

No. 14 | ISSN 2744-8908 | julio del 2024

# Estudios de caso en asuntos públicos

---

Transformación de la capacidad  
institucional para la atención de la  
población migrante

Eleonora Mejía Restrepo, Michael Andrés Vargas y  
Valentina Vargas Ospina

Serie Documentos de Trabajo 2024

Edición No. 14

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Julio 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

**Autor**

Eleonora Mejía Restrepo, Michael Andrés Vargas, Valentina Vargas Ospina.

**Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca Zuleta.

**Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Alejandra Rojas Forero

**Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Diego Iván Lucumí Cuesta

**Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# **Transformación de la capacidad institucional para la atención de la población migrante<sup>1</sup>**

*Por Eleonora Mejía Restrepo<sup>2</sup>, Michael Andrés Vargas<sup>3</sup> y Valentina Vargas Ospina<sup>4</sup>*

## **Resumen**

En los últimos años, la crisis migratoria ha emergido como un tema central en las agendas gubernamentales. En Colombia se han identificado diferentes tipos de migración (de paso y de permanencia), las cuales han recibido la atención de los gobiernos desde diferentes ejes que se exploran en el documento. Un punto central de la investigación es la transformación de la capacidad institucional para la atención de esta crisis y sus principales cambios en los últimos años. En el presente escrito se abordan las principales decisiones, a través del estudio de la capacidad institucional y las razones que llevaron a la transformación, con base en el análisis de los discursos de los presidentes y los documentos que exploran la situación.

**Palabras clave:** migración, transformación de la capacidad institucional, análisis de discurso, gerencia de fronteras

---

<sup>1</sup> Trabajo de grado: Estudio de caso presentado como trabajo de grado en la Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en diciembre de 2019, bajo la dirección de Camilo Ignacio González.

<sup>2</sup> Ágora Public Affairs & Strategic, Cl. 80 # 10-43, Bogotá: [elemrepo@gmail.com](mailto:elemrepo@gmail.com). Magíster en gestión pública por la Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia): [e.mejar2@uniandes.edu.co](mailto:e.mejar2@uniandes.edu.co)

<sup>3</sup> Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), Calle 26 No. 69-76, Torre 2, Bogotá: [mvgas@icfes.gov.co](mailto:mvgas@icfes.gov.co). Magíster en gestión pública por la Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia): [ma.vargaspl@uniandes.edu.co](mailto:ma.vargaspl@uniandes.edu.co)

<sup>4</sup> Alcaldía de El Retiro, Calle 20 # 20-40, El Retiro, Antioquia. Magíster en gestión pública por la Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia): [v.vargaso@uniandes.edu.co](mailto:v.vargaso@uniandes.edu.co)

## **Transformation of Institutional Capacity for Migrant Care**

### **Abstract**

In recent years, the migration crisis has emerged as a central issue on government agendas. In Colombia, two types of migration have been identified: transit and settlement, both of which have received government attention from various perspectives explored in the document. A key focus of the research is the transformation of institutional capacity to address this crisis and its significant changes in recent years. This paper addresses the main decisions by studying institutional capacity and the reasons behind the transformation, based on the discourse analysis of presidents and documents exploring the situation.

**Keywords:** migration, transformation of institutional capacity, discourse analysis, border management

## Tabla de contenido

1.	Introducción .....	4
2.	Metodología .....	5
3.	Sección 1: Antecedentes .....	7
3.1	La situación migratoria en el contexto de un nuevo país para todos .....	7
	Figura 1. Número de migrantes venezolanos en Colombia (2016-2023) .....	8
3.2	La situación migratoria en el marco del “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y la pandemia como catalizadores de la llegada de más migrantes al país .....	9
4.	Sección 2: Desarrollo del caso - Los asuntos migratorios en el Gobierno del cambio, ¿la “desvenezolanización” de la migración? .....	11
5.	Sección 3: Análisis de discurso y de capacidad institucional .....	13
5.1.	Análisis de discurso .....	13
5.1.1	Causa de la migración y efecto en las instituciones .....	13
5.1.2	Interpretación diferencial de causas que resulta en acciones disímiles .....	15
5.1.3	Visión de la migración de paso en el tapón del Darién .....	15
5.2	Análisis de capacidad institucional .....	16
5.2.1	Creación de la Gerencia de Fronteras .....	16
5.2.2	Recursos de la Gerencia de Fronteras .....	17
5.2.3	Capacidad de cooperación y coordinación .....	17
5.2.4	Gerencia de Fronteras como autoridad pública en asuntos migratorios .....	18
	Figura 2. Transformación del esquema de la institucionalidad para la atención de los asuntos migratorios .....	19
	Figura 3. Capacidad institucional a partir de la creación de la Gerencia de Fronteras .....	20
	Figura 4. Capacidad institucional a partir de la eliminación de la Gerencia de Fronteras .....	21
6.	Conclusiones .....	21
7.	Notas de docencia .....	22
7.1	Naturaleza del caso .....	22
7.2	Resumen del caso .....	23
7.3	Grupo objetivo .....	23
7.4	Sesión en clase .....	24
	Tabla 1. Alternativas .....	24
	Tabla 2. Análisis de discurso .....	25
8.	Bibliografía .....	25
9.	Anexos .....	32

## 1. Introducción

La crisis migratoria en Colombia ha tenido momentos críticos en los últimos años y es un asunto que involucra la gestión del Estado de forma transversal. En el 2015, tras el cierre de fronteras por parte del Gobierno de Nicolás Maduro, se dio el retorno forzado de más de 22 000 colombianos que residían en aquel país. En ese momento, para atender a la población expulsada y retornada, fueron convocadas la Cancillería, Migración Colombia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Bitar, 2022).

En el 2018, el país recibió un gran flujo de migrantes venezolanos, situación que llevó al Gobierno del presidente Juan Manuel Santos a crear la Gerencia de Fronteras, conocida también como la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de la Presidencia de la República.

De acuerdo con el entrevistado anónimo<sup>5</sup>, La Gerencia se caracterizó por ser una instancia en la Presidencia y no una dependencia o entidad del Estado, cuyas funciones estaban encaminadas a articular acciones transversales en el nivel nacional, territorial y de cooperación internacional, para responder a una situación interagencial, compleja y masiva, como lo es la alta migración.

La instancia continuó existiendo en el gobierno del presidente Iván Duque y, con la llegada de la pandemia, la situación migratoria se exacerbó y en la frontera se tuvo que ceder ante el tránsito de miles de personas que cruzaron el puente Simón Bolívar hacia Colombia (entrevista a Humberto Velásquez, por autores, 13 de octubre de 2023).

Sumado a lo anterior, el tapón del Darién, como paso migratorio, ha presentado retos para los diferentes gobiernos. En el 2021, más de 125 000 migrantes lograron atravesar la densa selva, casi duplicándose esta cifra en el siguiente año (Ruiz, 2023). Si bien esta problemática se ha visibilizado, fueron pocas las acciones para atender a la migración de paso por parte de la Gerencia de Fronteras.

---

<sup>5</sup> Información obtenida en entrevista anónima realizada en octubre de 2023 a un exfuncionario de la Gerencia de Fronteras, quien a lo largo del trabajo se identificará como “entrevistado anónimo”.

Con la elección de Gustavo Petro como presidente, el nuevo gobierno retomó las relaciones con Venezuela. El presidente relativizó el fenómeno migratorio (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023), eliminó la Gerencia de Fronteras y creó el Ministerio de Igualdad y Equidad, cartera sobre la cual reposan las competencias de promoción de los derechos de la población migrante (Ley 2281 de 2023 y Decreto 1075 de 2023). Sin embargo, persisten dudas sobre la capacidad del Estado para atender a esta población en el contexto actual, que combina la migración con carácter de permanencia con la de paso que cruza por el tapón del Darién.

La población migrante, principalmente la venezolana, ha consolidado su rol como defensora de sus derechos en el país, lo que ha llevado a la movilización social en busca de participar y cocrear soluciones para transformar la institucionalidad (entrevista a Lucas Gómez, por autores, 02 de noviembre de 2023).

En este trabajo se hará un recorrido por las decisiones institucionales que motivaron la creación, permanencia y eliminación de la Gerencia de Fronteras. También, se presentará un análisis de discurso de los presidentes y de la capacidad institucional para entender cómo las diferentes posturas respecto de las causas y prioridades sobre los asuntos migratorios han influenciado los cambios institucionales para la atención de esta crisis.

## **2. Metodología**

La metodología se desarrolló a través de dos técnicas de recolección de información y dos tipos de análisis de resultados. La primera técnica se adelantó a través de 11 entrevistas (anexo 2) de tipología semiestructurada<sup>6</sup>, decidiendo qué información debía ser recolectada a través de estas y el actor que podía suministrarla. Se elaboró un guion para cada una que incluía el objetivo de la entrevista, una breve descripción del problema central y entre 8 y 12 preguntas atendiendo al rol de cada actor. Esta tipología fue ideal, porque permitió centrar la conversación con respecto a los temas de interés, dejando espacio para indagar y profundizar sobre la base de las respuestas del entrevistado.

