

Gobernar la seguridad local

**Políticas públicas de seguridad y convivencia,
la travesía hacia la seguridad humana**

Luis Fernando Agudelo

Editor académico



Políticas públicas

COLECCIÓN ACADÉMICA

Gobernar la seguridad local

Políticas públicas de seguridad y convivencia,
la travesía hacia la seguridad humana

Luis Fernando Agudelo
Editor



Gobernar la seguridad local: políticas públicas de seguridad y convivencia, la travesía hacia la seguridad humana / Luis Fernando Agudelo, editor. – Medellín : Editorial EAFIT, 2025. 337 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-969-3

ISBN: 978-958-720-970-9 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

1. Política pública – Medellín (Colombia). 2. Seguridad ciudadana – Medellín (Colombia). 3. Convivencia – Medellín (Colombia). 4. Conflicto armado – Medellín (Colombia). 5. Administración municipal - Medellín (Colombia). I. Agudelo, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

352.309861 cd 23 ed.

G574

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Gobernar la seguridad local

Políticas públicas de seguridad y convivencia, la travesía hacia la seguridad humana

Primera edición: mayo de 2025

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-969-3

ISBN: 978-958-720-970-9 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/978-958-720-969-3>

Coordinación editorial: Heiner Mercado Percia

Corrección de textos: Juan Fernando Saldarriaga Restrepo

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Contenido

Prólogo	
La seguridad sigue siendo el tema	15
Presentación	19
PARTE I	
CONTEXTUALIZACIÓN	25
Capítulo 1	
Un marco para el análisis de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia. <i>Luis Fernando Agudelo</i> y <i>Santiago Leyva Botero</i>	27
La travesía hacia el enfoque conceptual de seguridad humana	32
La perspectiva metodológica de las políticas públicas	34
Referencias	38
Capítulo 2	
El contexto conceptual: diferencias en la construcción de estatalidad. El Estado y los actores ilegales. <i>Juan Sebastián</i> <i>Aristizábal, Santiago Leyva Botero y Daniel Gallego Congote</i>	41
Introducción. Estudiar al Estado y su contexto conceptual	41
La estatalidad local: distinciones entre poder despótico y poder infraestructural.....	45
Diferencias en la construcción del Estado moderno y del Estado contemporáneo: la actual competencia con actores ilegales.....	47
<i>El Estado en la modernidad y en la contemporaneidad:</i> <i>el influjo de los actores ilegales</i>	48
<i>Dinámicas y desafíos prácticos en la construcción</i> <i>del Estado frente a actores ilegales: experiencias</i> <i>en Colombia</i>	52
Conclusiones. Competencia y coexistencia con los grupos criminales, la dualidad de las políticas y aparatos de administración de seguridad y convivencia.....	54
Referencias	56

Capítulo 3

La evolución de la estatalidad local en Colombia: el contexto fáctico de la ciudad de Medellín entre 1980 y 2023. <i>Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero</i> y <i>Daniel Gallego Congote</i>	61
Introducción	61
Estatalidad local y actores armados en la crisis urbana de Medellín (1988-1995)	63
<i>El colapso del viejo orden</i>	63
<i>La guerra abierta y el poder del narcotráfico</i>	64
<i>La descentralización y los primeros alcaldes</i> <i>elegidos por voto popular</i>	64
La etapa transaccional y el surgimiento del conflicto armado urbano (1995-2002)	68
<i>La negociación del desorden y la</i> <i>criminalidad fragmentada</i>	68
<i>La llegada del conflicto armado urbano</i>	69
<i>El Gobierno de Juan Gómez Martínez (1998-2000)</i>	70
<i>El último período del conflicto armado urbano</i> <i>(2000-2003)</i>	70
<i>El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)</i>	71
La estatalidad ganada (2002-2015): avances y retos frente a la consolidación de la protección violenta	73
<i>El crimen organizado tras la desmovilización</i> <i>y la administración de Sergio Fajardo (2004-2007)</i>	74
<i>El resurgimiento de la violencia durante la</i> <i>administración de Alonso Salazar (2008-2011)</i>	75
<i>El fortalecimiento administrativo bajo el Gobierno</i> <i>de Aníbal Gaviria (2012-2015)</i>	76
Continuidades en la consolidación de la protección violenta (2016-2023)	78
<i>Gobernanza criminal y desafíos en la seguridad de Medellín:</i> <i>el Gobierno de Federico Gutiérrez (2016-2019)</i>	78
<i>El Gobierno de Daniel Quintero (2020-2023)</i>	80

Lecciones para la construcción de estatalidad local en el marco de la seguridad humana.....	82
Conclusiones	88
Referencias	89
PARTE II	
PROBLEMATIZACIÓN	95
Capítulo 4	
Política pública de seguridad y convivencia en Medellín: el enfoque de la seguridad ciudadana y la influencia del centro Valor Público. <i>Yohan Ríos Agudelo, David Ricardo Murcia, Luis Fernando Agudelo y Daniel Gallego Congote.....</i>	97
Introducción. De las ideas a la realidad: la evolución del contexto en la conformación de la agenda de seguridad y convivencia de Medellín	97
Un marco conceptual para el establecimiento de agendas, análisis de las redes de actores y <i>think tanks</i>	100
De los enfoques nacionales a los locales: idas y vueltas. Construcción de las agendas de seguridad en Colombia.....	104
Caso de estudio: la centralidad de la seguridad ciudadana en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín y Valor Público.....	111
El rol de Valor Público en el tránsito de las agendas generales a las agendas decisionales	118
Referencias	121
Capítulo 5	
Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia en Antioquia: una propuesta metodológica para medirlas. <i>David Ricardo Murcia, Yohan Ríos Agudelo y Mariana Pinzón-Villa</i>	129
Introducción. La medición de la participación de las organizaciones comunitarias en la gobernanza local de la seguridad y la convivencia.....	129
Las organizaciones comunitarias como eje de la construcción de capacidades de los sistemas de gobernanza: una respuesta a la debilidad estatal.....	132

Encuesta “Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia”: propuesta metodológica	135
<i>Piloto de medición de capacidades comunitarias para la gestión de políticas públicas de seguridad y convivencia</i>	141
Conclusiones. El rol de las JAC en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia desde el enfoque conceptual de seguridad humana	146
Referencias	148
PARTE III	
ESTRUCTURACIÓN	155
Capítulo 6	
Evidencia para construir el problema público de la convivencia: un análisis de las contravenciones en Antioquia 2017-2023.	
<i>Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero</i>	157
Introducción. Formulación del problema de la seguridad y la convivencia local para el contexto de Medellín y Antioquia	157
Relaciones causales típicas en las políticas públicas de seguridad y convivencia local en el mundo: del enfoque conceptual de la seguridad a las causas del problema.....	160
<i>Causas típicas en la literatura (variables independientes)</i>	161
<i>Consecuencias típicas en la literatura (variables dependientes)</i>	164
La evolución de los estudios de la violencia en la problematización de las políticas públicas: de los delitos contra la vida y la libertad, a las contravenciones	166
El difícil balance de la “armonía social” en una sociedad democrática	174
Los comportamientos contrarios a la convivencia en Antioquia en el periodo 2017-2023	176
<i>Los comportamientos más frecuentes contemplados como contravenciones en Antioquia</i>	182
<i>Heterogeneidad de las conductas clasificadas como contravenciones en las subregiones</i>	192
<i>Armas, drogas y riñas en un ambiente de desconfianza en las instituciones</i>	196

Conclusiones. Estructurar el problema público para las políticas públicas de seguridad y convivencia en camino a la seguridad humana.....	198
Referencias	201
Capítulo 7	
Retos de convivencia y de seguridad en contextos de altos flujos migratorios: el caso de Medellín y Antioquia. <i>Mariana Pinzón-Villa, Daniel Gallego Congote y Luis Fernando Agudelo</i>	213
Introducción. Los grandes desplazamientos de migrantes y retos de convivencia	213
El debate internacional en torno a la migración: entre el balance económico y la securitización de la migración	215
La percepción y la magnitud de la migración en América Latina	221
<i>La percepción de los ciudadanos frente a la llegada: “¿ya casi se van?”</i>	221
<i>Los flujos humanos dentro y fuera de América Latina</i>	224
La magnitud de los flujos de migración que confluyen en Colombia	225
<i>Los grandes flujos de turistas extranjeros que llegan a Colombia, una novedad adicional</i>	228
¿Se justifica el imaginario que asocia migración venezolana y criminalidad?.....	231
<i>Los migrantes extranjeros en los comportamientos contrarios a la convivencia</i>	232
<i>Los migrantes como víctimas de la criminalidad</i>	237
Problematizar las consecuencias del fenómeno de la migración desde la seguridad humana	241
Conclusiones. Evitar la securitización de la inmigración, concentrándose en un proceso de integración exitoso	253
Referencias	255

PARTE IV
IMPLEMENTACIÓN.....265

Capítulo 8

Problemas típicos de implementación en las políticas públicas
locales de seguridad y convivencia. *Luis Fernando Agudelo*
y *Santiago Leyva Botero*267

Introducción. ¿Dónde pueden fallar las políticas públicas
locales de seguridad y convivencia ciudadana?267

Malos diseños, adaptaciones acríticas y presión internacional:
los obstáculos para el éxito de las políticas de seguridad268

¿Por qué fallan las políticas públicas locales de seguridad
y convivencia?272

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse
a los cambios285

Referencias287

Capítulo 9

Las políticas públicas locales de seguridad y justicia con enfoque
de género para las mujeres en Colombia: obstáculos para su
implementación en grandes ciudades, 2012-2023.
Grey Yuliet Ceballos, Carolina Lopera Tobón, Andrea Echavarría Areiza
y *Diana Paola Rojas Bermeo*295

Introducción295

De promesas a realidades: la implementación de políticas
de seguridad y convivencia con enfoque de género en
ciudades colombianas.....296

Cuatro ciudades representativas de la realidad urbana
de Colombia300

*Medellín, el reto de implementar en una ciudad atravesada
por el conflicto urbano y la consolidación del crimen organizado*301

*Santiago de Cali, el reto de atender mujeres racializadas
y poblaciones migrantes*307

*Bogotá y la continuidad de los procesos de política a pesar
de la alternancia del poder local*309

*Barranquilla y el desinterés institucional por transversalizar
el enfoque de género*312

*Una síntesis de las experiencias de las ciudades
y sus resultados*311

Conclusiones. El reto de ampliar la base de apoyo social y los recursos para el cambio cultural	317
Referencias	320
Epílogo	327
El largo camino a la humanización de la seguridad	327
Construir estatalidad en medio de un conflicto armado nacional y del conflicto urbano local.....	329
Mejorar las capacidades de resolución de conflictos y penas alternativas	330
La integración de la población extranjera que llegó para quedarse.....	331
Tenemos que reaccionar, vivimos una crisis de explotación sexual sin precedentes	332
Una nueva generación de políticas públicas e instrumentos de seguridad y convivencia	333
Referencias	334
Sobre los autores.....	337

Capítulo 7

Retos de convivencia y de seguridad en contextos de altos flujos migratorios: el caso de Medellín y Antioquia

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch7

Mariana Pinzón-Villa, Daniel Gallego Congote y Luis Fernando Agudelo

Introducción. Los grandes desplazamientos de migrantes y retos de convivencia

La migración es un fenómeno social tan antiguo como la humanidad misma. La búsqueda de mejores condiciones sociales o económicas, el miedo que causan conflictos políticos o armados, y los desastres naturales y el cambio climático son las causas históricas de migración (Naciones Unidas, 2016; Phélan y Osorio, 2020). El fenómeno de los flujos de extranjeros, ya sea por migración con vocación de permanencia, tránsito hacia terceros países o debido al turismo, es creciente y cuando presentan magnitudes importantes, tienen una naturaleza esencialmente conflictiva (Putnam, 2007).

La “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016, estableció, en su numeral 6, la categoría de “grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”, determinada por factores como “el número de personas que llegan; el contexto económico, social y geográfico; la capacidad de respuesta del Estado receptor; y las repercusiones de un desplazamiento de carácter repentino o prolongado”. Además, excluye de esta categoría las “corrientes habituales de migrantes de un país a otro” (Naciones Unidas, 2016, p. 2).

Por tanto, existen factores de magnitud y de regularidad en la definición de estos flujos, que soportan retos muy importantes para las sociedades de acogida, en la medida en que los Estados miembros de esta declaración se obligan a “combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra los refugiados y migrantes [...] [se tomarán medidas

para] mejorar su integración e inclusión, según proceda, [como] medidas [que] reducirán el riesgo de marginación” (Naciones Unidas, 2016, p. 3).

