

**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**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C.

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**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C.

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**

LAURA SOFÍA SOLANO REAL

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA  
E INTERNACIONALISTA

DIRECTOR DE TESIS

FELIPE HIGUERA ANGULO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C.

2022

*A mis padres porque sin ellos nada de esto sería posible, son mi motor y mi ejemplo, a mi director de tesis quien me leyó las veces que fueron necesarias sin perder la paciencia y siempre me guio. A cada una de las personas que en este momento estan atravesando la selva en busca de sus sueños y mejores oportunidades, ojalá llegue el día en el que dejen de ser una cifra más y empiecen a importar.*

## ACRÓNIMOS

- ACNUR, Agencia de la ONU para los Refugiados.
- AGC, Autodefensas Gaitanistas de Colombia.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- CRC, Cruz Roja Colombiana.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación.
- ERM, Estaciones de Recepción Migratoria.
- FMI, Fondo Monetario Internacional.
- GMT, Gobernanza Migratoria Transregional.
- HRW, Human Rights Watch.
- IGM, Índices de Gobernanza Migratoria.
- MSF, Médicos Sin Fronteras.
- NBI, Índice de Necesidades Básicas insatisfechas.
- OEA, Organización de los Estados Americanos.
- ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo.
- OMC, Organización Mundial del Comercio.
- OMS, Organización Mundial de la Salud.
- ONG, Organización Internacional
- ONGs, Organización Internacional No Gubernamental.
- ONU, Organización de Naciones Unidas.
- OPS, Organización Panamericana de la Salud.
- P.P, Política Pública.
- RRII, Relaciones Internacionales.
- SNMP, Servicio Nacional de Migración Panameño.
- SENAFRONT, Servicio Nacional de Fronteras.
- SINAPROC, Sistema Nacional de Protección Civil.

- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>Problema de Investigación.....</b>	<b>4</b>
<b>Pregunta de Investigación y Objetivos de Investigación .....</b>	<b>7</b>
<b>Justificación .....</b>	<b>8</b>
<b>Estado del Arte .....</b>	<b>10</b>
<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>14</b>
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
<b>LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN ESTATAL SOBRE LA POBLACIÓN MIGRANTE TRANSITORIA .....</b>	<b>32</b>
<b>GOBERNANZA MIGRATORIA TRANSNACIONAL, UN CAMINO HACIA UNA MIGRACIÓN DIFERENCIAL, ORDENADA, SEGURA Y GARANTE DE DERECHOS.....</b>	<b>43</b>
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>50</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno que con el paso del tiempo ha venido incrementando y tomando gran importancia en el mundo político, económico y social, debido a que los conflictos y problemáticas en diferentes partes del mundo han ocasionado el traslado o desplazamiento forzado de muchas personas a diferentes lugares. Como lo establece Petit (2002), las migraciones son torrentes de gente que se va porque ya no puede o no la dejan vivir en sus lugares de origen. De esta forma, se delata la inestabilidad, las precariedades y dificultades de muchas sociedades para ser viables o alcanzar una integración social razonable; por lo tanto, las personas se ven obligadas a migrar y entran a un estado de vulnerabilidad constante.

Así mismo, desde hace años la academia ha comenzado a desarrollar estudios sobre la migración, generando una diversificación de los significados que a esta se le atribuyen; por ejemplo, la CEPAL define este concepto como el cambio de residencia que implica el traspaso de algún límite geográfico u administrativo debidamente definido. Por su parte, la OIM define este concepto como el movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país. Sin embargo, hasta hace poco se han venido diferenciando los tipos de migración que existen y con estas sus características. Para fines de este trabajo y teniendo en cuenta las dinámicas migratorias del Tapón del Darién, una definición general de migración se queda corta, por lo que es pertinente hacer uso del concepto de migración transitoria y entenderla como aquellos

movimientos en los que el migrante establece su residencia en el lugar de destino, como una etapa transitoria más no con deseo de arraigo (Micolta, 2005, p.66).

Ahora bien, de manera particular, las sociedades latinoamericanas están enmarcadas en contextos de violencia, pobreza, desigualdad e inestabilidad política que, como lo dice Petit (2002) hacen inviable la integración social y obligan a sus habitantes a emprender una búsqueda de nuevas oportunidades, estabilidad y bienestar. En consecuencia, con el tiempo se han creado distintos corredores migratorios a lo largo del continente que se van uniendo hacia un mismo destino, Estados Unidos y Canadá, los cuales son asociados con prosperidad, oportunidad y bienestar.

El Tapón del Darién es uno de estos corredores, conocido por ser la frontera natural entre Colombia y Panamá, conecta a Suramérica con Centroamérica e irrumpe la continuidad de la vía panamericana; se caracteriza por estar geográficamente compuesto por una serranía quebrada atravesada por ríos, tiene una extensión de más de 130 kilómetros y une al océano Atlántico con el Pacífico. Dadas sus características geográficas, no se presenta la entrada y salida constante de personas como ocurre en otros puntos de frontera, por lo que los niveles de vigilancia o visibilidad por parte de los Estados no son tan rigurosos como en otros lugares, lo que muchas veces ha permitido configurar este corredor migratorio como “irregular” y que distintos actores hagan presencia afectando la integridad de quien migra.

Por otro lado, al continente también llegan flujos extracontinentales que tienen como objetivo atravesar los corredores y llegar a EE. UU o Canadá, de esta manera convierten los lugares por los que pasan en países de tránsito. Estos por lo general están caracterizados por



tener bajos controles policiales y flexibilidad de visado. Lo anterior se evidencia en un artículo de La Liga Contra el Silencio sobre la migración en el Tapón del Darién:

Hay gobiernos que no son tan flexibles con este tema, entonces si persiguen al emigrante. Aquí no, aquí la gente ve un policía y se asusta porque piensa que nosotros los vamos a agarrar y no. La mayoría viene con esa mentalidad (La Liga Contra el Silencio, 2018).

Sumado a estas dinámicas migratorias que se desarrollan en el continente americano, existen diversos escenarios de crisis ocasionados por conflictos bélicos, salud pública o desastres ambientales que impactan la vida de las personas. En este caso específico, a partir del 2020 la OMS declaró oficialmente la pandemia por Covid-19 como un problema de salud pública mundial que afectó las dinámicas sociales y sobre el cual todos los Estados debían responder.

La primera acción que muchos de los Estados tomaron fue la imposición de restricciones que cambiaron la forma de interactuar entre las personas y entre los países, además, impactaron la forma en la que se venían desarrollando ciertos escenarios problemáticos como el de la migración, por ejemplo, las medidas preventivas y de control poblacional como los cierres de fronteras detuvieron los flujos migratorios que normalmente existen en los corredores. En Colombia, específicamente el cierre de la frontera panameña generó un colapso de migrantes en los municipios cercanos como Necoclí. Según la Defensoría del Pueblo, en septiembre de 2021 se encontraban represados cerca de 19.000 migrantes en Necoclí con la intención de poder llegar a Acandí para empezar su tránsito por la frontera. La situación anterior puso en riesgo no solo a quienes migraban, sino también a la población

de la zona, ya que se presentó un colapso de los servicios públicos, acueducto y alcantarillado y el sistema en salud por la cantidad de personas en el territorio (El Tiempo, 2021).

Adicionalmente, es pertinente recalcar que la pandemia no tuvo el mismo impacto en todas las personas, pues existen grupos poblacionales que ya se encontraban en situaciones de vulnerabilidad, es decir, la desprotección de un grupo de personas cuando enfrentan daños potenciales a su salud, amenazas a la satisfacción de sus necesidades y violación a sus derechos humanos por no contar con recursos personales, sociales y legales (Cáceres, 1999). Por lo tanto, bajo el contexto del Covid-19, esas vulnerabilidades a las que estaban expuestas se profundizaron aún más.

Ante este tipo de problemáticas y contextos de crisis, es de esperar que los Estados implementen políticas de control y activen los mecanismos de cooperación para generar espacios con la intervención de distintos actores y de esta forma, facilitar la implementación de políticas o estrategias creadas y dirigidas desde el Estado. De igual forma, para que estos espacios de cooperación complementen aquellos vacíos que dichas políticas dejan, teniendo en cuenta que es una situación que traspasa fronteras y a la cual ningún país tiene la solución definitiva o la totalidad de recursos necesarios para afrontarla.

### **Problema de Investigación**

La población migrante es una de las distintas poblaciones vulnerables que existe en la sociedad y cuando se habla de un migrante transitorio su estado de vulnerabilidad aumenta. Sumado a esto, gran parte de las reglamentaciones migratorias internacionales que se han desarrollado, como el Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes o la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, producen algunos vacíos al no establecer las diferencias

entre los tipos de migrantes, sus tipos de necesidades o la particularidad de los corredores migratorios.

Adicionalmente, el aumento del flujo migratorio venezolano en Colombia ha provocado que gran parte de la atención y respuesta estatal se concentre allí, dejando otros corredores migratorios, como el del Tapón del Darién, invisibilizados u opacados. Lo anterior es problemático, ya que las condiciones geográficas y de orden público en esta zona de frontera exponen a los migrantes a mayores riesgos, además de los que solo por estar en condición de migrantes venían enfrentando.

Dicho esto, el contexto de pandemia por Covid-19 incrementó la relevancia de la crisis migratoria en la frontera colombo-panameña, pues las condiciones sanitarias en las zonas cercanas a la frontera son altamente precarias o en algunos casos inexistentes, lo que problematiza aún más las condiciones de los migrantes y demanda más atención de los Estados y actores internacionales. En un reciente comunicado de MSF, se hizo un llamado a los distintos organismos estatales e internacionales para remarcar la insuficiente atención médica que se les da a los migrantes que llegan a Panamá luego de haber cruzado el Darién.

Las condiciones de recepción de las personas migrantes en la provincia del Darién, Panamá, se están deteriorando. Nuestra organización, presente en la Estación de Recepción Migratoria (ERM) de San Vicente, es testigo de las enormes carencias de protección, de atención médica o de servicios básicos, entre otras, con las que la población itinerante que llega a Panamá es recibida. En promedio están llegando a la estación 300 personas migrantes por día, quienes tienen dificultades para acceder a atención médica o servicios de urgencia básicos. (Médicos Sin Fronteras, 2022)

Según Sereviche y Méndez (2019), la capacidad institucional que tiene esta región para responder al fenómeno es muy precaria y genera mayor vulnerabilidad para los migrantes que intentan cruzar esta frontera. En el informe sobre la situación de salud asociado a la migración intercontinental en el municipio de Necoclí, realizado por la OPS, se analizaron las actuales brechas para la atención en salud, entre esas está el acceso a servicios de mayor complejidad; el acceso al servicio por parte de la población migrante, ya que el no contar con traductores se constituye en una barrera para el acceso a los servicios de salud; por último, siendo un municipio de sexta categoría, la deficiencia en la infraestructura de los centros de atención en el municipio y la falta de profesionales especializados, se configuran como una problemática al abordar la migración transitoria (OPS & Cluster Salud Colombia, 2022).

Por último, el desarrollo normativo e institucional ha sido insuficiente, puesto que las propuestas de políticas públicas y leyes han estado enfocadas a la migración permanente o con vocación de arraigo debido tanto a la falta de instrumentos que determinen actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad frente al fenómeno, como a las dinámicas cambiantes de la migración. En Colombia, donde la característica migratoria ha sido de emigración, la mayoría de políticas implementadas han sido dirigidas a hacia los colombianos en el exterior, por ejemplo, el CONPES 3603, base de la política migratoria y elaborado en el año 2009, contempla algunos principios que debe de seguir la implementación de una política integral, no obstante, en el documento hay un mayor énfasis en proyectos que prevalecen el bienestar de los colombianos en el extranjero que en opciones para abordar dinámicas migratorias en el país.

En este sentido, la respuesta que cada país tuvo es vital, no solo para contrarrestar los problemas de salubridad, también para hacer frente a otras problemáticas como la violación de Derechos Humanos, la presencia de grupos armados, actividad criminal, entre otros. Es por lo que, la gobernanza migratoria junto con las políticas migratorias es necesaria de abordar, pues los Estados deben generar respuestas ante las crisis mediante políticas o proyectos y al mismo tiempo fomentar una coordinación o gobernanza transregional que fortalezca la eficacia de esas políticas ejecutadas por cada Estado para construir soluciones a esta problemática.

### **Pregunta de Investigación y Objetivos de Investigación**

Dicho esto, la pregunta de investigación es: ¿De qué manera la GMT contribuiría a una implementación eficaz de la respuesta estatal colombiana y panameña hacia la población en condición de migración transitoria en el marco de contextos de crisis sanitarias y migratorias?

En este sentido, el objetivo general de este trabajo es proponer el desarrollo de una GMT para generar mayor eficiencia en la respuesta estatal, colombiana y panameña, hacia los migrantes transitorios un contexto de crisis como lo es la pandemia por Covid-19 y las crisis migratorias.

En consecuencia, se plantean tres objetivos específicos para responder tanto a la pregunta como al objetivo general de la investigación: primero, describir las dinámicas migratorias de la zona basadas en referentes conceptuales y teóricos como lo son el enfoque Push-Pull y la teoría sobre la Perpetuación de los Movimientos Migratorios. Segundo, establecer los efectos sociales, sanitarios y de seguridad que tuvieron las respuestas estatales que Colombia y Panamá desarrollaron, en el marco de la pandemia por COVID-19, mediante la metodología

de evaluación de resultados. Tercero, evidenciar si las decisiones tomadas por los Estados, Colombia y Panamá, permiten la creación o fortalecimiento de instituciones que faciliten el desarrollo de la gobernanza a partir del Neoliberalismo Institucional; por último, proponer un modelo de gobernanza multinivel con el fin de mostrar la necesidad de la coordinación y cooperación entre todos los actores involucrados con el fin de generar una implementación eficaz de políticas estatales que den solución al problema de investigación.

### **Justificación**

La pertinencia de esta investigación radica principalmente en tres cosas. Primero, habiendo hecho una revisión del estado del arte sobre la migración transitoria, se encontró un vacío en los estudios de esta en el Tapón del Darién. Así mismo, teniendo en cuenta el marco temporal en el que se desarrolla esta investigación, la pandemia por Covid-19, no es posible encontrar una gran cantidad de escritos académicos que guíen el objetivo de este escrito. Aunque, recurriendo a los informes estatales y planes de contingencia que desarrollaron los países durante la pandemia, este trabajo pretende contribuir a llenar el vacío académico sobre migración transitoria, específicamente en contextos de crisis como lo es el Covid-19.

Segundo, existen unas problemáticas que inciden en el fenómeno estudiado. La primera de ellas hace referencia a los grupos delincuenciales presentes en la zona que se lucran del contrabando, narcotráfico, y redes de tráfico de personas. Desde que salen de sus países quienes migran van respaldados en todo momento por redes transnacionales que les aseguran tocar suelo suramericano, específicamente Ecuador y Brasil donde la exigencia de visa es flexible. Seguido de esto, cuando arriban a territorio colombiano son guiados por coyotes

que los llevan hasta el Darién, de donde no saldrán en 6 u 8 días (La Liga Contra el Silencio, 2018).

Así mismo, el problema de sanidad debe ser considerado como problemática subyacente, y aún más en el contexto de pandemia. Los hacinamientos producidos en territorios cercanos a la frontera no son comentados, y la razón de esto es la invisibilidad que se le ha dado a la zona por parte de los gobiernos y la opinión pública, pues tanto en la crisis migratoria de 2014-2015 como en la crisis que se dio en 2020-2021, hubo un represamiento de migrantes en los municipios aledaños, como Necoclí o Capurganá, que duraron más de un mes debido al cierre de fronteras y las medidas de control migratorio que acordaron los dos países, como la de solo permitir 500 entradas al día a Panamá (Hurtado, 2021):

Taha llegó a Capurganá a finales de noviembre, ya son tres intentos, él solo tuvo para pagarme el primer viaje. Este drama se vive desde finales de noviembre, acá puede haber 400 migrantes, la mayoría están sin un dólar en sus bolsillos, Nadie les ayuda, ellos no existen para los gobiernos, ni para las ONGs. Sobreviven gracias a la caridad de la gente de Capurganá y la nuestra, esos que llaman coyotes. Sí, existen coyotes que los estafan y les roban, pero no todos. (Reinel, 2021, como se citó en Semana, 2021)

Esto es preocupante, pues se genera una doble demanda de necesidades que el Estado no logra solventar completamente. Además, estos represamientos de migrantes son más problemáticos en el contexto de pandemia, pues la falta de control sobre las personas que llegan y ausencia de institucionalidad en estos lugares alejados del centro del país no permiten saber quién viene vacunado, quien tuvo o tiene Covid-19. En consecuencia, se

generan espacios de transmisión del virus que ponen en riesgo no solamente a los migrantes, sino también los pobladores de estos municipios y en un espectro más general a los países, puesto que no se tiene control de los movimientos de todas estas personas al interior de los territorios.

Por último, es pertinente analizar los efectos que dejaron las respuestas estatales hacia los migrantes, sobre todo aquellos en condición transitoria, por lo que se realizará una evaluación de resultados de los proyectos, programas y decisiones que tomaron los gobiernos con el fin de saber si fueron eficientes en la protección de los derechos y vidas de estas personas durante la crisis migratoria. Adicionalmente, desde las Relaciones Internacionales es importante determinar si mediante la GMT fue y es posible una implementación más rápida y eficiente de estas políticas o programas, o si cada Estado de manera individual actúa con mayor eficacia y genera e implementa soluciones más profundas sobre este fenómeno.

### **Estado del Arte**

Luego de una revisión bibliográfica que permitiera tener un acercamiento al fenómeno, se encontraron las siguientes tendencias. Primero, se procedió a buscar sobre las dinámicas migratorias o migración en América Latina y el Caribe, y se encontró que autores como Martínez y Orrego (2016) y Garay (2018) establecen que en América Latina y el Caribe los flujos migratorios tradicionalmente han estado, en su mayoría, orientados hacia Norteamérica, esto debido a la flexibilidad y desregularización del mercado laboral que se puede encontrar en los países del norte, adicionalmente, a Estados Unidos se le asocia con factores positivos como el “sueño americano” y las oportunidades de conseguir una



estabilidad económica (García, 2020), por lo que muchas personas ven un incentivo en este imaginario.

Adicionalmente, autores como Canales (2015) establecen que en el debate académico se ha planteado una relación entre migración y desarrollo, por lo tanto, establece que la cuestión migratoria adquiere concepciones muy diferentes según el contexto de los países de origen o del contexto en los países de destino. En este sentido, según el autor, para los países de origen la migración es vista como una oportunidad para potenciar sus procesos de desarrollo económico y social. En cambio, en los países destino la migración ha sido relacionada con problemas sociales, económicos y políticos, pues aumentan las tensiones sociales, hay carencia de procesos de integración y surge un costo económico que el Estado debe asumir para mantener a la población migrante (Smith y Edmonston, 1997, citado en Canales, 2015).

Ahora bien, al ser la migración transitoria en el Tapón del Darién el caso de estudio, autores como Fernández (2017), Düvell (2012) y Mora (2013) coinciden en establecer que en los últimos años la migración transitoria ha tomado gran importancia. Específicamente, Düvell (2012) afirma que el concepto surge a partir de motivaciones políticas y al no tener una definición única se le suele dar una connotación negativa al relacionarlo con la migración ilegal. Dicho esto, los tres autores definen la migración transitoria como un proceso dinámico en el cual una persona sale de su lugar de origen hacia otro; sin embargo, en el camino puede tener un asentamiento provisional y dependiendo de las condiciones, posibilidades, recursos, decisiones y apegos desarrollados en este sitio “provisional” esta estancia puede volverse un nuevo destino (Fernández, 2017).

