. <https://cejil.barriletefactory.com/wp-content/uploads/2024/05/2024-01-11-Informe-pais-Panama.pdf>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (2024b, septiembre 11). *Organizaciones conforman observatorio para monitorear la situación de derechos humanos en la ruta*

migratoria del Darién. <https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/contexto-actualidad/organizaciones-conforman-observatorio-para-monitorear-la-situacion-de-derechos-humanos-en-la-ruta-migratoria-del-darien/>

Collyer, M. et al. (2014). *Transit Migration in Europe*. Editorial de la Universidad de Ámsterdam. Pág. 13-34. <https://doi.org/10.2307/j.ctt12877m5.4>

Coronado S., D. (2024, mayo 28). ¿Colombia está dejando de ser atractiva para los migrantes venezolanos? FIP Opina. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2024-05/colombia-esta-dejando-de-ser-atractiva-para-los-migrantes-venezolanos>

Davies et al. (2006). *Migration: A social determinant of the health of migrants*. OIM. Background paper. https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2009-10/docl_9914_392596992.pdf

Defensoría del Pueblo de Colombia. (enero de 2017). *Informe Defensorial sobre las zonas de frontera*. Bogotá, Colombia. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf>

Defensoría del Pueblo Colombia. (2019). *Análisis de género y movilidad humana en frontera*. Bogotá. <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-defensorial-lisis-de-g-nero-y-movilidad-humana-en-frontera>

Defensoría del Pueblo de Panamá & Defensoría del Pueblo Colombia. (2023, abril 12). *Alerta Temprana No. 014-23 para Colombia Alerta Temprana No. 001-23 para Panamá*. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2135470/ALERTA+TEMPRANA+BINACIONAL+PANAMA-COLOMBIA+FINAL+0804231.pdf+%28+firmada%29.pdf/553cbd0c-f7e5-3383-4c1f-5e4042837f71?t=1681318485730>

De la Cruz Licon, W. (abril de 2021). *Hacia una política integral migratoria: análisis del sistema nacional de migraciones*. Bogotá D.C. [Trabajo de investigación, Universidad Externado de Colombia].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Estadísticas de Migración*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/estadisticas-de-migracion>

- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Política Integral Migratoria (Documento CONPES 3603)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2016). *Dinámicas y flujos migratorios Colombia*. OIM. <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/1320>
- Departamento Nacional de Planeación Colombia. (2024a, octubre 25). Respuesta derechos de petición - Radicados DNP No. 20246001481362 y 20246631484852-
- Departamento Nacional de Planeación. (2024b, noviembre 14). *Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz*. Recuperado el 25 de enero de 2025, de Observatorio Nacional de Migraciones: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/observatorio-nacional-migraciones.aspx
- Deutsche Welle. (2024, enero 1). *120.000 menores cruzaron peligrosa selva del Darién en 2023*. <https://www.dw.com/es/120000-menores-cruzaron-peligrosa-selva-del-dari%C3%A9n-en-2023/a-67871693#:~:text=Las%20autoridades%20de%20Panam%C3%A1%20dijeron,en%20pos%20de%20mejores%20horizontes>.
- Faundez, J. (25 de julio de 2016). *Douglass North's Theory of Institutions: Lessons for Law and Development*. Coventry, UK: Hague J Rule Law. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-016-0028-8>
- Fernández Blanco, C. (2021). *Instituciones formales e informales: Un análisis jurídico-institucional aplicado a los programas sociales y las cuotas de género en América Latina*. Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, 55, 1-26 https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-02182021000200002&lng=es&nrm=iso
- Geddes, A. (2021, diciembre 17). *Governing Migration Beyond the State*. Asociación Holandesa para las Naciones Unidas. <https://nvv.nl/governing-migration-beyond-the-state/>
- Gissi Barbieri, N. et al. (2020). *Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: Estudio comparado de Políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú*. (63), 219-233. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812020000300219>

Gobierno de Colombia. (s.f.). Portal de transparencia. https://www.colombianosune.com/Preguntas_Frecuentes_Mesa_Independiente#:~:text=5.,vida%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20migrante.