---

<sup>6</sup> Todas las entrevistas tuvieron autorización de grabación y transcripción.

Posteriormente, se procedió al análisis cualitativo, identificando los elementos comunes de las respuestas. La información se tuvo en cuenta, sobre todo, para los antecedentes y el análisis de la capacidad institucional, pues se pudo profundizar en el funcionamiento de la Gerencia, siguiendo las recomendaciones de Pilar Folgueiras (2016).

La selección de los entrevistados partió del mapa de actores, la línea del tiempo y el rol de cada uno. Se contó con diferentes opiniones, desde el punto de vista gerencial hasta la academia y la sociedad civil, considerando necesaria la inclusión de actores que representaron y participaron en los diferentes gobiernos, con perfiles de alto nivel, que conocen los temas migratorios y las decisiones que llevaron a la creación, continuidad y eliminación de la Gerencia.

La otra técnica de recolección fue la compilación y análisis de fuentes secundarias, como publicaciones, noticias, discursos, informes, comunicados en redes sociales y notas de política pública. Se destacan informes del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, pliegos de solicitudes de la población migrante al Gobierno nacional, artículos de prensa y publicaciones oficiales de la Presidencia de la República, la Vicepresidencia y la Cancillería, entre otras entidades del Estado con injerencia en la política migratoria.

Se incluyó un análisis de discurso que permitió identificar las posturas de los gobiernos en relación con las causas y las prioridades en materia migratoria. Este análisis se elaboró mediante una matriz en la cual se consolidaron extractos de los discursos de los últimos dos gobiernos. Los extractos fueron clasificados en tres dimensiones, según su carácter ideológico, simbólico o técnico, lo que permitió identificar elementos comunes y diferenciales<sup>7</sup>. De otro lado, se incluyó un análisis de capacidad institucional con base en la información recopilada de las entrevistas y la revisión documental. Se empleó la metodología planteada por Rosas (2019), centrándose en las dimensiones de reconocimiento público y prioritario, autoridad, cooperación, coordinación y recursos económicos de la Gerencia de Fronteras, además de que se presenta gráficamente la transformación del esquema de institucionalidad para la atención de los asuntos migratorios.

---

<sup>7</sup> Este análisis se construyó siguiendo las recomendaciones del doctor Mauricio Velásquez Ospina, profesor asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

El análisis de discurso permitió identificar las decisiones que implicaron cambios institucionales, en el entendido de que la visión de la crisis migratoria tiene consecuencias en las decisiones de cambio institucional de cada gobierno. Este análisis pretende responder a las siguientes preguntas:

1. ¿El discurso de los gobiernos ha tenido cambios significativos respecto a los asuntos migratorios y ha influenciado los cambios institucionales de la Presidencia de la República?
2. ¿La capacidad institucional de gestión que desarrolló la Gerencia de Fronteras entre los años 2018 a 2022 es necesaria para seguir atendiendo la crisis migratoria en el contexto actual?
3. ¿Cómo se podría fortalecer la capacidad institucional del Estado para atender la situación migratoria en el contexto actual?

### **3. Sección 1: antecedentes**

#### ***3.1 La situación migratoria en el contexto de un nuevo país para todos<sup>8</sup>***

En el 2015 se presentó un primer pico migratorio debido al cierre de fronteras por decisión del gobierno de Nicolás Maduro, lo que implicó que más de 20 000 colombianos residentes en Venezuela fueran expulsados de ese país. La Cancillería, Migración Colombia<sup>9</sup> y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres fueron las entidades llamadas a atender la crisis.

Ese mismo año, en una alocución, el presidente Juan Manuel Santos reconoció las “profundas diferencias en cuanto al concepto de democracia y el modelo económico” (Cancillería, 2015) con el Gobierno de Venezuela. Respecto de la migración, señaló que Colombia y Venezuela “no pueden entrar en esa dinámica de persecución al migrante, no pueden transitar ese camino de xenofobia y de odio que sufren otras regiones del mundo”

---

<sup>8</sup> Este título está inspirado en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1753 de 2015: “Todos por un Nuevo País”.

<sup>9</sup> Tras la liquidación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), por cuenta de los escándalos que tuvo la entidad (entrevista Christian Krüger, por autores, 5 de octubre de 2023; Silla Vacía, 2021), en 2011 fue creada Migración Colombia como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería, 2011), con funciones de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno nacional.

(Cancillería, 2015). Vale la pena señalar que, desde esa época, se advirtió una crisis institucional en Venezuela que distanciaba a los dos países. Christian Krüger, director de Migración Colombia nombrado por Juan Manuel Santos y quien ocupó dicho cargo hasta el 2019, resaltó en entrevista para este estudio de caso que las principales apuestas y decisiones en su paso por la entidad fueron:

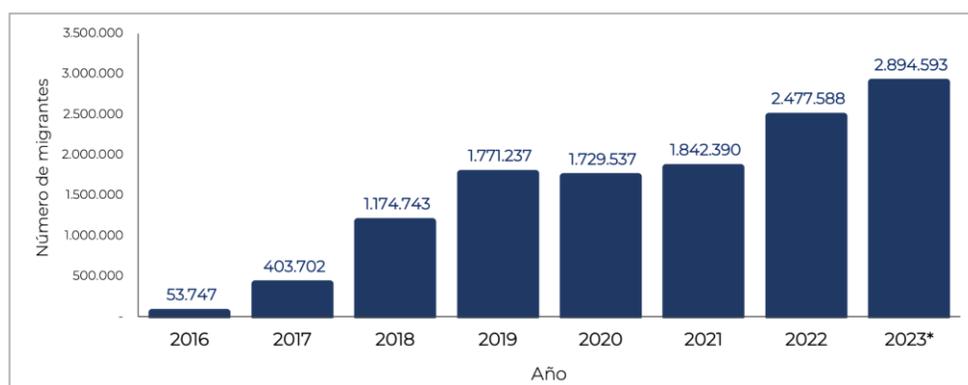
Transformar la visión que los funcionarios tenían sobre su rol, pues los asuntos migratorios no eran tan reconocidos como las labores de investigación e inteligencia.

Promover la creación de la Gerencia de Fronteras y apoyar la articulación institucional y regional de la política migratoria.

Facilitar y flexibilizar los tipos de migración (anexo 3), conforme a la política del Gobierno.

En el 2016 aumentó de manera considerable la cifra de población migrante venezolana en Colombia, pasando de 53 747 en ese año a 403 702 personas en el 2017. Esta situación significó para el país superar el máximo histórico de migrantes en el territorio, además de que continuaba una ruta de tránsito para familias que se dirigen hacia otros países (Bitar, 2022). La figura 1 presenta la evolución de los migrantes venezolanos en Colombia.

**Figura 1.** Número de migrantes venezolanos en Colombia (2016-2023)



Nota: \*Fecha de corte: agosto de 2023.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Migración Colombia (2023).

A pesar de los esfuerzos por parte de la Cancillería, Migración Colombia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las necesidades de atención de la población migrante crecieron rápidamente y superaron la capacidad de respuesta, lo que puso de manifiesto las dificultades para coordinar la acción con otros ministerios y entidades del Estado (Bitar, 2022).

En el 2018, la cifra de migrantes provenientes de Venezuela alcanzó el millón de personas. Para hacer frente a la situación, en el Gobierno de Juan Manuel Santos se creó la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República, liderada inicialmente por Felipe Muñoz, quien tenía cercanía con el presidente y gozaba de reconocimiento a nivel nacional (entrevista a Humberto Velásquez, por autores, 13 de octubre de 2023), teniendo un rol principal como articulador de diferentes niveles para atender los asuntos migratorios.

En las entrevistas con Humberto Velásquez y Christian Krüger para este estudio, se entendió que la Gerencia se apoyaba de forma muy eficaz en Migración Colombia y que desde el más alto nivel se lideraba la política pública migratoria del país, lo cual concuerda con (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023; entrevista a Víctor Saavedra, por autores; 10 de octubre de 2023).

### ***3.2 La situación migratoria en el marco del “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”<sup>10</sup> y la pandemia como catalizadores de la llegada de más migrantes al país***

La elección de Iván Duque como nuevo presidente de la república implicó la proyección de acciones que fueron cruciales respecto de los asuntos migratorios. En entrevista con el expresidente para este caso, se destacan decisiones fundamentales que fueron clave en el desarrollo de la política migratoria del país y el funcionamiento de la Gerencia de Fronteras:

Mantener la Gerencia de Fronteras en la Presidencia de la República como instancia articuladora.

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo del presidente Iván Duque, sancionado mediante la Ley 1955 de 2019.

Ratificar a Felipe Muñoz como Gerente de Fronteras y a Christian Krüger como director de Migración Colombia, ambos funcionarios nombrados por Juan Manuel Santos que continuaron por decisión de Iván Duque en su gobierno<sup>11</sup>.

Reconocer a Juan Guaidó como presidente de Venezuela, lo que llevó a Nicolás Maduro a ordenar la ruptura de relaciones el 23 de febrero del 2019 (BBC, 2022).