La migración es un proceso social muy desafiante, que impone a los Estados de acogida un nivel de aprestamiento en todos sus niveles. En el caso colombiano, el fenómeno ha tenido una magnitud inédita. ¿Quién habría imaginado hace 15 años que Colombia recibiría cerca de 3 millones de migrantes provenientes de uno de los países de mayor ingreso per cápita de la región? ¿En qué plan público podría haberse previsto un incremento de la oferta de bienes públicos de esta magnitud? ¿Antioquia estaba preparada para que el 5,7 % de su población fuera extranjera? ¿Medellín estaba preparada para que 1 de cada 10 habitantes tuviera origen extranjero?

Los niveles de presión sobre los responsables de atender el proceso migratorio han rebasado la capacidad de respuesta para el registro (Migración Colombia, Cancillería), los servicios de atención de emergencias y desastres (Unidad Nacional de Gestión del Riesgo) o la provisión de servicios de salud, educación y vivienda. En el caso específico de este trabajo, el diseño de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, que transitan hacia la seguridad humana, tienen el reto de incorporar la integración e inserción como un parte del problema público del que se derivan conflictos propios de un fenómeno de esta magnitud.

De hecho, el campo de estudio sobre los retos de convivencia y seguridad humana que tiene Antioquia, y especialmente la ciudad de Medellín, cobra especial relevancia, debido a que la región está viviendo de forma paralela procesos inéditos de grandes desplazamientos de población extranjera con y sin propósitos de permanencia, sumado a un flujo extraordinario de turistas internacionales (Jover y Díaz-Parra, 2022). Además, no hay que olvidar la trayectoria histórica de Antioquia, una región que fue, en proporción a su población, una de las principales generadoras y receptoras hemisféricas de población en condición de desplazamiento debido al conflicto armado interno colombiano.

Este capítulo problematiza la magnitud, la naturaleza y la localización territorial de los retos de convivencia y seguridad que tienen Medellín y Antioquia debido a estos flujos. En una región en la que el diseño de sus políticas públicas locales de seguridad y convivencia transita de la seguridad pública a la seguridad humana, es fundamental asegurarse que

la migración no se securitice en el imaginario social y que no se asocie la criminalidad con la presencia de población extranjera de una nacionalidad específica. Los colombianos, por su historia de emigración, son los que mejor saben lo que significa estigmatizar a un colectivo.

Se trata de identificar las principales aristas para problematizar los conflictos de convivencia y seguridad subyacentes a los retos de inclusión en los momentos iniciales de la llegada (o el tránsito) y la integración en experiencias de largo recorrido con propósito de permanencia. Se trata, entonces, de determinar cuáles son los principales riesgos asociados al fenómeno de migración que podrían ser susceptibles de estructurar el problema público de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia en Medellín y Antioquia.

El debate internacional en torno a la migración: entre el balance económico y la securitización de la migración

Para la estructuración de un problema público de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes internacionales (Naciones Unidas, 2016) con miras a establecer las políticas públicas locales de seguridad y convivencia resulta esencial articular los marcos conceptuales de la migración con los marcos conceptuales de la seguridad, allí donde los retos de integración e inserción originan problemas de convivencia (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022).

Desde la perspectiva de la migración, la teoría económica y la teoría de las relaciones internacionales han desarrollado un importante marco explicativo que desemboca en la necesidad de entender la migración, y en particular los grandes desplazamientos por periodos de tiempo relativamente largos, como un fenómeno permanente de la historia y, en especial, de la construcción del Estado nación.

Estas visiones buscan comprender el fenómeno en clave de balance histórico, de beneficios de carácter económico y sociales, pero también de costos sociales y en especial de costos en términos de convivencia y seguridad. La conflictividad inherente del fenómeno refuerza su carácter político y la posibilidad de ser usada por las instituciones político-electorales como mecanismo de acumulación de poder.

La tabla 7.1 presenta las principales teorías y enfoques sobre la migración internacional, desarrollados por las teorías de la economía política y de la economía internacional.

Tabla 7.1 Teorías y enfoques sobre la migración internacional: economía política y economía internacional

Origen disciplinar	Enfoques	Ideas subyacentes a la migración
Geografía, historia y antropología	Enfoque de geografía humana clásica (siglo XIX)	1. Migración y distancia: asociada a grandes migraciones cercanas, son más frecuentes y semejantes a la media de la zona de origen; y las lejanas son más especializadas y asociadas a lugares de mayor riqueza. 2. Etapas del proceso migratorio: asociada a la jerarquía del sistema de ciudades del lugar de destino y las preferencias finales e intermedias de la población migrante. 3. Diferencias urbano-regionales: las migraciones rurales hacia lo urbano suelen tener menos barreras de entrada que las migraciones de habitantes urbanos. 3. La situación económica es la causa nodal: esta suele ser el móvil fundamental de la migración: la búsqueda de la prosperidad y las condiciones para lograrla

Economía política y del desarrollo	Clásico de la economía política	Movilidad libre de factores y libre ejercicio de la elección del individuo
		Las diferencias salariales originadas en provisiones desiguales de capital y resultados de productividad
		Crecimiento de la población por encima de las capacidades de producción de un territorio o estructura productiva
		Búsqueda de mayores cotas de bienestar individual y colectivo
		La sustitución de actividades productivas que hace el capitalismo
	Escuela austriaca de la economía	La libre movilidad de factores, especialmente de mano de obra, es una característica típica de las sociedades liberales, que requiere tolerancia y encuentra en la diversidad una razón de la productividad
	Teorías del desarrollo económico	Los diferenciales de productividad en economías duales, en las que convive un sector primario de productividad marginal cero con un sector industrial de productividad creciente, empujan por la vía de los salarios a la migración
	Decisión individual y libertad (neoclásico: decisiones individuales)	La búsqueda de la mejora del bienestar, el aumento de acumulación de capital humano, encuentra espacio en el marco de la libertad individual, la búsqueda de mayor libertad laboral
	Bienestar de las familias (neoclásico: decisiones individuales)	La búsqueda del bienestar individual se juega en el marco de acciones altruistas, no en la escala comunitaria y nacional, sino en la escala familiar. Los miembros de la familia buscan la protección de esa unidad social como la maximización de la utilidad individual
	Carencias relativas (neoclásico: decisiones individuales)	Aparece la idea de incertidumbre futura de ingresos y carencias relativas en las que se comparan con los grupos de referencia, es decir, las comunidades de origen. Esto se ve alimentado por las asimetrías de información de quienes toman las decisiones de emigrar
	Convergencia y migración (neoclásico: decisiones individuales)	Si bien se centra en las consecuencias individuales, su centro de interés es el análisis de mercados o países en procesos de integración, que se justifican como factores para lograr convergencia de ingresos y desarrollo como elemento para disminuir la migración. Sin embargo, la migración no necesariamente se reduce
	Mercado de mano de obra dual	Las asimetrías de demanda (y las expectativas de ella) de los mercados de trabajo de los países más desarrollados frente a los menos desarrollados generan condiciones de oferta de trabajos de menor remuneración y prestigio social

Relaciones internacionales	Enfoques de sistemas de migración	Exige el análisis de las condiciones contextuales de los países de origen, tránsito y destino de las migraciones: 1. Contexto político: acuerdos de política, propensión a coordinación o enfrentamiento, dinámica de los flujos de migración. 2. Contexto social: condiciones de seguridad, libertad y atención. 3. Contexto económico: diferencias de precios y salarios, funcionalidad de bloques económicos o acuerdos bi- o multilaterales. 4. Contextos demográficos: fertilidad, disponibilidad de atención médica, viajes de corto plazo. 5. Mecanismos de unión: vínculos históricos, culturales, naturales o de tecnología
Sociología	Redes de migración: capital social	Corresponde a la comprensión más colectiva del proceso migratorio como la propensión de las comunidades de origen y de destino a crear redes de acompañamiento y mantenimiento de relaciones entre el origen y el destino, así como a crear escenarios de destino con capacidades comunitarias (capital social) o de familias ampliadas extendidas para acoger la migración. Estas redes de migración pueden convertirse en mecanismos de captura de rentas de los migrantes y obstáculos para la integración

Fuentes: Elaborado con base en Arango (1985), Borjas (1989), McKeown (2004), Organisation for Economic Co-operation and Development (2014), Ravenstein (1885) y Skocpol (2000).

Así pues, los múltiples enfoques de la geografía, la economía, las relaciones internacionales y la sociología ponen de manifiesto la complejidad conceptual del problema y la diversidad de lógicas de problematización de las consecuencias subyacentes para quienes migran, para los países que dejan, para los países que los acogen, para las comunidades de acogida, la red de organizaciones públicas e internacionales que interactúan tras el proceso de migración, y el rol de los grupos armados y delincuenciales que propician y controlan gran parte del proceso de migración.

Los enfoques más económicos se han convertido en la visión hegemónica de los estudios de migración. Desde esta perspectiva teórica, se ha producido una gran cantidad de estudios académicos desde la economía, que se han concentrado en hacer balances del aporte material de las migraciones al desarrollo de los países receptores²⁰ y expulsores (Kozlov-

²⁰ Para ver diferentes casos nacionales, se recomiendan trabajos como el de Simionescu *et al.* (2017) para entender el impacto de la migración polaca al Reino Unido entre 2004

kyi *et al.*, 2024). Estos estudios tienen un factor común y es poner como componente determinante de los balances positivos en lo económico de la migración a la calidad de los procesos de inserción e integración de los países de acogida.

A esta visión más académica desde lo económico le ha surgido, desde la crisis económica de 2008, un contrarrelato, originado en la política electoral. Los países que han vivido procesos paralelos de pérdida de empleo asociada a la globalización, posteriormente la inflación originada en la pandemia y los programas de estímulo fiscal y monetario, coincidentes con grandes desplazamientos de migrantes, han enfrentado la emergencia de partidos políticos que ponen la migración como un riesgo existencial para las sociedades de acogida (Akkerman, 2018). Es el caso de Nigel Farage con el United Kingdom Independence Party (Partido de la Independencia del Reino Unido), de Donald Trump con la toma del Partido Republicano en Estados Unidos, de Victor Orbán en Hungría, por mencionar a las figuras más visibles. Pero ya en Europa, desde el año 2000, partidos nacionalistas con visiones securitizadoras de la migración habían ganado el poder en varios países: el Partido de la Libertad de Austria en 2000, el Partido Popular Danés en 2001, la Liga del Norte Italiana en 2001, la Lista Pim Fortuyn (Lijst Pim Fortuyn), en Países Bajos, el Partido Popular Suizo en 2003 y los Verdaderos Finlandeses en 2015 (Akkerman, 2018, p. 56).

Estos debates suelen asociar la migración de determinados orígenes étnicos, nacionales o religiosos, a la inseguridad y la pérdida de identidad nacional. El tratamiento que reciben los musulmanes en Suecia, los marroquíes en España y los africanos subsaharianos en Italia por parte de partidos nacionalistas contrasta con el tratamiento que reciben las migraciones producto de la guerra entre Ucrania y Rusia. Se dan fuertes debates entre la securitización de la migración y la seguridad de las comunidades de acogida, que se señalan estar en riesgo existencial (Putnam, 2007; Putnam y Garrett, 2020).

y 2015. Para una mirada global de largo aliento (1950-2010) del impacto positivo de la migración en el crecimiento de los países receptores, véase el trabajo de Brunow *et al.* (2015).

En definitiva, la problematización internacional del fenómeno de la migración se debate entre el aporte económico que los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes hacen a los países de acogida y de origen, y el riesgo de la seguridad y la convivencia percibido que significa para las sociedades de acogida la llegada de migrantes extranjeros con condiciones socioeconómicas, culturales, raciales y religiosas muy disímiles.

En medio de todo se hallan las políticas públicas de seguridad y convivencia, que son el filtro para prevenir y tramitar los conflictos propios de migraciones de magnitudes tan grandes. Estas políticas reciben gran parte de la presión por regular estos fenómenos sociales, y el enfoque conceptual y los instrumentos que se apliquen a partir de ellas exacerban o ayudan a ralentizar la conflictividad subyacente a las grandes migraciones.

Un enfoque conceptual de seguridad del Estado en las políticas de seguridad y convivencia en medio de un fenómeno de grandes migraciones puede llevar con muchas mayores probabilidades a la securitización de la migración, como sería el caso, por ejemplo, de Chile o Perú en América Latina. Pero si se lleva adelante una lógica de seguridad ciudadana en camino de la seguridad humana para enfrentar estos flujos, se pone el acento sobre la realidad del fenómeno y los derechos de los migrantes; ese sería el caso de lo que sucedió en Colombia, que en un hecho con muy pocos precedentes en el mundo (al menos desde lo normativo), desarrolló la respuesta del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (Colombia, Presidencia de la República, 2021).

Los contextos institucionales y de gobernanza importan a la hora de abordar esta problematización de los grandes flujos migratorios, en la medida en que el nivel de presencia y control que ejerzan las organizaciones criminales, el nivel de criminalidad previo, el tratamiento que le den los medios de comunicación a la inseguridad y la migración, o el nivel de tolerancia de las sociedades a la conflictividad y la violencia, hacen que los enfoques de políticas de seguridad y convivencia cambien de manera significativa.