Hall, P.A & Taylor R. (1996). *Political Science and Three New Institutionalisms*. Political Studies Association, XLIV, PP.936-957. <https://la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). *Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. Harvard University. https://www.wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/883_informal-institutions.pdf

Herrera Morán, A. (2023). *Implicaciones legales y jurídicas del tránsito irregular de migrantes en la República de Panamá*. 50–59. Sapientia. Obtenido de <https://revistasapientia.organojudicial.gob.pa/index.php/sapientia/article/view/456>

Human Rights Watch. (2023). *Este infierno era mi única opción. Abusos contra migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. <https://www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contramigrantes-y-solicitantes-de-asilo>

Human Rights Watch. (2024). *El Tapón del Darién. La selva donde confluyen las deficientes políticas migratorias de América Latina*. <https://www.hrw.org/es/feature/2024/09/11/darien-gap/the-jungle-where-poor-migration-policies-meet>

International Crisis Group. (2023, noviembre 3). El cuello de botella de las Américas: Crimen y migración en el tapón del Darién. Informe sobre América Latina N°102. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia-central-america/102-bottleneck-americas-crime-and-migration>

Jiménez, S. (2023, octubre 27). Los inmigrantes venezolanos son condenados al ostracismo en medio de la xenofobia en Colombia. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/california/articulo/2023-10-27/los-inmigrantes-venezolanos-son-condenados-al-ostracismo-en-colombia-en-medio-de-la-xenofobia>

- Jonasson, L. (2024, abril 26). *Pensar a largo plazo: Cómo aplicar la prospectiva estratégica para afrontar los retos globales*. <https://es.weforum.org/stories/2024/04/pensar-a-largo-plazo-como-aplicar-la-prospectiva-estrategica-para-afrontar-los-retos-globales/>
- Layne Bernal, B., Cardona Isaza, A. J., & Álvarez Massi, P. Á. (2021). Redes sociales virtuales y estrategias de afrontamiento en migrantes de Colombia, Panamá y Chile: Diferencias y relaciones. *Universitas Psychologica*, 20, 1-16. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy20.rsve>
- Mandatos del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona (2022, diciembre 9). *Comunicación al Estado de Panamá*. Ref.: AL PAN 1/2022. [https://cdn.corprensa.com/la-prensa/uploads/2024/03/16/DownloadPublicCommunicationFile%20\(2\).pdf](https://cdn.corprensa.com/la-prensa/uploads/2024/03/16/DownloadPublicCommunicationFile%20(2).pdf)
- Médicos Sin Frontera. (2023, mayo 5). *Tapón del Darién: todo lo que debes saber sobre los peligros de la ruta migratoria entre Colombia y Panamá*. <https://www.msf.org.ar/actualidad/ruta-migratoria-darien-todo-lo-que-debes-saber/>
- Méndez Barquero, J. C. (2021). *Los flujos extraregionales en tránsito por Centroamérica: Una revisión de literatura y miradas futuras para comprender un complejo fenómeno migratorio*. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasilia, 29 (62), 189-208. <https://www.scielo.br/j/remhu/a/bChyZQQ8JsRqSGSjHmKVkYy/?format=pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). *Esquema de gobernanza migratoria*. Colombia <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2024/2024-12->
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (s.f.). *Política integral migratoria*. Recuperado el 24 de enero 2025, disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>
- Ministerio de Salud de Panamá. (s.f.). *Plan para fortalecer la atención a migrantes y comunidades de acogida en Panamá 2024-2030*. https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/plan_para_fortalecer_la_atencion_de_migrantes_y_comunidades_de_acogida_en_panama_2024-2030.pdf

Ministerio del Interior. (s.f.). *Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de Personas. Gobierno de Colombia*. <https://www.mininterior.gov.co/grupo-de-lucha-contra-la-trata-de-personas/comite-interinstitucional-para-la-lucha-contra-la-trata-de-personas-2/>

Morales Cardiel, J. A. (2016). *La inmigración indocumentada por países de tránsito, nuevo paradigma de los sistemas migratorios: el caso de México y Marruecos. Perspectiva Geográfica*, 21(2), 345-372. Doi : 10.19053/01233769.5857 http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-37692016000200008&script=sci_arttext