Dicho lo anterior, según la OIM (2021), Panamá en las últimas décadas se ha considerado un país de tránsito para la migración extrarregional y regional que tiene como destino el norte. Por su parte, en Colombia la migración de tránsito está presente desde hace un tiempo, según Rodríguez (2019) desde hace una década el país es considerado como país de tránsito, pero no se han llevado a cabo los análisis pertinentes para poder diferenciar las dinámicas propias de este tipo de migración a la migración tradicional, con el fin de poder darle un tratamiento institucional más eficaz. En consecuencia, el aumento de otros flujos migratorios como el venezolano ha opacado el fenómeno de la migración de tránsito, presente en zonas como el noroccidente del país y que involucra ciudadanos africanos, asiáticos y del Caribe (Obando & Espinosa, 2019).

Por otro lado, distintas investigaciones se han concentrado en las problemáticas que intervienen en las dinámicas migratorias de la zona. Gran parte de los estudios realizados han identificado la migración irregular, la trata de personas, el tráfico de drogas y el crimen organizado como problemas que los migrantes deben enfrentar al transitar por este corredor, debido a que el Tapón del Darién se encuentra en una zona desatendida históricamente por los Estados y también, a la falta de respuesta frente a este tipo de migración (Prada, 2017) (Severiche, Méndez, et al,2019). Teniendo en cuenta a Polo, Serrano, López y Manrique (2019), en ambos lados de la frontera se presentan altos índices de necesidades básicas insatisfechas, además la posición estratégica de la frontera ha posibilitado la intervención de grupos al margen de la ley quienes se lucran de diversas actividades ilegales. Por ejemplo, el Clan Úsuga ha estado involucrado en la extorsión de migrantes irregulares, al cobrarles una

vacuna para permitir su paso, teniendo que “pagar a ‘Los Urabeños’ 700 dólares por el transporte en lancha” (Polo et al, 2019, p. 33).

Por último, la revisión de bibliografía se enfocó en la búsqueda de políticas o programas que los Estados habían generado como respuesta a la crisis migratoria que se dio en el marco temporal de la presente investigación. Autores como Prunier y Salazar (2021), establecieron que la pandemia justificó una mala intersección entre políticas de salud pública y control a la movilidad en distintos espacios nacionales de las Américas, lo que exacerbó la construcción del Estado y los medios de comunicación de la figura del extranjero con la “peste”.

Las políticas de Estado y sus programas de inmigración han resultado aún más restrictivos que las tendencias que habían venido mostrando antes de que se detonara la actual emergencia sanitaria de 2020. Son momentos en que las fronteras como límite territorial y con funciones de control juegan un papel determinante. Los avances en derechos humanos se han visto diluidos, ya que las preferencias de los Estados se han tornado hacia la construcción de sistemas de admisión más selectivos, privilegiando a ciertas categorías con habilidades profesionales, y disminuyendo la capacidad de respuesta por parte de algunas instituciones en materia de migración y refugio, como parte de las medidas de prevención para su personal. (González, 2021, p. 354)

De manera generalizada, los migrantes son vistos como una amenaza a la sanidad pública por ser supuestos vectores de contagio. A la vez, en medio del colapso económico, la figura del extranjero es percibida como una “carga social” particularmente para los Estados

receptores (Prunier & Salazar, 2021, p. 8). Por último, como se muestra en la cita anterior, en la región fue un factor común encontrar que los actores estatales habían desplegado medidas y respuestas de contención ante la expansión de la pandemia, respaldadas bajo una lógica de un discurso nacionalista y securitizador (Mora, Fernández & Salazar, 2021).

## **METODOLOGÍA**

El presente trabajo de investigación es de corte cualitativo, se pretende analizar las dinámicas migratorias transitorias en el Tapón del Darién, frontera colombo-panameña, y la respuesta estatal a estos flujos migratorios desde 2020 a 2022. Según Della Porta y Keating (2013), la investigación cualitativa pretende comprender los hechos mediante significados que los propios seres humanos le atribuyen a su conducta y al mundo exterior. A sí mismo, Durán (2012) establece la investigación cualitativa como una forma de buscar conocimiento, manipularlo y aplicarlo en una realidad concreta, haciendo énfasis en unas cualidades o características de sus procesos y significados.

Para esto, en primer lugar, se analizará como se han llevado a cabo las interpretaciones y caracterización de la migración transitoria, especialmente en la región de América Latina, mediante la revisión de literatura enfocada a artículos académicos para tener un primer acercamiento con el tema de investigación; después, según lo encontrado se construirá un marco conceptual, por medio de un análisis inductivo en el que se construirán categorías analíticas para lograr una mayor aprehensión del tema.

En segundo lugar, teniendo en mente que el enfoque cualitativo busca estudiar o investigar los fenómenos en su ambiente natural tratando de darle sentido, se hará uso de un estudio de caso, entendiendo esto como una forma de abordar un hecho, fenómeno o

situación particular de manera profunda y en su contexto (Durán, 2012, P.121). Adicionalmente, como lo plantea Yin (2003), los estudios de caso analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría. Lo anterior nos permitirá abordar la migración transitoria en el Tapón del Darién, explicar las dinámicas de esta en la zona y agregar también las políticas y proyectos migratorios que se implementaron en el lugar para dar solución al problema migratorio, con el fin de poder responder a la pregunta de investigación basados en una realidad.

Para lograr este objetivo se hará uso de fuentes primarias para caracterizar la situación de la migración transitoria en el Tapón del Darién mediante artículos de prensa del periodo temporal 2020-2022, como informes y boletines de gestión dados por los respectivos gobiernos y organizaciones internacionales que permitirán evidenciar las acciones tomadas por estos. Por otro lado, se utilizarán fuentes secundarias, como investigaciones académicas, con el objetivo de tener conocimiento sobre la existencia de estudios anteriores sobre migración transitoria en la zona de estudio, lo que permitirá no solo ver que categorías han sido ya planteadas, sino también distinguir qué características o enfoques del problema han sido puestos en el debate académico y cuáles desde esta investigación se pueden complementar o proponer.

En tercer lugar, se hará uso de una metodología de evaluación de resultados de los programas y políticas públicas implementadas por los dos países, con el objetivo de ver los efectos que tuvieron, durante la pandemia, en la atención de la crisis migratoria en la frontera colombo-panameña. Para esto, según Apodaca (1999), es común que se utilice la evaluación de resultados como sinónimo de evaluación de impacto, sin embargo, la evaluación de

resultados hace referencia al intento de analizar los resultados que un programa o intervención tiene en los objetivos inmediatos, por su parte, en la evaluación del impacto se trataría de analizar los efectos del programa en un marco más amplio, en el conjunto de la población que, sin ser directamente destinataria del programa o servicio, es influida de alguna manera (Alvira, 1991, como se citó en Apodaca, 1999, p.364).

En consecuencia, para complementar esta evaluación de resultados, se tendrá en cuenta lo que Burga (2010) llama “Cadena de Resultados”, la cual parte del marco lógico<sup>1</sup> de un proyecto, su propósito y objetivos para de esta manera mediante algunos indicadores de gestión visualizar los impactos, efectos, productos y procesos. Lo relevante de esta “cadena de resultados” es que prioriza los resultados que se deben de obtener de una intervención, es decir, reconoce un impacto, efectos directos y productos previstos sobre los cuales se deberán determinar las actividades y recursos necesarios para alcanzarlos (Burga, 2010).

En la Figura 1 se muestra la estructura de la cadena de resultados y evaluación, esta contiene unos indicadores que permiten evaluar el grado de cumplimiento de los resultados previstos. Para este trabajo los indicadores se basan en los informes de IGM que propone la OIM para cada país, pues en estos se indica la meta que los Estados deben de alcanzar y se identifican las buenas prácticas o aquellas áreas, políticas y estrategias a las que les falta un mayor desarrollo.

---

<sup>1</sup> La metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas (Ortegón, et al, 2005).

Ahora bien, los resultados son los logros propuestos con la ejecución de los procesos (actividades y recursos) y se pueden identificar tres niveles de resultados. Los de primer nivel, hacen referencia a los efectos directos del proyecto o intervención, en este caso, aquellos dirigidos a solucionar la crisis migratoria dada por el cierre de fronteras. Los de segundo nivel, se refieren a los indicadores de efecto que facilitan el análisis de eficacia e impacto y se miden en función del contexto local, es decir, aquellos indicadores que nos permitan medir los proyectos en relación con los problemas locales abordados, por ejemplo, los hacinamientos o falta de atención médica. Por último, los del tercer nivel corresponden al impacto del proyecto, para esto se utilizan indicadores que guíen la pertinencia y el impacto de los proyectos dentro del país o zona específica donde se está ejecutando (Burga, 2010).

Para finalizar, con el fin de poder desarrollar el tercer objetivo de la investigación, es pertinente generar una propuesta de modelo de gobernanza transregional multinivel basado en el problema del caso de estudio. Pues es necesario demostrar la eficacia o capacidad de la GMT para intentar resolver una problemática que traspasa fronteras, coordinar la acción estatal e involucrar a los diferentes actores que están inmersos o involucrados tanto directa como indirectamente. En consecuencia, se realizará una revisión de literatura para establecer que se entiende por cada uno de estos conceptos y poder construir así el marco teórico y conceptual que enmarcará este trabajo.

Dicho esto, el texto estará organizado en cuatro partes: la primera, el marco teórico, donde se presentarán los enfoques teóricos elegidos para esta investigación. El segundo capítulo contendrá la investigación descriptiva de la zona de estudio, dinámicas migratorias y una evaluación de resultados sobre los programas y proyectos que se implementaron. El

tercer capítulo presentará un modelo de gobernanza a partir de lo recogido a lo largo de la investigación, con el fin de brindar ideas para llegar a una solución del problema. Por último, se desarrollarán las conclusiones, presentando los desafíos que se tuvieron y contribuciones que se lograron.

## **MARCO TEÓRICO**

El estudio de las migraciones ha cambiado con el paso del tiempo debido a la transformación del fenómeno mismo y del mundo, pues los flujos migratorios no siempre se han analizado de la misma manera y los actores que intervienen en estos se han transformado. En consecuencia, se han desarrollado distintas teorías que han explicado los flujos migratorios en distintos espacios temporales. No obstante, para este trabajo se acudirá específicamente a la Teoría Push-Pull y la Teoría sobre la Perpetuación de los Movimientos Migratorios expuestas por Douglas Massey, Amparo Micolta y Everett Lee, con el fin de explicar y describir las dinámicas de migración transitoria en el Tapón del Darién.

Como se ha dicho anteriormente, es importante poner en el debate público la situación migratoria en esta zona y entender lo que sucede en esta, ya que se le considera como uno de los corredores migratorios más peligrosos del mundo y adicionalmente, tienen una presencia diferenciada del Estado<sup>2</sup>. Así mismo, la pandemia se configura como el factor determinante

---

<sup>2</sup> Según Fernán González (2010), la presencia diferenciada del Estado en el territorio nacional obedece al proceso de integración de las regiones y sus pobladores al conjunto de la sociedad nacional. Lo anterior se refleja en la capacidad de los aparatos del Estado para dirimir conflictos y garantizar a la población el pleno goce de sus derechos y el acceso a los bienes y servicios de la nación en las diferentes regiones del país (González, 2003, p.151). En consecuencia, teniendo en cuenta las características y problemáticas presentes en la zona de estudio se puede afirmar que existe una presencia diferenciada del Estado.



para estudiar la migración transitoria en el Tapón del Darién, pues los cierres de frontera y demás restricciones conexas obligaron a algunos a optar por rutas migratorias más arriesgadas como lo es el Tapón del Darién (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021, p. 109).

Ahora bien, el enfoque Push-Pull surge de la Teoría Neoclásica de las Migraciones<sup>3</sup>, por lo tanto, brinda una explicación netamente racional de los movimientos migratorios, pues tiene en cuenta la revisión costo beneficio que cada persona realiza antes de migrar. Adicionalmente, según Massey (1993) y Micolta (2005), este enfoque genera una explicación asociada a los elementos que impulsan a los migrantes a abandonar su lugar de origen al comparar este último con condiciones más favorables que otros lugares les pueden ofrecer, dando como resultado un sistema de atracción y repulsión. Así mismo, Lee (1996) establece que existen cuatro factores principales que explican el proceso migratorio.

El primer y segundo factor, están asociados al área de origen y destino, abordan las condiciones que las persona evalúan en cada una de ellas, por ejemplo, el conocimiento de la zona de destino, pues esto genera juicios de valor que les impulsa a salir del lugar o sentir incertidumbre respecto a la recepción que puedan tener allí. El tercer factor, los obstáculos intervinientes, aborda los obstáculos que surgen en el intermedio de cada extremo, origen y

---

<sup>3</sup> Este marco analítico parte principalmente de los principios de la racionalidad económica y el individualismo metodológico. Se entiende que la migración es una decisión individual, que se guía por los principios de la racionalidad económica, en donde se busca siempre la optimización de recursos mediante un análisis costo-beneficio (Massey, 2008; Canales, 2017). Adicionalmente, la teoría neoclásica afirma que existe un contexto de disparidad en los niveles salariales entre los países de origen y destino de la migración, por lo que siempre habrá una motivación para que las personas migren (Sjaastad, 1962, como se citó en Canales, 2017, P.14).

destino, que pueden o no llegar a ser superados por los migrantes y su relevancia está dada por la subjetividad de cada persona.

Para ilustrar lo anterior, Lee (1996) establece la distancia como un obstáculo tangible para quien migra, sin embargo, ha sido evidente como la distancia física no es un obstáculo para que los migrantes haitianos o africanos decidan emprender el camino hacia el norte y transiten por la frontera del Darién. En este caso, se puede evidenciar que los obstáculos que estas personas enfrentan son de carácter social y político, pues la presencia de grupos armados, las políticas migratorias restrictivas, las condiciones geográficas de la zona o los cierres de frontera en el marco del COVID-19 representaron un obstáculo para lograr el cometido de llegar al destino.

El último factor que presenta Lee (1996) son los factores personales, estos dependen en gran medida de la subjetividad del individuo, pues realmente no son los factores por si solos los que determinan la migración, sino las percepciones que se tienen sobre estos o la experiencia propia de la persona, por lo tanto, el autor plantea lo siguiente:

Las sensibilidades personales, la inteligencia y la conciencia de las condiciones en otros lugares entran en la evaluación de la situación en origen, y el conocimiento de la situación en destino depende de contactos personales o de fuentes de información que no son universales. (Lee, 1996, p. 51).

Por ejemplo, para el caso de estudio, uno de los lugares de origen de quienes migran por el Tapón del Darién es Haití. En este país se evidencia lo que Lee (1996) dentro de los factores personales llama “conciencia de las condiciones en otros lugares”. Por ejemplo,

según Paúl (2021) la migración de personas haitianas a los Estados Unidos tiene un arraigo cultural, ya que para ellos el país norteamericano es sinónimo del sueño americano, tanto por la cercanía y el desarrollo económico que tiene el país como por el conocimiento tradicional heredado de la posibilidad de mejorar drásticamente su calidad de vida allí. Adicionalmente, las cifras confirmarían esto, según el SNMP, para 2020 4,538 haitianos cruzaron el Darién, en 2021 aumentó exponencialmente con una cifra de 79,219 personas y para lo que va de 2022 el flujo migratorio va en 12,326.

Para complementar lo dicho hasta aquí, la teoría sobre la Perpetuación de los Movimientos Migratorios expuesta por Massey (2008) establece que la migración puede ser provocada por distintos factores, no obstante, al igual que Lee (1996) reconoce que también hay otras situaciones que generan que los flujos migratorios se perpetúen en el espacio y tiempo,

Las nuevas condiciones surgidas en el curso de la migración vienen a funcionar como causas en sí mismas: redes de expansión migratoria, instituciones que apoyan el desarrollo de los movimientos internacionales, y el significado social del cambio laboral en las sociedades receptoras. El empuje general de tales transformaciones hace más probables los movimientos adicionales, un proceso conocido como «acumulación causal». (Massey et al, 2008, p. 34)

Este término de “acumulación causal”, que utiliza Massey haciendo referencia a todos los elementos y circunstancias que le permitieron al migrante poder alargar su proceso migratorio, también, lo aborda también Micolta (2005) al establecer que la perdurabilidad o cese de la migración se debe a es un proceso flexible y dinámico, por lo tanto, pueden

aparecer nuevas situaciones, como la creación de redes sociales o el apoyo de organizaciones, que cambian las expectativas y capacidades iniciales de las personas permitiéndoles tomar nuevas decisiones que inciden en su proyecto migratorio.

En este caso específico, la acumulación causal se evidencia de dos formas, primero en la capacidad de algunos migrantes de residir por temporadas cortas en los países transitorios mientras logran llegar al próximo destino, por ejemplo, los migrantes haitianos que no vienen directamente desde Haití sino de Chile o Brasil<sup>4</sup>. La segunda forma en la cual se puede ver este proceso es en los obstáculos que afectaron sus pretensiones iniciales, por ejemplo, con el inicio de la pandemia por Covid-19 se dieron cierres fronterizos como medida de protección nacional que terminaron alargando sus planes migratorios.

Todo esto nos permite describir bajo un lente teórico las lógicas migratorias de quienes migran de manera transitoria por el Tapón del Darién, así como las necesidades con las que llegan y las formas en las que los Estados y demás actores pueden actuar en el marco de un compromiso internacional. En consecuencia, se realizó la TABLA 1 que describe y caracteriza los factores Push-Pull con relación a los migrantes de la zona de estudio, para esto se seleccionaron las nacionalidades con flujos migratorios más altos que Migración Colombia y el SNMP registraron entre 2020 y 2022.

---

<sup>4</sup> Se identifica que los principales países de residencia habitual de las personas en situación de movilidad por las Américas (países en los que las personas habitaban un año o más antes de iniciar su viaje) son la República Bolivariana de Venezuela (28%), Brasil (21%), Cuba (10%), Colombia (8%), Ecuador (8%), Chile (6%), Panamá (4%), Perú (3%), Argentina (2%), y 10 por ciento entre otros 13 países (OIM, 2022).

Ahora bien, es pertinente entender la migración como un desafío o tema de relevancia global, no solo por el hecho de que se desarrolla en distintas partes del mundo, sino porque abarca a una multiplicidad de actores que inciden tanto en la perpetuación del mismo fenómeno como en sus posibles soluciones o controles. Dicho esto, desde la gobernanza es posible analizar las dinámicas de la migración transitoria en el Tapón del Darién en el marco del Covid-19 y proponer un modelo de GMT que encamine el accionar de la comunidad internacional para dar respuesta a este fenómeno.

En los últimos años, la gobernanza ha tomado gran popularidad y la razón principal de esto, según Calderón y Palma (2013), es que los postulados de la gobernanza se han utilizado como una herramienta explicativa para diversos temas que trascienden fronteras e incluyen a una multiplicidad de actores. Por lo tanto, se puede entender la gobernanza como una forma cooperativa de gobernar en la que las instituciones públicas y no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Cerillo, 2005, como se citó en Calderón y Palma, 2013).

Adicionalmente, Irazuzta & Ibarra (2021) establecen que la gobernanza sería una forma de gobierno sin autoridad soberana para abordar los asuntos que trascienden las fronteras de un Estado-Nación, lo cual es óptimo, ya que no se impone una jerarquía y se respeta el sentido anárquico del Sistema Internacional.