La percepción y la magnitud de la migración en América Latina

Para entender el fenómeno de la migración en un contexto local como es el de Antioquia y puntualmente su municipio núcleo Medellín, resuelta clave entender cuáles han sido los patrones migratorios en la región, así como también la percepción sobre aquellos que llegan de manera transitoria y permanente a los países latinoamericanos, quienes han sufrido igualmente sus propias olas migratorias hacia afuera y dentro de sus países.

*La percepción de los ciudadanos frente a la llegada:
“¿ya casi se van?”*

En los estudios que realizó la organización Oxfam (2019, 2023) sobre percepciones de xenofobia y discriminación hacia personas inmigrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú, se refleja la dualidad que existe entre la “empatía y el rechazo” de la población local a los migrantes venezolanos.

En la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela se contabilizaban, para 2019, 3,6 millones de personas, mientras que para 2023 la cifra alcanzaba los 7,7 millones —entre ellos, 6,5 millones en América Latina y el Caribe—. Visto por países, “hasta agosto 2023, Colombia [era] el primer país receptor con 2,894,593 personas venezolanas registradas, seguido de Perú con 1,542,004, Brasil con 477,493 y Ecuador con 474,945” (Oxfam, 2023, p. 2).

De hecho, la organización Refugees International señaló que “el número de venezolanos desplazados ha llegado a 6,8 millones de personas, convirtiéndose junto con Ucrania en la mayor crisis de refugiados y migrantes del mundo, superando a Siria por primera vez en la historia” (Schmidtke, 2022). Sin embargo, los recursos que la comunidad internacional ha dispuesto para los dos casos distan mucho de ser comparables. La ayuda internacional durante el año 2022 solo cubría el 13 % de las necesidades humanitarias para los venezolanos, mientras las organizaciones de respuesta a la crisis en Ucrania recibían 5 veces esa cifra (Schmidtke, 2022).

Para Colombia, Perú y Ecuador, las principales percepciones que han ido cambiando respecto a la inmigración de venezolanos entre 2019 y 2023 han sido: 1) la preocupación, en una de 5 personas, por la reducción de los salarios y el deterioro de las condiciones de trabajo, que va acompañado del bajo reconocimiento de aporte económico de la migración (Oxfam, 2023); y 2) la presencia de venezolanos como una amenaza a la identidad cultural y factor de deterioro de la seguridad, por el aumento de la criminalidad y la violencia, a la que las comunidades de acogida asocian a los migrantes de esa nacionalidad (Oxfam, 2023). En el caso de Colombia, a una de cada 2 personas consultadas por Oxfam (2023), le generó rechazo la presencia de nacionales venezolanos, más por su condición de pobreza (aporofobia), que por poner en riesgo la cultura o la seguridad. En los casos de Perú y Ecuador, la mayoría de los ciudadanos consultados está preocupada por el riesgo a la idiosincrasia local y la asociación a la comisión de delitos.

Aparece una particularidad preocupante en la descendente propensión que tendrían los colombianos, ecuatorianos y peruanos consultados por Oxfam (2023) a apoyar a las mujeres migrantes. Se muestran rasgos de deshumanización e hipersexualización en condiciones de precariedad laboral, que se presentan en estas sociedades respecto a mujeres y menores de origen extranjero. De no modificarse estas percepciones en el largo plazo, pueden llevar a que estas poblaciones sean particularmente vulnerables a la transgresión de sus derechos y se limite su posibilidad de integración.

La magnitud del fenómeno migratorio venezolano ha ido transformando la dimensión de la percepción de los latinoamericanos en los países receptores. En la medida en que la migración se volvió más numerosa y el propósito de la comunidad migrante ha sido mayoritariamente de permanencia, las percepciones iniciales de apoyo y acogida (2014-2017) han ido sustituyéndose por el rechazo a la cercanía, estereotipos en torno al comportamiento e incluso reacciones violentas o discriminatorias crecientes contra su presencia en el territorio.

Entre 2017 y 2019 existía la idea, en las comunidades de acogida, que el fenómeno de la migración era un episodio circunstancial. Ello significó, en los primeros años, un fuerte sentimiento de solidaridad y apoyo de las poblaciones locales a los recién llegados, quienes eran vistos con simpatía y curiosidad. De hecho, solo el 6 % de los consultados en

esos tres países consideraban que los migrantes llegaron para quedarse (Oxfam, 2023). Sin embargo, informes específicos para el caso de Colombia han mostrado que 4 de cada 5 migrantes venezolanos en Medellín y su área metropolitana tenían vocación de permanencia (Medellín cómo vamos, 2023).

La percepción de rechazo y transitoriedad del imaginario colectivo se ve reforzada con la idea de que “7 de cada 10 personas de Colombia, Ecuador y Perú asociaban la migración a la reducción de los salarios y el deterioro de las condiciones de trabajo” (Oxfam, 2023). En el mismo sentido, la Corporación Latinobarómetro (2020), estudio que relevó información para un grupo de 18 países de América Latina y el Caribe, refleja cómo los grupos sociales que se perciben como más discriminados fueron los pobres (23 %), los indígenas (9 %), los afrodescendientes (7 %), los homosexuales (6 %) y, en quinto lugar, los inmigrantes (4 %).

Es evidente la dualidad entre la visión mayoritaria de no creer (o desear) que los venezolanos se queden en el país, frente a una baja percepción de que ese tipo de comportamientos llevan a la discriminación. En solo tres países de la región se percibe, por parte de más del 10 % de la población, que los inmigrantes son muy discriminados: República Dominicana (20 %), Costa Rica (13 %) y Chile (11 %).

Esta percepción varía en función del tratamiento que los Gobiernos y el sistema político le dan a la presencia de extranjeros y sus efectos positivos o negativos, lo que reproduce de alguna manera las pulsiones xenófobas y discriminatorias que tienen algunos partidos políticos en Europa y Estados Unidos, las que, afortunadamente, en América Latina no han tenido esa misma intensidad retórica en la mayoría de los casos. Respecto a República Dominicana, existe una preocupación casi existencial por las dificultades de integración con los nacionales haitianos.

Para el caso de Chile, la securitización de la migración y la visión esencialmente negativa está dada por el protagonismo de extranjeros en la comisión de delitos de alto impacto y por la incapacidad de las autoridades de controlar de manera efectiva la frontera norte. Las limitaciones de las respuestas del Estado chileno a la integración de los migrantes han derivado en el crecimiento de nuevos asentamientos, que crean condiciones de visibilidad en el paisaje urbano que generan rechazo y estigmatización.

En el caso colombiano, la creciente presencia y tránsito de personas nacidas en el extranjero en territorio colombiano no es uno de los principales problemas que perciben sus habitantes. Sin embargo, al indagar por los principales problemas que aquejan a los ciudadanos, 3 de los 4 más apremiantes (desempleo por desplazamiento de migrantes, inseguridad por participación de extranjeros y pobreza por llegada de personas sin recursos) se relacionan directamente con precepciones que se asocian al fenómeno migratorio de gran magnitud: la situación económica (desempleo y costo de vida), la corrupción, la inseguridad y la pobreza (Datexco, 2023; Invamer, 2022).

Los flujos humanos dentro y fuera de América Latina

América Latina había sido una región del mundo en la que las migraciones interregionales se habían dado en volúmenes menores, con una colonización que dejó países relativamente más estables que en otras regiones y menos integrados también. A ello se suma la recepción de importantes flujos de migración en los siglos XIX y XX, sobre todo europeos al cono sur (Brasil, Argentina, Uruguay o Chile), Venezuela o México. Estos flujos provinieron principalmente de España e Italia, y en menor medida de Alemania, Portugal, Siria, Líbano o Japón. Por otro lado, los principales procesos de emigración de la región se habían dado hacia Estados Unidos de América en la segunda mitad del siglo XX (Pellegrino, 2003) y a España más recientemente.

Al comparar la emigración fuera de la región con los flujos interregionales, entre los años sesenta y los años noventa del siglo XX los flujos interregionales eran solo la quinta parte de los flujos de toda la región hacia Estados Unidos. Los principales flujos interregionales con propósito de permanencia se dieron de forma localizada hacia países como Costa Rica, Venezuela, República Dominicana o Argentina, explicados principalmente por los países limítrofes. Los nicaragüenses se movilizan a Costa Rica, los colombianos a Venezuela, los haitianos a República Dominicana y tanto los peruanos como los bolivianos, chilenos y uruguayos a Argentina (Pellegrino 2003).

Este fenómeno de emigración hacia países más desarrollados no solo estuvo asociado a las magnitudes y los destinos aquí descritos, sino que

también están en el imaginario de buena parte de los latinoamericanos. De hecho, el 27 % de los latinoamericanos consultados por la Corporación Latinobarómetro (2018) había pensado irse a vivir a otro país. En República Dominicana y Venezuela, la mitad de sus habitantes lo había pensado (53 %), y el 37 % de los salvadoreños y hondureños, y cerca del 30 % de los bolivianos, brasileños, uruguayos, colombianos y nicaragüenses.

En el caso colombiano, más recientemente, 1 de cada 2 nacionales contestó, en una encuesta para CID-Gallup (2023), que estaría dispuesto a emigrar si contara con los recursos para hacerlo, superando a los dominicanos (48 %), ecuatorianos (47 %) y hondureños (41 %). Esa situación se corrobora por el nivel de emigración récord que tuvo el país en el año 2022, en la que 547 000 colombianos salieron del país con vocación de permanencia.

En definitiva, los latinoamericanos son una región con una propensión creciente a migrar, especialmente hacia Estados Unidos y España, debido al empeoramiento de las condiciones de calidad democrática y al deterioro del crecimiento económico, asuntos que han llevado a la movilización de millones de personas dentro de la región y fuera de ella. Este contexto presenta un reto formidable para la integración, dado que es una región con 7 millones de migrantes interregionales que a la vez tienen el deseo de encontrar, en la emigración hacia países desarrollados, una salida para los problemas más apremiantes. Todo ello, mientras tienen en su imaginario colectivo la creencia de que la migración de venezolanos de los últimos años será un proceso transitorio y circunstancial.

La magnitud de los flujos de migración que confluyen en Colombia

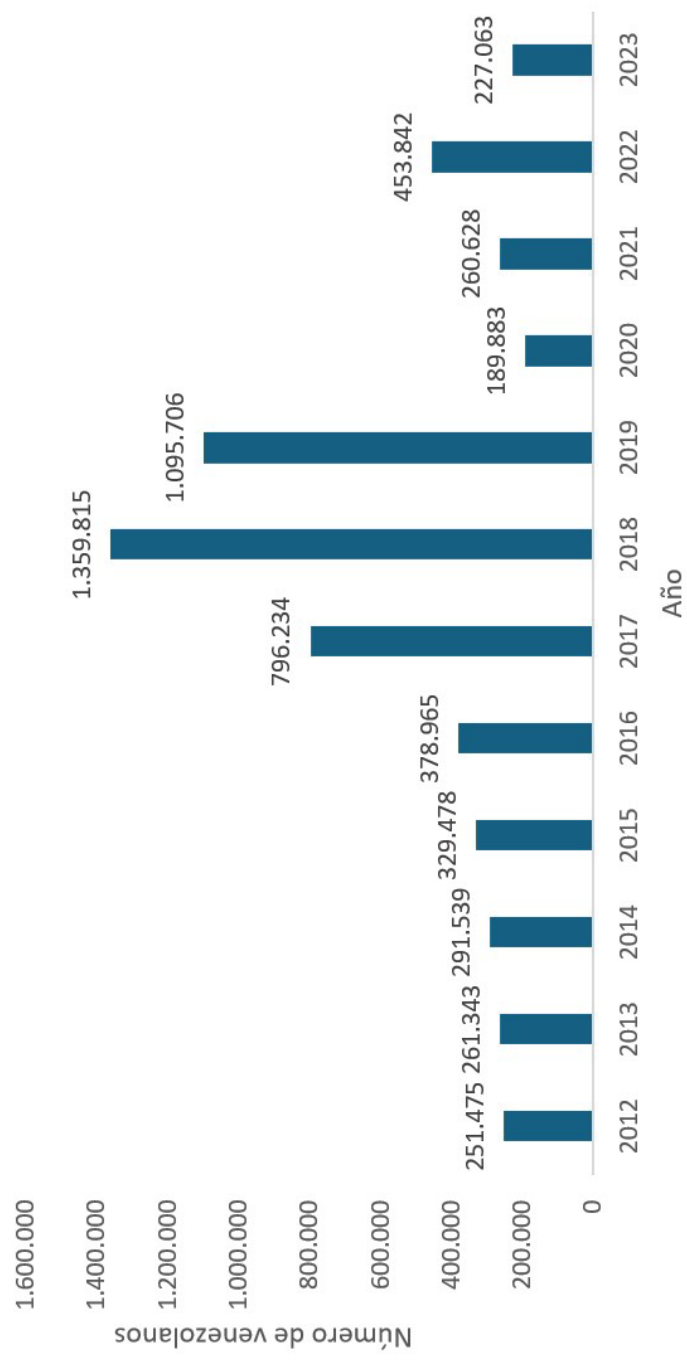
Por toda América Latina (Oxfam, 2023; Ramírez-Bolívar y Arroyave-Velásquez, 2021), y especialmente en Colombia, se producen brechas de percepción, entre la población de acogida y los extranjeros que llegan como migrantes, alrededor de la permanencia y las condiciones de la misma (Namen *et al.*, 2021; Ponce, 2020). La migración de venezolanos en el caso colombiano, por su magnitud y los retos de integración subyacentes, requiere un ajuste muy drástico de la oferta institucional y la adaptación de la sociedad de acogida a un flujo humano inédito para una nación tradicionalmente de emigrantes como Colombia.