Naciones Unidas. (2024, mayo 15). *Más de 30.000 niños migrantes cruzan el Darién en cuatro meses*. Obtenido de [https://news.un.org/es/story/2024/05/1529806#:~:text=La%20selva%20del%20Dari%C3%A9n%2C%20localizada,para%20la%20Infancia%20\(UNICEF\).](https://news.un.org/es/story/2024/05/1529806#:~:text=La%20selva%20del%20Dari%C3%A9n%2C%20localizada,para%20la%20Infancia%20(UNICEF).)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2016). *Informe A/HRC/31/35. Situación de los migrantes en tránsito*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/INT_CMW_INF_7940_S.pdf. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g16/012/94/pdf/g1601294.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023, septiembre 5). *Migrantes en el Tapón del Darién*. [Nota de prensa]. <https://www.ohchr.org/es/press-briefing-notes/2023/09/darien-gap-migrants>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-OHCHR. (2025). Visualizar el estado de ratificación por país y/o por tratado. Obtenido de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=5&Lang=SP

Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. (2023a). *Sobreviviendo al Darién: La travesía de refugiados y migrantes por la selva – Movimientos mixtos a través del Darién. Informe binacional Colombia-Panamá – ACNUR – Julio de 2022-enero de 2023*. <https://www.acnur.org/media/65783>

Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. (2023b, agosto 2). *ACNUR y OIM piden mayor cooperación regional ante el récord de 250.000 personas que cruzan a pie la selva*

del Darién. [Comunicado de prensa]. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/acnur-y-oim-piden-mayor-cooperacion-regional-ante-el-record-de-250>

Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. (2024, marzo 6). *Panamá: El Grupo de Movilidad Humana del Sistema de las Naciones Unidas lamenta el incidente ocurrido en la ETRM San Vicente*. [Comunicado de prensa]. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/panama-el-grupo-de-movilidad-humana-del-sistema-de-las-naciones>

Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados. (2025). *Nuestra Historia. Ciudad de Panamá*. <https://www.mingob.gob.pa/onpar/nuestra-historia/>

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f-a). El Darién, donde el pavor y la fe chocan para los migrantes que apuestan a un futuro mejor. *The Storyteller*. Recuperado el 18 de noviembre de 2024 de <https://storyteller.iom.int/es/stories/el-darien-donde-el-pavor-y-la-fe-chocan-para-los-migrantes-que-apuestan-un-futuro-mejor>

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f-b.). *Migración en tránsito*. Unidad de Información para los países del norte de Centroamérica. Recuperado el 11 de septiembre 2024 en <https://infounitnca.iom.int/migracion-en-transito/>.

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f-c). *Política pública migratoria. Colombia*. <https://colombia.iom.int/es/politica-publica-migratoria>.

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f-d). *Sociedad civil y ONG*. <https://www.iom.int/es/sociedad-civil-y-ong>

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f-e.). *El contexto global de la migración internacional. Factores que propician la migración internacional*. EMM2.0 Blog. <https://emm.iom.int/es/handbooks/contexto-global-de-la-migracion-internacional/factores-que-propician-la-migracion>

Organización Internacional para las Migraciones. (2017, mayo 18). *¡La diversidad es nuestro destino! Nosotros construimos nuestro futuro y la diversidad nos construye a nosotros*. Comunicado Global. <https://www.iom.int/es/news/la-diversidad-es-nuestro-destino-nosotros-construimos-nuestro-futuro-y-la-diversidad-nos-construye-nosotros>.

- Organización Internacional para las Migraciones. (2021a). *Perfil Migratorio de Panamá 2019-2020*. OIM, Panamá. https://publications.iom.int/system/files/pdf/Perfil-Migratorio-Panama-2020_0.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021b, marzo 23). *OIM en Panamá instala Mesa Técnica Darienita para las Migraciones*. Panamá. <https://programamesoamerica.iom.int/es/noticia/mesa-tecnica-darienita-migraciones>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021c, noviembre 13). *Colombia cuenta con una Red Nacional de Naciones Unidas para las Migraciones*. <https://colombia.iom.int/es/news/colombia-cuenta-con-una-red-nacional-de-naciones-unidas-para-las-migraciones>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2022, febrero 11). *Cooperación internacional en Panamá, a través del Grupo de Movilidad Humana*. Panamá. [Comunicado local] (<https://panama.iom.int/es/news/cooperacion-internacional-en-panama-traves-del-grupo-de-movilidad-humana>)
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023a, enero 17). *2022 duplica el número de migrantes en la peligrosa ruta de la Selva del Darién*. [Comunicado Global] <https://www.iom.int/es/news/2022-duplica-el-numero-de-migrantes-en-la-peligrosa-ruta-de-la-selva-del-darien>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023b, agosto 10). *La OIM sigue respondiendo ante la situación humanitaria de los flujos migratorios mixtos en tránsito por la Región del Darién*. <https://colombia.iom.int/es/news/la-oim-sigue-respondiendo-ante-la-situacion-humanitaria-de-los-flujos-migratorios-mixtos-en-transito-por-la-region-del-darien>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2024a). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Colombia*. OIM, Ginebra. <https://publications.iom.int/books/indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-segundo-perfil-2024-republica-de-colombia>
- Organización Internacional para las Migraciones- Panamá. (2024b). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Panamá*. OIM, Ginebra.