Dicho esto, es de esperar que para un tema tan relevante y con tantas implicaciones como lo es la migración, exista una gobernanza de la migración mundial, sin embargo, esta no existe de la manera en que se espera, pues no está regulada por una sola estructura multilateral formal como si están regulados la salud, la estabilidad monetaria o el comercio internacional

mediante marcos como la OMS, el FMI y la OMC (Betts, 2011, p. 8). Así mismo, tampoco existe un régimen formal de migración en el sentido de un conjunto de acuerdos interestatales, pues solo se encuentran pequeños avances en temas específicos, por ejemplo, los acuerdos de migración laboral. En consecuencia, al no abordar la migración como un todo, conlleva a que temas relevantes de este fenómeno sean aislados o generalizados, por ejemplo, la migración transitoria.

Con lo anterior, se podría contrargumentar que la OIM funciona como el ente regulador o esa estructura multilateral que guía a los Estados en este tema, sin embargo, esta actúa principalmente como un proveedor de servicios para aquellos países que lo requieren o solicitan, así mismo no cuenta con un mandato claro proporcionado por la comunidad internacional, de la manera en que la mayoría de las agencias de la ONU tienen un estatuto que les otorga autoridad normativa (Betts, 2011, p. 8).

Por ende, es oportuno utilizar la gobernanza para el desarrollo de este trabajo, pues ante la evidente ausencia de algún tipo de gobernanza formal, lo que es problemático, los Estados han actuado competitivamente en pro de sus propios intereses, un ejemplo de esto son las políticas migratorias restrictivas, las cuales no velan por el objetivo de una migración segura y ordenada sino más bien por unos intereses nacionales específicos. Al no haber un marco de gobernanza migratoria, la presencia de otros actores como organizaciones internacionales o actores privados se torna poco coordinada, es decir, no siempre actúan en conjunto con otras, sino que intervienen según sus propios objetivos y capacidades.

En consecuencia, el concepto de gobernanza transnacional que propone Betts (2011) en “Gobernanza de la Migración Mundial” es de gran utilidad para empezar a moldear un

modelo de gobernanza migratoria para el problema de investigación, el autor define la gobernanza transregional como:

Los conjuntos de instituciones formales e informales que atraviesan y conectan diferentes regiones geográficas, constituyendo o restringiendo el comportamiento de los Estados y los actores no estatales en un campo político determinado (...) Los actores involucrados en la gobernanza transregional pueden ser representantes regionales, estatales o no estatales. (Betts, 2011, pp. 17-18)

Esta forma de gobernanza capta a todos los actores que regulan las relaciones entre las regiones de envío, recepción y tránsito de migrantes (Betts, 2011), lo cual permite contemplar o agregar en el modelo de gobernanza que busca plantear este trabajo no solo el rol y responsabilidad de los países latinoamericanos de tránsito, también el de los países de origen de la migración, las organizaciones internacionales, los grupos armados y demás actores que inciden directa o indirectamente en el fenómeno.

Ahora bien, contemplando la participación de diferentes actores, es importante aludir al concepto de gobernanza multinivel para complementar lo dicho hasta aquí. La gobernanza multinivel, busca explicar la descentralización de la autoridad del gobierno central tanto verticalmente, a actores ubicados en otros niveles territoriales, como horizontalmente, a actores no estatales (Bache & Flinders, 2004, p. 3). Es decir, permite establecer no solo las facultades y responsabilidades de Colombia y Panamá para abordar la migración transitoria, sino también agregar la de los entes territoriales de los municipios fronterizos, la de los distintos Estados afectados o la de las organizaciones presentes en campo, para suplir aquellas funciones en las que el “gobierno central” se encuentra impedido o ausente.

Con esto, la gobernanza multinivel se define como:

La gobernanza multinivel puede definirse como un acuerdo para la toma de decisiones vinculantes que involucra a una multiplicidad de actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes, privados y públicos, en diferentes niveles de agregación territorial, en una negociación/deliberación/ejecución más o menos continua, y que no asigna una competencia política exclusiva ni afirma una jerarquía estable de autoridad política a ninguno de estos niveles (Schmitter, 2004, p. 49, como se citó en Piattoni, 2015, p. 323)

De esa definición es importante resaltar que las interrelaciones que se generan entre los actores en los distintos niveles desafían cualquier estructura jerárquica y, por el contrario, se dan de forma opuesta, lo cual es relevante no solo para el desarrollo de la gobernanza sino también acorde con los postulados del Neoliberalismo Institucional. No obstante, es necesario establecer que estos “niveles” deben agregar no solo al nacional e internacional, sino también los niveles subnacionales, a las organizaciones no gubernamentales y sobre todo, a la sociedad o interlocutores sociales (Schmitter, 2004, como se citó en Piattoni, 2015, p. 325).

Por último, es común que dentro de la migración se utilicen las teorías liberales para dar explicaciones sobre el fenómeno, no obstante, estas tienden a analizar el impacto de la migración en el desarrollo de los países a los cuales estos llegan o como los flujos migratorios contribuyen con la perpetuación del sistema capitalista, por lo que se deja de lado el estudio del impacto de las acciones que los países u organizaciones puedan tener en el desarrollo de



la migración. Dicho esto, en la definición de gobernanza transregional anteriormente citada, se establece que la creación de las instituciones tiene como objetivo restringir o guiar el comportamiento de los Estados, lo cual está estrechamente relacionado con lo que expone el Institucionalismo Neoliberal.

El Institucionalismo Neoliberal desarrollado por Robert Keohane, establece que los Estados son los agentes clave en la política mundial, y que esta última debe ser entendida mediante la descentralización del Sistema Internacional y la institucionalización, pues gran parte del comportamiento de los Estados está guiado por un conjunto de reglas o normas<sup>5</sup> anteriormente establecidas. Teniendo en cuenta lo anterior, la teoría indica que, si existen intereses comunes, los Estados tenderán a cooperar mediante las instituciones presentes debido al poder de estas de afectar los incentivos que estos tengan, pues inclusive si aquellos intereses fundamentales de los Estados se definen autónomamente, las instituciones internacionales les permiten tomar acciones que de otra forma serían incompatibles.

Dicho esto, existen distintas formas que puede tomar una institución. La primera, son las organizaciones, establecidas y diseñadas deliberativamente por los Estados; tienen la característica de ser burocráticas y mantener reglas y asignaciones específicas para controlar el comportamiento de quienes participan de ellas. La segunda forma, los regímenes internacionales, instituciones con reglas explícitas en las que los actores que se involucran están llamados por un mismo tema, de igual forma, brindan a los gobiernos los espacios para

---

<sup>5</sup> Se entienden las normas como el conjunto de reglas formales o informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad, configuran las expectativas, y tienen la función de reducir la incertidumbre y limitar las asimetrías de información (Keohane, 1993, pp. 16-17).

disminuir la incertidumbre y temor de participación con el fin de que puedan acceder a un compromiso mutuamente beneficioso respecto a algo específico, un ejemplo de este tipo de institución puede ser el régimen universal de los derechos humanos, pues a partir de este los Estados se han reunido para generar las instancias necesarias que resguarden los derechos de las distintas poblaciones en el mundo, por ejemplo la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes de 2016.

La tercera forma, las convenciones, son un tipo de institución informal, sus reglas surgen de manera implícita entre los actores, de esta manera logran coordinar su comportamiento y configurar sus expectativas para afectar los incentivos, por ejemplo, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la cual debe ser tenida en cuenta por los países para el desarrollo de sus respectivas políticas migratorias. Adicionalmente, las convenciones suelen ser anteriores a los regímenes u organizaciones formales, sin la existencia de estas sería difícil para los Estados lograr un acuerdo o negociación. Sin embargo, en un escenario donde las instituciones no estén debidamente establecidas, la cooperación surge como el medio propicio para el establecimiento de estas, y con ello estabilidad y prevención de conflicto entre los actores involucrados (Keohane, 1988, p. 24), en consecuencia, Keohane establece lo siguiente:

Las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia solo en el contexto de las instituciones que

ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado. (Keohane, 1993, p. 14)

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí y en relación con el caso de estudio se puede identificar que para la migración transitoria no existe una convención o régimen específico guía de la acción de los Estados en este tema, por lo que el análisis que se puede llegar a dar a partir del Neoliberalismo Institucional estaría relacionado con las acciones que toman para dar surgimiento a algún tipo de convención que responda a este tipo de migración o, por otro lado, permitiría evidenciar el escenario problemático en el que no se logra generar acuerdos, ya que como lo establece Keohane (1993), en un sistema internacional no institucionalizado se carecería de expectativas y entendimientos, la coordinación no sería posible aun cuando existan intereses comunes, por lo que habría menos cooperación y el costo de la acción aumentaría.

Adicionalmente, como lo dice Vargas (2008), las instituciones actúan dando forma a su medio ambiente, regulan el comportamiento social y su ambiente económico, por lo que ante un eventual cambio de entorno se requerirá de un cambio institucional. En consecuencia, se puede establecer que la falta de afectación de las instituciones se da a causa de un cambio no previsto en el ambiente o entorno, lo que indicaría la urgente necesidad de una variación o la creación de nuevas alternativas para así poder llevar a cabo los postulados neoinstitucionales que han sido descritos y que terminarán contribuyendo a la construcción de una GMT.

Un ejemplo de lo anterior está ligado a la transformación que ha venido teniendo la migración a lo largo del tiempo. Ya que se han formulado distintos acuerdos entre países para abordar temas específicos de este fenómeno, pues en un comienzo la migración se

abordó desde la economía, luego de esto se configuraron las instituciones basadas en los derechos de los migrantes y con el tiempo han ido tratando cosas más específicas como, el convenio para los trabajadores migrantes o para aquellos que se encuentran en condición de refugiados, sin embargo, como se dijo anteriormente, estos abordaban solo cierto grupo característico de migrantes, por lo que fue necesario la creación de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, ante los cambios y necesidades del entorno, que no solo abarcara todas las dimensiones de la migración internacional de forma completa sino también fortaleciera el proceso de gobernanza migratoria que se ha venido desarrollando entre los distintos actores involucrados y a su vez todo esto responde a la constante necesidad de estar generando nuevos mecanismos de respuesta frente a la migración.

Por otro lado, con relación al concepto de GMT, se entiende que existe una división dicotómica “socio geográfica” en la migración, es decir, hay zonas de recepción, envío y tránsito de migrantes, lo que como ya se dijo anteriormente permite agrupar tanto a los distintos actores involucrados como los diferentes factores intervinientes. No obstante, también permite evidenciar la afectación de las instituciones sobre la concepción que tienen los Estados de ellos mismos dentro del problema según su rol en el proceso migratorio y como desde ese rol deciden actuar. Esto se evidencia en una de las definiciones de instituciones que establece Peters (2019)<sup>6</sup>, pues tiene en cuenta la importancia de los roles

---

<sup>6</sup> Las instituciones son colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones. El proceso implica determinar

que juegan los actores para determinar su responsabilidad o grado de acción en una situación específica.

Con lo anterior, se podría describir a Colombia con un rol migratorio de recepción y tránsito de migrantes, por lo cual se esperaría que sus acciones sean de carácter proactivo al no contar con todas las capacidades para responder de forma individual al problema, sin embargo, según lo que plantea el CONPES 3603, base de su política migratoria, no ha dado una adaptación al fenómeno migratorio, puesto que se sigue concibiendo como un país de emigración más que de atracción de flujo migratorio, por lo tanto, sus acciones quedan relegadas a las que otros actores imponen o a una dependencia de la ayuda externa.

Dicho esto, Keohane (1993) establece que las instituciones tienen aspectos tanto constitutivos como regulatorios que ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones respecto de los demás Estados en el Sistema Internacional, dicho en otras palabras, cuál es el rol que según ellos deben jugar en cierto espacio. Esto es importante porque puede ser una de las causas del por qué los Estados generan cierto tipo de políticas migratorias o, por el contrario, sean afectados por esas mismas políticas que otros les imponen. Así mismo, da luces del porqué en la región no ha sido posible generar una gobernanza que aborde el problema migratorio, teniendo en cuenta que el Tapón del Darién

---

cuál es la situación, qué papel se está cumpliendo y qué obligación tiene ese papel en esa situación (Peters, 2019, p. 35).

no es el único corredor peligroso para el migrante en el continente, el aumento de las cifras de migraciones internas y que más de un país latino puede ser considerado como de tránsito.

Por último, en relación con el problema de investigación, todo este planteamiento nos permite justificar los objetivos de esta investigación, pues se busca determinar si mediante la GMT, basada en la cooperación e instituciones regionales, es posible tratar la crisis migratoria de la zona de estudio y posiblemente a futuro más lugares que presentan las mismas condiciones como lo hace el corredor migratorio centroamericano. Al mismo tiempo, encontrar las razones de por qué en medio de la crisis migratoria de 2020-2021, Colombia y Panamá, cuando el flujo de migrantes era alto y las condiciones económicas, sociales y de salud eran inestables, decidieron cerrar sus fronteras y no acudir de manera inmediata a realizar proyectos de cooperación para controlar los flujos migratorios y brindar soluciones conjuntas tanto a las personas que migran como a quienes habitan los municipios o espacios contiguos al Tapón del Darién, y como esto terminó incidiendo en nuestra población objetivo.

## **LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN ESTATAL SOBRE LA POBLACIÓN MIGRANTE TRANSITORIA**

Para empezar con el desarrollo de este capítulo, es necesario realizar una caracterización de los lugares que se vieron mayormente afectados por la migración transitoria en el marco de la pandemia por Covid-19. Luego de la revisión de prensa en donde se encontró que en Colombia, Necoclí y Acandí fueron los municipios donde hubo mayor afectación, según El Tiempo (2021), se dio un represamiento de alrededor de 14.000 migrantes, lo que provocó el colapso de servicios básicos como el agua y la atención hospitalaria.

Por su parte, en Panamá también hay tres espacios importantes para el desarrollo de esta investigación, pues Canaán Membrillo, Bajo Chiquito y San Vicente son comunidades que forman parte de una nueva ruta migratoria del Darién. Según Juan Pappier (2022), investigador senior de HRW, hasta el 2021 los migrantes llegaban directamente a la comunidad de Bajo Chiquito, a través de Capurganá y Acandí, pero ahora llegan directamente a Canaán en consecuencia de que al parecer las AGC, asesinaron al líder Fredy Pestana Herrera, quien había promovido la ruta por Acandí. Por lo anterior, es pertinente ver la respuesta estatal a la migración transitoria en estos espacios.

Dicho esto, Necoclí está ubicado en el noroccidente del departamento de Antioquia, cuenta con un total poblacional de 45.503 habitantes; Acandí se encuentra al norte del departamento del Chocó, en el golfo de Urabá y hace parte de la región del Darién, cuenta con un total de 14.385 habitantes y Capurganá es su principal corregimiento debido a la importancia de su centro poblado y su economía, pues este es un lugar con alto flujo turístico por sus playas y paisajes naturales. Finalmente, por la cantidad de habitantes que tienen estos lugares son catalogados como municipios de sexta categoría según los datos registrados en el DNP (2022).

En el caso de Panamá y dado el contexto “rural” que enmarca al Tapón del Darién, tanto Canaán Membrillo como Bajo Chiquito son comunidades indígenas Emberá que se han asentado en el lugar y se configuran como el primer contacto que tiene el migrante con la presencia estatal panameña y las organizaciones que prestan ayuda humanitaria (Pappier, 2022). Canaán Membrillo tiene aproximadamente una población de 300 personas y Bajo Chiquito no supera los cuatrocientos habitantes debido a su tamaño geográfico,

adicionalmente son zonas en la salida del Tapón del Darién por lo que sus condiciones son de ruralidad y la presencia estatal es diferenciada. En una entrevista realizada por Carlos Chica al coordinador de MSF, Raúl López, para el programa “El mundo es un pañuelo” comentó que estas comunidades viven sin infraestructura adecuada y sin las condiciones necesarias, por ejemplo, no existen los controles básicos de salubridad pública para atender no solo a la población del lugar, sino también a los migrantes que llegan y esperan ser llevados a las diferentes ERM (Chica, 2021).

Por último, San Vicente está ubicado en el corregimiento de Meteti en el distrito de Pinogana, provincia de Darién, aquí el gobierno panameño estableció una de las ERM que tienen en el territorio y el espacio cuenta con la vigilancia y protección del SENAFRONT y SINAPROC. Este es un punto muy importante en la ruta, pues de aquí los migrantes son llevados por los funcionarios panameños hasta la Estación de Los Planes de Gualacá, en Chiriquí, frontera con Costa Rica, para continuar su recorrido hasta el norte<sup>7</sup>.

Teniendo en cuenta la descripción de los lugares que hacen parte de la ruta de esta frontera, es pertinente continuar con la revisión de los efectos que tuvieron los programas, leyes, decretos y demás acciones que realizaron los Estados, Colombia y Panamá, para afrontar la crisis migratoria. Para esto, se decidió solo abordar tres tipos de efectos: de salud, sociales y de seguridad, debido a las condiciones geográficas, la situación de orden público que se puede evidenciar en esta frontera y el contexto de pandemia que aborda esta investigación. En consecuencia, se hizo una búsqueda de las acciones estatales relacionadas

---

<sup>7</sup> Para febrero de 2022, según la OIM, 4.467 personas salían de Panamá, un 17% más que en el mes de enero del mismo año.



con estos efectos, y luego se realizó la debida evaluación de resultados mediante la implementación de la cadena de resultados para cada uno de estos.

Adicionalmente, se construyeron ocho indicadores tomando como base los informes de los IGM dados por la OIM para cada país y adecuándolos al contexto de la zona de estudio para así continuar el proceso de evaluación de efectos. Los indicadores, como se pueden ver en la TABLA 2, están contruidos para analizar temas como los derechos de las personas migrantes, la capacidad institucional, las alianzas o relaciones de cooperación que se puedan generar, el bienestar socioeconómico de las personas migrantes, la movilidad en tiempos de crisis y una migración segura, ordenada y regular; cada uno de estos está relacionado con los efectos que se nombraron anteriormente. Por último, durante la recolección de información hubo un limitante, pues la información oficial que proporcionaban los gobiernos frente al tema era escasa por lo que algunas acciones fueron obtenidas mediante noticias e informes publicados por las ONG que intervienen en la zona.

Dicho esto, se hará uso de la cadena de resultados para identificar los resultados de primer, segundo o tercer nivel que tuvieron las acciones o intervenciones de cada país. Adicionalmente, en la TABLA 2 se agregaron los resultados que tuvieron las acciones con relación al objetivo u obligaciones de los Estados. Teniendo en cuenta lo anterior, en general todas las acciones que se encontraron generaron un efecto de tercer nivel, pues hay una pertinencia e impacto dentro de cada municipio anteriormente descrito y a su vez responden desde distintos frentes al problema de la migración transitoria o los que subyacen a partir de esta.

En consecuencia, para el primer indicador, en donde se abordan las estrategias implementadas para la minimización de riesgos de los migrantes durante su tránsito, se encontró que las actividades implementadas estuvieron encaminadas a salvaguardar los derechos de los migrantes. Es de destacar la labor de los gobiernos en la entrega de alimentos<sup>8</sup>, facilitación de espacios de esparcimiento para niños y jóvenes y la ejecución de acciones relacionadas con la salud mental de las personas, lo cual permite no solo tener un control sobre la población, también prevenir cualquier tipo de situación emocional o mental que los ponga en un estado de vulnerabilidad antes de adentrarse en la selva. Además, estas acciones tienen un efecto social importante en la población, pues los protege de caer en redes de tráfico de personas o ser víctimas de algún tipo de violencia ejercida por los actores armados presentes en la zona.