Los grandes flujos de refugiados, migrantes extranjeros, que llegan a Colombia.

Según Migración Colombia (2024), entre mayo de 2021 y abril de 2024 se realizaron 2 535 397 prerregistros en el marco del Estatuto Temporal de Protección establecido en el Decreto 216 de 2021 (Colombia, Presidencia de la República, 2021) (352 042 en el caso del departamento de Antioquia), en el que les brinda a los migrantes la posibilidad de asegurar la regularización hasta por 10 años. Esta norma permite, en el papel, asegurar el acceso a salud, educación y potencial empleabilidad en condiciones de legalidad a los ciudadanos venezolanos registrados.

Estas cifras dan cuenta del tamaño de la población, pero no recogen los datos de los venezolanos sin registrar, ni los que no tienen vocación de permanencia y están en tránsito hacia otros destinos fuera de Colombia. Además, hay que tener en cuenta la actividad que se da en una frontera de más de 2500 km, en la que tradicionalmente ha existido el fenómeno de vida fronteriza muy intensa, estructurada por la competencia de la regulación ilegal y la fuerza pública de los dos países. En este contexto, las familias, personas y organizaciones transitan de manera permanente a ambos lados de la frontera para hacer su vida diaria. Este fenómeno se profundiza con la normalización de las relaciones entre Colombia y Venezuela, y la apertura de los pasos regulares, con el registro correspondiente (Ver gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. Colombia: entrada regular (por pasos fronterizos, puertos o aeropuertos) de nacionales venezolanos, 2012-2023



Fuente: Elaboración propia con base en Migración Colombia (2024).

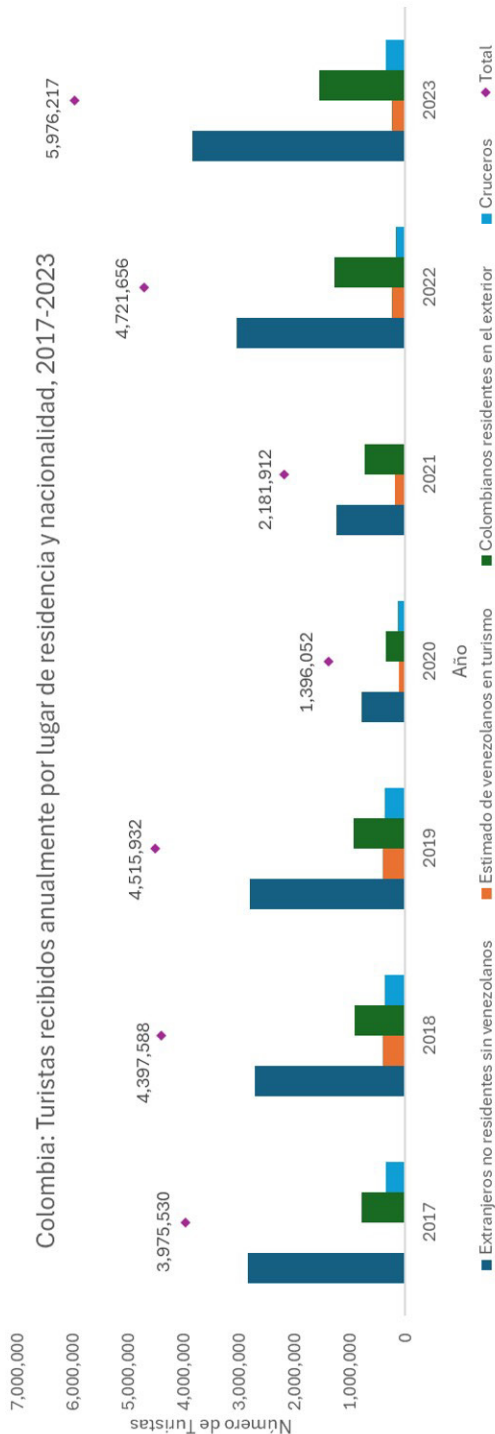
Los grandes flujos de turistas extranjeros que llegan a Colombia, una novedad adicional

De acuerdo con la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en lo informado por Migración Colombia (2024) y las Sociedades Portuarias de Santa Marta y Cartagena, Colombia registró 5,86 millones (5 869 869) de turistas en 2023. (Ver gráfica 7.2).

A esto se suma el crecimiento histórico de llegada de turistas extranjeros, especialmente con destino a Medellín, que desplazó a Cartagena como el segundo destino de turismo del país desde el año 2021. En el año 2015, Medellín recibía el 12 % de las entradas de extranjeros del país, y Cartagena, el 14 %; para 2023, Medellín recibía el 22 %, y Cartagena, el 20 % (Ver gráfica 7.3).

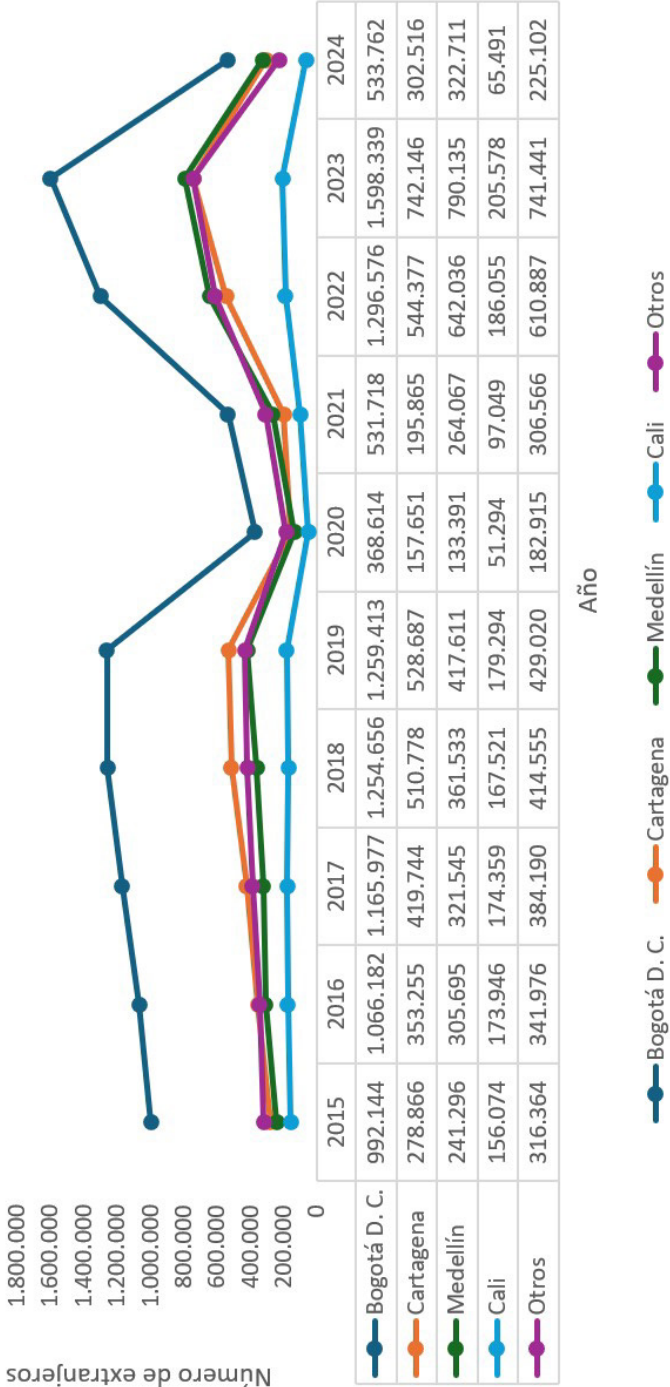
Medellín pasó de registrar 241 000 entradas en 2015 a 790 000 en 2023, y Cartagena pasó de 278 000 a 742 000 en esos mismos años. Esto significó, para el año 2023, que Medellín recibió extranjeros (sin contar los venezolanos residentes) en el equivalente al 30 % de su población. Esto significa una novedad que complejiza aún más el proceso de integración social de la población migrante venezolana, que suele tener en las actividades económicas relacionadas con el turismo y el entretenimiento una fuente de empleos esencialmente informales, que les brinda oportunidades económicas, pero que también expone sobre todo a niños, niñas, adolescentes y mujeres a riesgos relacionados con explotación sexual y trata de personas.

Gráfica 7.2. Colombia: turistas recibidos anualmente por lugar de residencia y nacionalidad, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en MIGRACIÓN COLOMBIA (2024).

Gráfica 7.3 Colombia por ciudades: número de extranjeros que entran a Colombia (sin nacionales venezolanos), 2015-2024



Fuente: Elaboración propia con base en Migración COLOMBIA (2024).

¿Se justifica el imaginario que asocia migración venezolana y criminalidad?

En el discurso político y, en cierta medida, el ánimo social, se han venido asociando los procesos de grandes desplazamientos de refugiados y migrantes con la pérdida de identidad de las comunidades de acogida, el aumento de los conflictos vecinales y el incremento de la criminalidad (Putnam, 2020). De hecho, hay una larga tradición en los estudios de seguridad local de relacionar los retos de integración con el deterioro urbanístico en barrios a los que llegan migrantes de orígenes muy diversos (Boessen y Hipp, 2018; Mihinjac y Saville, 2020; Newman, 1973, 1996). y una preocupación muy grande por el tratamiento, en los medios de comunicación, a la magnitud del fenómeno de migrantes que cometen crímenes (Ardanaz *et al.*, 2014; Pfeiffer *et al.*, 2005).

En el caso de Colombia, si bien no existe en el sistema político una propensión a darle un enfoque negativo al fenómeno de la migración venezolana o a utilizarlo como un argumento central en el debate electoral, existe una tensión irresuelta en la manera como se le da tratamiento a los crímenes cometidos por ciudadanos extranjeros en general, y en particular, por nacionales venezolanos (Ardanaz *et al.*, 2014). Como lo indica Carvajal Martínez (2022):

[...] los discursos estigmatizadores han creado una imagen que relaciona a los migrantes venezolanos con los problemas sociales. Esto les ha dado una cara visible, un responsable a los actores que desean redirigir la atención hacia un “chivo expiatorio”, que justifique la sensación de inseguridad existente en la sociedad debido a la incapacidad de los Estados de responder a las exigencias sociales de sus habitantes. (p. 5)

Bahar *et al.* (2020) analizaron la relación existente entre criminalidad y migración venezolana en América Latina, haciendo un análisis para Colombia, Perú y Chile, llegando a la conclusión de que, en la mayoría de los casos departamentales de Colombia, los venezolanos cometían, a 2019, en proporción al tamaño de su población (3 % de la población total en ese año), menos crímenes violentos (2,3 % del total) que los nacionales colombianos (con la excepción de La Guajira y Norte de Santander). También analizan los delitos menores, y encuentran una tendencia

nacional a que los venezolanos, en los primeros ocho meses de 2019, fueran capturados más frecuentemente cometiendo crímenes (5,4 %) en proporción a la población total (3 % de la población).

En el caso de Antioquia, los delitos asociados a la violencia homicida no se han incrementado por la presencia de ciudadanos extranjeros. De hecho, en Medellín, que es la ciudad de Colombia con una proporción mayor de personas desplazadas y migrantes del país, con el 10 % (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024), las muertes violentas vienen bajando hace más de 5 años, lo que coincide con el periodo de mayor crecimiento de la población migrante. Con respecto a los crímenes violentos, la frecuencia de nacionales venezolanos estaba muy por debajo del porcentaje de la población general para el departamento de Antioquia (Bahar *et al.*, 2020).

Estas situaciones dan indicios de los problemas de integración subyacentes a la migración con propósitos de permanencia, a la presencia en el territorio de delincuentes de un número creciente de países y de la instrumentalización que las organizaciones criminales locales hacen de los migrantes hombres y jóvenes como perpetradores. Esta información territorializada permite asociar la comisión de delitos a experiencias de marginalidad estructural en medio de contextos espaciales con alto control ilegal. A ello se suman elementos como la inestabilidad socioespacial (lugar de vivienda), que lleva a un mayor riesgo de comisión de delitos o de tener problemas de comportamientos contrarios a la convivencia.

