



## Sesión binacional ampliada. Viernes, 26 de noviembre de 2021

### I. Cinco años de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

La primera parte fue abordada desde tres perspectivas: 1) logros, avances, limitaciones y frustraciones de la implementación; 2) desarrollo del Acuerdo de Paz en la frontera; y 3) retos que supone el manejo de víctimas del conflicto armado procedentes de Venezuela.

La primera perspectiva fue tratada por una representante de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz. Los cinco años del Acuerdo se conmemoran en un contexto difícil, de retrasos y problemas en dinámicas de implementación, aumentados por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia. Esta situación exacerbó y puso al descubierto la pobreza, desigualdad, exclusión y marginalidad que en Colombia se suman a la crisis humanitaria en los territorios y a la situación del éxodo desde Venezuela. Otro elemento de contexto mencionado es la proximidad de elecciones en 2022, esos procesos electorales tradicionalmente han estado asociados a mayores situaciones de inseguridad, amenazas y asesinatos de líderes sociales y candidatos. Aunque en las elecciones de 2018 hubo una disminución en la tasa de homicidios, la situación actual no es la más favorable, siendo el 2020 el año con más masacres desde 2014. Hay un aumento en los ciclos de violencia, en el desplazamiento masivo y en los ataques y amenazas contra miembros de partidos políticos y funcionarios públicos, especialmente en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Sucre, Chocó, Caquetá y Bogotá. La ausencia de la Paz Grande, en palabras de Francisco de Roux, se ha traducido en agravamiento de procesos que se esperaba superar, con el agravante que el discurso de la paz se ha desvalorizado, dejándolo por fuera de la agenda política. Respecto a los logros, destacan aquellos referentes al punto 1 de reforma rural integral. Uno de los grandes propósitos del Acuerdo fue encontrar una solución a los problemas derivados de la tierra, mediante compromisos a su acceso y formalización. Para ello, se constituyó el Fondo de Tierras, pero solo ha ingresado el 46% de las 3 millones de hectáreas previstas en el Acuerdo, de las cuales solo se han entregado el 7%, lo que muestra un avance, pero muy lento. En cuanto a la formalización, hasta el momento solo se ha logrado cumplir el 32% de la meta del Acuerdo. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son una de las herramientas más interesantes que tiene el Acuerdo para cerrar las brechas urbano-rurales y mejorar las condiciones de vida para la población del campo, sin embargo, los municipios PDET solo registran una participación del 1,5%, en la formalización. Lo mismo sucede con el catastro multipropósito, otra herramienta para dar formalidad a la tierra, que ha avanzado dando prioridad a 143 municipios, de los cuales solo 73 son PDET, lo que no presenta un horizonte halagador. La participación de las comunidades fue fuerte al inicio de estos procesos, pero ahora se han sentido rezagadas, se ha traducido en frustración que, a su vez, se convierte en falta de credibilidad y legitimidad del Estado.

En cuanto a las limitaciones, el gobierno de Iván Duque ha tenido una mirada selectiva con la implementación en su política de “Paz con legalidad”, avanzando solo en los compromisos que ha considerado de su interés. Esto ha tenido un costo muy alto pues se ha deteriorado y menospreciado la integralidad del Acuerdo, sintiéndose de manera contundente en la desconexión entre los puntos 1 de la reforma rural integral y el 4 sobre problema de cultivos ilícitos, como se ha puesto en evidencia en municipios de la frontera. El foco ha estado en la erradicación forzada y no en la sustitución voluntaria, con la amenaza latente de la aspersión aérea y sus consecuencias. La falta de integralidad en la implementación del Acuerdo constituye una barrera para avanzar mientras aumenta la violencia. Gran parte de asesinatos de líderes sociales y de derechos humanos está asociada a restitución de tierras y sustitución de cultivos, con grandes amenazas a los grupos étnicos, donde los mayores focos de inseguridad y aumento del desplazamiento forzado son causados por grupos armados asociados al narcotráfico. El gran reto que se presenta para la implementación del Acuerdo de Paz es la expansión territorial del Estado, que garantice mayor gobernanza y oportunidades a los habitantes. De otra manera no se podrá construir un camino que lleve a la terminación de la violencia.

La segunda perspectiva fue presentada por el proyecto “Implementación del Acuerdo de Paz en frontera” de Verdad Abierta y Fescol. En contexto, hubo tres factores que afectaron la implementación del Acuerdo: primero, haber perdido el plebiscito, una situación que ha sido aprovechada por los detractores que siempre han remarcado que ganó el No, y que se constituye en un asunto político que aún no se resuelve en Colombia; segundo, el triunfo de Iván Duque del Centro Democrático en la presidencia; y tercero, la pandemia, pues grandes recursos del Estado se trasladaron a atender la emergencia sanitaria, siendo funcional al desinterés del gobierno en una implementación integral.