Con el segundo indicador, el cual evalúa la existencia de una agencia o entidad encargada de diseñar y coordinar la aplicación de una política o estrategia migratoria, las acciones realizadas por los gobiernos correspondientes configuran efectos de primer y segundo nivel. Se encontró que los dos países tenían y han creado las entidades necesarias para abordar el problema de manera directa y en tiempos de crisis, generar respuestas inmediatas, por ejemplo, la oficina para la atención e integración socioeconómica de la población migrante creada por Colombia en 2021 y en Panamá, existe el servicio nacional de migración, encargado del control de flujos migratorios en el país (VER TABLA 2). Así mismo, desde ambas presidencias se llevaron a cabo estrategias migratorias como el cierre de fronteras al

---

<sup>8</sup> El gobierno de Panamá en el año 2020 inició el proceso de licitación por un total de \$7.6 millones para el suministro de las tres comidas diarias a los migrantes de la ERM de la provincia de Darién entre agosto de 2020 y julio de 2021 (Gordón, 2020).

inicio de la pandemia como método de prevención de contagio y también en el año 2021 con el objetivo de controlar el flujo migratorio, pero en este caso solo de parte del gobierno panameño.

Lo anterior es problemático, ya que tiene consecuencias tanto en la comunidad local como en los mismos migrantes que se ven “varados” en las fronteras y pone a las personas en estados de vulnerabilidad, como ya se ha mencionado en el texto. Por este motivo, se buscaron acciones estatales que hayan generado efectos de segundo nivel abordando estas consecuencias que se describieron anteriormente, ante esto se encontró que tanto los entes nacionales como locales han implementado planes y asistencia humanitaria dirigida hacia la población migrante. Un ejemplo de esto son los esquemas de flujo controlado que implemento Panamá, y los encuentros ministeriales de seguridad y defensa entre los dos países, para idear estrategias que mitiguen los efectos negativos del Covid-19 en la frontera y coordinar el intercambio oportuno de información, para neutralizar el crimen organizado transnacional que pone en peligro a quien migra. También la inclusión de esta población en los planes de desarrollo locales como se hace en el de Acandí:

El Plan de Desarrollo hace énfasis a la atención de la población migrante, garantizando a los niños, niñas y adolescentes, dada la situación migratoria (...) Desde la administración municipal se tiene el desafío de actualizar el censo municipal e incluir en la oferta de servicios esta población, en especial a los niños, niñas y adolescentes. (Alcaldía de Acandí, 2020, p. 65)

Para el tercer indicador, actividades para la formación del personal de atención al migrante, las actividades encontradas tienen efectos de segundo nivel, pues no hay impactos

directos en el problema principal, pero si en los problemas que surgen de este, ya que proporcionan bienestar y permiten manejar la crisis migratoria. Aunque se esperaba encontrar varias actividades o acciones realizadas por los Estados, teniendo en cuenta que estas personas demandan todo tipo de servicios como salud, comida, hospedaje, entre otros y los cuales son ofertados por la población local; las únicas actividades realizadas estuvieron centradas en la capacitación del personal de transporte fluvial tanto en atención como en el sistema de registro de personas, por lo que basados en el indicador los efectos no tuvieron una alta incidencia en la resolución del problema. Adicionalmente, una gran limitante de este indicador fue la escasa información sobre este tema para Panamá, ya que la mayoría de los servicios prestados a la población migrante en las zonas de estudio dependen de la ayuda humanitaria que prestan las organizaciones.

En el cuarto indicador, estrategias para proporcionar asistencia a la población migrante durante crisis humanitarias, se tuvieron en cuenta tanto actividades dirigidas a los migrantes durante el inicio de la pandemia y también, las que se realizaron ante la crisis migratoria. Con esto, todas las acciones para este indicador tuvieron efectos de primer nivel, ya que fueron creados para el contexto de crisis. Por ejemplo, la adopción de leyes de inmigración o políticas migratorias y la habilitación de procesos migratorios para migrantes según la situación en la que se encontraran (VER TABLA 2).

Por otro lado, se dio la coordinación entre entidades nacionales y locales para brindar atención, por ejemplo, en el 2021 los defensores del pueblo de Colombia, Panamá, Ecuador y Costa Rica desarrollaron una reunión para proponer alternativas frente a la crisis, una de ellas fue reactivar el corredor migratorio marítimo que es mucho más fácil para quien migra

(Radio Nacional de Colombia, 2021). Colombia ha entablado coordinación entre los organismos pertinentes de los países fronterizos para desestimular el ingreso irregular lo que incide directamente en el número de migrantes que llegan a la zona, especialmente a la de estudio. Por último, se identificaron acciones para la prevención del contagio de Covid-19 mediante campañas de lavado, entrega de tapabocas o el establecimiento de zonas de Aislamiento Preventivo Temporal<sup>9</sup>, sumado a esto, se dio una apertura de procesos y estructura institucional para la participación de actores no estatales con el fin de poder responder a aquellas situaciones que el Estado no tiene las capacidades.

Frente a lo anterior, es interesante resaltar que durante la búsqueda de información en Colombia se implementaron Centros Transitorios de Solidaridad; sin embargo, cuando se indagó por las zonas donde el gobierno los había instalado, la zona del Urabá o el norte de Antioquia no se encontraban dentro de estas, solamente desde una inciativa de la alcaldía local se creó un albergue temporal. Sin embargo, la falta de recursos hizo imposible mantenerlo, lo cual reitera la afirmación anteriormente expuesta sobre la falta de atención que le ha dado el Estado a esta zona migratoria aun sabiendo la constancia de los flujos y su aumento temporal.

El quinto y sexto indicador abordan un mismo subtema que es la salud en la población migrante, no obstante, uno mide el acceso al servicio y otro la inclusión de esta población en los planes de vacunación que cada país creó, aunque los dos han generado efectos de segundo

---

<sup>9</sup> En junio de 2020, el gobierno panameño toma la decisión de aislar en un campamento improvisado a cerca de 200 migrantes a la salida de la selva del Darién, luego de que 90 de ellos resultaran positivos de Covid-19, frente a esto, los migrantes se quejaron de la precariedad de la comida e impureza del agua. (France 24, 2020)

nivel, ya que no responden directamente a la migración transitoria, si lo hacen al contexto de salud por el que se estaba atravesando en ese momento. Así mismo, es sabido que en los dos países los lugares donde se aglomeran estos migrantes tienen necesidades básicas insatisfechas<sup>10</sup>, por lo que la asistencia que brinden los gobiernos es importante, ya que se pone en evidencia tanto las faltas como las capacidades que se tienen para prestar el servicio y asegurar los derechos de las personas.

En consecuencia, el principal hallazgo fue la no inclusión de la población migrante dentro del plan de vacunación contra el Covid-19 por parte de Panamá y aunque en Colombia si estaba incluida, había una inclinación hacia la población migrante venezolana con deseo de arraigo o con un estado migratorio formal, lo cual dejaba de lado tanto a la población migrante transitoria como a los que se encontraban en el país de manera irregular, eso no solo marca un problema de salud en los dos países, sino también para la población nacional, ya que estos recorren varios puntos del país durante su tránsito. Sin embargo, es pertinente reconocer que hasta el segundo semestre de 2021 Colombia tomo las medidas necesarias para vacunar a todo migrante independiente de su estatus migratorio. No obstante, no se encontraron acciones de promoción de vacunación dirigidas a esta población con el fin de instarla a vacunarse.

---

<sup>10</sup> En el último censo realizado por el DANE, 2018, el NBI para el municipio de Necoclí fue de 57,43% y en el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida, 2019, el municipio obtuvo una puntuación de 26,99 dentro de una escala de 0 a 100. Así mismo, en las variables de salud obtuvo un 1,70 cuando el valor ideal es de 6.69 y en la variable de acceso a servicios públicos obtuvo 2,15 cuando el valor esperado es de 4,49. Por su parte, Acandí, según el censo, obtuvo un NBI de 36% y un índice de pobreza multidimensional de 51%. En el caso de Panamá, para la provincia del Darién y la comarca indígena Emberá, según el censo de 2018, se obtuvo un porcentaje de pobreza multidimensional de 35.9 y 70.8 respectivamente.

Por su parte, en el acceso a salud, en la TABLA 2 se puede observar el tipo y número de atenciones dirigidas a la población migrante que se han dado desde el ESE HSSU en Necoclí, si bien desde esta entidad se ha podido facilitar la realización de pruebas Covid-19, vacunas, atención psicológica, consulta externa, entre otras, la principal limitación radica en la falta de personal e infraestructura especializada para atender casos de alta complejidad. En Panamá, la situación empeora, pues el ERM de San Vicente no cuenta con la presencia médica estatal o funcionarios que presten el servicio de salud, tal y como lo establece Pappier (2020), en este caso específico la mayor parte de las acciones en salud son realizadas por ONGs, por ejemplo, MSF o la Cruz Roja.

Ahora, sobre el acceso a servicios públicos, se encontraron dos cosas: primero, la limitación principal es que los municipios no logran satisfacer la propia demanda local, según César Zúñiga director de Gestión del Riesgo de Necoclí, el acueducto no alcanza casi para la población del municipio y el sistema de alcantarillado colapso dado la cantidad de personas (Radio Nacional de Colombia, 2021). Ante esto, se registró que una de las respuestas fue poner en funcionamiento una nueva planta de agua, contribuyendo no solo al acceso, sino también a reducir las enfermedades gastrointestinales que llegan al ESE HSSU<sup>11</sup>. En el caso de Panamá, la principal acción fue la declaración del gobierno nacional con la cual informaron sobre un plan para reaccionar el centro de atención de San Vicente, ya que se han

---

<sup>11</sup> Para noviembre de 2021, en el ESE HSSU, dolores abdominales, náusea y vomito, diarrea funcional y dolor pélvico y perineal constituían el 35.5% del total de consultas realizadas. (OPS, 2021)

hecho múltiples demandas sobre las condiciones de los servicios que allí se prestan y la incapacidad del centro para alojar una cantidad numerosa de migrantes transitorios.

El séptimo indicador, implementación de una estrategia para abordar la trata de personas, tuvo en cuenta la medición de la capacidad institucional, la salvaguardia de los derechos de los migrantes y el objetivo de generar una migración segura y ordenada. Dicho esto, las actividades que aglomera el indicador produjeron efectos de segundo nivel, pues no afectan la incidencia dentro de la migración transitoria, pero exige acciones que responden al contexto violento que tiene la frontera y las dinámicas migratorias transcontinentales. En este sentido, con el fin de aumentar la capacidad institucional se generaron pactos vinculantes sobre la trata de personas y también el trabajo coordinado entre los dos países para idear acciones de control y prevención. Ligado a esto con el fin de preservar los derechos humanos se ha capacitado a los funcionarios para detectar y actuar ante situaciones de trata de personas.

Para finalizar, frente al tema de la cooperación y alianzas, el octavo indicador agrupa actividades que realizaron de manera conjunta los dos países y las cuales producen efectos de primer nivel. En la búsqueda se encontró el desarrollo de los Planes operativos anuales binacionales (TABLA 2) en donde participan distintas entidades nacionales en un espacio de cooperación y diálogo para crear respuestas inmediatas a la crisis, así como atender los distintos subtemas de esta, un producto de este espacio fue el encuentro de las ministras de relaciones exteriores en donde acordaron el paso de 650 de personas al día por la frontera para abordar la crisis migratoria (Hurtado, 2021). Adicionalmente, a raíz de la acción conjunta entre los dos países, para 2020 se capturaron 57 integrantes de grupos armados



organizados y 15 de estos se sometieron a la justicia, se recuperaron menores de edad de estos grupos, se destruyeron 30 minas antipersonales y las tropas tanto colombianas como panameñas vigilan los pasos no formales en Sapzurro, los Girasoles, La Diabla y El Cristalino, con el fin de controlar los flujos migratorios irregulares en la frontera (Agencia de Noticias del Ejército Nacional, 2021).

### **GOBERNANZA MIGRATORIA TRANSNACIONAL, UN CAMINO HACIA UNA MIGRACIÓN DIFERENCIAL, ORDENADA, SEGURA Y GARANTE DE DERECHOS.**

El objetivo principal de este capítulo es desarrollar los objetivos específicos tres y cuatro, los cuales se plantean entender las acciones que los Estados llevaron a cabo y proponer un modelo de gobernanza multinivel, de acuerdo con el caso de estudio, todo esto con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación. Para empezar, es pertinente establecer que la globalización ha posibilitado que otros actores, además de los Estados, entren a hacer parte de los procesos sociales, económicos, políticos, entre otros, que dan forma a las dinámicas actuales.

La migración es un efecto directo de lo anterior, pues ha sido evidente como los flujos de personas en el mundo han aumentado, así mismo, como los actores involucrados dejaron de ser solo los Estados. Ante esta realidad y como se estableció en el marco teórico, desde la

academia se ha venido buscando la forma o concepto con el cual abordar el tema, en consecuencia, la gobernanza se ha utilizado como herramienta explicativa de los problemas, pero también para la formulación y aplicación de políticas que solucionen dichas problemáticas.

Es pertinente recordar que desde las RR. II. se entiende que la gobernanza debe contribuir tanto a la provisión de bienes y servicios, como al apoyo de los procesos que crean reglas para responder a la interacción entre cada actor, y desde la Ciencia Política, la gobernanza le permitirá al gobierno generar nuevos puentes de comunicación con agentes tanto públicos como privados, mejorando las relaciones de poder que mantiene sobre ellos mediante procesos no jerárquicos (Rivera, 2016, p.59). Es de esta forma como se logra que la formulación de políticas incluya a todos los tipos de actores en todos los momentos del proceso de P.P., que estos se den dentro de un marco institucional formal, pero también dentro de los informales y que las instituciones puedan ser constantemente ajustadas al contexto y agenda política.

Lo anterior es importante por dos cosas, primero, para recalcar la importancia de vincular a más actores que los estatales en el abordaje de la migración transitoria que se da en el Tapón del Darién, pues es un problema transnacional, y uno de los hallazgos del capítulo anterior fue que en varias de las acciones estatales la presencia de organizaciones es vital para poder responder eficazmente al problema. También, es pertinente resaltar que dentro de los mismos Estados se debe generar la coordinación necesaria para implicar a todas las entidades que tienen una relación con el problema de manera directa o indirecta.

Segundo, es importante entender que la gobernanza de la migración sucede en varios niveles, no obstante, el problema es que en América Latina los procesos institucionales tanto formales como informales que abarcan el problema migratorio son escasos o divididos, es decir se conforman por ciertos países dependiendo de su ubicación geográfica más no como una sola región latinoamericana, por lo que la mayoría de acciones se quedan en un nivel doméstico y, en consecuencia no hay un desarrollo de la interacción entre los actores que promueva una gobernanza migratoria para responder a las continuas demandas que genera la migración con todas sus transformaciones. Así, es posible cuestionar si las acciones que se lograron recolectar para cada indicador y efecto permiten cimentar el camino para la creación de instituciones y de esta forma un proceso de GMT.

Teniendo en cuenta la TABLA 2, y de acuerdo a los indicadores cuatro y ocho, se puede establecer que las acciones que se dieron por parte de Colombia y Panamá no dan paso a la creación o fortalecimiento de instituciones formales para la resolución del problema, pues la mayor parte de ellas se realizaron en función de responder a las continuas demandas de los migrantes aglomerados en la zona, más no en la reunificación de esfuerzos entre las organizaciones y demás actores involucrados para dar una solución conjunta. Dicho esto, las instituciones existentes en América Latina no estarían guiando los procesos de coordinación en relación con la migración y en el contexto de la pandemia estos marcos institucionales tampoco permitieron generar procesos de coordinación o guía de respuesta común al COVID-19. Por el contrario, para ambos temas los países desarrollaron políticas individuales que salvaguardaron sus intereses aun cuando estos se ven inmersos en situaciones y dificultades similares.

Ahora bien, la falta de procesos de integración estables y duraderos en Latinoamérica no ha permitido la creación o fortalecimiento de una institución que mejore la coordinación y la cooperación entre los Estados en relación con la migración, y que a su vez este al tanto de brindar pilares para el desarrollo de políticas migratorias que giren alrededor de cumplir el objetivo de una migración segura, ordenada y garante de los derechos. Pues lo que ocurre en la región es una sobreprotección de la soberanía que genera que las instituciones existentes no logren abordar aquellos temas que van más allá de los beneficios individuales (económicos o comerciales), lo que hace difícil llegar a acciones vinculantes e impactantes dentro de cada sociedad de los países latinoamericanos.

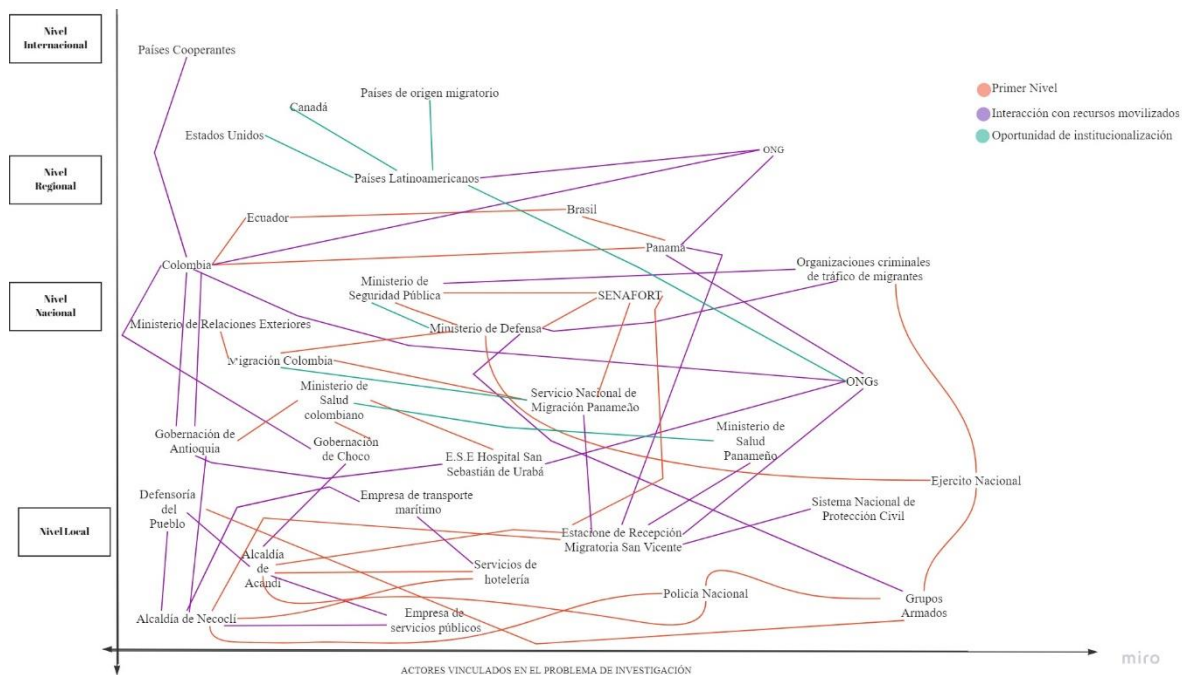
Por el contrario, según las acciones encontradas, se generan espacios entre pocos países para abordar temas subyacentes a la migración, por ejemplo, los Planes Operativos Anuales Binacionales, en los cuales se adelantan únicamente acciones relacionadas con la seguridad y defensa. También está la comisión binacional fronteriza entre Ecuador, Perú, Panamá, Brasil y República Dominicana, sin embargo, aunque abarca más Estados, solo trata el tema del crimen transnacional. Ahora, estas acciones fomentan una migración segura, lo cual es beneficioso para las personas, no obstante, no contribuyen a la creación de una institución o de un proceso de GMT.