Los migrantes extranjeros en los comportamientos contrarios a la convivencia

Si se analiza desde la perspectiva de comportamientos contrarios a la convivencia, en el periodo 2017-2023, en el departamento de Antioquia, las principales causas de contravenciones en las que estaba relacionado un nacional venezolano se presentó en tasas menores al tamaño de la población en el territorio. De hecho, en los 7 años analizados, en 4 de ellos los nacionales venezolanos han tenido una proporción relativamente mayor de contravenciones (promedio de 5,1 %) con respecto a su representación en la población (5,7 %) (Ver gráfica 7.4).

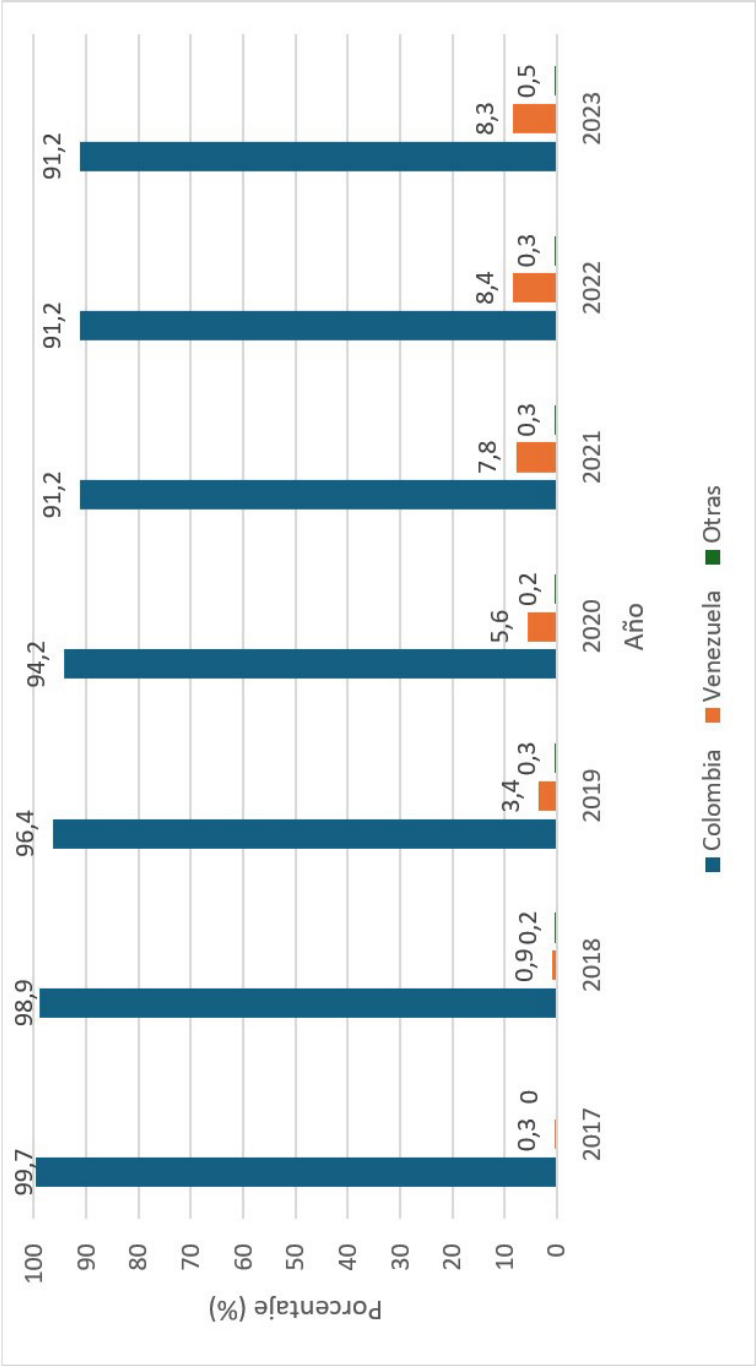
Visto desde la perspectiva de los cinco comportamientos específicos con mayores contravenciones en Antioquia, solo en uno de ellos (porte de armas o sustancias peligrosas, con un 8 %) hay una proporción mayor de contravenciones cometidas por ciudadanos de origen venezolano que la proporción de su población en el total de la población del departamento (5,7 %). En las demás, la participación de venezolanos en las conductas contravencionales más recurrentes sucede lo contrario, es decir, menos venezolanos en proporción a la población (Ver gráfica 7.5).

Debe tenerse en cuenta, además, que las cifras de delitos y contravenciones no distinguen entre ciudadanos extranjeros con y sin propósitos de permanencia, por lo que sacar conclusiones en torno a la sociabilidad e integración en la vida barrial y urbana de las comunidades venezolanas se hace más complejo. De ahí que el abordaje del problema requiere entender las particularidades de los casos, los niveles de marginación, los propósitos de permanencia, la existencia de redes de conocidos en el territorio y las capacidades de los Gobiernos de generar oferta de bienes públicos.

Otro elemento a tener en cuenta entre la migración venezolana con propósitos de permanencia y la criminalidad es la gran heterogeneidad de un fenómeno que alcanza a casi 3 millones de personas a nivel nacional. Las condiciones y motivaciones de momentos de migración han determinado mucho la posición y el estatus que tienen los migrantes y, por tanto, el nivel de riesgo frente a la comisión de delitos.

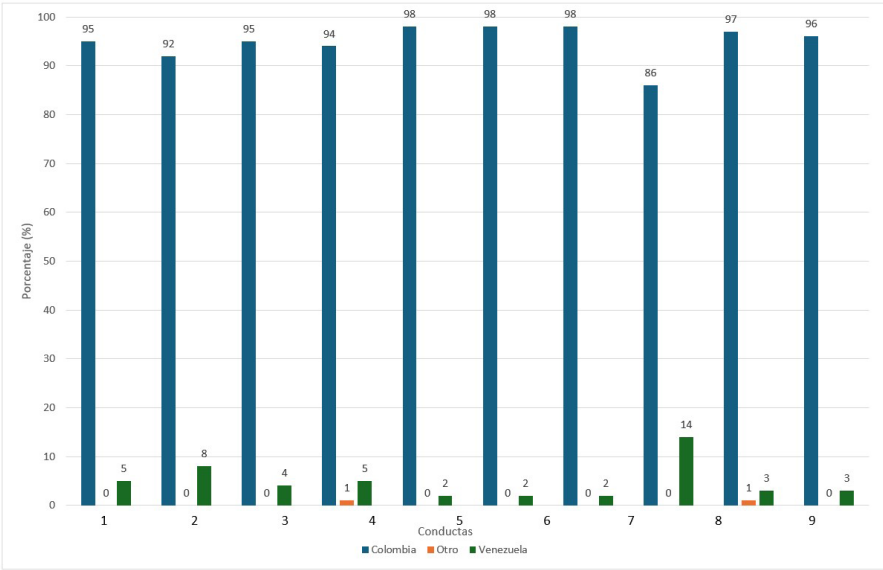
Mientras que la oleada de migrantes del periodo 1998-2014 se originó en la percepción de riesgo económico o de seguridad, y se dio “mayoritariamente hacia países del norte y por vía aérea, los migrantes contaban con recursos financieros y un alto nivel educativo” (González-Plessmann, 2024, p. 2), un segundo momento, que empieza en 2015 y se mantiene abierto, ha sido de una magnitud 6 o 7 veces más grande que el primero, y se dio esencialmente por tierra, llevado adelante por hombres jóvenes con menos disponibilidad de papeles, educación y recursos para una inserción exitosa (Phélan y Osorio, 2020, referidos en González-Plessmann, 2024, p. 3).

Gráfica 7.4 Antioquia: porcentaje de contravenciones por nacionalidad, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2023).

Gráfica 7.5 Antioquia: principales conductas contrarias a la convivencia por nacionalidad, 2017-2023



Nota: Conductas observadas:

- Número 2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía
 - Número 6. Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, [...]
 - Número 1. Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas
 - Número 13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, [...]
 - Número 7. Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivo, parques, hospitales, [...]
 - Número 8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público
 - Número 1. Irrespetar a las autoridades de policía
 - Número 1. Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto o extravío en la base de datos negativa [...]
 - Número 11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público
 - Número 16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente
- Fuente: Elaboración propia con base en Policía Nacional de Colombia (2023).

La relación entre criminalidad y migración debe segmentarse a las condiciones individuales del proceso de migración y a las condiciones previas y de llegada que determinan los capitales social y económico subyacentes y, por tanto, la mayor exposición intrínseca a la marginalidad de quienes arriban en peores condiciones (González-Plessman, 2024). Movilizar a la ciudadanía con una idea de criminalidad asociada a una nacionalidad es una paradoja para un nacional colombiano, es un ejemplo muy claro de disonancia cognitiva: ¿cómo un colombiano justifica asociar la nacionalidad de una persona a la criminalidad si, a la vez, sabe racionalmente los impactos que ello tuvo para los nacionales colombianos en el exterior debido a los carteles del narcotráfico? ¿Somos todos los colombianos narcotraficantes? ¿Son todos los venezolanos criminales?

Es en este punto donde la calidad del proceso de integración e inserción es esencial para romper el *path dependence* entre las condiciones de migración y los riesgos de caer en estructuras criminales. En todo caso, esta relación estará muy determinada por la preparación institucional de las comunidades e instituciones de los países y las regiones de acogida.

Lo anterior no debe negar el hecho de que hay estructuras criminales que tuvieron origen en Venezuela y que hoy tienen operaciones de alcance transnacional, con una gran diversidad de mercados criminales, una gran capacidad de adaptación y negociación con delincuencia local, y un alto nivel de violencia en su forma de operar donde es necesario competir (Rísquez, 2023). Son organizaciones que revolucionaron, por su plasticidad organizativa, la manera de captar territorios y aprovechar la infiltración de una migración de magnitud inédita como modo de expansión (Rísquez, 2022). En el caso de Antioquia y Medellín, los intentos de penetración de estas estructuras son un riesgo latente para la estabilidad de la estructura de gobernanza criminal de la ciudad (Tobón, 2024). Medellín tiene la paradoja de que un proceso de paz exitoso con las estructuras criminales locales podría dejar un espacio que abra la competencia a la hegemonía criminal de la ciudad, con el nivel de violencia que ello significaría para un territorio como este, que ya fue la más violenta del mundo, medida por número de homicidios por cada 100 000 habitantes (Henao y Rey, 2019).

Los migrantes como víctimas de la criminalidad

La preocupación por los fenómenos de desplazamiento masivo de flujos de esta envergadura suele asociarse principalmente con las actividades delictivas y la victimización en función de los niveles de marginación y ausencia de mecanismos de integración. Priman factores clave como: 1) inestabilidad de residencia de los individuos; 2) heterogeneidad étnica o cultural marcada; o 3) marginalidad transferida de la experiencia del origen a la experiencia del destino migratorio. Estos tres factores están mucho más asociados a la posibilidad de ser instrumentalizados o de comisión de delitos, que la nacionalidad como un factor esencial.

Debe tenerse en cuenta también que las distintas capas de experiencia migratoria traen consigo determinadas formas de control social diferenciales con las comunidades de acogida. En ese sentido, tradiciones muy específicas de relaciones familiares o filiales, entendidas como mecanismos de control social, pueden reproducirse a la hora de tejer u obstaculizar los procesos de integración. Asimismo, las formas de control y trámite de conflictos pueden convertirse en mecanismos de comisión de delitos y organizaciones delictivas, con diferentes grados de violencia respecto a las poblaciones de acogida.

Y, por supuesto, está el hecho de que los propios migrantes son con mucha mayor frecuencia víctimas de los problemas de seguridad y convivencia, que victimarios. Lo que muestran las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2024) es un nivel de victimización en muertes violentas de las mujeres de nacionalidad venezolana en relación con los hombres, que es muy elevada si se compara con la población de colombianos. En promedio, en el periodo 2017-2023, en Antioquia, por cada 7 muertes violentas (homicidio por arma de fuego, homicidio por arma blanca, homicidio en riñas, y suicidio) de hombres de origen venezolano, se produce una de mujeres de origen venezolano. En la tabla 7.2 se presentan las cifras de victimización de venezolanos en Antioquia y Colombia por causa de muerte.

Al hacer el análisis en la ciudad de Medellín, la situación es aún peor para el periodo 2017-2024 (el 2024, con información hasta agosto 31).

Por cada 5 homicidios (arma blanca, arma de fuego y riña) de hombres de origen venezolano, se presenta 1 homicidio de mujeres venezolanas. Si se toma en cuenta que, en Medellín, en 2023, se presentaron, según el reporte del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia, de la última semana de diciembre de 2023, 364 homicidios, de los cuales 335 fueron de hombres y 29 de mujeres, la relación global de la ciudad por cada 12 homicidios de hombres se produce 1 de mujeres.