La implementación ha sido lenta, paquidémica y muy centralizada, de espaldas a las exigencias de las comunidades, con una gran contradicción entre los argumentos de falta de recursos para el Acuerdo y la financiación de otros programas del gobierno como “Paz con Legalidad” o el Plan de Atención Oportuna (planes hechos a la medida del gobierno). El punto 3 correspondiente al componente de seguridad, y el punto 4 a cultivos ilícitos, son los que más se han visto afectados en la implementación, demostrando la ventaja que ha tomado la criminalidad sobre la institucionalidad. En los territorios hay un doble discurso, por un lado, el gobierno ha presentado balances con inversiones billonarias en la implementación del Acuerdo, y por el otro, las inversiones no se ven reflejadas en las comunidades y en las regiones por lentitud, falta de financiación, de control y seguridad.

En la frontera la situación es más grave que en otros territorios. En el 2020, Verdad Abierta registró 92 masacres (frente a las 76 registradas por la ONU), en medio de la pandemia y en el cuarto año de implementación, donde debía estar consolidándose la seguridad. En comparación, en 2019 registró 50 masacres y en 2021, cerca de 76. La implementación del Acuerdo en el componente de seguridad tiene deficiencias, pues el Estado no ha llegado a los territorios. En Norte de Santander, el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia se posicionaron aprovechando la salida de las FARC-EP. El ELN, por ejemplo, tiene pretensiones de expansión territorial, y estaría creando un corredor entre el Chocó y Norte de Santander, tratando de conectar el pacífico y Venezuela para el narcotráfico. Y en los casos donde ha habido mayor presencia estatal, ha sido con un enfoque militarista, en esas zonas (como en Córdoba, Chocó y Norte de Santander) las masacres, el desplazamiento forzado y los homicidios selectivos han aumentado. La fuerza pública estaría actuando sobre los eslabones más débiles del crimen organizado sin resolver las situaciones de seguridad integral. Una de las situaciones más preocupantes es que la falta de acción del Estado en temas de seguridad toca a la población migrante, reclutada y explotada por el crimen organizado, por redes de trata de personas y el narcotráfico.

La tercera perspectiva fue presentada por un representante de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), sobre los retos que supone el manejo de víctimas del conflicto armado procedentes de Venezuela. Colombia es el principal país receptor de población venezolana en el continente, por lo que es importante identificar los vacíos de protección y la violación de derechos humanos. CODHES plantea siete categorías de afectaciones a la población migrante: homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, delitos sexuales, violencia basada en género y trata de personas. En cuanto a homicidios, las lesiones personales han ido en aumento en comparación con el 2020, especialmente en Norte de Santander, Bogotá, Valle del Cauca y Atlántico. Sobre la desaparición forzada, es difícil tener cifras que muestren la real magnitud de esta problemática debido a barreras o vacíos para poder denunciar este tipo de situaciones: la condición migratoria irregular de la mayoría de los/las migrantes, quienes a su vez carecen de información de rutas de atención, denuncias y la falta de confianza en la institucionalidad por temor a posibles sanciones migratorias e incluso la deportación por su tránsito en frontera por pasos informales o trochas. Se han registrado siete eventos de desplazamiento forzado de migrantes en los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Arauca. En cuanto al reclutamiento forzado y los delitos sexuales o basados en género, las niñas, niños y adolescentes (entre 0 y 13 años) son los más afectados, especialmente con la creciente situación

de menores no acompañados que cruzan la frontera, siendo susceptibles a ser reclutados por grupos armados ilegales y redes criminales, y el subregistro no permite dimensionar la magnitud de este flagelo. Además, la trata de personas ha registrado aumento en mujeres, niñas y niños, relacionados con prostitución, en Bogotá, la Costa Caribe y en la frontera.

Desde CODHES se estima que actualmente la cifra oficial de población venezolana en Colombia podría ser más alta, quizá 2 millones de migrantes en Colombia, esto debido a las barreras que tiene la gente para registrarse en migración Colombia, siendo la mayoría ciudadanos venezolanos en situación de vulnerabilidad, puesto que en Venezuela la Emergencia Humanitaria Compleja que se vive allí les obliga a migrar en condiciones difíciles, así como los colombianos retornados; todas estas personas terminan llegando a territorios desprotegidos, con altos niveles de pobreza, donde la capacidad del Estado es limitada y con barreras de acceso a la justicia y a redes de apoyo. Esto implica altos niveles de riesgo, siendo las mujeres, niñas y niños y población LGBT los más afectados. A esto debe sumarse que los migrantes llegan a territorios donde hay competencia por la escasez, estigmatización generalizada, xenofobia y aporofobia, con miedo de represalias por denunciar debido a la irregularidad migratoria y donde hay un limitado funcionamiento de la institucionalidad por la emergencia sanitaria producto de la pandemia.