Por otro lado, en cuanto a la presencia de otro tipo de actores, en las acciones de los demás indicadores se encontró que específicamente en la zona de estudio la respuesta de los Estados no es completa, por lo que la intervención de las organizaciones y actores privados se hace relevante y necesaria, pues la mayoría de las veces estas terminan apoyando lo que las políticas estatales establecen. Por ejemplo, en Panamá, al no existir un punto de atención

médica dado por el Estado, MSF son los encargados de brindarla en los puntos que anteriormente han sido descritos en este texto. Sin embargo, también es pertinente establecer que, al no existir un ente regulador de su intervención, se puede producir la presencia desordenada de estas en una misma zona o la ineficacia en las acciones que estas realizan. Para un mejor entendimiento de esto, en la TABLA 3 se muestran las organizaciones internacionales que abordan la crisis migratoria en el Tapón del Darién en las dos partes de la frontera y los resultados que éstas han tenido de acuerdo con su misión, función y protocolos internacionales.

Teniendo en cuenta la inexistencia de una gobernanza migratoria en la región, se propone el siguiente modelo de GMT como alternativa para abordar la migración transitoria en la zona de estudio, pero también se espera que sirva como insumo para tratar la migración transitoria en América Latina. Lo anterior es pertinente e innovador porque el modelo está basado en la construcción de redes o vínculos que permitirán mejorar los procesos de gobernanza, tanto local como regional y, por ende, los procesos de toma de decisión. Adicionalmente, estos procesos serán concertados y coordinados por los actores involucrados dentro del problema, lo que permitirá generar una respuesta más eficaz y eficiente tanto en contextos de crisis como normales.

**GRÁFICA 2. Modelo de Gobernanza Transregional Multinivel, Migración Transitoria en el Tapón del Darién.**



Para empezar, se dividieron los niveles en los cuales el modelo va a estar moviéndose, por el contexto y la magnitud de la situación se establecieron cuatro niveles: internacional, regional, nacional y local. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos no son jerárquicos, por el contrario, pueden estar interconectados desde cualquier nivel dependiendo de las interacciones que los actores generen. Seguido de esto, se realizó un mapeo de los actores intervinientes en la situación (GRÁFICA 1) con el fin de categorizar el nivel de interacción que se debe producir entre ellos. En consecuencia, se seleccionaron tres niveles en los cuales el primero, hace referencia a cómo a partir de la interacción se genera una obligación compartida para cada uno de los actores que hacen parte de la interacción; el segundo nivel, hace alusión a la movilización de recursos<sup>12</sup> generada a partir de la interacción

<sup>12</sup> La movilización de recursos hace referencia no solo a recursos económicos, también incluye una movilización de recursos humanos, materiales, técnicos, entre otros.

y cómo estos impactan en una posible solución; por último, el tercer nivel, está relacionado con la capacidad de la interacción para generar soluciones duraderas que den paso a procesos de institucionalización.

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir del modelo de gobernanza propuesto en la GRÁFICA 2, se pretende que todos los actores compartan una interacción de primer nivel, lo cual implicaría que cualquier acción que realicen frente al tema tenga una repercusión en la acción o posición del otro. De esta forma se vean obligados a mantener una coordinación y diálogo constante sobre el tema, evitando situaciones como la que se vivió en la crisis migratoria del 2021 y, por el contrario, llevando a cabo acciones preventivas y eficaces. No obstante, hay actores que tienen este tipo de interacción de forma más directa que otros y esto ocurre por la necesidad de una sinergia de voluntades para llegar a oportunidades de institucionalización, en donde las interacciones de primer nivel se comiencen a formalizar. Por ejemplo, en el modelo se plantean vínculos de primer nivel entre los servicios migratorios de Colombia y Panamá, pero a su vez estos también los deben de tener con los demás países latinoamericanos en pro de realizar un control y seguimiento completo a las rutas migratorias que brinden insumos para la creación de políticas efectivas.

Por lo tanto, se propone que la interacción entre estos actores (Colombia, Panamá, ONG, ONGs) se dé en tres niveles: regional, nacional y local. Lo anterior con el fin de que exista una movilización de recursos directa no solo a los Estados, sino también hacia las entidades locales que enfrentan la migración transitoria. Adicionalmente, bajo este modelo se requiere que haya una movilización de recursos entre las empresas privadas con las entidades locales, pero a su vez que estas mantengan interacciones de primer nivel con entidades nacionales,

con el fin de no solo controlar la provisión de servicios que estos generan, sino también vincularlos directamente a los procesos de formulación de política y planes estratégicos frente al tema.

Por último, el fin de este modelo es garantizar las condiciones para que todas las acciones que logren realizar los actores permitan la creación de una institución que establezca tanto reglas para responder a la interacción entre cada actor como el comportamiento que cada uno debe tener frente al tema. También, generar puentes de comunicación con agentes tanto públicos como privados y a su vez pueda ser constantemente ajustada al contexto y agenda política con relación a las formas en las que se desarrolla la migración en la región. Lo anterior, permite que el abordaje temático que tenga el modelo sea completo, es decir, cubra desde la seguridad hasta los derechos humanos.

Para terminar, es necesario vincular a actores que se encuentran en un nivel internacional y regional, teniendo en cuenta que son vitales para abordar la migración transitoria. Ahora, esto se logra desde un nivel regional, pues desde los países latinoamericanos debe surgir la iniciativa de integración y diálogo, con el objetivo de que como bloque se puedan acercar a estos “terceros” no solo mediante interacciones de movilización de recursos, sino también a partir de interacciones de primer nivel en donde se generen obligaciones compartidas dentro de un marco institucional formal.

## **CONCLUSIÓN**

Para empezar, teniendo en cuenta el objetivo general y respondiendo a la pregunta de investigación, con el último apartado de este escrito se expuso cómo desde la GMT se puede



abordar la migración transitoria, pues mediante esta se da paso a la creación de redes, coordinación de acciones y decisiones permiten que la acción estatal se vuelva más eficaz y oportuna, salvaguardando así el bienestar de los migrantes transitorios. Ahora, en contextos de crisis, como lo fue la pandemia por Covid-19 o los mismos contextos de crisis que se generan a partir de los flujos, estas capacidades que posee la GMT hacen que las acciones sean más reactivas e inmediatas, así como ordenadas y pertinentes al estar situadas bajo un marco institucional esclarecido.

Dicho esto, en un inicio se plantearon tres objetivos específicos con el fin de poder responder a la pregunta de investigación y a lo largo del texto estos permitieron tener los siguientes hallazgos. Primero, tanto el enfoque Push-Pull, como la teoría sobre la Perpetuación de los Movimientos Migratorios, permiten establecer que la mayoría de migrantes transitorios toman la decisión de migrar basados en tres cosas primordialmente: la búsqueda de oportunidades económicas, los problemas político-sociales que sus países presentan y el reencuentro con sus familiares. En consecuencia, se puede establecer la necesidad de generar vínculos con aquellos países transcontinentales, desde los cuales surgen esos factores push que se identificaron en la TABLA 1, mediante la GMT, conociendo los contextos y capacidades de estos, para establecer no solo acciones coordinadas frente a quienes migran, sino también, utilizar estos espacios conjuntos para demandar la atención internacional que se requiere y abordar el problema de raíz.

En segundo lugar, luego de la construcción de indicadores y búsqueda de acciones estatales realizadas, se puede afirmar que todas las acciones, en el marco de la pandemia por Covid-19, tuvieron efectos sociales, sanitarios y de seguridad en la migración transitoria.

Mediante la evaluación de resultados y cadena de resultados que se implementó, gran parte de las acciones tuvieron resultados de primer y tercer nivel, en cuanto eran pertinentes y respondían de manera directa a la crisis migratoria y sanitaria. Sin embargo, se debe resaltar que, dado el objetivo de desarrollar una GMT, dadas las limitaciones institucionales, económicas y sociales que existen en cada uno de los países estas acciones no tienen una contribución profunda en dicha GMT.

Así mismo, en la propuesta del modelo de GMT se identificaron las organizaciones que tienen presencia en la zona y las respectivas acciones que cada una de ellas realiza, con lo cual se pudo identificar que en la mayoría de las veces éstas terminan realizando aquello que los Estados no ejecutan, lo cual es importante para dar solución al problema y garantizar los derechos de los migrantes transitorios. No obstante, es necesario generar la coordinación entre las entidades estatales y organizaciones que hacen presencia en la zona para controlar el accionar de estas, y realizar una interventoría recíproca con el fin de hacer una constante evaluación e identificar las fallas que se puedan estar generando y afectando la atención a los migrantes.

En tercer lugar, bajo la inexistencia de una institución que regule la acción de los Estados en lo referente a la migración transitoria, como se estableció en el texto, se esperaría que las acciones de los Estados conduzcan a cualquiera de los tipos de institucionalización aquí presentados. Sin embargo, las acciones estatales identificadas no permiten la creación o fortalecimiento de instituciones que faciliten el desarrollo de una gobernanza, pues éstas en su mayoría fueron ejecutadas prevaleciendo intereses individuales, a excepción de las relacionadas con la seguridad. De igual forma no se evidenció mayor cooperación entre los

dos países, por ejemplo, en la vacunación de la población solamente se vio un diálogo e intercambio de información, más no algún tipo de cooperación o acción conjunta para vacunar al migrante, lo cual hubiera sido provechoso dada la situación sanitaria de los dos países.

Finalmente, de acuerdo con lo anterior y con lo expuesto en el texto, se resalta la necesidad de la GMT, pues mediante la coordinación y cooperación que esta genera no solo se hace más eficaz la acción de los Estados aquí abordados, también permite que dichas acciones puedan entablar espacios institucionalizados que produzcan políticas óptimas que den soluciones profundas al problema. En este caso, desde Colombia y Panamá fue evidente la poca preparación que tienen las políticas migratorias frente a este tipo de migración, lo cual afectó la respuesta integral que le dieron a la crisis migratoria en el marco de la pandemia por COVID-19. De igual manera, la GMT permite vincular a los demás actores que tienen responsabilidad en el tema y fortalecer una posible institucionalidad transregional, presentándose como una estrategia garante de una movilidad segura que salvaguarde el bienestar de los migrantes transitorios, quienes se encuentran en un estado de vulnerabilidad constante, pues la migración transitoria es un fenómeno que hasta ahora está cobrando la relevancia que requiere.

## REFERENCIAS

- Adhikari, D. (2021). El Tribunal Superior de Nepal restablece el Parlamento que había sido disuelto. Agencia Anadolu. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-tribunal-superior-de-nepal-restablece-el-parlamento-que-hab%C3%ADa-sido-disuelto/2302308>
- Adhikari, D., Jaccard, N. & Guarnizo, J. (2020). Siguiendo el rastro de Ramesh, un nepalés en la selva colombiana | Rutas por América | Migrantes de Otro Mundo | El CLIP. Migrantes de Otro Mundo. <https://migrantes-otro-mundo.elclip.org/rutas-por-america/siguiendo-el-rastro-de-ramesh.html>

- Agencia de Noticias del Ejército Nacional. (2021). Positivo balance de seguridad de las Fuerzas Militares en la frontera entre Colombia y Panamá. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/positivo-balance-de-seguridad-de-las-fuerzas-militares-en-la-frontera-entre-colombia-y-panama>
- Alcaldía de Acandí. (2020). plan de desarrollo Acandí 2020-2023, Acandí competitivo e incluyente. [https://alcaldia-municipal-acandi-choco.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-acandi-choco/content/files/000360/17981\\_pdmacandi2.pdf](https://alcaldia-municipal-acandi-choco.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-acandi-choco/content/files/000360/17981_pdmacandi2.pdf)
- Apodaca, P. M. (1999). Evaluación de los resultados y del impacto. *Revista de investigación educativa*, 17(2), 363-377.
- Burga, D. M. (2010). Metodología de evaluación ex post. *Pensamiento crítico*, 13, 071-090. <https://doi.org/10.15381/pc.v13i0.9001>
- Bjerre, L., Helbling, M., Römer, F., & Zobel, M. (2015). Conceptualizing and measuring immigration policies: A comparative perspective. *International Migration Review*, 49(3), 555-600.
- Cáceres, C. (1999). Dimensiones sociales y relevantes para la prevención del VIH/SIDA en América Latina y el Caribe. *El SIDA en América Latina y el Caribe: una visión multidisciplinaria*, 217-246.
- Canales, A. (2015). El Debate Sobre Migración y Desarrollo: Evidencias y Aportes desde América Latina. *Latin American Research Reviews*, 50(1), 29-53
- Charry, P., & Lozano, A. (2017). Migración Transcontinental: Latinoamérica La Nueva Ruta De Paso Hacia El Sueño Norteamericano.
- Chica, C. (2021). *Migrantes en el Tapón del Darién: Bajo Chiquito, Panamá*. Radio Nacional de Colombia. Recuperado 27 de septiembre de 2022, de <https://www.radionacional.co/actualidad/migrantes-en-el-tapon-del-darien-bajo-chiquito-panama>.

- Defensoría del Pueblo. (2021). *Se intensifica en Necoclí el represamiento de migrantes en tránsito hacia Panamá*. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10452/Se-intensifica-en-Necocl%C3%AD-el-represamiento-de-migrantes-en-tr%C3%A1nsito-hacia-Panam%C3%A1.htm>
- Della Porta, D., & Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista*. Cambridge University press. Ediciones Akal/ Universitaria/ Serie Ciencia Política/ 343. Traducción de Raquel Vázquez Ramil. Madrid, España
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). Documento CONPES 3603. Bogotá D.C, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Perfil socioeconómico municipal- Acandí, Choco*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Bioceanica/Muns/Acandi-CHOCO.pdf>
- Durán, m. M. (2014). El estudio de caso en la investigación cualitativa. *Revista nacional de administración*, 3(1), 121–134. <https://doi.org/10.22458/rna.v3i1.477>.
- Düvell, F. (2012). Migración en tránsito: un concepto borroso y politizado. *Población, Espacio y lugar*, 18 (4), 415-427.
- El Tiempo. (2021). *Así fue la crisis migratoria en Necoclí, que se recrudeció en el 2021*. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/noticias-del-ano-asi-fue-la-crisis-migratoria-en-necocli-antioquia-638333>
- Fernández Casanueva, C. (2017). Entre tránsito y asentamiento. El caso de (in) migrantes de origen hondureño en dos ciudades de la frontera sur mexicana. *Migración: Nuevos Actores, Procesos y Retos*; Barros, M., Escobar, A., Eds, 140-165.
- FRANCE 24 Español. (2020, 11 junio). Panamá obligó a cientos de migrantes a mantenerse aislados en la selva del Darién [Vídeo]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=p\\_zNuFQMC34](https://www.youtube.com/watch?v=p_zNuFQMC34)

- García Sicard, N. (2020). Capítulo 6: Políticas públicas de la migración: elementos a considerar para la administración del fenómeno migratorio en el Pacífico colombiano. En: políticas públicas: Retos y Desafíos para la gobernabilidad. Bogotá; Ediciones USTA.
- González López, C. G. (2021). La gestión y la gobernanza pública de la migración en el marco de la pandemia COVID-19. GIGAPP Estudios Working Papers, 8(213-216), 345-360. Recuperado a partir de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/235>
- González, F. E. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia. Colombia Internacional, 58, 124-158. <https://doi.org/10.7440/colombiaint58.2003.05>
- González, F.E. (2010). Un Estado en construcción: una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. (1st ed.). Universidad de los Andes, Colombia. <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18z4g93>
- Gobernación de Antioquia. (2019). *FICHA MUNICIPAL 2019 - 2020 NECOCLÍ*. <https://www.antioquiadatos.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-municipales-estadisticas/SR09%20-%20URAB%C3%81/05490%20-%20Necocl%C3%AD.pdf>
- Górdon, I. (2020). Panamá licita por \$7.6 millones suministro de alimentos para migrantes en Darién. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200810/panama-licita-7-6-millones-suministro-alimentos-migrantes-darien>
- Hurtado, J. (2021). *Colombia y Panamá fijan en 650 el tope diario de migrantes a cruzar la frontera entre ambos*. France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210811-colombia-panama-migracion-irregular-darien>
- Jiménez Martínez, Lucett Guadalupe, & Martínez Cruz, Jessica. (2021). Los derechos humanos de los migrantes africanos en México: ¿realidad o retórica?. *Revista IUS*, 15(47), 293-324. Epub 21 de mayo de 2021. <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.685>

- La Estrella de Panamá. (2021). Extranjeros en Panamá podrán vacunarse contra la covid-19. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210108/extranjeros-panama-podran-vacunarse-covid-19>
- La Liga Contra el Silencio. (2018). *El Darién: la frontera de los migrantes invisibles*. Cerosetenta. de <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-darien-inmigrantes/>
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Revista Controversia*, (185), 92-105.
- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47-57.
- Martínez, J., & Orrego, C. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <http://hdl.handle.net/11362/39994>
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (2008). Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación. *Revista de Derecho Constitucional Europeo-ReDCE*, 5(10), 435-478.
- McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.), 2021. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.
- Médicos Sin Fronteras. (2022). *Denunciamos el deterioro de las condiciones de acogida de los migrantes en Panamá y la falta de atención oportuna a víctimas de violencia sexual*. <https://www.msf.org.co/actualidad/denunciamos-deterioro-las-condiciones-acogida-los-migrantes-panama-y-la-falta-atencion>
- Micolta León, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social*, (7), 59–76. Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8476>



- Ministerio de Seguridad Pública. (2020). Panamá atiende a más de 2 mil migrantes en tres campamentos del país. <https://www.minseg.gob.pa/2020/08/panama-atiende-a-mas-de-2-mil-migrantes-en-tres-campamentos-del-pais/>
- Ministerio de Salud. (2021). *Migrantes que transiten por zonas fronterizas serán vacunados*.  
Ministerio de Salud. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Migrantes-que-transiten-por-zonas-fronterizas-seran-vacunados-.aspx>
- Migrants Refugees. (2022). Migration Profile NEPAL. <https://migrants-refugees.va/it/wp-content/uploads/sites/3/2022/03/2022-CP-Nepal.pdf>
- Mora, D. (2013). Metodología para la investigación de las migraciones. *Revista Integra Educativa*, 6(1), 13-42. Recuperado en 25 de julio de 2022, de [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1997-40432013000100002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1997-40432013000100002&lng=es&tlng=es).
- Mora, C., Fernández, D., & Salazar, S. (2021). Pandemia y Migración en Centroamérica, las respuestas estatales durante los primeros meses de las crisis sanitarias, en: *La gestión de las migraciones en las fronteras de las Américas*. Academia [https://www.academia.edu/50140436/La\\_gesti%C3%B3n\\_de\\_las\\_migraciones\\_en\\_las\\_fronteras\\_de\\_las\\_Am%C3%A9ricas?auto=citations&L16:L17from=cover\\_page](https://www.academia.edu/50140436/La_gesti%C3%B3n_de_las_migraciones_en_las_fronteras_de_las_Am%C3%A9ricas?auto=citations&L16:L17from=cover_page)
- Moreno V, O. A., Guerra R., J. A. & Diéguez H., J. (2014). *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá*. Recuperado 14 de octubre de 2022, de <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Informe-del-Indice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panama-2018.pdf>
- Multidimensional Poverty Peer Network. (2021). Nepal Multidimensional Poverty Index 2021 | MPPN. MPPN | Multidimensional Poverty Peer Network. <https://mppn.org/nepal-multidimensional-poverty-index-2021/>

Naciones Unidas. (2022). Casi 50.000 migrantes llegaron a Panamá por la selva del Darién en lo. Noticias ONU. Recuperado 13 de septiembre de 2022, de <https://news.un.org/es/story/2022/07/1511982>

Obando, V., & Espinosa, J. (2019). *Morir a más de 10.000 kilómetros de casa*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/migrantes-africanos-que-mueren-en-colombia-rumbo-a-estados-unidos-332588>

Oquendo, C. (2021, 29 septiembre). Necoclí, el primer ‘muro’ para los migrantes haitianos. El País. <https://elpais.com/internacional/2021-09-29/necocli-el-primer-muro-para-los-migrantes-haitianos.html>

Organización internacional para las migraciones. (2022). Monitoreo De Flujos De Personas En Situación De Movilidad Por Las Américas. Organización Internacional para las Migraciones. [https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Informe+3\\_Monitoreo+de+flujos\\_feb2022.pdf](https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Informe+3_Monitoreo+de+flujos_feb2022.pdf)

Organización internacional para las migraciones. (2021). *Términos fundamentales para las migraciones*. organización internacional para las migraciones. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). Perfil Migratorio de Panamá. OIM, Panamá.