Tras la salida de Christian Krüger en el 2019 y de Felipe Muñoz en el 2020, fueron nombrados Lucas Gómez en la Gerencia de Fronteras y Juan Francisco Espinosa en Migración Colombia, ambos funcionarios conocedores de los asuntos migratorios y de confianza del entonces presidente. En el año 2020, el Gobierno nacional tuvo el reto de atender la emergencia sanitaria del COVID-19 y, a su vez, de asistir a la población venezolana en Colombia, que llegó a representar cerca del 4 % de la población total del país (Bitar, 2022).

La Gerencia de Fronteras tuvo que ser fortalecida y el gobierno de Iván Duque procedió a expedir dos actos administrativos de relevancia: el Decreto 1185 de 2021, que le otorga funciones de forma taxativa a la Gerencia, y el CONPES 4100 de 2022, el cual dispuso que esta entidad tendría a su cargo liderar la política migratoria y “coordinar con las instancias competentes en los ámbitos nacional y local la implementación de estrategias y políticas para la integración socioeconómica y productiva de los migrantes” (Departamento Nacional de Planeación, 2022 p. 27).

Uno de los puntos importantes de la política migratoria del gobierno de Iván Duque fue contar con información e individualizar a los migrantes a fin de desarrollar acciones, para lo cual fue importante el planteamiento de instrumentos como el Permiso Especial de Permanencia y el Permiso por Protección Temporal (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023).

Entre los grandes logros de la Gerencia se resaltan los que tienen que ver con la regularización migratoria. La expedición del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos permitió el acceso al Registro Único de Migrantes a cerca de

---

<sup>11</sup> En entrevista para este estudio de caso, el expresidente señaló que tomó esta decisión porque reconocía la gestión de ambos.

2 448 218 venezolanos, de los cuales, 1 280 106 accedieron al Permiso por Protección Temporal (El Espectador, 2022).

Gracias al rol de coordinación de la Gerencia, desde la oferta institucional se resaltó, en 2021, la atención de 73 350 niñas, niños y adolescentes venezolanos en prevención y 3 594 en protección, por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En materia de aseguramiento en salud, en ese mismo año se identificaron 759 584 personas venezolanas con Permiso Especial de Permanencia como beneficiarias (Gerencia de Fronteras, 2021).

Esta política fue reconocida a nivel internacional por diferentes entidades como la Organización Internacional para las Migraciones y el Parlamento Europeo (Cancillería, 2023), además de que fue galardonada con el Premio Nacional de Alta Gerencia por ser una directriz innovadora para la integración socioeconómica de la población migrante venezolana (Función Pública, 2021).

El enfoque de la política migratoria del gobierno de Iván Duque fue la atención de la migración de destino o con vocación de permanencia (entrevista a Lucas Gómez, por autores, 02 de noviembre de 2023), concentrada principalmente en la población venezolana residente en el país. Sin embargo, el tapón del Darién en Colombia sigue siendo uno de los pasos más importantes hacia el norte del continente, por el cual cruzaron en el 2021 más de 100 000 migrantes, con una cifra superior para el 2022, alcanzando casi las 250 000 personas, pese a lo cual, en el CONPES 4100 de 2022 la estrategia para la integración de la población migrante no mencionó la situación de paso en esta zona.

#### **4. Sección 2: Desarrollo del caso - Los asuntos migratorios en el Gobierno del Cambio, ¿la “desvenezolanización”<sup>12</sup> de la migración?**

La llegada de Gustavo Petro al poder es un hito en la historia del país, pues se configura como el primer presidente de izquierda en ocupar tal dignidad. Dentro de sus políticas, totalmente contrarias a las del anterior gobierno de Iván Duque, se resaltan la

---

<sup>12</sup> Se hace uso del término “desvenezolanización”, que se encontró en un artículo de La Silla Vacía (2023), el cual resalta el cambio de enfoque respecto a la situación migratoria en el nuevo gobierno, pues se hace mayor énfasis en la crisis migratoria de paso, desconociendo que la vocación de la migración venezolana es de permanencia.

reactivación de relaciones con Venezuela y el tratado de libre tránsito de personas y mercancías entre los dos países, siendo una de las primeras acciones del nuevo gobierno en el 2022 la eliminación de la Gerencia de Fronteras (Rangel y Benedetti, 2023).

La supresión se dio siguiendo una directriz del presidente Gustavo Petro de no duplicar funciones de los ministerios en la Presidencia, lo que conllevó a una reestructuración de esta entidad, eliminándose algunas consejerías como la del Postconflicto y la Gerencia de Fronteras (entrevista a Víctor Saavedra, por autores; 10 de octubre de 2023). Hay que tener en cuenta que la financiación de la Gerencia provenía de cooperación internacional, como se explicará en el análisis de capacidad, y algunos expertos han señalado que su eliminación no correspondió con un criterio técnico (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023).

De acuerdo con el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer (2022), en los primeros tres meses de gobierno no se emitieron lineamientos claros acerca del camino a seguir para la política migratoria, e inclusive se dieron acciones contradictorias al interior del gobierno.

Así también lo manifestó la población migrante venezolana, quien señaló un cambio en la institucionalidad y una falta de articulación de las entidades como consecuencia de la eliminación de la Gerencia de Fronteras. Incluso esta población ha hecho requerimientos a la Presidencia, solicitando la creación de consejerías en las alcaldías de las principales ciudades del país, pues no se ha visto articulación entre las políticas y las entidades (entrevista a Lucas Gómez, por autores, 02 de noviembre de 2023).

Una entrevista hecha en Antioquia para este estudio de caso sobre la política migratoria y la Gerencia de Fronteras indicó que se ha insistido a todos los gobiernos el liderazgo de acciones respecto de la situación migratoria, pues se han visto vacíos legales y administrativos respecto de las funciones y competencias que existen (entrevista a Lucas Gómez, por autores, 02 de noviembre de 2023; entrevista a Paola Álvarez, por autores, 21 de octubre de 2023).

La consecuencia de la desaparición de la Gerencia de Fronteras fue la relegación de estos asuntos sobre funcionarios en niveles inferiores. Por un lado, se intentó que el rol de la Gerencia quedara en una coordinación de la Cancillería y, por otro lado, el Ministerio del Interior también intentó liderar este asunto sin éxito (entrevista a Humberto Velásquez, por

autores, 13 de octubre de 2023). Recientemente, los asuntos de promoción de los derechos de la población migrante quedaron en cabeza de la Dirección para la Población Migrante del Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza del Ministerio de Igualdad<sup>13</sup>.

La creación de este ministerio ha sido criticada porque implica más burocracia en el Estado (La República, 2023), si bien ha tenido retos en su configuración y son pocos los nombramientos que se han hecho, a pesar de contar con un presupuesto superior a carteras como los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación, Justicia y del Derecho, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y Transporte.

### **5. Sección 3: Análisis de discurso y de capacidad institucional**

A continuación, se presenta el análisis de los discursos, tanto de Iván Duque como de Gustavo Petro, para entender la posición de los presidentes respecto de las causas y las prioridades de los asuntos migratorios. En sus discursos se pueden captar elementos clave que influyeron en las decisiones de capacidad institucional para atender esta problemática.

#### **5.1. Análisis de discurso**

##### **5.1.1 Causa de la migración y efecto en las instituciones**

Iván Duque atribuyó la situación migratoria a la crisis democrática y económica de Venezuela, como lo hizo Juan Manuel Santos. Así, manifestó que los migrantes han salido de su país en busca de un cambio y de ingresos, pues el 95 % de la sociedad se encuentra en situación de pobreza (Duque, 2021a, 26:37).

En su discurso destaca logros de su gobierno en relación con la crisis migratoria, sin caer en simbolismos: “Hoy puedo decir que tenemos autorizado y aprobado un CONPES de atención integrada” (Duque, 2021b).

Desde que asumió la presidencia de Colombia, Iván Duque le dio protagonismo, dentro de su discurso, a la atención de las necesidades de la población migrante. Como respuesta a esta situación, decidió mantener la Gerencia de Fronteras, creada durante el

---

<sup>13</sup> Las competencias respecto de la población migratoria fueron entregadas al Ministerio de Relaciones Exteriores (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario & Fundación Konrad Adenauer, 2022, p. 1).

gobierno de Juan Manuel Santos, reconociendo la importancia crucial de esta oficina para proporcionar respuestas efectivas y coordinadas ante la compleja situación que enfrentaba el país. Lo anterior refleja la relación que existe entre los pronunciamientos del expresidente y el proceso de toma de decisiones relacionado con el diseño institucional.

En el 2020, la designación de Lucas Gómez como gerente de fronteras demostró la intención del expresidente de contar con expertos en asuntos migratorios y fortalecer la política migratoria mediante la expedición del Estatuto Temporal: “El #EstatutoDeProtección marca un hito en la política migratoria de Colombia y América Latina, porque defendemos la legalidad y al migrante. Esta regularización garantiza la identificación para la igualdad de derechos y ayuda al Estado, porque la irregularidad trae costos enormes” (Duque, 2021c).