Si restamos los homicidios de venezolanos de 2023 de esas cifras totales (31 de hombres y 6 de mujeres), nos resulta que por cada 13 homicidios de hombres cuya nacionalidad no es venezolana en Medellín, se presenta 1 de mujeres. Quiere decir esto que las mujeres de origen venezolano están el triple de expuestas al homicidio que el resto de las mujeres de la ciudad de Medellín (Ver tabla 7.3).

Tabla 7.3 Número de muertes de personas venezolanas en Medellín, 2017-2024

Causas de muertes	Año														Total
	2019		2020		2021		2022		2023		2024*		Total		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres			
Homicidios con arma blanca	3	0	5	1	8	1	7	0	12	3	4	3	41	8	
Homicidios con arma de fuego	10	2	6	1	5	1	15	2	15	1	20	0	77	7	
Homicidios en riñas	3	0	3	0			5	0	4	2	4	1	20	3	
Muerte natural	6	3	3	3	4	9	8	3	15	2	9	2	47	22	
Muertes en eventos de transporte	3	1	3	0	5	1	6	4	7	3	8	1	35	10	
Muertes violentas por otras causas	2	1	8	0	6	1	4	0	5	2	4	0	32	4	
Suicidio			1	1	4	3	6	0	2	1	7	0	20	5	
Total	27	7	29	6	32	16	51	9	60	14	56	7	272	59	

* Los datos de homicidios de mujeres categorizados como feminicidios para 2023 y 2024 pueden variar según la investigación que se hace durante el proceso penal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2024).

Si se toman en cuenta las tasas de homicidio, la tasa de homicidios totales de la ciudad de Medellín era, en 2023, de 14,2 homicidios por cada 100 000 habitantes; la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes para los hombres de origen venezolano, en Medellín, fue de 24,8, y para las mujeres de origen venezolano, de 4,5, mientras que para la población general de hombres de la ciudad, la tasa es de 24,3, y para las mujeres, de 1,6; eso significa casi tres veces mayor.

Lo que nos muestran estas cifras de los últimos 7 años es una mayor exposición de la población de origen venezolano a los crímenes más violentos y una relativamente menor representación en la comisión de delitos y contravenciones que la proporción de la población. Esto nos pone frente a la necesidad de actuar desde el Estado y la red de actores del territorio, para trabajar sobre la inserción inicial y la integración en el largo plazo especialmente de los jóvenes y de las mujeres, dado que en el largo plazo los faltantes de ese proceso de integración se pueden convertir en posibilidades de instrumentalización y victimización, alentadas por una percepción negativa creciente y en especial del valor y las dignidad de los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres venezolanas.

Problematizar las consecuencias del fenómeno de la migración desde la seguridad humana

La gobernanza de la migración responde a un conjunto multiagencial de respuestas que suelen darse a nivel nacional (McAuliffe *et al.*, 2018). Estas acciones están guiadas por un conjunto nutrido de lineamientos, guías y marcos de actuación para un fenómeno creciente de grandes flujos de refugiados y migrantes (Organización Internacional para las Migraciones, 2023). Desde una perspectiva global, se han desarrollado marcos de actuación que dan una guía esencial para el diseño de políticas públicas asociadas al fenómeno de la migración, tanto para los Gobiernos nacionales como para los Gobiernos locales. A continuación se presenta una relación de esos marcos de actuación vistos por temáticas.

Tabla 7.4 Tratados multilaterales asociados a seguridad de la migración

Área temática	Tratado	Adoptado	Entra en funcionamiento
Derechos humanos	Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1948	1951
	Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer	1966	1976
	Convención de Derechos de los Niños	1989	1990
	Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias	1990	2003
	Convención Internacional de Personas con Discapacidades	2006	2008
	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas frente a la Desaparición Forzada	2006	2010
Normas para refugiados	Convención Relacionada con el Estatus de Refugiados (Convención de Refugiados)	1951	1954
	Protocolo Relacionado con el Estatus de Refugiados	1967	1967
Tráfico y contrabando	CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (UNCTOC)	2000	2003
	PROTOCOLO PARA PREVENIR Y CASTIGAR TRÁFICO DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, EN COMPLEMENTO DE UNCTOC (PROTOCOLO DE PALERMO)	2000	2003
	PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, EN COMPLEMENTO DE UNCTOC (TRÁFICO DE MIGRANTES)	2000	2004
Trabajo y servicios	Convención de la Migración y el Empleo	1949	1952
	Convención Concerniente a la Migración en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Equidad al Tratamiento de los Trabajadores Migrantes	1975	1978
	Convención para el Trabajo Decente y los Trabajadores Locales	2011	2013
	Convención Internacional de la Aviación Civil	1944	1947

Modelos para el movimiento	Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar	1974	1980
	Convención Internacional de Búsqueda Marítima y Rescate	1979	1985
	Convención Internacional de Naciones Unidas de la Ley del Mar	1982	1994
	Convención de Naciones Unidas del Marco para el Cambio Climático	1992	1994
Cambio climático	Acuerdo de París	2015	2016

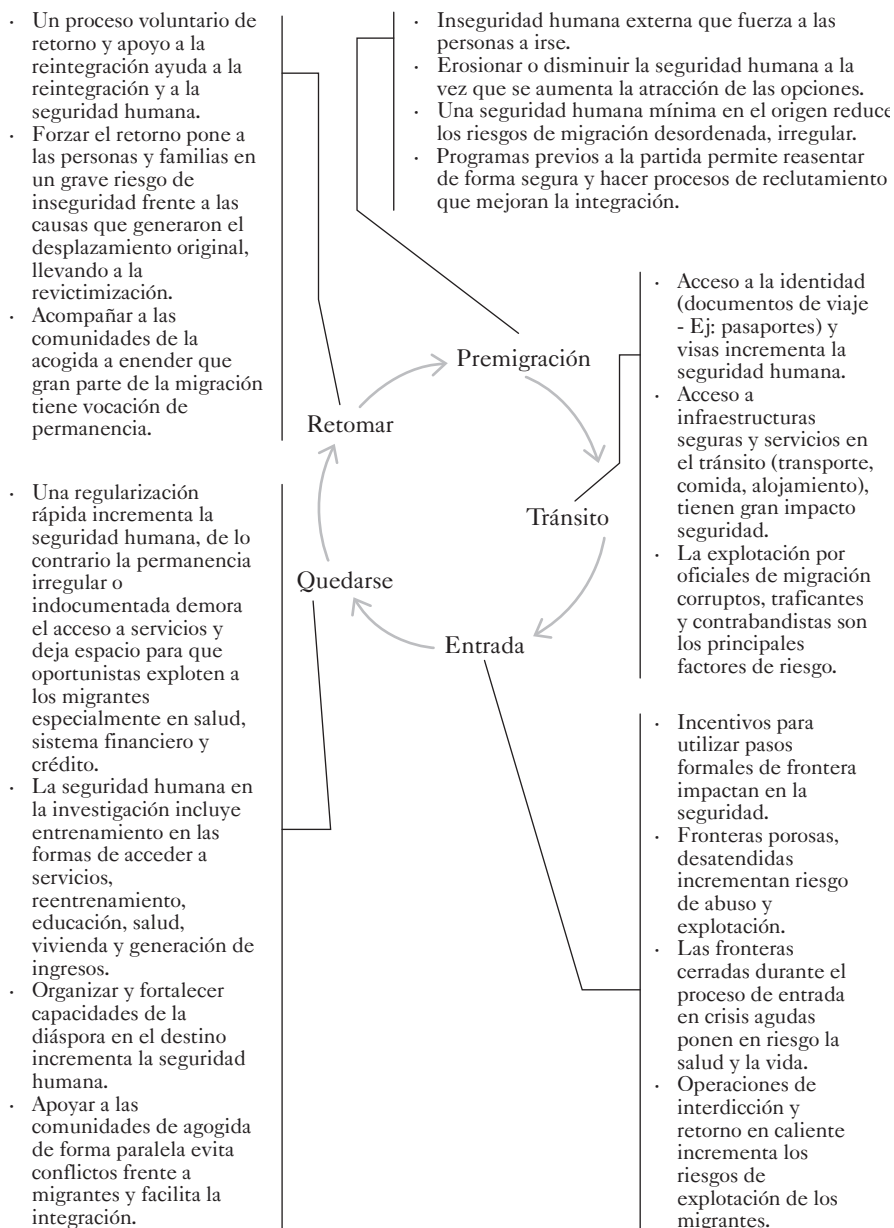
Fuente: Elaboración propia con base en International Organization for Migration (2024a) e International Organization for Migration (2024b).

Estas perspectivas globales dan una base muy importante para problematizar las consecuencias de la migración asociadas a las principales causas de la migración (problemas económicos, conflictos armados o alta inseguridad, inestabilidad política o cambio climático), a los medios para realizar esa migración (tierra, mar y aire), a las condiciones de inserción e integración en los países de acogida y al proceso de retorno o circulación de la migración.

En la figura 7.1 se relaciona la perspectiva de seguridad humana mediante el ciclo de migración, lo cual incluye las fases de premigración, tránsito, entrada, quedarse y retornar.

El ciclo de la migración visto desde la perspectiva de la seguridad humana señala la necesidad de identificar los retos que las políticas públicas locales de seguridad y convivencia tienen frente a las consecuencias del fenómeno de la migración. Esta identificación de retos presenta los mismos obstáculos que el diseño de políticas generales de seguridad y convivencia, en la medida en que buena parte de las competencias en estas materias son de carácter nacional. Sin embargo, los municipios, y especialmente las grandes capitales y los departamentos, tienen más recursos y capacidades estatales para implementar políticas públicas locales que mejoren la seguridad desde un enfoque de seguridad humana.

Figura 7.1 La seguridad humana a través del ciclo de la migración



Fuente: Elaboración propia con base en International Organization for Migration (2023).

Siguiendo la idea de la introducción de este capítulo, la seguridad humana tiene, desde una perspectiva teórica, un valor muy limitado de aplicación (Den Boer, 2008), debido a que estos lineamientos internacionales adoptados por Gobiernos nacionales en el marco geopolítico de la globalización difícilmente cambian las dinámicas locales (o lo hacen lentamente), en particular en espacios conflictivos con control de grupos armados que definen de manera informal las reglas de regulación social que corren en paralelo a las reglas formales de los Estados.

Sin embargo, en términos prácticos, la introducción de la visión de seguridad humana, especialmente en enfoques de política de arriba hacia abajo, donde la fortaleza del Estado es mucho menor, la cohesión social, el compromiso comunitario y la capacidad de influencia de los Gobiernos locales ganan mucha relevancia.

La clave es ordenar la acción de esos procesos de abajo hacia arriba en seguridad humana, especialmente en medio de un fenómeno tan complejo como la migración internacional. Para ello, la identificación de riesgos, delineada desde la perspectiva del ciclo de la migración, da una base metodológica para estructurar el problema público de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia en Medellín y Antioquia. Del mismo modo, el análisis de los casos significativos de políticas migratorias internacionales en el marco del ciclo de la migración es relevante para entender el problema local desde ópticas parcialmente exitosas. En la tabla 7.5 se presentan los principales asuntos susceptibles para estructurar el problema público en Antioquia y Medellín.

Desde la perspectiva competencial en torno al ciclo de migración, Antioquia y Medellín tienen un listado importante de asuntos socialmente problematizados que deberían entrar en la agenda gubernamental (Cobb *et al.*, 1976). Esta identificación de los asuntos problematizados no solo permite construir la agenda, sino también ayudar a estructurar el problema público general de la población migrante, que es, en definitiva, la limitada inserción e integración de la población migrante con y sin propósito de permanencia en Medellín y Antioquia.

Tabla 7.5 Asuntos susceptibles para estructurar el problema público en Antioquia y Medellín

Fase del ciclo de migración	Factor de riesgo general (base para causas y mitigación de consecuencias en la estructura del problema)	Competencias de los municipios y distritos	Riesgos, territorialidades y acciones en Antioquia y Medellín	Casos significativos de políticas públicas migratorias
Premigración	Inseguridad humana extrema que fuerza a las personas a irse.	Muy limitada competencia de los departamentos o municipios de frontera que podrían operar acuerdos mínimos de movilidad con Venezuela.		Programa de Orientación a la Premigración (Pre-departure Orientation Programme: Study of Good Practices in Asia) (Siddiqui <i>et al.</i> , 2008): este trabajo presenta un estudio comparado en Bangladés, Filipinas y Sri Lanka, donde se describe el panorama de migración, los mecanismos institucionales y regulatorios, como también el estado de la orientación previa a la migración.
	Una seguridad humana mínima en el origen reduce los riesgos de migración desordenada, irregular.	Muy limitada competencia por la imposibilidad de los venezolanos de obtener documentos o pasados judiciales.		
	Los programas previos a la partida permiten reasentar de forma segura y hacer procesos de reclutamiento que mejoran la integración.	Muy limitada competencia para un proceso que de facto tiene la oferta laboral ya en los territorios de los municipios.		