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Informe: Monitoreo De Flujos De Personas En Situación De Movilidad Por Las Américas. Organización Internacional para las Migraciones. [https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Informe%203\\_Monitoreo%20de%20flujos\\_feb2022.pdf](https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Informe%203_Monitoreo%20de%20flujos_feb2022.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones Panamá. (2022). Panamá y Cuba concluyen Intercambio Técnico sobre Tráfico Ilícito de Migrantes. <https://panama.iom.int/es/news/panama-y-cuba-concluyen-intercambio-tecnico-sobre-traffic-ilicito-de-migrantes>

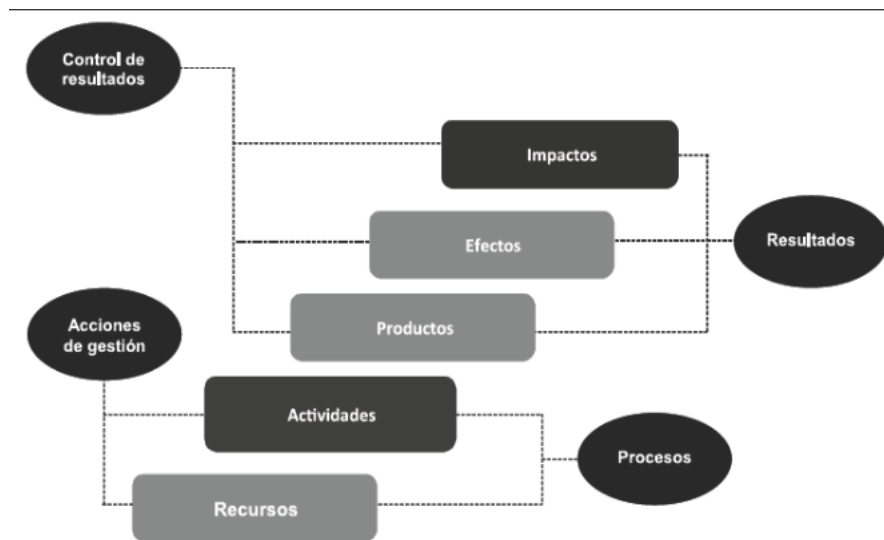
- Organización Panamericana de la Salud & Cluster Salud Colombia. (2021). *Situación de salud asociado a la migración intercontinental en la frontera Colombia-Panamá*. Análisis situación municipios de Necoclí y Acandí. <https://reliefweb.int/report/colombia/sitrep-1-situacion-de-salud-asociado-la-migracion-intercontinental-en-la-frontera-colombia-panama-analisis-situacion-municipios-de-necocli-y-acandi>
- Organización Panamericana de la Salud & Cluster Salud Colombia. (2022). *Situación de salud asociado a la migración intercontinental en el municipio de Necoclí, Antioquia, Colombia*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IETS/informe-2-sitrep-necocli-cluster-ops.pdf>
- Ortegon, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico. Para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Disponible en:< [http://www. eclac.org/cgi-bin/getProd. Asp](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.Asp).
- Pappier, J. [@JuanPappierHRW]. (2022). *Hasta el año pasado, los migrantes llegaban a la comunidad de Bajo Chiquito, a través de Capurganá y Acandí. Ahora llegan a Canaán. El cambio de ruta ocurrió luego de que, al parecer, las AGC, asesinaran al líder Fredy Pestana Herrera, quien había promovido la ruta por Acandí.* [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/juanpappierhrw/status/1529424415779278853>.
- Paúl, F. (2021). *¿Por qué tantos haitianos se están yendo de Chile?* BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58550943>
- Prada, B. N. (2017). *Colombia, corredor estratégico para el paso de inmigrantes ilegales*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/16536>.
- Prunier, D. M., & Salazar, S. (2021). Fronteras centroamericanas y movilidad en 2020. Una región de fracturas y desigualdades impactada por el COVID-19. Estudios fronterizos, 22.
- Programa Nacional de Salud Mental. (2021). NORMA TÉCNICA PARA LA ATENCIÓN EN SALUD MENTAL A POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN PANAMÁ. Ministerio de Salud, República de Panamá.

- Polo Alvis, S., Serrano López, E., & Manrique Lara, L. (2019). Panorama de la frontera entre Colombia y Panamá : flujos migratorios e ilegalidad en el Darién. *Novum Jus*, 13(1), 17–43. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.1.2>
- Radio Nacional de Colombia. (2021). *Migrantes en Necoclí: advierten que municipio no tiene capacidad*. <https://www.radionacional.co/regiones/antioquia/migrantes-necocli-capacidad-atencion-humanitaria>
- Radio Nacional de Colombia. (2021). Necoclí: defensores del Pueblo buscan salidas a la crisis migratoria. <https://www.radionacional.co/actualidad/migrantes-necocli-defensores-pueblo-colombia-panama-ecuador>
- Rivera, M. E. A. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.
- Robert Keohane. (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal, ensayo sobre teoría de las relaciones internacionales*. Colección Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina. Traducción de Cristina Piña.
- Rodriguez, P. A. (2019). Derechos humanos y seguridad fronteriza : la priorización institucional en la crisis humanitaria de la inmigración de origen asiático y africano en Acandí, Choco, en 2016. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10554/44684>.
- Semana. (2021). *Más de 10.000 migrantes represados en Necoclí pasarán por el infierno del Tapón del Darién*. Semana.com. <https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-de-10000-migrantes-represados-en-necocli-pasaran-por-el-infierno-del-tapon-del-darien/202145/>
- Severiche, H. A., Méndez, O. C., Pérez, M. I. G., Rojas, N. H., & Parra, C. P. (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.
- Transparencia Internacional. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2021. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/>
- UNICEF. (2021). Delrin, el migrante que abastece de agua al Darién. <https://www.unicef.org/lac/delrin-el-migrante-que-abastece-de-agua-al-darien>

- Unión Parlamentaria, Organización Internacional del Trabajo & las Naciones Unidas (2015) El Derecho internacional, la migración y los derechos humanos en Migración, Derechos Humanos y Gobernanza. Manual para parlamentario No. 24.
- Vargas, J. G. H. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. In *¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?* (pp. 1-33). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Walter, J. D. (2021). *El Tapón del Darién no disuade a los migrantes*. DW.COM. Recuperado de <https://www.dw.com/es/el-tap%C3%B3n-del-dari%C3%A9n-no-frena-la-creciente-corriente-migratoria/a-58849962>
- Yates, C. & Bolter, J. (2019). Migración africana a través del continente americano. Impulsores, rutas y respuestas normativas. Migration Policy Institute, 1-47. [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-african-migration-americas-esp\\_final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-african-migration-americas-esp_final.pdf)
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. (3rd ed.). thousand oaks, ca: sage.

## ANEXOS

**Figura 1. Cadena de resultados y evaluación.**



Nota. Tomado de Metodología de evaluación ex post (p.75), por D.M.Burga, 2010, Pensamiento Crítico, 13, 071–090.

**TABLA 1. Factores de atracción y repulsión identificados en los migrantes transitorios del Tapón del Darién.**

PAÍS	CANTIDAD DE FLUJO MIGRATORIO	FACTORES PUSH	FACTORES ATRACT	FACTORES QUE PERPETUARON SU PROCESO
Haití	2020: 4.538 2021:79.219 2022: 12,326	<p>-Gobernanza e instituciones deficientes lo que no permite una relación entre el Estado y la población.</p> <p>-Aumento de la crisis de gobernabilidad a partir del asesinato del presidente Jovenel Moise</p> <p>-A partir de las protestas de 2019, dos de los sectores económicos del país entraron en crisis, la industria del turismo y los sectores exportadores, lo que afecto la economía del país.</p> <p>-Con la llegada del Covid-19 la economía se vio altamente afectada, el PIB tuvo una caída de 3.7%, según el FMI, y su moneda se depreció cerca del 30% lo que encareció los precios de los alimentos y el combustible.</p> <p>- El terremoto de 2010 marca una pauta en el desplazamiento o salida de haitianos en busca de nuevas y mejores oportunidades.</p> <p>-Protestas sociales con olas de violencia influyeron en la salida de</p>	<p>-Facilidad en el acceso a países latinoamericanos, pues en algunos de estos no les exigen visa.</p> <p>-Estados Unidos extendió hasta el 30 de junio de 2024 el Estatus de Protección Temporal, programa que evita que los migrantes sean deportados. Dentro de los países a los cuales aplica esta extensión se encuentran: Haití, El Salvador, Nicaragua, Sudán, Honduras y Nepal. El TPS proporciona a los beneficiarios permisos de trabajo y puede protegerlos de la deportación si sus países de origen pasan por eventos extraordinarios como desastres naturales o conflictos armados.</p> <p>-Con el cambio de presidente en Estados Unidos se generó la creencia de que iba a haber una flexibilización en la acogida de migrantes, pues ante la promesa de Biden de ser más “humano” hacia los migrantes y aquellos en busca de asilo, muchos migrantes emprendieron su viaje hacia EE. UU.</p>	<p>-El gobierno de Biden ha mantenido la activación del Título 42, que impuso Donald Trump, esto le permite al gobierno restringir la entrada de extranjeros por vía terrestre por motivos sanitarios.</p> <p>-Pandemia por Covid-19.</p> <p>-Falta de oferta de lanchas y tiquetes para llegar a la selva del Darién.</p> <p>-Paro nacional panameño ocasionó el cierre de la vía panamericana por ciertos días lo que impidió su tránsito.</p> <p>-Cierre de frontera panameña y demás fronteras en países latinoamericanos.</p> <p>-Incapacidad económica para continuar con su proyecto migratorio.</p> <p>-Existen muchos venezolanos que aún no cuentan con la documentación ni permiso para permanecer legalmente en los diferentes países de la región, lo anterior se convierte en un obstáculo para que puedan tener acceso a sus derechos fundamentales. En Colombia, para 2022, hay 300.000 venezolanos que siguen en condición de irregularidad.</p>

		<p>personas hacia distintos países de la región.</p> <p>-La ONU estima que casi 4 millones de haitianos, de cerca de 11,5 millones, padecen inseguridad alimentaria. Un quinto de la población, cerca de dos millones de personas, se han visto forzadas a migrar.</p>		<p>-Endurecimiento de políticas migratoria en algunos países genera un “embotellamiento” de migrantes en los corredores migratorios.</p> <p>-Incapacidad económica durante el camino.</p> <p>-Vulnerabilidad ante la trata de personas.</p> <p>-Barreras lingüísticas.</p>
Venezuela	<p>2020:69 2021:2.819 2022: 148,285</p>	<p>-Desde la pandemia por Covid-19 los países de la región Latinoamérica empezaron a exigir visado y documentos especiales a los venezolanos, lo que ha fomentado el flujo de migrantes hacia el norte.</p> <p>-Los episodios o situaciones de xenofobia que se han producido en algunos países donde residían han sido tenido en cuenta para tomar la decisión de migrar, sobre todo en países como Perú y Chile.</p> <p>-Con la pandemia por Covid-19, las economías latinoamericanas están sufriendo distintas crisis o situaciones económicas lo que ha producido que las oportunidades para los inmigrantes se hayan deteriorado, dejándolos en estados de vulnerabilidad más altos. Por tal motivo esto ha</p>	<p>-El gobierno del presidente Joe Biden anunció sobre una nueva política que prevé la expulsión hacia México de todos los venezolanos que ingresen a EE. UU. sin autorización a través de la frontera, pero al mismo tiempo permitirá acoger en ese país con un permiso humanitario a unos 24.000 venezolanos que cumplan con una serie de requisitos. En consecuencia, se fomentó el flujo de migrantes hacia el norte.</p> <p>-Conexión con familiares ya “instalados” en el país.</p> <p>-El gobierno a principios de 2021 aprobó el Estatus de Protección Temporal (TPS) para personas venezolanas, con el cual pueden entrar más de 300.000 venezolanos.</p> <p>-Mejorar las capacidades económicas para sus</p>	<p>-Presencia de grupos armados durante su tránsito por la ruta migratoria.</p> <p>-Discriminación racial.</p>



	<p>servido como impulso para migrar hacia el norte.</p> <p>-En Venezuela existe una escasez severa de medicamentos, insumos médicos y alimentos, para muchas familias es sumamente difícil acceder incluso a la atención médica más elemental y alimento. Lo anterior es considerado como un factor para migrar en muchas situaciones.</p> <p>-Existe una crisis política tras la llegada de Nicolas Maduro y la ruptura de las dinámicas democráticas en el país.</p> <p>-Tras la crisis política, La violencia es uno de los aspectos que mayor impacto produce en los movimientos forzados de población, ya que es frente a las amenazas, las agresiones físicas y psicológicas, inclusive el asesinato, que se generan miedos e inseguridades a nivel individual y colectivo, ante lo cual las personas buscando protección se desplazan/mobilizan interna o de manera transfronteriza.</p> <p>-El dinero ha perdido su utilidad, la devaluación de la moneda es un</p>	<p>proyectos de vida y poder ayudar a sus familias en Venezuela.</p> <p>- “Escapar” del contexto de dictadura que se vive en el país.</p>	
--	---	---	--

		<p>aspecto que sucedió de forma acelerada, ya que la inflación subió tanto los precios de las mercancías y los bienes de primera necesidad, que las personas en un corto plazo de tiempo perdieron su capacidad adquisitiva.</p> <p>-Existe una crisis de empleo en diferentes sectores, ya que muchos profesionales tuvieron que migrar por el cierre de diferentes industrias y también debido a que los sueldos no alcanzan para sostener los hogares. Actualmente el salario mínimo en Venezuela es de 1,6 a 28 dólares mensuales.</p>		
Cuba	<p>2020:245 2021:18.600 2022: 4,995</p>	<p>-La represión política y la situación económica del país son las razones principales por las cuales los cubanos deciden salir de Cuba.</p> <p>-Existe un recrudecimiento de la violencia contra disidentes y a raíz de la pandemia se han incrementado los índices de pobreza extrema.</p> <p>-El producto interior bruto (PIB) de Cuba cayó un 11% en 2020, de acuerdo con las cifras oficiales.</p>	<p>-Ley de ajuste cubano, todos los candidatos a la emigración son automáticamente regularizados a su llegada al territorio.</p> <p>-Existe una “creencia social” sobre que los cubanos tienen más posibilidades de recibir asilo que las demás personas que van de países centro americanos.</p> <p>-Países de América Central y del Sur tienen requisitos más laxos para luego continuar su trayecto hacia el norte.</p>	

		-Movilizaciones sociales en respuesta a las acciones del gobierno. A partir de esto se han dado distintos enfrentamientos entre la misma sociedad y con las fuerzas militares.	-Búsqueda de nuevas oportunidades económicas.
Bangladesh	2020: 123 2021:1.657 2022: 1,660	<p>-El impacto del cambio climático en Bangladesh se ha convertido en una de las causas de migración, pues Decenas de millones de personas corrían peligro a causa de los devastadores efectos de los frecuentes ciclones e inundaciones, de la erosión y del aumento del nivel del mar, que seguían provocando desplazamientos.</p> <p>-Las causas de la migración son principalmente económicas y cada vez más relacionadas con el cambio climático. Entre otras razones, las personas migran por desempleo (33%), para seguir a un familiar que está por migrar (27%) y para tener acceso a una comunidad en el exterior (25%). Al cotejar los resultados de varias encuestas realizadas por la OIM 32 en diferentes distritos de Bangladesh, en las divisiones de Dhaka y Chattogram, los factores de empuje más atestiguados son las</p>	<p>-Países latinoamericanos como Colombia, otorgan salvoconductos a los migrantes transcontinentales para atravesar el país por 5 días.</p> <p>-Facilidad de visado para personas africanas y asiáticas en algunos países de América Latina (Brasil y Ecuador), por lo que pueden fácilmente transitar por el continente.</p> <p>-La decisión de migrar muchas veces está determinada por la presencia de amigos y familiares en el país de acogida a donde van.</p>

		razones económicas, seguidas de las cuestiones familiares. (Migrants & Refugees, 2022)	
India	2020:39 2021:592 2022: 2,525	<p>-Persecución religiosa y en algunos casos represión política.</p> <p>-El matrimonio es una de las principales razones de la migración femenina tanto en las zonas rurales como en las urbanas. En contraparte, para la migración masculina resulta el empleo una de sus causas fundamentales tanto en el campo como en las ciudades (La Prensa Latina, 2021).</p>	<p>-Búsqueda de mejores oportunidades económicas.</p> <p>-El reencuentro con familiares es uno de los factores que motivan a las personas a salir de sus hogares.</p>
Nepal	2020:56 2021: 523 2022: 720	<p>-Nepal tiene, para 2021, un Índice de Pobreza Multidimensional de 17.4% (MPPN, 2021). Adicionalmente, el contexto de pandemia por Covid-19 expuso a la población a mayores privaciones y vulnerabilidades.</p> <p>-Existe una inestabilidad política a raíz de las decisiones del ex primer ministro Sharma Oli, pues se le culpó de querer socavar la constitución del país para lograr permanecer en el poder. Adicionalmente, disolvió la Cámara baja del país por segunda vez en mayo y anunció</p>	<p>-Estados Unidos extendió hasta el 30 de junio de 2024 el Estatus de Protección Temporal, programa que evita que los migrantes sean deportados. Dentro de los países a los cuales aplica esta extensión se encuentran: Haití, El Salvador, Nicaragua, Sudán, Honduras y Nepal. El TPS proporciona a los beneficiarios permisos de trabajo y puede protegerlos de la deportación si sus países de origen pasan por eventos extraordinarios como desastres naturales o conflictos armados.</p>

		<p>elecciones generales en dos fases en noviembre de 2021, lo que provocó una crisis política en el país.</p> <p>-La pandemia por Covid-19 tuvo un impacto negativo en la economía y medios de subsistencia, especialmente para los más vulnerables.</p>	<p>-búsqueda de mejores oportunidades económicas. Así mismo, poder enviar dinero a sus familias (Remesas)</p> <p>-Las decisiones están basadas en experiencias de familiares y vecinos cercanos que han emigrado.</p>	
Ghana	<p>2020: 13 2021: 919 2022: 1,184</p>	<p>-La corrupción es uno de los factores que afecta el sistema político del país y por lo tanto el bienestar que se le pueda ofrecer a las personas, según Transparencia Internacional, tiene una puntuación en la percepción del nivel de corrupción de 43 en la escala de 0 (más bajo) a 100 (más alto).</p> <p>-Falta de oportunidades laborales y económicas para jóvenes y mano de obra cualificada.</p> <p>-Las rutas europeas se han vuelto más inaccesibles, por lo que se ven obligados a buscar nuevas rutas y destinos migratorios.</p> <p>-El cambio climático es uno de los factores de expulsión de los migrantes ghaneses, pues las temperaturas han provocado sequías</p>	<p>-Ghana desde 1960 ha venido estableciendo redes sociales en el extranjero que permiten el mantenimiento de flujos migratorios continuos y una fuerte cultura de migración entre la sociedad.</p> <p>-Búsqueda de mejores oportunidades económicas.</p>	

		(Martínez & et al, 2021, p.303).		
Senegal	2020:16 2021: 954 2022: 1,921	-Inestabilidad económica.	-La migración en Senegal es vista como una oportunidad de diversificar los ingresos, y de esta manera Mejorar su bienestar y posición social.	