Por otra parte, en sus discursos el presidente Gustavo Petro relaciona la causa de la migración venezolana con el bloqueo económico: “Por el bloqueo americano se desplomó el nivel de vida de esos ciudadanos, prácticamente quebraron el equilibrio con el que vivía la mayoría de los venezolanos” (Democracy Now, 2023). Del mismo modo, sostiene que para sacar a Venezuela de la crisis en la que se encuentra es fundamental desbloquearla económicamente: “En la medida en que se levanten sanciones a Venezuela, la posibilidad del retorno es mucho más grande que en las actuales circunstancias” (Infobae, 2023). El discurso de Gustavo Petro suele ir acompañado de metáforas y simbolismos, sin referirse a logros de su gobierno respecto de la atención de la población migrante y con una carga ideológica importante: “Todas estas crisis son en realidad una, la crisis de la vida, pareciera que la dirigencia mundial se hubiera enemistado con la vida” (Petro, 2022a, 1:58).

Es relevante destacar que, desde la perspectiva del presidente Petro, los migrantes que ingresan a Colombia no tienen la intención de quedarse, sino que perciben al país como una nación de tránsito: “Colombia parecía no estar muy en el escenario de las grandes migraciones mundiales y se ha convertido en un centro de recepción masivo de migrantes que quieren ver el país como país de paso, no quedarse aquí” (Presidencia Colombia, 2023).

En uno de sus primeros actos como presidente de Colombia, Gustavo Petro anunció la eliminación de la duplicidad de funciones gubernamentales y la abolición de las nóminas paralelas: “He dado la orden en Consejo de Ministros de dismantelar todas las nóminas

paralelas que existan en las entidades públicas y de eliminar todo gasto suntuario o superfluo” (Petro, 2022b).

Gustavo Petro no considera esencial la existencia de una gerencia de fronteras y percibe a la migración como un fenómeno de tránsito y no de destino. Como consecuencia de la directriz de austeridad, se eliminaron altas consejerías de presidencia (entrevista a Víctor Saavedra, por autores; 10 de octubre de 2023), incluyendo la Gerencia de Fronteras, afirmando además que las funciones de esta oficina pueden ser asumidas por otro ministerio. La escasa importancia otorgada a la migración venezolana en el discurso de Gustavo Petro refleja el adelgazamiento institucional frente a la atención de la población migrante.

### **5.1.2 Interpretación diferencial de causas que resulta en acciones disímiles**

El gobierno de Iván Duque tenía varias prioridades, como la recolección de información para el diseño de la política pública migratoria y la individualización de los migrantes, así como su formalización en el territorio: “Este estatuto como lo dice acá es para hacerlos visibles. Es un estatuto por 10 años que obviamente lo que quiere darles a ustedes esa tranquilidad de constituir con sus familias, de entrar al sistema de salud, de conseguir un empleo, de tener inclusión financiera, de tener un hogar” (Duque, 2021), lo cual coincide con entrevista a Christian Krüger para este estudio, destacando la prioridad del presidente Iván Duque de atender la población con vocación de permanencia.

Por su parte, Gustavo Petro preocupó a los expertos cuando en reunión con el secretario de Estado de los Estados Unidos, Anthony Blinken, manifestó que “los datos últimos que tengo es que ya el sentido (de la migración venezolana) no es de Venezuela hacia Colombia, sino de Colombia hacia Venezuela” (El Espectador, 2021). Este pronunciamiento da cuenta de la intención del presidente de situar la atención en la migración de tránsito, según señala (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023).

### **5.1.3 Visión de la migración de paso en el tapón del Darién**

Iván Duque manifestó que el fenómeno que se presenta en el Darién es distinto a otros fenómenos migratorios, calificándolo como una situación grave de trata de personas dado que se han encontrado migrantes de África y Asia. Por eso, la cooperación en seguridad binacional

es importante en la frontera, pues allí se presentan distintas dinámicas ilegales (Presidencia de la República, 2021a).

Respecto del problema del éxodo, Gustavo Petro ha manifestado que “En el caso del Darién, la mayor parte del flujo, un 60 %, es de personas que provenían de Venezuela que fueron expulsadas de allí por el hambre en el momento del bloqueo” (La República, 2023a), con lo cual reafirma su posición frente a las causas que, según él, corresponden a situaciones externas.

## ***5.2 Análisis de capacidad institucional***

Para identificar las características principales de la Gerencia de Fronteras respecto de la articulación, atención e integración socioeconómica de la población migrante en Colombia, se presenta un análisis de capacidad institucional que responde a la propuesta metodológica expuesta por Rosas (2019) con base en Evans (1996), Grindle (1997), Forss y Venson (citados en Willems y Baumert, 2003), Alonso (2001), Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (2001) y Repetto (2004)<sup>14</sup>.

En este ejercicio se asume la capacidad como un proceso que no solo involucra el ámbito organizacional, sino que analiza la relación entre la Presidencia (aparato organizacional) y los actores vinculados con el problema público de la crisis de migración (Rosas, 2019).

### **5.2.1 Creación de la Gerencia de Fronteras**

A inicios de 2018, la Gerencia de Fronteras se creó como una instancia en la Presidencia (en el más alto nivel) y no como una entidad independiente. El Decreto 1185 del 2021 le otorgó funciones de forma taxativa, sin modificar su estructura; el CONPES 4100 del 2022 reforzó su rol como instancia líder y coordinadora de la política de migración, pues las competencias de Migración Colombia son de vigilancia y control, y en la Cancillería, a

---

<sup>14</sup> El análisis es dinámico, no estático, y construido con sucesos históricos (Rosas y Gil, 2013). Se centra en la función de la Gerencia de Fronteras de “ejercer su rol como instancia de coordinación con entidades del orden nacional, local, y organizaciones de la sociedad civil, para lograr una efectiva atención e integración socioeconómica y productiva de la población migrante presente en el país” (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

pesar de tener funciones en materia de integración y desarrollo fronterizo, no se dieron cambios (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023).

Aunque en alguna oportunidad se pensó que podía estar en la Cancillería, fue estratégico que la Gerencia de Fronteras estuviera en la Presidencia de la República, porque los ejercicios de coordinación interinstitucional funcionan mejor cuando se hacen desde la más alta instancia, tal como lo plantean (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023; entrevista a Víctor Saavedra, por autores; 10 de octubre de 2023).

### **5.2.2 Recursos de la Gerencia de Fronteras**

En relación con los recursos humanos y financieros, la Gerencia de Fronteras estaba integrada por un asesor de Presidencia y su financiación provenía de recursos de cooperación internacional que soportaban la nómina a nivel local y regional. Inicialmente, en 2018, eran 4 colaboradores, cifra que se fue fortaleciendo a cerca de 30 en 2021 (entrevista a Lucas Gómez, por autores, 02 de noviembre de 2023).

Los recursos provenían principalmente de los bancos multilaterales y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus funcionarios se destacaban por su conocimiento y trayectoria (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023). Según la Gerencia de Fronteras (2021), para el 2021 se registraron aportes por donaciones de USD 238,4 millones destinados a financiar acciones para la población migrante en Colombia, dinero no destinado directamente a entidades del Gobierno nacional, sino a organizaciones implementadoras como fondos, agencias y programa.

### **5.2.3 Capacidad de cooperación y coordinación**

Dentro de los principales logros de la Gerencia de Fronteras se resaltan: la optimización de los recursos disponibles, el logro de victorias tempranas para la atención a la población migrante y la articulación y capacidad de convocatoria de diferentes entidades nacionales, territoriales y de cooperación internacional. Como se señala a continuación, la articulación de la Gerencia se materializó con la coordinación en tres niveles:

- *Coordinación de carácter horizontal:* entidades del Gobierno.
- *Coordinación de carácter vertical:* alcaldes y gobernadores.

- *Coordinación transversal con Cancillería:* entidades y agencias de cooperación; en Colombia hacen presencia más de cincuenta organizaciones internacionales y ONG.

Las instancias de coordinación eran las siguientes:

- *Consejo de ministros:* permitía que las decisiones avaladas por el presidente se tomaran con el conocimiento y apoyo de todos los ministros.
- *Mesas de Coordinación Migratoria:* creadas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, así como los Puestos de Mando Unificado, que permitían articular el nivel territorial.
- *Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos:* agrupaba a todas las agencias de cooperación.

La Gerencia lideraba y ayudaba al diálogo político en su rol de coordinación desde la Presidencia. Los Ministerios delegaban funcionarios que tenían comunicación directa con la Gerencia para ejecutar las acciones y Migración Colombia apoyaba a la Gerencia a través de su presencia territorial con 13 direcciones regionales, 46 puestos de control migratorio de ingreso y salida, y 28 oficinas de atención al público (entrevista a Humberto Velásquez, por autores, 13 de octubre de 2023).