<https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2024-019-l-mgi-panama-es-second-profile.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (2024c). *Informe situacional de datos migratorios y salud en el Darién*.
<https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbd11446/files/documents/2024-01/informe-situacional-de-datos-migratorios-y-salud-en-el-darien.pdf>

Organización Panamericana de la Salud. (2024, agosto 19). *Tapón del Darién requiere acceso a la salud para la población migrante, refugiada y de acogida en la frontera entre Colombia y Panamá*. <https://www.paho.org/es/noticias/19-8-2024-tapon-darien-requiere-acceso-salud-para-poblacion-migrante-refugiada-acogida>

Papadopoulou-Kourkoula, A (2008). *Transit Migration. The Missing Link between Emigration and Settlement*.
https://www.google.com.co/books/edition/Transit_Migration/nJh_DAAAQBAJ?hl=es&gbpv=1&dq=TRANSIT+MIGRANTS&printsec=frontcover

Pardo Villamil, A. (2015). *De fenómeno a oportunidad: La construcción de la política integral migratoria en Colombia 2007-2009*. [Trabajo final de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá]. Repositorio Institucional Javeriano
<https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/20572>

Pikielny, M.S. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Panamá*. Migration Policy Institute. [Documento informativo].
<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-marco-legal-institucional-migratorio-panama.pdf>

Pineda Arboleda, J. F. (2023). *El rol de las organizaciones no gubernamentales en la respuesta a la migración venezolana en Colombia*. Desafíos, 35(Especial).
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.12653>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (s.f-a). *¿Qué es el GIFMM? Colombia*. <https://www.r4v.info/es/colombia>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (s.f-b). *GIFMM Urabá- Colombia*. <https://www.r4v.info/es/node/90478>

- Porras Cantons, A.S. (2023). Repensando la respuesta humanitaria a la crisis del Tapón del Darién en el marco de los ODS: el triple nexo humanitario en perspectiva. *Análisis Jurídico - Político*, 5(10), 147-178. <https://doi.org/10.22490/26655489.6960>
- Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. (2024, agosto 15). *El tapón del Darién: bosque, territorio indígena y ruta migratoria*. Recuperado el 19 de noviembre de 2024 de <https://prismaregional.org/noticias/el-tapon-del-darien-bosque-territorio-indigena-y-ruta-migratoria/>
- Ramírez Herrera, C. (2022). *Perfil Migratorio de Colombia 2021*. Organización Internacional para las Migraciones Colombia. <https://publications.iom.int/books/perfil-migratorio-de-colombia-2021#:~:text=Sumados%20a%20la%20poblaci%C3%B3n%20de,migraci%C3%B3n%20neta%20de%204%2C2>.
- Ramírez, J., & Ospina, M. P. (2021). *La política migratoria en Colombia y Ecuador: Decisiones y respuestas a la migración venezolana*. En Nejamkis, Lucila, Conti, Luisa y Aksakal, Mustafa, (Re) pensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa. Guadalajara, México. CALAS-CLACSO. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/42.pdf>
- República de Panamá. (2008). *Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008*. Por medio del cual se crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 25986. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf>
- Rioba, C. (2025, enero 25). *Cae en un 93% el número de inmigrantes que ha pasado por la Selva del Darién en el inicio de 2025*. La Gaceta de la Iberosfera. <https://gaceta.es/iberosfera/cae-en-un-93-el-numero-de-inmigrantes-que-ha-pasado-por-la-selva-del-darien-en-el-inicio-de-2025-20250125-0012/>
- Ruiz del Río, M.J., Hoyos Bula, M.C. (2020, mayo 28). *Evolución de Políticas Migratorias en Colombia frente a la diáspora venezolana*. <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/marioalariodfilippo/article/view/2682/2241>