**TABLA 2. Indicadores y acciones estatales frente a la migración transitoria en la pandemia por Covid-19.**

INDICADOR	ACCIONES TOMADAS POR COLOMBIA	ACCIONES TOMADAS POR PANAMÁ	RESULTADOS
<b>1. Minimización de los riesgos para todos los migrantes, en particular los que están en tránsito hacia un destino internacional y/o en la frontera nacional, independientemente de su estatus legal.</b>	Se han formulado algunos espacios de encuentro y esparcimiento para la población migrante, como estrategia de mantenimiento de la salud mental y apoyo emocional a las personas que se encuentran en tránsito.	El SNM ha garantizado el acceso a alimentos en las ERM. Durante el 2020, proporcionaba tres tiempos de comida a toda la población migrante.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se da cumplimiento a la Ley 2136 de 2021 por medio de la cual se orienta y reglamenta la Política Integral Migratoria del Estado colombiano. Específicamente el artículo 4 que reconoce los principios de esta.</li> <li>• El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no incluye disposiciones que aborden los temas migratorios en cuanto a la prevención y preparación frente a situaciones de crisis (OIM, 2018) lo cual generó un impacto negativo en la crisis migratoria de 2021 y</li> </ul>
	Desde la administración municipal, la CRC y ACNUR se han promovido campañas de sobre la prevención del embarazo y el embarazo planificado por medio del acceso a información, el desarrollo de habilidades para la vida y la prestación de servicios de orientación	Un total de 2 mil 470 personas son atendidos en las tres Estaciones de Recepción Migratoria (ERM) en la provincia de Darién: La Peña, Lajas Blancas y Bajo Chiquito, y otra estación en Los Planes de Gualaca en Chiriquí, las cuales están dedicadas a la atención integral de los migrantes que ingresan a	

	y anticoncepción de larga duración.	este país de forma irregular por la frontera de Darién.	<p>en la atención a los migrantes transitorios como sucedió en Necoclí.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La totalidad de acciones ejecutadas por ambos Estados responden a su obligación en materia de derechos humanos para con la población migrante transitoria, pues intentan garantizar el acceso a servicios y ayuda que salvaguarda el bienestar de estos. Sin embargo, la poca capacidad de estos Estados para responder a la totalidad de la población hace que el impacto sea reducido.</li> <li>• Las acciones estatales colombianas fomentaron el diálogo sobre migración en dos niveles, entre el gobierno nacional y las entidades o autoridades locales, lo que contribuye a un fortalecimiento institucional para el desarrollo de una GMT e impacta positivamente en la población.</li> <li>• En las distintas ERM se ha facilitado el acceso a servicios de salud, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá (1972), que en sus Artículos 109 y 110 establece la obligatoriedad del país de asegurar el</li> </ul>
	Desde la alcaldía Municipal y el PMA han hecho entregas de bonos de subsistencia para la población migrante.	Se inició la construcción de una nueva estación migratoria en la zona del Darién, la nueva infraestructura contará con 48 casas modulares, equipadas con sistemas de iluminación solar, para el cuidado del medio ambiente, además contarán con separaciones internas, que garantiza la privacidad de los ocupantes. Tendrá, además, señalización y un servicio de información en varios idiomas, sistema de distribución de agua apta para el consumo humano, baños, letrinas, mecanismos para disposición de desechos y su recolección.	
	El ESE HSSU del municipio ha apoyado con medicamentos, seguimiento, remisiones y traslados.	El 28 de enero de 2021, el Gobierno de Panamá ordenó el cierre permanente de la ERM de La Peñita, también en la provincia de Darién, producto del empeoramiento en las condiciones del terreno y las condiciones de vida de la ERM, así como la operativización completa de la ERM de San Vicente.	
	Desde el ICBF se han llevado a cabo actividades lúdico-recreativas y entrega de asistencia humanitaria para menores de edad en tránsito. Así mismo, se han implementado campañas de prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia.		
<b>2. Existencia de una agencia o departamento gubernamental que es</b>	Creación de la Oficina para la atención e integración socioeconómica de la	Se crea dentro de la estructura administrativa del despacho superior el Servicio Nacional De	

<p><b>responsable de diseñar y coordinar la aplicación de la política global de migración o plan estratégico de migración</b></p>	<p>población migrante, art 19 del decreto 1185 de 2021, funciones:</p> <p>-Coordinar con las instancias competentes en los ámbitos nacional y local la implementación de estrategias y políticas para la integración socioeconómica y productiva de los migrantes asentados en el territorio nacional y de sus comunidades de acogida.</p> <p>-Apoyar a las instituciones del nivel central y a las entidades territoriales en el diseño e implementación de políticas, planes y proyectos relevantes para la orientación y asistencia de la población migrante en general, y para la integración socio económica y productiva de la población migrante con vocación de permanencia en el país.</p>	<p>Migración, la unidad de control y verificación migratoria marítima en puertos a nivel nacional. Además, el Servicio Nacional de Migración recibe a las personas migrantes en coordinación con SENAFRONT, revisan documentación, se realiza la identificación, se constata a través del registró los antecedentes y se coordina para que crucen el país.</p>	<p>acceso al servicio integral de prevención, curación y rehabilitación para toda la población, incluyendo las personas migrantes y refugiadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se encontró una estrategia o plan migratorio en los planes programáticos del municipio de Necoclí (Colombia) y en la provincia del Darién (Panamá), lo que dificulta la evaluación de las acciones que se ejecutan.</li> <li>• Las autoridades locales colombianas no publican datos relacionados con los flujos migratorios de la zona de manera regular. Con relación a este tema el Servicio Nacional de Migración panameño tiene mejor organización y accesibilidad a los datos en sus portales online. Lo anterior tiene un impacto negativo en el problema, puesto que dificulta el control y la información para la creación de políticas o planes estratégicos.</li> <li>• En Panamá se encontró que las políticas públicas relacionadas con la migración son competencia del Servicio Nacional de Migración, por ende, las</li> </ul>
	<p>Migración Colombia, ejerce la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, además de ser la encargada de la expedición de documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prorrogas de permanencia y salida del país.</p>	<p>Se resuelve crear la Unidad Migratoria De Acción De Campo del Servicio Nacional De Migración.</p>	



<p>La Unidad administrativa especial migración Colombia, en coordinación con las fuerzas militares, ejerce el control y vigilancia de la franja fronteriza con Ecuador, buscando mitigar y desestimular el ingreso irregular de migrantes que buscan llegar al golfo de Urabá.</p>	<p>El Servicio Nacional de Fronteras es responsable de la seguridad en la región, cuentan con un batallón en Metetí y bases operativas en puntos estratégicos de la zona, Coordinan la operación de la ERM La Peñita y del albergue en Lajas Blancas.</p>	<p>autoridades locales no cooperan formalmente con organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de la agenda ni en la implementación de políticas y programas relacionados con la migración.</p>
<p>-Desde el ejecutivo, mediante Decreto 412 del 16 de marzo de 2020, se ordenó cerrar la frontera terrestre y fluvial con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, y la República Federativa de Brasil a partir de las 00:00 a.m. horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.</p> <p>-Artículo 9. Cierre de Fronteras. Cerrar los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de octubre de 2020. Se exceptúan del cierre de frontera, las siguientes actividades: 1. Emergencia humanitaria.</p>	<p>La secretaria nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, órgano rector en protección infantil, brinda alojamiento en la ciudad de Panamá a niños no acompañados, y cuentan con un punto focal en la comunidad para atención de casos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las acciones realizadas por Panamá responden a la Guía Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres que desarrolló el SINAPROC, lo cual genera un impacto positivo en el problema, puesto que es una herramienta que facilita el análisis de las condiciones de riesgos en sus territorios y les ayuda a preparar e implementar planes municipales de gestión integral de riesgos de desastres.</li> <li>• Las acciones de control migratorio, la protección humanitaria y la regularización migratoria de Panamá han respondido al Decreto Ejecutivo 138-2015 que reglamenta la carrera migratoria y la función de los inspectores migratorios, mientras que las condiciones de los albergues preventivos se encuentran estipuladas en el Decreto Ejecutivo 26-2009.</li> </ul>

	<p>2. El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor. 4. La salida del territorio nacional de ciudadanos extranjeros de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con las autoridades distritales y municipales competentes.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones estatales no permitieron que para el momento de la crisis se generaran espacios de cooperación y dialogo entre todos los países de la región involucrados en los flujos migratorios. Sin embargo, las relaciones que tuvieron sembraron un precedente para generar espacios de consenso regional para abordar la migración en sus diferentes tipos. Un ejemplo de lo anterior fue la Reunión Ministerial sobre Migración convocada por Panamá, en la que participaron cancilleres, ministros de Seguridad y directores de Migración de países del continente americano.</li> <li>Las acciones del gobierno panameño han respondido al principio de responsabilidad compartida, tanto con los países con los cuales comparte frontera como con los países destino, en este caso EE. UU., con el fin de coordinar en niveles técnicos la manera en que se va a recibir ayuda de algún tipo o efectuar una solicitud de cooperación técnica o logística para el manejo de esta crisis.</li> </ul>
	<p>El 10 de septiembre de 2021, se dio el encuentro ministerial en seguridad y defensa entre Colombia y Panamá en Carepa, Antioquia, para abordar la crisis migratoria.</p>	<p>SENAFRONT está encargada de recopilar de manera sistemática el número de personas migrantes que se encuentran albergadas en las diferentes ERM. Este registro desagrega los datos por sexo, nacionalidad y edad; sin embargo, solamente es posible contar con cruces de datos por sexo y edad para las personas menores de 17 años y no para las personas que son mayores de 18 años.</p>	
	<p>Mediante el decreto 1185 de 2021 y con el artículo 19, se crea y se establecen las funciones de la Oficina Para La Atención E Integración Socioeconómica, entre esas están:          -Coordinar con las instancias competentes en los ámbitos nacional y local la implementación de estrategias y políticas para la integración socioeconómica y productiva de los migrantes asentados en el territorio nacional y de sus comunidades de acogida.          -Apoyar a las instituciones del nivel central y a las entidades territoriales en el diseño e implementación de políticas, planes y</p>		

	proyectos relevantes para la orientación y asistencia de la población migrante en general, y para la integración socio económica y productiva de la población migrante con vocación de permanencia en el país.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor parte de las acciones estatales tuvieron dirigidas a controlar los flujos migratorios mediante las entidades administrativas y fuerzas armadas. No obstante, bajo las capacidades que cada país tenía se generaron acciones que cumplían con el deber de los Estados de prestar atención humanitaria para con la población migrante.</li> <li>• Las acciones que tomo Colombia respecto al Covid-19 y con relación a la población migrante, responden a lo pactado y mandado por el ministerio de salud en su plan de vacunación nacional y diferentes comunicados oficiales, lo que impacto de manera positiva las estrategias de contención del virus en la zona.</li> <li>• Una de las limitantes que se encontró en los dos Estados fue la falta de capacidades que tienen las zonas de recepción de migrantes, la infraestructura de los hospitales, el acceso a servicios públicos entre otros se presta como limitante de la acción estatal e impacta de manera negativa el bienestar de quien migra.</li> </ul>
	El 2 de octubre de 2021, se da una reunión sobre migración con delegados de países de la región, naciones unidas, interpol, para hacer frente a la situación de seguridad en la región.		
<b>3. Actividades para la formación del personal de fronteras, entre otras cosas sobre conocimientos de idiomas extranjeros para comunicarse con los inmigrantes, y sobre aspectos culturales y de género al trabajar con nacionales de otros países.</b>	Los transportadores marítimos y terrestres y los dueños de los hoteles recibirán una capacitación para que presten los servicios a los extranjeros de manera adecuada y los registren en un sistema de información. (RCN, 2021)	En el mes de marzo de 2021, el SENAFRONT junto con la OIM realizaron un taller de “Visión integral de la migración y la gestión de fronteras en el contexto de los Derechos Humanos”. Esto con el fin de fortalecer las capacidades para la gestión de los flujos de personas en Panamá. Específicamente el taller estuvo dirigido a los miembros de la recién creada Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria (USFROH) del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) de Panamá, quienes serán responsables de la gestión de los flujos mixtos que llegan al Darién.	
<b>4. Implementación de estrategia con medidas específicas para proporcionar</b>	Gerencia para la frontera, hizo presencia en la zona con el fin de apoyar a la administración local a	Se crea la subcategoría de visa de turista en tránsito dentro de la categoría migratoria de no residente,	

<b>asistencia a los inmigrantes durante crisis humanitarias y de catástrofes y postcrisis en el país.</b>	<p>enfrentar las condiciones y la emergencia generada por esta súbita concentración de personas.</p>	<p>a los extranjeros de nacionalidad haitiana que viajen en tránsito por la Rep. de Panamá hacia otro destino o de retorno a su país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde 2021 la atención psicológica que prestaban las entidades de salud panameña a los migrantes cumplía con los estándares de la Norma Técnica de Salud Mental para Personas Migrantes y Refugiadas en Panamá, lo cual generó una atención integral y diferencial.</li> <li>Todas las acciones encaminadas a la lucha contra el crimen organizado y la trata de personas se ajustaron a los objetivos de las entidades de seguridad de los distintos países, acuerdos de cooperación y dialogo entre estos y a los protocolos internacionales (Protocolo de Palermo) para la lucha y prevención de la trata de personas.</li> </ul>
		<p>Se establece la visa para pasajeros o tripulantes en tránsito como requisito para los ciudadanos extranjeros de nacionalidad cubana que viajen en tránsito por la republica de panamá, hacia otro destino o de retorno a su país, durante un periodo de tres meses.</p>	
	<p>Se organizaron puestos de mando unificado para identificar la dimensión de la emergencia y de esta manera, en coordinación con la administración municipal, la gobernación y la cooperación internacional, se logró generar la atención humanitaria requerida tanto para los migrantes como para la población de Urabá y atender la emergencia que se presentó en la zona.</p>	<p>En el 2022 se da la creación de un corredor humanitario ante la situación pública en el territorio nacional.</p>	
<p>Desde la Defensoría del pueblo se realiza una continua gestión del caso para fomentar y lograr una óptima atención integral en salud.</p>	<p>Tras la visita de la vicescanciller panameña, Dayra Carrizo, en Carepa, Antioquia, se logró un acuerdo con Colombia para controlar el flujo de migrantes. En la reunión que mantuvieron los respectivos grupos de trabajo se acordó establecer una cuota para el número de migrantes irregulares que</p>		

		<p>cruzan la frontera común, eso de acuerdo con la capacidad de respuesta que el sistema de acogida de migrantes panameño tiene.</p>	
	<p>Una de las decisiones más importantes para agilizar la salida de migrantes fue permitir que empresas de transporte marítimo de Turbo <b>apoyen la logística</b> de la empresa Caribe SAS, la única legalmente avalada para este servicio, pero que se encuentra colapsada. (el tiempo, 2021).</p>	<p>Panamá, adoptó medidas de restricción de movilidad, para nacionales y extranjeros ante la pandemia del coronavirus; a pesar de la situación, se ha dado atención prioritaria para aquellos migrantes que se tuvieron que quedar en las estaciones locales, debido a la situación sanitaria. Así mismo, el Estado ha respetado en su totalidad el principio de no devolución de personas extranjeras, cuando su vida, seguridad o integridad personal esté en riesgo (Ministerio de Seguridad Pública, 2020).</p>	
	<p>En el municipio de Necoclí, sigue el apoyo en la Zona de Aislamiento Preventivo Temporal (ZAPT) donde se encuentran actualmente 294 personas de nacionalidad mixta, prevalentemente de nacionalidad haitiana.</p>	<p>En 2022, como respuesta a los altos flujos migratorios el gobierno panameño decidió implementar un despliegue militar en el Darién con el fin de contrarrestar los altos flujos.</p>	
	<p>Se ha realizado la entrega de piezas de información en inglés, portugués y francés en temas de medidas preventivas asociadas a COVID-19, entrega de 100 kits de aseo para adultos y 50 kits de aseo para bebé y se ha</p>	<p>En 2022, con el objetivo de reducir el hacinamiento en las Estaciones de Recepción de Migrantes, el Servicio Nacional de Migración ha aumentado el número de autobuses gratuitos que transportan a los migrantes de Darién a</p>	

	<p>puesto a disposición servicios de interpretación simultánea a través de videoconferencia para facilitar la comunicación en ZAPT y responder preguntas de la población, así como la gestión de 2 estructuras temporales para una posible zona de aislamiento de casos positivos de COVID-19.</p>	<p>Chiriquí, frontera con Costa Rica.</p>	
	<p>En 2020 desde el ministerio de defensa se ordenó el despliegue de 30.277 militares en las fronteras verificando el cumplimiento del cierre de las mismas para evitar la propagación de la pandemia; más de 30 mil policías de vigilancia realizando labores de prevención y 9 mil en planes específicos de control y vigilancia de establecimientos como hospitales, supermercados, plazas de mercado, terminales de transporte y entidades financieras; al igual que 306 puestos de control de la Policía, 519 del Ejército y 1.139 caravanas de seguridad en las carreteras para garantizar el abastecimiento de las ciudades y municipios, en las que se acompañaron 5.815 vehículos que transportaban 80.442 toneladas.</p>	<p>Con el cierre de la vía Panamericana, en consecuencia, del paro nacional que se vivió en Panamá, el Estado Panameño procedió a la reapertura temporal de la Estación de Recepción Migratoria de Lajas Blancas (con capacidad de 500 personas, ubicada en la Provincia de Darién) para alojar a estos nuevos grupos, llegando a un máximo de 1,231 personas.</p>	
		<p>En 2021 el Ministerio de Salud y la OIM apoyaron a migrantes, sin importar su condición migratoria, a través del proyecto “Promoviendo la Coexistencia pacífica en la respuesta a la COVID-19 para migrantes, refugiados y otras poblaciones vulnerables en América Central y el Caribe”. Dicho proyecto estuvo enfocado en fortalecer al personal de salud, entregar kits de seguridad para los centros y las personas migrantes y</p>	

		apoyar con tratamientos de salud mental, entre otros esfuerzos	
<b>5. Numero de migrantes con acceso a asistencia sanitaria y servicios públicos básicos sin importar condición migratoria.</b>	Para atender las necesidades de la población migrante, se cuenta actualmente con atención por urgencias vitales y a mujeres gestantes en la ESE HSSU.	El gobierno panameño cuenta con la siguiente capacidad hospitalaria para la provincia del Darién: Hospital de Yaviza - 22 camas y 6 cunas – Médicos especialistas ginecología y pediatría. Hospital Rural El real – 10 camas y 2 cunas - Médicos generales Hospital de San José-La palma – 22 camas 4 cunas Médicos generales y especialistas en pediatra, medicina interna, cirugía general y epidemiología. Centro Materno Infantil Metetí - 5 camas 2 cunas – médicos generales Puesto de Salud primaria en La Peñita – 3 médicos generales y 4 enfermeras Puesto de salud primaria en Lajas Blancas – 1 médico general y 2 enfermeras Puesto de salud primaria en Bajo Chiquito - asistente de salud. Los primeros tres centros fueron dotados de equipamiento de primera atención para atender pacientes de Covid-19*	
	ESE HSSU en 2021 facilitó el acceso de 32 mujeres migrantes a métodos anticonceptivos, el 78% inyectables y el 22% orales, así como atención de 33 consultas	Para la atención de la COVID-19, la ERM de Lajas Blancas continúa siendo la ERM destinada para la detección y aislamiento de casos positivos de COVID-19 o	