La Gerencia de Fronteras no solo contaba con la capacidad de coordinar organizaciones del orden nacional, también logró una importante incidencia en las entidades territoriales para lograr acciones conjuntas, lo que, según Vergara Mercado *et al.* (2023, p. 16), permitió la “creación y fortalecimiento de oficinas en los gobiernos locales para formular estrategias de regularización e integración de la población migrante”. Igualmente, fungió como líder para construir confianza respecto del manejo de los recursos provenientes de la donación internacional (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2022, p. 1).

#### **5.2.4 Gerencia de Fronteras como autoridad pública en asuntos migratorios**

La Gerencia de Fronteras se posicionó como un referente para la atención de la situación migratoria, al punto de que se creó un CONPES que consolidó las bases de la política migratoria del país.

Sin perjuicio de lo anterior, la Gerencia de Fronteras no se institucionalizó y la política migratoria no resultó ser de Estado, sino de Gobierno (entrevista a María Clara Robayo, por autores, 25 de octubre de 2023). Así, esta gerencia fue en su momento eliminada, perdiéndose con esto las capacidades adquiridas e instaladas hasta el momento. La figura 2 presenta un esquema descriptivo de los cambios institucionales y organizacionales.

**Figura 2.** Transformación del esquema de la institucionalidad para la atención de los asuntos migratorios



*Fuente:* elaboración propia.

El poder de decisión se encontraba en el segundo nivel (Ministerio de Relaciones Exteriores) con una institucionalidad que acompañaba las funciones del Ministerio en un tercer nivel (Migración Colombia y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres). A través de los Puestos de Mando Unificado y las Mesas de Coordinación Migratoria, que dependían de las entidades en el tercer nivel, se daba la coordinación territorial.

**Figura 3.** Capacidad institucional a partir de la creación de la Gerencia de Fronteras



Fuente: elaboración propia.

El poder de decisión se encontraba en el primer nivel y denotaba una coordinación de carácter horizontal (Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República). En el segundo nivel se encontraba el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el tercer nivel Migración Colombia. Desde el rol de la Gerencia de Fronteras como instancia coordinadora, se encontraban los demás ministerios y entidades adscritas que con la oferta institucional atendieron a la población migrante venezolana.

A través de las Mesas de Coordinación Migratoria, se articulaba el nivel territorial.

Por encima del primer nivel se encontraba la cooperación internacional, clave en la financiación de la Gerencia de Fronteras y que no corresponde con una jerarquía formal, pero sí con una instancia adicional.

**Figura 4.** Capacidad institucional a partir de la eliminación de la Gerencia de Fronteras



Fuente: elaboración propia

Con la eliminación de la Gerencia, en el segundo y tercer nivel se identifica la toma de decisiones, pero de forma desagregada entre la Cancillería y el Ministerio de Igualdad y Equidad. La Dirección para la Población Migrante aún no tiene jefe, aunque se identifican las Mesas Migratorias que coordinan el nivel territorial. El nivel de cooperación internacional no es relevante.

Desde el diseño institucional, funcionarios de nivel de coordinadores y directores que dependen de un ministro no tienen capacidad o línea de mando para requerir acciones por parte de funcionarios de mayor nivel.

## 6. Conclusiones

Para el 2023, alrededor de tres millones de migrantes venezolanos residían en Colombia y se había registrado el paso de más de 81 000 individuos por el tapón del Darién, previéndose que para el cierre de ese año la cifra total alcanzaría los 500 000 migrantes en tránsito por este paso (Ruiz, 2023)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> En entrevista para este estudio de caso, Lucas García señala que una de las causas de ello es que los migrantes no están encontrando condiciones para ser atendidos en el país.

Las mayores oleadas migratorias provienen principalmente de Venezuela, pero se han identificado ciudadanos de más de 72 nacionalidades. La gran mayoría (el 87 % del total del flujo migratorio registrado hasta la fecha) proviene de América Latina y el Caribe, incluyendo a Ecuador y Haití (Ruiz, 2023).

Hasta el momento, no se ha nombrado al encargado de la Dirección para la Población Migrante, además de que no es clara la política de atención y las capacidades instaladas se perdieron tras la eliminación de la Gerencia de Fronteras. En este contexto, cabe preguntarse: ¿cómo se podría fortalecer la capacidad institucional del Estado para atender la situación migratoria en el contexto actual?

Teniendo en cuenta que este Gobierno ha revivido la Consejería para la Paz, la respuesta podría estar en revisar la reestructuración de la Presidencia a fin de revivir también la Gerencia de Fronteras, considerando:

1. La creación de un comité de coordinación para temas migratorios, con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores e Igualdad y Equidad, que tenga un rol articulador.
2. El fortalecimiento de las relaciones internacionales con acuerdos bilaterales, para promover el libre tránsito de los migrantes en condiciones de seguridad y la flexibilización de los requisitos.

## **7. Notas de docencia**

### ***7.1 Naturaleza del caso***

Este es un estudio de caso de toma de decisión, mediante el cual se pusieron de presente las decisiones que llevaron a la creación, continuidad y eliminación de la Gerencia de Fronteras. Se realizó un análisis de discurso para entender las causas y prioridades en la agenda pública de los gobiernos respecto de los asuntos migratorios y la manera como esto influyó en la visión y la capacidad institucional para atender la crisis. Con base en este análisis, se proponen tres alternativas para que los estudiantes analicen la decisión de política pública que debería tomar el presidente de la república en el contexto migratorio actual.

## **7.2 Resumen del caso**

En el 2015, Cancillería, Migración Colombia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres eran las entidades encargadas por el Gobierno nacional de turno para atender la crisis migratoria por la expulsión de colombianos residentes en Venezuela, con ocasión del cierre fronterizo.

Posteriormente, en el 2018, Juan Manuel Santos creó la Gerencia de Fronteras, por la necesidad de contar con una instancia en la Presidencia de la República para intervenir la situación migratoria, que para ese año se exacerbó en el país, proveniente principalmente de Venezuela. La Gerencia se mantuvo en el gobierno del presidente Iván Duque, como instancia articuladora y coordinadora de las entidades y diferentes niveles, para acercar la oferta institucional a la población migrante que en la época de pandemia alcanzó a ser el 4 % de la población del país. La Gerencia tuvo logros en el fortalecimiento de la política pública, que incluso fueron reconocidos a nivel internacional, y en la atención de la población migrante.

La capacidad institucional de la Gerencia partía de su rol como instancia coordinadora y, si bien este gobierno priorizó la atención de la migración con vocación de permanencia, la migración de tránsito que cruza por el tapón del Darién se ha vuelto relevante. Con la llegada a la Presidencia de Gustavo Petro en el 2022, se eliminó la Gerencia de Fronteras y se perdió la capacidad institucional en el marco de una crisis que continúa. Los discursos de ambos gobiernos permiten entender las visiones y elementos que influyeron en las decisiones de capacidad institucional para enfrentar la crisis.

## **7.3 Grupo objetivo**

Estudiantes de Maestría de Gestión Pública, que analizan decisiones de gerentes, discursos y capacidad institucional respecto de un asunto público: la crisis migratoria.

Conceptos de gestión pública que se abordan:

1. Capacidad institucional
2. Capacidad de articulación
3. Análisis de discurso

#### 7.4 Sesión en clase

Se propone a los estudiantes una reflexión sobre la siguiente pregunta orientadora del caso: ¿Cómo se podría fortalecer la capacidad institucional del Estado para atender la situación migratoria en el contexto actual?

Se aconseja al docente que abra un debate en clase, el cual deberá centrarse en los siguientes aspectos:

Logros de la Gerencia de Fronteras.

Elementos de los discursos de los gobiernos que determinen acciones para atender la crisis migratoria y que puedan influir en el diseño y los cambios institucionales.

Características principales de la Gerencia de Fronteras en clave de capacidad institucional.

Se propone que se divida el salón en tres grupos para desarrollar la siguiente actividad: los grupos representarán al Gobierno y deberán responder la pregunta orientadora del caso con base en las opciones dadas (tabla 1).

*Tabla 1. Alternativas*

(i) Revisar la restructuración de la Presidencia respecto a la eliminación de la Gerencia de Fronteras y revivirla.	ii) Crear un comité de coordinación para temas migratorios, con participación de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Igualdad y Equidad, que tenga un rol articulador.	iii) Fortalecer las relaciones internacionales con acuerdos bilaterales, para promover el libre tránsito de los migrantes en condiciones de seguridad y la flexibilización de los requisitos.
---	--	---

*Fuente:* elaboración propia.

Cada grupo deberá justificar la decisión con base en dos ejercicios:

*-Ejercicio de identificación de capacidad institucional:* El cual implica:

Identificar los elementos más importantes de la Gerencia de Frontera en clave de capacidad institucional.

Identificar cuáles de estos elementos tienen continuidad o se fortalecen respecto de la decisión.

*-Ejercicio de análisis y propuesta de discurso:* En el segundo ejercicio los grupos deberán identificar elementos del discurso de los presidentes que contribuyan a justificar su decisión. Deberán construir una matriz (tabla 2) para analizar los fragmentos e identificar:

Elementos técnicos del discurso.

Elementos simbólicos.

Elementos que se refieran a la capacidad institucional.