Sistema Nacional Estadístico Colombia (s.f.). *¿Qué es el SEN?* Gobierno de Colombia. <https://www.sen.gov.co/conozca-el-sen/que-es-el-sen#:~:text=El%20SEN%20tiene%20como%20finalidad,con%20lenguajes%20y%20procedimientos%20comunes%2C>

Solano Real, S. (2022). *Migración transitoria en el tapón del Darién en el marco del Covid-19: un análisis del efecto de la gobernanza migratoria transregional en la respuesta estatal*. [Trabajo fin de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Institutional Repository - Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/63921>

Unidad de Información para los países del norte de Centroamérica. Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). *Migración en tránsito*. Recuperado el 11 de septiembre 2024 en <https://infounitnca.iom.int/migracion-en-transito/>.

Unidad de Información para los países del norte de Centroamérica. (s.f.). *Migración en tránsito*. OIM. Recuperado el 11 de septiembre 2024 en <https://infounitnca.iom.int/migracion-en-transito/>.

Universidad del Rosario. (2024, octubre). La responsabilidad regional en la migración por el Darién. *Bitácora Migratoria* n°26. Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos. <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-10/reporte-octubre-de-bitacora-migratoria.pdf>

Volker, R. (s.f.). *Las instituciones extractivas y su impacto en Argentina*. <https://www.teseopress.com/lasinstitucionesextractivasysuimpactoenargentina/front-matter/introduccion/>

WhatConvention.org. (s.f.). *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, 2000. Obtenido de https://www.whatconvention.org/es/ratifications/311?order=asc&sort_by=reservation

Wildlife Conservation Society. (s.f.). *The 5 Great Forests Initiative. Darién*. Recuperado el 18 de noviembre de 2024 de: <https://programs.wcs.org/5greatforests/es-es/Lugares-Salvajes/Dari%C3%A9n>

Yates, C., Pappier, J. (10 de octubre de 2023). *Cómo el peligroso Tapón del Darién se convirtió en la encrucijada migratoria de las Américas*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2023/10/10/como-el-peligroso-tapon-del-darien-se-convirtio-en-la-encrucijada-migratoria-de-las>

Yeoh, B. (2017). Migraciones transitorias: interseccionalidades, movilidades y temporalidades. *Transiciones: Revista de Migración Transitoria*, 1 (1). Editorial Intellect Ltd. <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA481160966&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=23977140&p=AONE&sw=w&userGroupName=anon%7Efa871d48&aty=open-web-entry>

Anexo A. Propuesta de Lineamientos para una Política Binacional de Atención Integral a Migrantes en Tránsito entre Colombia y Panamá.

La Política propuesta se denomina Política Binacional de Colombia y Panamá para la Atención Integral a Migrantes en tránsito¹⁴, cuyo objetivo es fortalecer la cooperación internacional para abordar la crisis migratoria de manera integral y sostenible, mientras promueve la protección, seguridad y provisión de servicios esenciales adecuados para los migrantes en tránsito.

La política propuesta se guía por los enfoques de derechos humanos, género y protección de poblaciones vulnerables para garantizar una respuesta inclusiva y equitativa a las necesidades de los migrantes en tránsito. Además, con el fin de implementar una respuesta más integrada que no solo incluya las necesidades inmediatas de la población migrante, sino también las causas estructurales de la migración y los retos a largo plazo para el desarrollo y la paz, se propone la integración del enfoque del triple nexo: Acción Humanitaria, Desarrollo y Paz. Lo anterior sin desatender las necesidades inmediatas de los migrantes en tránsito, dada la magnitud de la situación que enfrentan en las rutas de paso. Este enfoque permite, por lo tanto, garantizar la atención de necesidades inmediatas, pero a la vez garantizar inversión a largo plazo para abordar las causas sistémicas que aporten hacia la transformación requerida. Asimismo, permite avanzar hacia un impacto más inclusivo y duradero. (Rey et al., s/f).

Desde su diseño proponemos el desarrollo de consultas con actores clave de ambos países, tanto de instituciones públicas, privadas, como de organismos no gubernamentales, organismos internacionales, sociedad civil, incluyendo población migrante y retornada. Asimismo, serán clave los diagnósticos previos, así como la evaluación de políticas anteriores.