Tránsito	El acceso a la identidad (documentos de viaje; p. ej.: pasaportes) y visas incrementa la seguridad humana.	Competencia asociada a trabajar con el Gobierno nacional sistemas de acogida que no requieran documentos de origen. Competencias parciales para municipios que sirven de paso antes de salida de Colombia. Coordinar acciones con Migración Colombia para el Permiso por Protección Temporal (ppt)	Riesgo alto, especialmente para venezolanos (y migrantes de otras nacionalidades) que están en tránsito y deberían acceder a servicios de registro en el ppt que les permitan acceder a servicios en el proceso de tránsito.	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN MIGNEX (ALIGNING THE MIGRATION) (Ustibici <i>et al.</i> , 2023): se aborda en este texto el concepto de <i>tránsito migratorio</i> y se identifican, a nivel global, regional y nacional, los patrones claves del manejo de tránsito migratorio. Se hace un análisis de cuatro países: Turquía, Túnez, Etiopía y Paquistán.
	El acceso a infraestructuras seguras y a servicios en el tránsito (transporte, comida, alojamiento) tiene gran impacto en la seguridad.	Muy limitadas competencias a los departamentos o municipios de frontera con recursos nacionales o de cooperación que mejoren infraestructuras. Alta para municipios que sirven de paso antes de salida del territorio nacional.	Riesgo alto en los principales ejes viales, especialmente las vías al mar, las terminales de transporte y los controles de carretera al transporte formal e informal.	
	La explotación por oficiales de migración corruptos, traficantes y contrabandistas es el principal factor de riesgo.	Limitada a trabajar con fuerza pública para perseguir a traficantes de personas y redes de trata de personas que deriven en abusos y en especial a explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.	Riesgo alto en el caso de Necoclí y el corredor de la vía al mar, las terminales de transporte de Medellín y los puntos de carretera, por la presencia de “coyotes” de las estructuras criminales.	

Entrada	Los incentivos para utilizar pasos formales de frontera impactan en la seguridad.	Muy limitadas competencias de municipios y distritos de frontera que pueden coordinar con el Gobierno nacional mejora de la conectividad y facilidad para acceso y salida.		cp 3 Família do Lado/Family Next Door (Mateus y Pinho, 2018): bajo el concepto de “barrios inclusivos” se asegura que los migrantes recién llegados tengan una relación directa con los locales cuando arriban, permitiendo así una integración mayor. Free Access to health and education’ – Ecuador (Mosca, 2022): se les garantiza nacionalidad ecuatoriana a todos los niños nacidos en el país, lo cual, a su vez, asegura acceso gratuito a la salud y educación.
	Las fronteras porosas, desatendidas, incrementan el riesgo de abuso y explotación.	Muy limitadas competencias para la entrada. Competencias parciales para municipios que sirven de tránsito antes de salir del país.	Riesgo alto en Urabá y la vía al mar, por la actuación de “coyotes” y control de organizaciones criminales.	
	Las fronteras cerradas durante el proceso de entrada en crisis agudas ponen en riesgo la salud y la vida.	Muy limitada, debido a que es competencia del Gobierno nacional a través de la Presidencia y la Cancillería.	Riesgo alto, por las devoluciones de personas ante cierres internacionales de la frontera panameña.	
	Las peraciones de interdicción y retorno en caliente incrementan los riesgos de explotación de los migrantes.	Muy limitadas competencias para la entrada. Alta para los municipios de salida, en los que quedan represados los migrantes por el cierre de fronteras. Tienen, además, competencias locales en manejo de embarcaciones.	Riesgo muy alto en Necoclí y municipios como Turbo, en los que se represan migrantes que van en tránsito hacia Panamá cuando se cierra la posibilidad de enviar lanchas. Exige apoyo de recursos humanitarios en el Urabá, y en la vía que conduce a Urabá.	

Permanecer	Una regularización rápida incrementa la seguridad humana; de lo contrario, la permanencia irregular o indocumentada demora el acceso a servicios y deja espacio para que oportunistas exploten a los migrantes (salud, crédito y bancos).	Existen competencias en coordinar con Migración Colombia la agilización de acceso a ppi; también en el establecimiento de rutas de atención y asesoría para los registros mínimos de ppi.	Riesgo alto, especialmente en Medellín, que debe concentrarse en mejorar la capacidad de información y el fortalecimiento de organizaciones de venezolanos, que permiten agilizar ppi, especialmente con los niños, las niñas y las y los adolescente	• Breaking Language Barriers to Strengthen Migrant Inclusion Municipality of Los Santos, Costa Rica (Joint Migration and Development Initiative, 2017): se ofrece un curso básico de inglés a funcionarios públicos para mejorar la comunicación, participación e integración de la población ngabebuglé en procesos sociales, locales e institucionales, promoviendo el desarrollo y la sensibilización sobre la migración. • Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV) – Colombia (Amnistía Internacional, 2023): este estatuto otorga a las personas venezolanas un estatus migratorio regular por 10 años, e incluso les permite luego optar por otros tipos de residencia.
	La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a servicios.	Competencias para el acompañamiento humanitario en la llegada, subsidiario en la infraestructura de las entidades nacionales para el ppi y directo en la garantía de derechos de apoyo humanitario en la llegada.	Riesgo alto en las terminales de transporte de Medellín, en los lugares de alojamiento típicos de cada ciudad, especialmente en el centro de la ciudad.	

La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de reentrenamiento y educación.	Alta en los municipios certificados y especialmente para inclusión de los niños, las niñas y las y los adolescentes en el sistema escolar y de atención integral de la primera infancia.	Riesgo alto especialmente frente a los niños, las niñas y las y los adolescentes en condición de calle o en calle, y a jóvenes que puedan ser instrumentalizados especialmente en el Valle de Aburrá, el oriente o el suroeste (en época de cosecha de café).		
La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a servicios salud.	Alta, en la medida en que se debe apoyar el proceso de registro en el PPT para garantizar acceso; y, de no tenerlo, realizar apostamiento de las instituciones prestadoras de salud para garantizar los contratos y la atención por la vía de “Población Pobre no Asegurada”.	Riesgo alto, especialmente en la Red Metrosalud, y en las empresas sociales del Estado públicas del departamento. Especial énfasis en prevención y denuncia del maltrato, violencia intrafamiliar, violencia sexual y cuadros de desnutrición con rutas claras, independientemente de la afiliación y el PPT.		
La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a vivienda.	Alta en la restitución de derechos, y en especial en atención de emergencia para familias con niños o menores no acompañados que requieran restitución de derechos. Los subsidios de vivienda y la atención humanitaria es la base de la competencia local.	Riesgo alto en las terminales de transporte de Medellín, en los lugares de alojamiento típicos de cada ciudad, especialmente en el centro de la ciudad, para prevenir situaciones de migrantes en calle o en situación de calle.		

		Riesgo alto en las centralidades metropolitanas, barrios y municipales de ocupación del espacio público y victimización por préstamos ilegales operados por estructuras criminales vinculadas al narcotráfico ("pagadiario") o de extorsión por organizaciones criminales para la instrumentalización y la explotación sexual. Los lugares turísticos o las "zonas rosas" son sitios donde los y especialmente las migrantes y las niñas, los niños y las y los adolescentes están más expuestos por el tipo de turismo que ha tenido la ciudad.	
La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a la generación de ingresos.	Nivel alto de competencias en el desarrollo de actividades de crédito y fomento, impulso al emprendimiento y a la formalización de operaciones, a través de la implementación de programas de acompañamiento en el reconocimiento de títulos y experiencia en áreas de falta de demanda de trabajadores.	Riesgo de dejar la oferta de servicios sin entender el lenguaje y la idiosincrasia de los migrantes y su desconfianza en las instituciones por la experiencia previa.	
Organizar y fortalecer capacidades de la diáspora en el destino incrementa la seguridad humana.	Alta en formalizar y fortalecer las asociaciones de migrantes con mayores recursos que puedan romper la barrera de la desconfianza del migrante ante la institucionalidad.		

	Apoyar a las comunidades de acogida de forma paralela evita conflictos frente a migrantes y facilita la integración.	Alta, en el sentido de extender al menos una parte de los beneficios que se entregan a migrantes como parte de la oferta institucional en los barrios y comunas de acogida.	Riesgo de aumento de la conflictividad, por no acompañar a las comunidades de acogida, que son las que en la práctica tienen parte del peso de la integración.	
Retornar	Un proceso voluntario de retorno y apoyo a la reintegración ayuda a la reintegración y a la seguridad humana.	Limitadas competencias para brindar apoyo en transporte cuando son migrantes en tránsito.		Serbia's "Returning Point" (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024): el proyecto promovió intercambios entre la diáspora para impulsar el crecimiento económico local y ampliar las redes de jóvenes profesionales, fomentando la colaboración y la innovación. Esto, para permitir el retorno.
	Forzar el retorno pone a las personas y familias en un grave riesgo de inseguridad respecto a las causas que generaron el desplazamiento original, llevando a la revictimización.	Muy limitadas competencias para impedir, en coordinación con las autoridades nacionales, desplazamientos por parte de organizaciones criminales.	Riesgo alto, por uso de organizaciones criminales para perseguir a la oposición venezolana dentro de Colombia.	

Fuente: Elaboración propia.

La seguridad humana, como enfoque conceptual de las políticas locales de seguridad y convivencia, permite incorporar los lineamientos internacionales a las prioridades de los Gobiernos locales y, desde allí, estructurar la acción de los sectores líderes de la gobernanza local (legales) y tratar de contener la acción de las organizaciones criminales que tienen un interés central en uno de los negocios ilícitos más rentables del mundo después de las armas y las drogas.

Conclusiones. Evitar la securitización de la inmigración, concentrándose en un proceso de integración exitoso

Hasta el momento se ha hablado sobre la migración en distintos aspectos: las aproximaciones teóricas al fenómeno, la percepción de la población sobre esta y las cifras que identifican su magnitud. Este proceso analítico deviene en la construcción de lo que es, de manera evidente, un problema público. Este problema público, más que ser el de la migración, es el de la inserción y la integración de los migrantes, más que todo los venezolanos, en Colombia, ya que este es el punto de encuentro entre migración, seguridad y convivencia.

Si bien existen nexos teóricos y prácticos que dan cuenta de los puntos de encuentro entre la migración y la seguridad, centrar la atención en las visiones sobre seguridad humana en lugar de apuntar al camino de la securitización parece ser la mejor salida. Sobre todo, si las respuestas de política pública se dan desde la escala local, en la medida en que las organizaciones públicas y sociales tienen mayores probabilidades de colaborar de manera efectiva ante la realidad de Gobiernos nacionales débiles que deben competir por la regulación ejercida por grupos armados y el crimen organizado.

El vínculo entre la migración y la seguridad humana está en los retos de integración de la población migrante, lo cual tiene influencia directa en la reducción de los conflictos de convivencia. La migración en América Latina y Colombia no solo ha generado tensiones de convivencia, debido a la presión sobre los servicios públicos y la percepción de inseguridad, sino que también revela la importancia de políticas públicas que prioricen la

integración efectiva y la gestión territorial. Por consiguiente, la seguridad humana y la gobernanza territorial son fundamentales para atender los conflictos que surgen de estos flujos de personas, lo que permite mitigar las tensiones y fomentar una coexistencia menos conflictiva.

Hay que entender también que los migrantes están en condiciones de vulnerabilidad en la generación de ingresos y en su seguridad personal. Los hombres jóvenes están en riesgo de ser instrumentalizados por las organizaciones criminales locales y transnacionales, y las mujeres venezolanas tienen tasas de homicidio que triplican a las tasas del total de población de mujeres. Parte de los asuntos esenciales es entender el problema de la integración desde la seguridad humana con enfoque de género.

Del mismo modo, las políticas restrictivas y la estigmatización de los migrantes pueden agravar los problemas de integración, haciendo más vulnerables a los migrantes. Es por esto por lo que es necesario continuar desarrollando enfoques integrales que equilibren la protección de los derechos humanos con la seguridad colectiva, y evitar caer en narrativas de securitización de una nacionalidad, que desvirtúan la naturaleza humanitaria del fenómeno migratorio y lo trasladan a discusiones sobre nacionalismo y segregación. Las respuestas de política requieren tener, también, un foco en la generación de alternativas de adaptación social y posterior adhesión de los migrantes a los países de acogida.

Ahora bien, el fenómeno de la securitización de la migración se ha dado en distintos niveles: 1) la frecuencia de los extranjeros en la comisión de delitos de alto impacto; 2) narrativas asociadas a la percepción del aumento de tasas de desempleo y costo de vida, la corrupción y la pobreza de personas que llegan sin recursos, esto sin distinguir las razones para su migración o su paso transitorio; y 3) presión urbana asociada a los asentamientos informales de migrantes.