**Tabla 2.** Análisis de discurso

<b>Fragmento</b>	<b>Elementos técnicos del discurso</b>	<b>Elementos simbólicos</b>	<b>Elementos que se refieran a la capacidad institucional</b>
Fragmento del discurso	Elemento clave*	Elemento clave	Elemento clave

\*El elemento clave puede ser una palabra o frase.

*Fuente:* elaboración propia.

Posteriormente, los estudiantes en la justificación de su decisión deberán incluir los elementos clave del discurso que fueron identificados. Al final, los tres grupos presentarán su decisión y el profesor dará las conclusiones.

## **8. Bibliografía**

Alonso, G. (2001). *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público* [Documentos de trabajo]. UNSAM.

BBC. (2022). Colombia y Venezuela: los momentos clave de una relación tumultuosa que ahora se reanuda. *News Mundo*. 29 de agosto de 2022.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62716220>

- Bitar, S. (2022). *Migración en Colombia y respuestas de Política Pública*. PNUD América Latina y el Caribe. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>
- Cancillería. (2011). Decreto 4062 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. DO: 48.239. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_4062\\_2011.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_4062_2011.htm)
- Cancillería. (2015). Alocución del presidente Santos, sobre la situación en la frontera con Venezuela. 1 de septiembre de 2019. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/alocucion-presidente-santos-situacion-frontera-venezuela>
- Cancillería. (2021). Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok\\_esp\\_abc\\_estatuto\\_al\\_migrante\\_venezolano\\_05mar-2021.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_al_migrante_venezolano_05mar-2021.pdf)
- Cancillería. (2023). Colombia ha sido ejemplo para el mundo con el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes, destaca representante de la OIM. [https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos#:~:text=Colombia%20ha%20dado%20ejemplo%20internacional,Tem poral%20\(PPT\)%20en%20Cali](https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos#:~:text=Colombia%20ha%20dado%20ejemplo%20internacional,Tem poral%20(PPT)%20en%20Cali)
- Congreso de la República. (2023). Ley 2281 de 2023. Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. DO: 52.267. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325&%3A~%3Atext=Cr%C3>
- Democracy Now. (2023). “América Latina quiere la paz”: El presidente de Colombia denuncia la hipocresía de Occidente en Ucrania y Palestina y cómo “la expansión de la guerra en el mundo” impide abordar la crisis climática. [https://www.democracynow.org/es/2023/9/22/america\\_latina\\_quiere\\_la\\_paz\\_el](https://www.democracynow.org/es/2023/9/22/america_latina_quiere_la_paz_el)
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). CONPES 4100 de 2022. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>

- Departamento de Planeación Nacional. (2022). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Duque, I. (2021). Arranca plan piloto del banco de empleo para migrantes en Cundinamarca. <https://www.cundinamarca.gov.co/noticias/arranca+plan+piloto+del+banco+de+em+pleo+para+migrantes+en+cundinamarca>
- Duque, I. (2021a). Presentación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos - 8 de febrero de 2021. <https://www.facebook.com/PresidenciadeColombia/videos/clausura-del-encuentro-internacional-de-defensores-del-pueblo-migraci%C3%B3n-y-refugi/923108861937657/>
- Duque, I. (2021b). Entrevista al Presidente Iván Duque en Radio Panamá - 28 de junio de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=OXEWIEhE3Xk>
- Duque, I. [@IvanDuque] (2021c). *El #EstatutoDeProtección marca un hito en la política migratoria de Colombia y América Latina, porque defendemos la legalidad y al migrante.* [Tweet]. X. <https://twitter.com/IvanDuque/status/1358914582610378752>
- El Espectador. (2021). [Análisis] Migración: Petro busca tapar el sol con un dedo. <https://www.elespectador.com/mundo/america/analisis-migracion-petro-busca-tapar-el-sol-con-un-dedo/>
- El Espectador. (2022). “Es desafortunado no saber quién asumirá la gerencia de Fronteras”: Lucas Gómez. <https://www.elespectador.com/mundo/america/es-desafortunado-no-saber-quien-asumira-la-gerencia-de-fronteras-lucas-gomez-noticias-hoy/>
- Evans, M. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35(140).
- Folgueiras, P. (2016). La entrevista. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/99003/1/entrevista%20pf.pdf>
- Función Pública. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. DO: 49538. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

- Función Pública. (2019). Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- Función Pública. (2021). Premio Nacional de Alta Gerencia Versión 2021, resultados finales.  
[https://www.funcionpublica.gov.co/documents/35000242/38598841/Resultados\\_png\\_a\\_2021.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/35000242/38598841/Resultados_png_a_2021.pdf)
- Gerencia de Fronteras. (2021). Respuestas Cuestionario Proposición No. 10 del 10 de agosto de 2021.  
<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-09/RESPUESTA%20GERENCIA%20DE%20FRONTERAS.pdf>
- Grindle, M. (1997). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard Institute for International Development.
- Infobae. (2023). Colombia volverá a mediar con Estados Unidos para buscar solución a migración venezolana.  
<https://www.infobae.com/america/agencias/2023/11/17/colombia-volvera-a-medar-con-estados-unidos-para-buscar-solucion-a-migracion-venezolana/>
- La República. (2023). El Ministerio de la Igualdad tiene un mayor presupuesto que MinTransporte y MinTIC. <https://www.larepublica.co/economia/minigualdad-tiene-mas-presupuesto-que-mintransporte-y-mintic-3651156#:~:text=El%20Ministerio%20de%20la%20Igualdad%20tiene%20un%20mayor%20presupuesto%20que%20MinTransporte%20y%20MinTIC,-mi%C3%A9rcoles%2C%205%20de&text=Con%20la%20creaci%C3%B3n%20del%20Ministerio,de%20mayor%20presupuesto%20para%202023>
- La República. (2023a). El primer mandatario aseguró que el tema migratorio del Darién es uno de los problemas mundiales a igual que el del Mediterráneo.  
<https://www.larepublica.co/economia/gustavo-petro-confirmando-que-se-reunio-con-lula-da-silva-y-joe-biden-3709678>
- La Silla Vacía. (2021). La liquidación del DAS: ¿Qué hacer con los que saben demasiado?  
<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-liquidacion-del-das-que-hacer-con-los-que-saben-demasiado/>

- La Silla Vacía. (2023). Gobierno Petro Pretende lo imposible: “desvenezolanizar” la migración. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-venezuela/gobierno-petro-pretende-lo-imposible-desvenezolanizar-la-migracion/>
- Migración Colombia (2023). Distribución de Migrantes Venezolanas(os). <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/distribucion-de-migrantes-agosto--2023>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario & Fundación Konrad Adenauer. (2022). Una mirada a los primeros anuncios migratorios del gobierno de Petro. Bitácora Migratoria. <https://repository.urosario.edu.co/items/531f054e-cf01-49ec-8624-e7ad1e67ddcf>
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Mimeo.
- Petro, G. (2022a). Intervención del presidente Gustavo Petro en la Asamblea General de la ONU [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=eODK-Ni5YY0>
- Petro, G. [@petrogustavo] (2022b). *He dado la orden en Consejo de ministros de desmantelar todas las nóminas paralelas que existan en las entidades públicas y de eliminar todo gasto suntuario o superfluo.* <https://x.com/petrogustavo/status/1557346090256572416?s=20>
- Plataforma de Coordinación de Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2022). Refugiados y migrantes venezolanos en la región. Agosto 2022. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022>
- Portafolio. (2023). Las conclusiones del encuentro entre Petro y Maduro en Venezuela. 23 de marzo de 2023. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-y-nicolas-maduro-detalles-y-conclusiones-de-la-reunion-de-hoy-23-de-marzo-de-2023-580310>
- Portafolio. (2023a). Petro dice que desbloquear la economía de Venezuela ayudaría al Darién. 8 de septiembre de 2023. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/crisis-en-el-darien-la-solucion-de-petro-es-desbloquear-la-economia-de-venezuela-588674>

Presidencia Colombia. [@infopresidencia] (2023). *"Colombia parecía no estar muy en el escenario de las grandes migraciones mundiales y se ha convertido en un centro de recepción masivo de migrantes que quieren ver el país como país de paso, no quedarse aquí": Presidente @petrogustavo.* [Tweet]. X.

<https://x.com/infopresidencia/status/1700600510670053532?s=20>

Presidencia de la República de Colombia. (2021a). Entrevista al presidente Iván Duque en Radio Panamá 28 de junio de 2021.

<https://www.youtube.com/watch?v=OXEWIEhE3Xk>

Presidencia de la República de Colombia. (2021b). Decreto 1185 de 2021. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171812>

Presidencia de la República de Colombia. (2022). Palabras del Presidente Gustavo Petro en la posesión de directivos de Migración Colombia, Colombia Compra Eficiente, Súperservicios, Súpervigilancia, FondoPaz, Unidad Administrativa del Sector Defensa y Liquidador de la Comisión de la Verdad.