<p>por aborto, 335 controles prenatales y 12 partos en 2021.</p>	<p>casos sospechosos. Esta ERM cuenta con un área de aislamiento para que las personas que se sospecha puedan haber contraído el virus, o que sean casos positivos, puedan cumplir con los días de cuarentena requeridos por las autorizadas sanitarias.</p>	
<p>En el municipio se han presentado dificultades en la atención en salud a la población migrante, especialmente para quienes requieren servicios de mediana y alta complejidad, dado que la mayoría de estas necesidades no están incluidas en el plan de beneficios en salud para población migrante, sin embargo, como parte del acompañamiento de OPS al municipio, se realiza la gestión de casos, lo cual implica la articulación institucional y la cooperación para la respuesta.</p>		
<p>Desde el ESE HSSU, en 2021, se tomaron 60 pruebas para COVID-19 a población migrante en la ESE HSSU y en 2022 no se han realizado pruebas.</p>		
<p>En relación con el acceso a métodos anticonceptivos, en el municipio se cuenta con oferta institucional de métodos anticonceptivos de larga duración, sin</p>		



	<p>embargo, en el caso de las mujeres haitianas se pudo observar una mayor preferencia por métodos orales e inyectables, situación que debe revisarse con mayor detenimiento.</p>		
	<p>Para 2021 se reportaron 355 controles prenatales, el 63% en gestantes venezolanas entre los 19 y los 44 años y el 34% en gestantes haitianas entre los 17 y los 42 años. Para 2022, se han reportado 12 consultas de control prenatal por médico general en gestantes venezolanas entre los 16 y 44 años.</p>		
	<p>Con una inversión de \$7.000 millones de pesos por parte de la gobernación de Chocó, se logró la construcción del Hospital Lascario Barbosa Avendaño en el municipio de Acandí, que beneficia a los pobladores de la subregión de Darién. Este punto de atención mejora el acceso de los servicios de salud para la población general del municipio y es una de las alternativas para el acceso de la población migrante, vale la pena mencionar que de acuerdo con el sistema de atención en salud colombiano y a las políticas migratorias, solo</p>		

	<p>se atienden por urgencias de acuerdo con valoración por triage, algunas personas migrantes pagan de manera individual la atención en salud. (OPS &amp; Cluster Salud Colombia, 2021)</p>		
<p><b>6. Inclusión de migrantes en los planes de vacunación por Covid-19 y otras políticas de salud.</b></p>	<p>-El Ministerio de Salud y Protección Social no solo reconoce que para lograr la inmunidad de rebaño y alcanzar los objetivos de prevención del COVID-19 en Colombia, se debe de incluir a la población migrante. Además, desde una concepción ética y de derechos humanos, los migrantes regulares e irregulares deben ser incluidos. Sin embargo, la inclusión efectiva de los migrantes en condición irregular constituye un desafío para el que se exploran alternativas en el marco del Plan Nacional de Vacunación.</p> <p>-Actualmente se gestionan los mecanismos necesarios para inmunizar esta población, entre otras, con el apoyo de la cooperación internacional, de manera que no solo se tenga disponibilidad de biológicos, sino que también se cuente con sistemas de información que permitan el seguimiento a la población migrante irregular vacunada para garantizar</p>	<p>En 2021, el gobierno nacional presentó la Norma Técnica de Salud Mental para Personas Migrantes y Refugiadas en Panamá. Esta Norma Técnica es de alcance nacional y su cumplimiento es obligatorio en los sectores públicos, privados, sociales, organismos, entidades e instituciones que brindan asistencia y atención a las personas miembros de la población migrante y refugiada en el territorio de la República de Panamá (Programa Nacional de Salud Mental, 2021).</p>	

	<p>la segunda dosis (en caso de que el esquema de la vacuna lo determine, ver Tabla 1), así como monitorear los posibles eventos supuestamente atribuidos a la vacunación contra COVID-19 (ESAVI).</p>		
	<p>El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1671 de 2021, a través del cual se incluye como población objeto del Plan Nacional de Vacunación contra el covid-19 a las personas que transitan por Colombia en zonas fronterizas, indistintamente de su estatus migratorio, con el fin de reducir el riesgo de brotes en esos municipios (Ministerio de Salud, 2021).</p>	<p>En 2021 el gobierno a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones, ha realizado jornadas de vacunación contra el Covid-19 y otras enfermedades tanto para panameños como para extranjeros (La Estrella de Panamá, 2021).</p>	
<p><b>7. Implementación de una estrategia para abordar la trata de personas asociado a las cifras.</b></p>	<p>El 5 de agosto de 2021, la cancillería coordinó la VI reunión de la comisión intersectorial de Lucha contra el Tráfico de migrantes, en la que participaron las entidades que conforman dicha instancia: ministerio de comercio, industria y turismo, ministerio de salud y protección social, ministerio del interior, ministerio de defensa nacional, armada nacional, migración Colombia, UIAF, dirección nacional de inteligencia e ICBF, así</p>	<p>Se ordena estructurar en el servicio nacional de migración la Unidad Para Asuntos Del Tráfico Ilícito De Migrantes.</p>	

	como los alcaldes de Necoclí, apartado y Acandí.		
	Activo funcionamiento y mantenimiento de unidades de protección de la infancia, la formación del personal de la policía y el personal de fronteras para identificar los casos de trata de seres humanos, y proporcionar apoyo hacia el trabajo de las ONG.	Panamá y Cuba han realizado un Intercambio Técnico entre ambos países sobre migración y gestión de Fronteras, con el objetivo de compartir buenas Prácticas y abordar el tema del tráfico ilícito de migrantes. Todo esto se realizó en el marco del proyecto IDF “Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Migración en la República de Cuba” del Programa Regional sobre Migración: Mesoamérica y el Caribe (OIM Panamá, 2022)	
	El 30 de julio de 2020, se firmó el Pacto Nacional contra la Trata de Personas que fue suscrito por los 32 gobernadores y los 32 alcaldes de las ciudades capitales del país.		
<b>8. Mantenimiento de dialogo y actividades con los países vecinos para abordar la migración y cuestiones conexas.</b>	El 6 de agosto de 2021, se llevó a cabo en la base contó con el acompañamiento de los ministros de defensa y los jefes de las autoridades migratorias de ambos países de la primera brigada oriental de SENAFRON, Metetí, Darién, Panamá, una reunión sobre flujos migratorios irregulares entre la excanciller Marta Lucia Ramírez y su homóloga panameña, Erika Mouynes.		
	Planes Operativos Anuales Binacionales (POAB), que constituyen la hoja de ruta para adelantar acciones en materia de seguridad y defensa de Colombia con sus vecinos. Son un instrumento de planeación estratégica que permite integrar toda la capacidad institucional hacia		

	<p>el fortalecimiento de la cooperación y seguridad en distintas áreas.</p> <p>Los POAB son liderados sectorialmente por el Ministerio de Defensa Nacional, con la coordinación del Comando General de las Fuerzas Militares (FF.MM.) y la ejecución de cada una de las entidades del sector de las FF.MM. y del gobierno, así como la Policía Nacional, Migración Colombia, Unidad de Investigación y Análisis Financiero, Cancillería, Ministerio de Justicia y Derechos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entre otras.</p> <p>El POAB 2019-2020 fue aprobado en el marco de la III Reunión de viceministros de Defensa y Seguridad Pública Colombia – Panamá en junio del 2019. El 1 de julio de 2021 se llevó a cabo la suscripción del POAB 2021-2022. Este nuevo Plan busca fomentar la cooperación bilateral para enfrentar la delincuencia organizada transnacional, con especial atención en el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, el contrabando y el tráfico ilegal de especies silvestres, entre otros delitos ambientales.</p>	
	<p>Migración Colombia ha estrechado alianzas con países fronterizos para articular visiones acerca de este fenómeno y luchar de manera conjunta contra el crimen transnacional. (Comisión Binacional Fronteriza, Ecuador, Perú, Panamá, Brasil y Rep. Dominicana)</p>	<p>El 9 de mayo se dio la visita a Bogotá del ministro de Seguridad de Panamá, Juan Manuel Pino, para pactar la construcción de una nueva base binacional costera en el Caribe, en La Miel, para garantizar la paz en las zonas fronterizas.</p>

**TABLA 3. Organizaciones que intervienen en el Tapón del Darién.**

<b>ORGANIZACIONES</b>	<b>ACCIONES QUE IMPLEMENTAN</b>	<b>RESULTADOS</b>
<p><b>OIM</b></p>	<p>Entrega de reportes de situación en las dos partes de la frontera.</p>	<p>Todas las acciones que realiza la OIM están guiadas bajo el principio de generar una migración ordenada y en condiciones</p>
	<p>Fortalecimiento de la gobernanza migratoria, mediante la asistencia técnica a</p>	

	las entidades de los gobiernos nacionales.	humanas que beneficien tanto a quien migra como a las sociedades receptoras.
<b>UNICEF</b>	Implementación de programas de salud, nutrición, protección y recreación infantil, implementados con socios y en coordinación con instituciones gubernamentales para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Panamá, sin importar su nacionalidad, de donde provengan o el estatus migratorio.	UNICEF ha atendido a la población migrante bajo su plan de acción interno, en cual se contempla garantizar los derechos básicos de los niños migrantes transitorios, así como generar espacios seguros que beneficien el bienestar de estos. Adicionalmente, su accionar responde a el Pacto Mundial para la migración y la asistencia humanitaria inmediata.
	Apoyo técnico y financiero al Ministerio de Salud en la construcción de una guía de atención nutricional para niños en situaciones de emergencia.	
	Entrega de kits de higiene adaptados para bebés, niños, adolescentes y mujeres en las Estaciones de Recepción de Migrantes de San Vicente y Lajas Blancas.	
	Implementación del proyecto de agua, saneamiento e higiene en el EMR de Lajas Blancas, Darién, Panamá (UNICEF,2021)	
	Se implementaron Espacios Seguros en las Estaciones de Recepción de Migración de San Vicente y Lajas Blancas para promover la escucha, la conversación y el autocuidado de las adolescentes y mujeres en tránsito, en coordinación con el UNFPA y la Fundación Panamericana para el Desarrollo. En septiembre de	

	<p>2022 participaron 2718 personas.</p> <p>Prestación de cuidados alternativos a más de 140 niños no acompañados y separados, así como a niños locales bajo medidas de protección en la provincia de Darién.</p>	
<b>ACNUR</b>	<p>El ACNUR trabaja en Panamá con las instituciones gubernamentales relevantes para fortalecer el sistema de protección a refugiados y solicitantes de asilo, en un marco de respeto al debido proceso y en línea con el derecho internacional.</p> <p>Más de 186 funcionarios del Servicio Nacional de Fronteras en Darién fueron capacitados en protección internacional, llegando a un total de 516 capacitados en 2022.</p> <p>ACNUR donó e instaló 14 grandes tiendas de campaña para el Servicio Nacional de Fronteras y el Servicio Nacional de Migración, para proteger a las personas de las duras condiciones climáticas en los puntos de recepción.</p> <p>En 2022, el ACNUR ha prestado apoyo a un total de 35 personas de la India, el Afganistán y China con servicios profesionales de interpretación para garantizar su acceso a los servicios básicos y los mecanismos de protección.</p>	<p>Las acciones del ACNUR además de prestar ayuda humanitaria para los migrantes de la zona contribuyen a situar a esta población dentro de las políticas migratorias de los países y garantizar su inclusión dentro de todos los planes y estrategias nacionales, tales como los proyectos de vivienda pública o las estrategias nacionales para combatir el racismo y la xenofobia.</p>
<b>OPS/OMS</b>	<p>la OPS/OMS, en Panamá, contribuyó con apoyo técnico en el análisis de las estrategias para la atención y protección</p>	<p>El principal resultado de la acción de la OPS y OMS en Colombia</p>

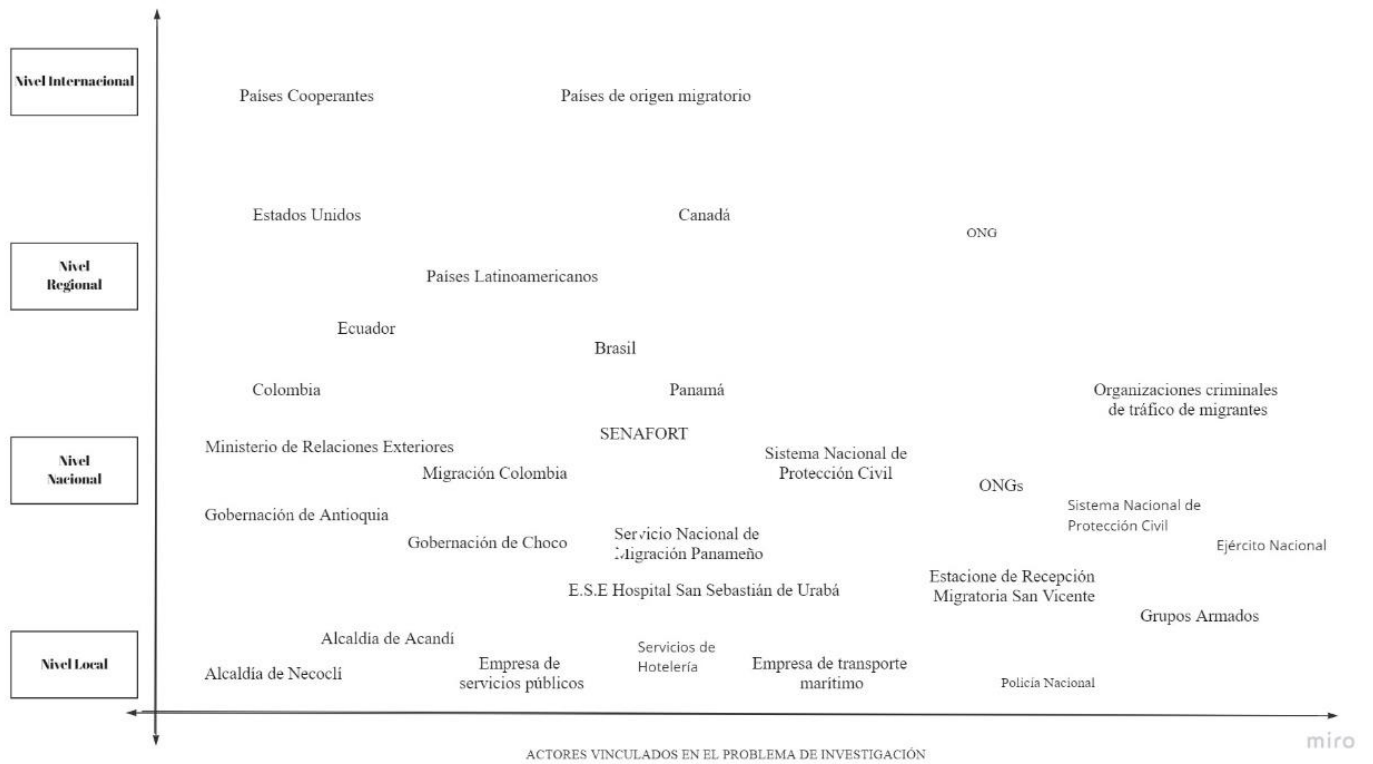
	<p>ante la COVID-19 en estas poblaciones, la definición de un plan de insumos para la atención de pacientes con COVID-19 en los servicios de salud, así como, capacitaciones a entidades públicas sobre los derechos y la reducción de riesgos de infección por COVID-19 en la población migrante informal.</p>	<p>fue complementar la respuesta institucional de los Estados frente a la pandemia por Covid-19. Guiadas por las indicaciones de la OMS contribuyeron al desarrollo de las estrategias nacionales expuestas en cada plan de vacunación o decisión estatal.</p>
<p>Con apoyo de la OPS también fue posible formular un proyecto para establecer un pequeño Hospital temporal para la atención por COVID-19 en la provincia de Darién, incluida la población migrante de los albergues de Peñita y Lajas Blancas.</p>		
<p>Se han realizado capacitaciones tanto a los profesionales, como a la comunidad en aspectos como: Primera Ayuda Psicológica y Capacitación en Apoyo Psicosocial; y en concreto para el personal de salud del primer nivel. También, se realizaron capacitaciones en el Programa de acción para superar las brechas en salud mental (mhGAP), en su versión humanitaria, como herramienta para disminuir la brecha en la atención de los trastornos de salud mental, neurológicos o por uso de sustancias.</p>		



<b>ONU SIDA</b>	ONUSIDA promueve la protección de personas con VIH y las personas LGBTI+ en el contexto de la movilidad humana en Panamá.	Sus acciones permitieron el cumplimiento de derechos y garantía de bienestar de quienes migran.
<b>CLUB ROTARY PANAMÁ</b>	<p>En 2020, se dio la entrega de Kits de Aseo Personal y las 2, 200 botellas de gel alcoholado como apoyo a los migrantes ubicados en el Darién.</p> <p>En 2020, en coordinación logística con SENAFRONT y Migración Panamá, se hizo entrega de 12,500 piezas de vestir nuevas para las más de 2500 personas migrantes varada en la frontera en las Estaciones de Recepción Migratoria de Darién y Chiriquí.</p>	Atención al migrante bajo el principio de ayuda humanitaria, principalmente material.
<b>Asociación Juvenil Afropanameña</b>	Entrega de Kits especiales para bebés.	Atención al migrante bajo el principio de ayuda humanitaria, principalmente material.
<b>MSF</b>	Desde mayo de 2021, MSF ofrece servicios médicos básicos y atención en salud mental a la población en tránsito que llega a Panamá a través de la selva del Darién.	Atención al migrante bajo el principio de ayuda humanitaria y garantía de derechos humanos.
<b>Cruz Roja y Media Luna Roja</b>	Se ha activado el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (DREF) para ampliar el apoyo a los migrantes, en colaboración con la Cruz Roja Panameña. La respuesta humanitaria se centra en la distribución de agua potable; promoción de la higiene personal y comunitaria, y distribución de artículos de primera necesidad	Atención al migrante bajo el principio de ayuda humanitaria y garantía de derechos humanos. Apoyo a la atención en salud que brindan las entidades sanitarias locales.

	<p>como mosquiteros. También, incluye la prestación de servicios sanitarios y de protección, así como el aumento de la capacidad para brindar apoyo psicológico.</p>	
	<p>La Cruz Roja Colombiana apoya brindando información sobre la ruta migratoria, distribuyendo equipos de protección personal contra COVID-19; y prestando servicios de salud y protección.</p>	
	<p>La Cruz Roja dispuso un Punto de Atención Humanitario, donde se brindan servicios de medicina general, enfermería, entrega de medicamentos, consultas de psicología, orientación y transmisión de información con enfoque de autocuidado, así como entrega de elementos de protección personal (EPP). Además, se cuenta se cuenta con los servicios de conectividad o wifi, carga de celulares y Restablecimiento de Contactos entre Familiares (RCF), los servicios que brinda la Institución Humanitaria cuentan con un esquema de traducción en francés y creole que facilita la comunicación entre el equipo local y los migrantes, así como la generación de confianza (OPS &amp; Cluster Salud Colombia, 2021)</p>	

**GRÁFICA 1. Mapa de Actores Presentes en el Problema.**



Nota: Esta gráfica contiene a todos los actores involucrados en el modelo de Gobernanza Migratoria Transregional, es de elaboración propia.