Esta concepción securitizadora no permite la generación de respuestas de política pública que se amplifiquen a todo el ciclo migratorio, pues responde mayoritariamente a los delitos de alto impacto de manera policiva, lo que ocasiona que se perpetúe el ciclo de vulnerabilidad de los migrantes, pero sin atender los problemas de fondo que estos experimentan, como una falta de vivienda u orientación a la integración o atención de emergencia, dependiendo de si el objetivo es una estadía permanente o transitoria.

En última instancia, Colombia debe mejorar sus políticas de integración de migrantes, a la vez que fortalece sus capacidades coercitivas para luchar contra las organizaciones criminales transnacionales que tuvieron origen en Venezuela. Existe el riesgo latente de que estas organizaciones compitan por las rentas ilegales de la ciudad de Medellín y Antioquia, actualmente controladas por las organizaciones locales. El abordaje de las políticas de seguridad y convivencia con enfoque de seguridad humana debe dar una respuesta integral al problema de la integración de la población migrante como el mejor antídoto para evitar que Medellín vuelva a ser escenario de una lucha por el poder criminal.

Referencias

Akkerman, M. (2018). Militarization of European border security. En N. Karampekios, I. Oikonomou y E. G. Carayannis (Eds.), *The emergence of EU defense research policy. From innovation to militarization* (pp. 337-355). Springer International Publishing.

Alba, F. (2005). Integración económica y políticas de migración: un consenso en revisión. R. Tuirán (Coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política* (pp. 31-44). Colegio de México, Consejo Nacional de Población, SRE. http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/480/Migracion_MexicoEstados_Unidos._Opciones_de_politica.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Datos básicos. <https://www.acnur.org/datos-basicos>

Amnistía Internacional. (2023). *Regularizar y proteger: obligaciones internacionales de protección de personas venezolanas*. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/7130/2023/es/>

Andersen-Rodgers, D. y Crawford, K. (2022). *Human security. Theory and action* (2.^a ed.). Rowman & Littlefield Publishers.

Arango, J. (1985). Las “Leyes de las migraciones” de E.G. Ravenstein, cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (32), 7-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250715>

Ardanaz, M., Corbacho, A. y Ruiz-Vega, M. (2014). *Mind the gap: Bridging perception and reality with crime information*. BID.

Bahar, D., Dooley, M. y Selee, A. (2020). *Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas. Un análisis de los datos en Colombia, Perú y Chile*. Migration Policy Institute y Brookings Institution. <https://www.migrationpolicy.org/research/immigracion-venezolana-crimen-colombia-peru-chile>

Bartel, A. P. (1979). The migration decision: What role does job mobility play? *The American Economic Review*, 69(5), 775-786. <http://www.jstor.org/stable/1813646>

Boessen, A. y Hipp, J. (2018). Parks as crime inhibitors or generators: Examining parks and the role of their nearby context. *Social Science Research*, 76, 186-201. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.08.008>

Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review*, 23(3), 457-485. <https://doi.org/10.1177/019791838902300304>

Borjas, G. J. y Bronars, S. G. (1991). Immigration and the family. *Journal of Labor Economics*, 9(2), 123-148. <http://www.jstor.org/stable/2535237>

Brunow, S., Nijkamp, P. y Poot, J. (2015). The impact of international migration on economic growth in the global economy. En B. Chiswick y P. Miller, *Handbook of the economics of international migration* (Vol. 1, pp. 1027-1075). North-Holland. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53768-3.00019-9>

Carvajal Martínez, J. E. (2022). Los migrantes venezolanos, tensiones entre políticas públicas, discursos estigmatizadores y derechos. En E. Escalante Barreto (Dir.), *Debates y aportes al sistema integral de derecho penal. Obra homenaje al profesor Jorge Arenas Salazar* (Tomo II. *Teorías criminológicas, política criminal y punitivismo*, pp. 167-191). Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Investigación Sociojurídica “Gerardo Molina” Unijus.

CID Gallup. (2023). Encuestas de opinión pública. Elevado el deseo de emigrar: hondureños son los que más quieren, panameños los que menos.

https://www.cidgallup.com/uploads/publication/publication_files/publication_1677888945000.pdf

Cobb R., Ross, J-K. y Ross M. H. (1976) Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*. 1976;70(1):126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>

Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. (2024). Informes de turismo. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo>.

Colombia, Presidencia de la República. (2021). Decreto 216, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria (marzo 1). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2020. Santiago de Chile: LATINBAROMETRO. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Datexco. (2023). Migración de venezolanos. En Capítulo 2. Presidencia. En Pulso País Colombia [Encuesta]. <https://www.opinometro.datexco.com/productos/pulso-pa%C3%ADs>

Den Boer, M. (2008). Governing transnational law enforcement in the EU: Accountability after fusing internal and external security. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 71-96). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.6>

Enke, S. (1969). Economists and development: Rediscovering old truths. *Journal of Economic Literature*, 7(4), 1125-1139. <http://www.jstor.org/stable/2720303>

Gómez, J. A. (2010). La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462010000100005

González-Plessmann, A. (2024). *Migración popular venezolana, delitos y percepciones. Explorando la situación en Colombia, Ecuador, Perú y Chile*. Rosa Luxemburg Stiftung. https://www.rosalux.org.ec/pdfs/MIGRACION_POPULAR_VENEZOLANA.pdf

Henao, S. E. y Rey, M. E. (2019). *Caracterización del homicidio en Medellín. Período: 2012-2018*. Municipio de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/caracterizacion-del-homicidio-en-medellin.pdf>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2024). Observatorio de Violencia. <https://www.medicinalegal.gov.co/observatorio>

International Organization for Migration. (2024a). *Operating In Crisis. 2023 Annual Report*. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd12616/files/documents/2024-11/operating-in-crisis-2023-annual-report.pdf>

International Organization for Migration. (2024b). World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>

Invamer. (2022). Colombia Opina # 14: Cien Días de Gobierno. <https://caracoltv.brightspotcdn.com/07/52/eb5276a6417ebefd3656df0de7ed/encuesta-invamer-noviembre-2022-100-dias-de-petro.pdf>

Joint Migration and Development Initiative. (2017). *Success stories: A collection of good practices and lessons learnt by local actors harnessing the development potential of migration*. <https://migration4development.org/en/resources/success-stories-collection-good-practices-and-lessons-learnt-local-actors-harnessing>

Jover, J. y Díaz-Parra, I. (2022). Who is the city for? Overtourism, lifestyle migration and social sustainability. *Tourism Geographies*, 24(1), 9-32. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1713878>

Kozlovskiy, S., Kulinich, T., Vechirko, I. Lavrov, R., Zayukov, I. y Mazur, H. (2024). Relationship between net migration and economic development of

European countries: Empirical conclusions. *Problems and Perspectives in Management*, 22(1), 605-618. [http://dx.doi.org/10.21511/ppm.22\(1\).2024.48](http://dx.doi.org/10.21511/ppm.22(1).2024.48)

Kritz, M. M., Lim, L. L. y Zlotnik, H. (Eds.). (1992). *International migration systems. A global approach*. Oxford University Press.

Malthus, T. (1951). *An essay on the principle of population*. J.M. Dent Editors.

Mateus, S. y Pinho, F. (2018). “Welcome!”. *Collection of good practices already existing for refugees’ welcoming and first inclusion*. https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/welcome-collection-good-practices-already-existing-refugees-welcoming-and-first_en

McAuliffe, A., Kitimbo, A., Goossens, A. M. y Ahsan Ullah, A. K. M. (2018). Understanding migration journeys from migrants’ perspectives. *World Migration Report*, 2018(1), e00007. <https://doi.org/10.1002/wom3.7>

McKeown, A. (2004). Global migration, 1846-1940. *Journal of World History*, 15(2), 155-189. <https://dx.doi.org/10.1353/jwh.2004.0026>

Medellín cómo vamos. (2023). *Recomendaciones de política. Integración socioeconómica de población migrante venezolana en Medellín y Antioquia*. https://www.medellincomovamos.org/system/files/2024-01/docuprivados/20240129_Policy%20brief%20web%20%281%29.pdf

Migración Colombia. (2024). Estatuto temporal de protección – Prerregistros. <https://public.tableau.com/app/profile/migracion.colombia/viz/EstatutoTemporaldeProteccion-Prerregistros/Pre-registrosPublic>

Mihinjac, M. y Saville, G. (2020). Crime and fear in Hollygrove – building neighbourhood resilience. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 44(4), 335-352. <https://doi.org/10.1080/01924036.2020.1719534>

Mincer, J. y Polachek, S. (1978). An Exchange: The theory of human capital and the earnings of women: Women’s earnings reexamined. *The Journal of Human Resources*, 13(1), 118-134. <https://doi.org/10.2307/145305>

Mosca, D. (2022). *Promising practices in the provision of essential services to migrants*. United Nations Network on Migration. https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/provision_of_essential_services_-_good_practices.pdf

Naciones Unidas. (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes: Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. <https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2016/es/112142>

Namen, O., Rodríguez Chatruc, M. y Romero Bejarano, N. (2021). *Las dos caras de la integración: Percepciones de colombianos y venezolanos sobre el fenómeno migratorio en Bogotá, Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Newman, O. (1973). *Defensible space; crime prevention through urban design*. Macmillan Publishing.

Newman, O. (1996). *Creating defensible space*. Diane Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). *International migration outlook 2014*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Return, reintegration and re-migration. Understanding return dynamics and the role of family and community*. https://www.oecd.org/en/publications/return-reintegration-and-re-migration_625fb5e6-en.html

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). Estudio de Impacto fiscal de la Migración Venezolana en Colombia: realidad vs. potencial.

Oxfam. (2019). *Sí, pero no aquí: percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/si-pero-no-aqui-percepciones-de-xenofobia-y-discriminacion-hacia-migrantes-de-v-620890/>

Oxfam. (2023). *Entre la empatía y el rechazo: percepciones sobre la migración venezolana en Colombia, Perú y Ecuador*. <https://lac.oxfam.org/en/latest/publications/entre-la-empatia-y-el-rechazo-percepciones-sobre-la-migracion-venezolana-en>

Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pfeiffer, C., Windzio, M. y Kleimann, M. (2005) Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. *European Journal of Criminology*, 2(3). <https://doi.org/10.1177/1477370805054099>

Piore, M. J. (1979). *Birds of passage. Migrant labour in industrial societies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511572210>

Policía Nacional de Colombia. (2024). Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC. <https://www.policia.gov.co/contenido/estadistica-comportamientos-contrarios-convivencia-ley-1801-2016>

Ponce Gómez, J. C. (2020). *Opinión pública y crisis migratoria venezolana: una mirada a la prensa colombiana* [Trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/52932>

Putnam, R. D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and community in the twenty-first century the 2006 Johan Skytte prize lecture*. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>

Putnam, R. D. y Garrett, S. R. (2020). *The upswing: How America came together a century ago and how we can do it again*. Simon & Schuster.

Ramírez Bolívar, L. y Arroyave Velásquez, L. (2021). *Del miedo a la acción. Migración, pandemia y xenofobia en Colombia, Perú y Chile: tres palabras que nunca debieron unirse*. DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/>

migracion-pandemia-y-xenofobia-en-colombia-peru-y-chile-tres-palabras-que-nunca-debieron-unirse/

Ravenstein, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235. <https://doi.org/10.2307/2979181>

Rísquez, R. (2023). *El Tren de Aragua: La banda que revolucionó el crimen organizado en América Latina*. Editorial Dahbar.

Schmidtke, R. (2022, agosto 31). Number of displaced Venezuelans matches Ukraine crisis, international support does not. *Refugees International*. <https://www.refugeesinternational.org/statements-and-news/number-of-displaced-venezuelans-matches-ukraine-crisis-international-support-does-not/>

Siddiqui, T., Rashid, R. y Zeitlyn, B. (2008). *Information campaigns on safe migration and pre-departure training*. University of Sussex. Report. <https://hdl.handle.net/10779/uos.23319905.v1>

Simionescu, M., Yuriy, B. y Grzegorz, M. (2017): Economic effects of migration from Poland to the UK, *Amfiteatru Economic Journal*, 19(46), 757-770. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169103/1/aej-v19-i46-p757.pdf>

Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia. (2023). Informe Semanal de Seguridad y Convivencia. Medellín: Municipio de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-seguridad/sisc/>

Sjaastad, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), 80-93. <http://www.jstor.org/stable/1829105>

Skocpol T. (2000). *The missing middle: Working families and the future of american social policy*. W. W. Norton & Company.

Smith, A. (2020). *La riqueza de las naciones*. Verbum.

Stark, O. (1993). *La migración del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Tobón, S. (2024, marzo 24). La “Paz total” que traería la guerra a Medellín. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/santiago-tobon-la-paz-total-que-traeria-la-guerra-a-medellin-EO24086367>

Üstübici, A., İçduygu, A., Ergün, K., Ekhtiari, M., Cangönül, M., The-not, E., Adhanom, T., Vlamis, C., Aslam, S. y Fallon, A. (2023). *Comparative experiences of transit migration management*. MIGNEX background paper. Peace Research Institute Oslo. <https://www.mignex.org/d081>