<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-posesion-de-directivos-de-Migra-220928.aspx>

Presidencia de la República de Colombia. (2023). Decreto 1075 de 2023. Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y de dictan otras disposiciones. DO: 52.441.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213630>

Programa de Gobierno. (2022). Colombia Potencia Mundial de la Vida, Programa de Gobierno 2022-2026. <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>

Rangel, J. P. & Benedetti, V. (2023). *¿Por qué es importante hablar de migración venezolana en la Paz Total?* Fundación Ideas para la Paz. 19 de abril de 2023.

[https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_ne\\_migrantesgobiernopetro\\_finalv3-1682017082-1683842352.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_migrantesgobiernopetro_finalv3-1682017082-1683842352.pdf)

Razón Pública. (2023). Presidente Petro: “Soluciones a la migración por el Tapón del Darién no están a la vista”. <https://larazon.co/nacion/presidente-petro-soluciones-a-la-migracion-por-el-tapon-del-darien-no-estan-a-la-vista/>

- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. INDES – Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I–52.
- Rosas, A. y Gil, V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análogos», en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen II, número 2, julio–diciembre. <https://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/58/53>
- Rosas, H. A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81–107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Ruiz, J. (2023). El Darién: una crisis migratoria que se agrava día por día. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/darien-una-crisis-migratoria-se-agrava-dia-dia/>
- Senado de la República. (2019). Resolución 3167 de 2019. Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; además, los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio. DO: 51.158. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_uae\\_mc\\_3167\\_2019.htm#:~:text=%2D%20Tarjeta%20de%20Movilidad%20Fronteriza%20\(TMF,por%20la%20zona%20fronteriza%20terrestre](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uae_mc_3167_2019.htm#:~:text=%2D%20Tarjeta%20de%20Movilidad%20Fronteriza%20(TMF,por%20la%20zona%20fronteriza%20terrestre)
- Tobelem, A. (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.
- Vergara Mercado, M., Romero Escobar, J. y López Zambrano, F. (2022). *Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: una respuesta articulada entre el nivel central y el municipio de Cúcuta*. Universidad de los Andes.
- Willems, S. y Baumert, K. (2003). *Institutional capacity and climate actions*. OECD Environmental Directorate International Energy Agency.

## 9. Anexos

### Anexo 1. Línea de tiempo



Fuente: elaboración propia.

## *Anexo 2. Actores entrevistados para el estudio de caso*



**Iván Duque Márquez**

**Presidente de la República de Colombia (2018-2022)**

Ejerció como Senador de la República de Colombia desde el 20 de julio de 2014 hasta el 10 de abril de 2018. Trabajó como representante de Colombia ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actualmente es miembro distinguido del Wilson Center.



**Lucas Gómez García**

**Director de Fronteras (2020-2022)**

Fue director de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores y docente de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente, se desempeña como asesor de políticas en Emerson Collective.



**Christian Krüger**

**Director General de Migración Colombia (2015-2019)**

Se desempeñó como asesor externo de la Fiscalía General, de la firma Leyva Abogados y Superintendente Delegado para la Operación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Fue director y secretario general del DAS y secretario general de Migración Colombia.



**Andrés Camilo Hernández**

**Cónsul General de Colombia en México (2022-actual)**

Comunicador social y periodista, ha trabajado por más de ocho años en medios de comunicación y se ha desempeñado como jefe de comunicaciones y prensa durante más de seis años del hoy presidente Gustavo Petro. Tiene experiencia en derechos humanos, y ha trabajado en el Observatorio de Derechos Humanos de INDEPAZ en temas migratorios.



**Humberto Velásquez Ardila**

**Subdirector General de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2013-2023)**

Se desempeñó como secretario general del DAS, fue subdirector del Fondo Rotatorio, director general operativo y subdirector nacional antisequestro y detective.



### **Víctor Saavedra Mercado**

**Investigador asociado de Fedesarrollo**  
**Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes**

Consultor del Banco Mundial en desarrollo urbano en Latinoamérica, Arabia Saudita e Indonesia. Exviceministro de Vivienda y exviceministro de Educación Básica. Cofundador de ProTalento. Fue consultor y asesor de McK, BID-Presidencia de la República y Senado de la República.



### **María Clara Robayo León**

**Investigadora del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario**

Internacionalista de la Universidad del Rosario y magíster en estudios culturales por la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente, es investigadora del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.



### **Paola Álvarez Yepes**

**Consultora de la Gobernación de Antioquia en asuntos migratorios**

Profesional de las ciencias sociales con conocimientos en el ámbito de los derechos humanos, víctimas, conflicto armado y construcción de paz. Experiencias significativas de coordinación en procesos, iniciativas y proyectos con organizaciones sociales, sector público y privado, e iniciativas de reparación integral en contextos de justicia transicional.



### **Elena Gómez Cardona**

**Consultora de proyectos DDHH**

Consultora en ciclo de proyectos con enfoque de efectos, enfoque ASD, etnicocultural, DDHH y territorial. Experiencia en coordinación de proyectos del ámbito humanitario y de cooperación para el desarrollo dirigidos a grupos étnicos, campesinos, víctimas del conflicto y relacionados con DDHH, políticas de reparación integral, enfoque de género y construcción de paz.



### **Luis José Gómez Mota**

**Presidente de la Fundación Yo estoy aquí**  
**Coordinador para Colombia de la ONG Internacional Plan País**

Activista y abogado venezolano migrante en Colombia, ha liderado procesos sociales en defensa de los derechos de la población migrante y refugiada. Es columnista para medios de comunicación de Venezuela y coordinador para ONG Internacional de población venezolana.

\*La entrevista número 11 se desarrolló de forma anónima.

### *Anexo 3. Tipos de migración*

Según entrevista con el exdirector de Migración Colombia Christian Krüger, en 2023, se identificaron los siguientes tipos de migración:

- *Migración de destino*: para el caso de Colombia, es cuando se ve a este país como el lugar de destino.
- *Migración de retorno*: para el caso de Colombia, corresponde con el nacido en el país que salió y luego de un tiempo regresa o retorna.
- *Migración pendular*: es la migración que se encuentra en la frontera y tiene que ver con personas que entran y salen del país. Por ejemplo, trabajan en un país, pero viven en el otro.
- *Migración de tránsito*: es la migración que utiliza a Colombia como un lugar de paso.

### *Anexo 4. Acciones adelantadas en regularización migratoria*

Herramientas y mecanismos	Descripción
Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) 2016	“Consiste en un documento de tránsito fronterizo que, acompañado del documento nacional de identidad, buscaba facilitar el ingreso y la salida del territorio, a extranjeros que residen y circulan por la zona fronteriza.”
Permiso Especial de Permanencia (PEP) 2017	“Dirigidas a los ciudadanos venezolanos que habían entrado a Colombia con un pasaporte y que, en la mayoría de los casos, sobrepasaron los plazos autorizados de estancia regular en el país (tres meses, renovables por una vez).”
Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) 2017	“Censo voluntario de la población venezolana. Ejercicio de caracterización masiva para población migrante que se encontraba en situación irregular, y abrió la puerta a una tercera fase de regularización (PEP III).”

Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF) 2019	“Mecanismo de regularización adicional, novedoso en el contexto internacional, dirigido a la población migrante en estatus irregular que cuenta con una oferta formal de trabajo. Buscó reducir los niveles de informalidad laboral de la población migrante.”
Estatuto Temporal de Protección al Migrante Venezolano (ETPV) 2021	“Su propósito es facilitar el acceso a derechos de la población migrante venezolana presente en Colombia, una forma de garantizar su efectiva integración en la sociedad y de aportar al crecimiento y desarrollo del país.”
Permiso por Protección Temporal 2021	“Identificación personal que permitió la regularización de la población venezolana y permanencia en condiciones especiales. Este busca que la población pueda ejercer cualquier actividad u ocupación legal.”

*Fuente:* elaboración propia, con información de la Gerencia de Fronteras (2021) y la Resolución 3167 de 2019.

Anexo 5. Matriz de análisis de discurso

Ex Presidente Iván Duque Márquez Análisis a partir de la red social "X"			
Fragmento del tweet	Ideológico	Metafórico	Técnico
 <p><b>Iván Duque</b> 🇪🇸 🇨🇴 @IvanDuque</p> <p>En el momento más duro de la migración, cuando existe xenofobia, persecución y rechazo, Colombia optó por la fraternidad con el <a href="#">#EstatutoDeProtección</a> Temporal para venezolanos y demostramos al mundo que aunque no somos un país rico, sí somos solidarios. <a href="#">#JóvenesALaCancillería</a></p> <p>09/02/21</p>	X		
 <p><b>Iván Duque</b> 🇪🇸 🇨🇴 @IvanDuque</p> <p>El <a href="#">#EstatutoDeProtección</a> marca un hito en la política migratoria de Colombia y de América Latina, porque defendemos la legalidad y al migrante. Esta regularización garantiza la identificación para igualdad de derechos y ayuda al Estado, porque la irregularidad trae costos enormes</p> <p>08/02/2021</p>	X		
 <p><b>Iván Duque</b> 🇪🇸 🇨🇴 @IvanDuque</p> <p>A comienzos del 2021 tomamos una decisión histórica, frente a 1,8 migrantes venezolanos y decidimos otorgarles, por 10 años, un <a href="#">#EstatutoDeProtecciónTemporal</a> que les brinda los mismos derechos que los colombianos, con excepción de los derechos políticos, para hacerlos visibles.</p> <p>9/06/22</p>	X		
 <p><b>Iván Duque</b> 🇪🇸 🇨🇴 @IvanDuque</p> <p>En <a href="#">#CumbreAméricas</a> hablamos de la fraternidad frente a la migración. En Colombia acogimos 1,8M de migrantes venezolanos con el <a href="#">#EstatutoDeProtecciónTemporal</a> que reconoce todos los derechos, menos los políticos; demostrando una política migratoria que no cae en la xenofobia.</p> <p>10/06/22</p>	X		

Fuente: elaboración propia.