Se proponen estrategias de atención y abordaje que aseguren ante todo la dignidad y el respeto a los derechos humanos de quienes se desplazan de un sitio a otro, promoviendo

¹⁴ Esta propuesta ha tomado como base un Policy brief de autoría propia, presentado en la materia de Cooperación Internacional al Desarrollo en América Latina y El Caribe, del máster en Cooperación Internacional al Desarrollo de la UNIR. La misma ha sido adecuada y complementada de conformidad a los principales hallazgos de este trabajo de investigación.

opciones para la migración segura, regular y ordenada (OIM, 2024). De igual forma deben tomarse en cuenta las situaciones diferenciadas que enfrentan mujeres, niñez, adultez mayor y personas con discapacidad a la hora de dar una respuesta integral. Lo anterior tomando todo el marco normativo Internacional de derechos humanos.

Entre sus principales ámbitos de acción se encuentran la prevención, atención, protección, integración y acceso a la justicia para migrantes en tránsito.

Además, entre las principales líneas de acción como medio para abordar la crisis migratoria se proponen:

- Crear un organismo rector binacional encargado de garantizar el cumplimiento y ejecución integral de la política, así como de coordinar las acciones conjuntas de las instituciones responsables en ambos países.
- Crear un mecanismo de articulación regional con países de tránsito y destino, dada la naturaleza transfronteriza de la migración, que responda a las particularidades de la población en mención y que fortalezca a los países para brindar protección internacional a este perfil migratorio (Servicio Jesuita de Refugiados Colombia, 2021).
- Crear sistemas de información y estadísticas integrados, que faciliten el intercambio de información fidedigna entre estos dos países, para garantizar la seguridad y otros derechos humanos de las personas migrantes en tránsito en las fronteras, así como para implementar políticas públicas, planes o proyectos efectivos, y también solicitar apoyo a la cooperación internacional. Esto implica también el fortalecimiento de las instituciones que generan datos.
- Desarrollar estrategias para la integración social, económica y cultural de la población migrante en tránsito, con el involucramiento de la Cooperación internacional, gobierno, instituciones, sociedad civil y empresa privada, garantizando el acceso de la población migrante a mercados y servicios con el fin de que se pueda integrar con la comunidad de acogida (Departamento Nacional de Planeación, 2022).
- Crear un Sistema binacional de Atención y Protección a migrantes en tránsito, con el fin de proveer y garantizar servicios esenciales adecuados para los migrantes en tránsito sobre la base de sus necesidades específicas. Estos servicios incluyen atención médica básica para emergencias, alimentación y alojamiento temporal en refugios, orientación y asesoramiento legal sobre derechos migratorios, protección contra la violencia y explotación, acceso a

información y comunicación sobre rutas seguras, así como asistencia psicosocial para hacer frente al estrés y trauma asociado con el proceso migratorio. Además de la salud materno-infantil, atención de emergencia, prevención y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, salud sexual y reproductiva, y salud mental y apoyo psicosocial.

- Crear una 'Mesa Permanente' que facilite la coordinación de políticas, el intercambio de información y la implementación de estándares comunes en la gestión fronteriza.
- Implementar programas de regularización migratoria para migrantes en tránsito, ya que uno de los mayores retos a los que se enfrentan es la falta de una condición jurídica regular.
- Desarrollar programas de sensibilización y formación profesional especializada con el propósito de fortalecer las habilidades, capacidades y competencias del personal de las instituciones públicas vinculadas, y en particular a las instituciones encargadas de la vigilancia en las fronteras, con el fin de garantizar los derechos de los migrantes.
- Promover estrategias de comunicación para brindar información clara y segura sobre los derechos de los migrantes y los servicios de asistencia disponibles (OIM, 2024).
- Promover la implementación de mecanismos y estrategias de prevención de la migración irregular.
- Llevar a cabo estrategias de lucha contra el racismo y la xenofobia hacia la población migrante, buscando desarrollar una cultura de inclusión, diversidad y respeto a los derechos humanos y no discriminación.
- Contar con un presupuesto específico en los fondos generales de ambos países, así como en las instituciones vinculadas para abordar el fenómeno de la migración en tránsito.
- Implementar un mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas que permitan evaluar el cumplimiento de la Política, planes y programas.
- Fortalecer las alianzas estratégicas con organismos internacionales, países vecinos y donantes para movilizar recursos financieros y técnicos para la implementación de la Política.
- Potenciar la capacidad y articulación de los gobiernos, los territorios, actores locales y la sociedad civil para gestionar de manera integral este tipo de migración.