Anexo 6. Matriz de análisis del discurso

Presidente Gustavo Petro Urrego Análisis a partir de la red social "X"			
Fragmento del tweet	Ideológico	Metafórico	Técnico
 <p><b>Gustavo Petro</b> @petrogustavo · 9/02/21 ...</p> <p>Un levantamiento del bloqueo llevará a que centenares de miles de venezolanos voluntariamente quieran regresar a su país, y en eso debemos ayudar también; pero centenares de miles se quedarán en nuestra patria, a ellos la mejor de las acogidas.</p> <p>47 322 1.335</p> <p>09/02/21</p>		X	
 <p><b>Gustavo Petro</b> @petrogusta... · 25/11/22 ...</p> <p>En respuesta a @petrogustavo</p> <p>Hemos llegado a acuerdos concretos entre Colombia y México en términos de soberanía, integración, desarrollo y migración.</p> <p>124 1.392 5.343</p> <p>25/11/22</p>			X
 <p><b>Presidencia Colombia</b> @infopresidencia · Seguir</p> <p>"Colombia parecía no estar muy en el escenario de las grandes migraciones mundiales y se ha convertido en un centro de recepción masivo de migrantes que quieren ver el país como país de paso, no quedarse aquí": Presidente @petrogustavo.</p> <p>09/02/21</p>	X		X
 <p><b>Gustavo Petro</b> @petrogustavo ...</p> <p>Ya han ingresado 580.000 migrantes a nuestro sistema educativo. Los migrantes tendrán los mismos derechos que los nacionales en Colombia.</p> <p>Sin embargo, el gobierno de Colombia buscará los acuerdos que permitan el retorno voluntario que siempre serán posibles si se piensa en la prosperidad de los países de origen.</p> <p>25/09/23</p>	X		

Fuente: elaboración propia.

Anexo 7. Clasificación del discurso

<b>Iván Duque</b>				
<b>Discursos ante la audiencia</b>				
<b>Discurso</b>	<b>Palabras clave</b>	<b>Ideológico</b>	<b>Simbólico</b>	<b>Técnico</b>
<b>2021 - Acto de conmemoración del Día Internacional del Migrante</b>	"No podemos asumir que la democracia está ahí intacta y que siempre lo estará porque la democracia tiene amenazas"	x		
	"..muchos de ustedes han cruzado las fronteras con frío en los huesos, con hambre, con carencias de acceso a la salud por esa desgracia encubada",		x	
	"Hoy tenemos que hacer lo propio, hacer esa gran melodía democrática binacional"	x		
	"...este Estatuto es para hacerlos visibles, es un estatuto por 10 años que obviamente lo que quiere darle a ustedes es la tranquilidad de constituir sus familias, de entrar al sistema de salud, de conseguir un empleo, de tener inclusión financiera, de tener un hogar..."			
<b>2022- Palabras Presidente Duque en reconocimiento por política migratoria, avances de integración social</b>	"Prolongar la mal llamada revolución para convertirla en la más oprobiosa de todas las dictaduras"		x	
	"En Venezuela no hay oposición, hay resistencia a la democracia"	X		
	"Le prometí al pueblo venezolano que mi relación con la dictadura sería ninguna, pero mi relación con pueblo venezolano sería toda"		x	
	"...y por eso, eleve mi voz desde donde pude para enfrentar esa dictadura"			

<b>Gustavo Petro</b>				
<b>Discurso ante la audiencia</b>				
<b>Discurso</b>	<b>Palabras claves</b>	<b>Ideológico</b>	<b>Simbólico</b>	<b>Técnico</b>
<b>2022 - Posesión Gustavo Petro</b>	"Las órdenes de prohibición de entrada al país que expidió el pasado gobierno, por sectarismo político, deben ser levantadas"	x		
	"Este es un país de libertad. Ese tipo de actitudes dictatoriales no se debe establecer como política ni de la Cancillería ni de Migración"	x		
	"Hasta ahora hay un estatuto especial que permite permanecer en Colombia, pero no permite acceder a los derechos en Colombia"	x		
	"El Darién debe tener una ruta de asistencia del Estado colombiano. Hay quienes nos piden que los devolvamos. Yo pienso que nuestro papel es asistir, en una zona geográfica que, como sabemos, es difícilísima"			x
<b>2023 Discurso Presidente de Colombia, en la ONU 2023 -</b>	"El éxodo de los pueblos hacia el Norte mide con exactitud la dimensión del fracaso de los gobiernos, este año que ha pasado ha sido un tiempo de derrota de los gobiernos, de derrota de la humanidad"		x	
	"Hoy son decenas de millones mañana según la ciencia en el año 2070 habrán alcanzado 3 mil millones huyendo de sus lugares queridos por que serán inhabitables"			x
	"El éxodo ha crecido en este año mostrando como avanza la crisis de la vida"	x		
	"Les propongo acabar la guerra para defender la vida de las crisis climática, la madre de todas las crisis"			

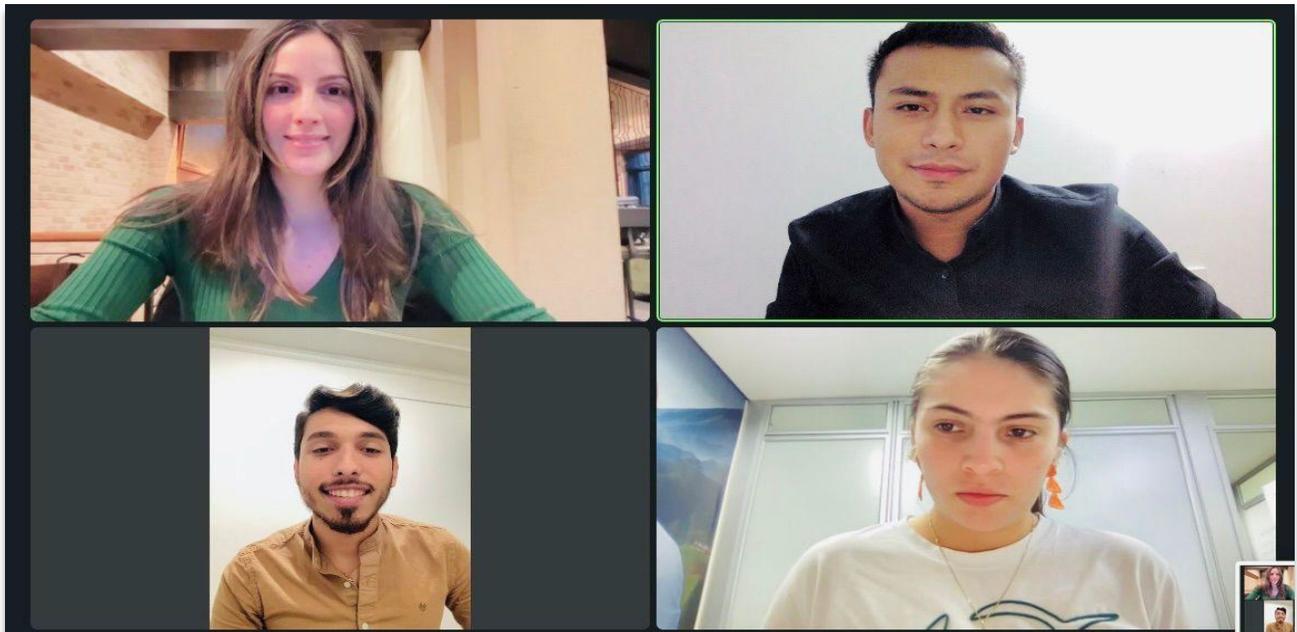
Fuente: elaboración propia.

*Anexo 8. Fotografías de entrevistas virtuales*

**Iván Duque Márquez - Expresidente de la República de Colombia**



**Luis José Gómez Mota – Activista migrante venezolano en Colombia**



**Lucas Gómez García– Exgerente de Frontera de la Presidencia de la República**



**María Clara Robayo – Investigadora y experta en asuntos migratorios**



**Humberto Velásquez Ardila – Exsubdirector general de Migración Colombia**



Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de asuntos públicos busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

[gobierno.uniandes.edu.co](http://gobierno.uniandes.edu.co)

     | @GobiernoUAndes