- Preguntas y discusión

¿Qué acciones concretas debería impulsar el próximo gobierno para garantizar, de manera integral, la seguridad territorial? ¿Cómo comprometer a los candidatos presidenciales y al Congreso sobre este tema crucial?

¿Cuáles deberían ser las prioridades de un nuevo gobierno respecto a la implementación del Acuerdo?

CC. Es importante poner énfasis en varios aspectos. Por una parte, en el Congreso hay temas importantes pendientes para poder avanzar en términos de jurisdicción agraria, para la resolución pacífica de conflictos derivados de la tierra y el tratamiento penal diferenciado para cultivos ilícitos. Por otra, el punto 2, del componente de participación política, es uno de los que más retraso presenta, aunque destacan las recién aprobadas circunscripciones especiales de paz, y debe abogarse porque se puedan aplicar en las próximas elecciones para que las víctimas tengan voces que puedan ser escuchadas en el Congreso.

El mayor desafío en cuanto a la implementación es tener una concepción de seguridad humana acorde con lo establecido en el Acuerdo Final. No puede seguir comprendiéndose solo en poder entrar y salir de los territorios. Mientras no se logre garantizar la vida de líderes y excombatientes, la amenaza sobre el Acuerdo es fuerte. El próximo gobierno debe rescatar la integralidad del Acuerdo, pues su contenido es un mandato constitucional. Si no se tiene la integralidad, no se puede hacer una transformación estructural del campo, ni ampliar la democracia.

## **II. Realidades de los migrantes venezolanos y retos en su inserción.**

La segunda parte abordó dos perspectivas. La primera, sobre la situación y política de regularización migratoria en Colombia y otros países, presentada por una persona miembro del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela. Desde Venezuela surgió un gran e inesperado volumen de personas, con flujos mixtos de refugiados, de migrantes y de zonas grises con retornados, familias binacionales, etc. Pensando que fuera un fenómeno temporal y el éxodo volviera pronto a Venezuela, en un primer momento los gobiernos de los países receptores reaccionaron con soluciones temporales, muchas de las cuales fueron medidas restrictivas que aumentaron su condición irregular. Luego compara las respuesta de Colombia, Perú, Costa Rica y Brasil para su regularización, los casos de Chile y Ecuador no pueden ser considerados por no adoptar aún soluciones a largo plazo.

Colombia adoptó el Estatuto Temporal de Protección (ETP), positivo como un mecanismo de regularización masiva, sin embargo, carece de un enfoque de protección. Tanto el presidente Duque como sus funcionarios se refieren al ETP como una figura complementaria al régimen de protección internacional, pero éste no se ve reflejado en detalle en el decreto. El ETP se encuadra en una

perspectiva de regularización migratoria y equipara los conceptos de protección temporal -referida a una medida de regularización- y complementaria -que tiene un carácter más humanitario. Es importante aclarar que todas las personas refugiadas requieren protección internacional, pero no todas las personas que requieren protección internacional son refugiadas.

En Perú la atención a migrantes inició con un permiso temporal de permanencia, que pronto se vio sobrepasado por una avalancha de solicitantes debido a las restricciones impuestas en Chile y Ecuador, se destacó entre otras medidas de la región, pues les permitía el acceso a derechos. Posteriormente comenzó a implementarse una medida de regularización migratoria, el Carné del Permiso Temporal de Permanencia, con características similares a las del ETP en Colombia, con la salvedad de que el PTT sí permite trabajar, mientras terminan de definir su situación migratoria. En paralelo, está funcionando una resolución ministerial sobre la condición humanitaria, para aquellos que no recogen los requisitos, pero que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en caso de que tengan que salir del Perú, es una medida de protección complementaria, pues cubre también a los solicitantes de refugio por 365 días prorrogables, siendo más amplia que el ETP en Colombia. Brasil ha sido el país que más ha aplicado la Declaración de Cartagena sobre refugiados, pues tiene un proceso simplificado de reconocimiento de refugio. Cuenta con un documento que establece la existencia de graves y generalizadas violaciones de derechos humanos en Venezuela, como base para el reconocimiento grupal y *prima facie* de la condición de refugio a las personas venezolanas. Desde 2016 ha reconocido a más de 73.000 extranjeros como refugiados y se espera que esta cifra se duplique en los próximos años.

En Costa Rica, la afluencia de migrantes nicaragüenses y venezolanos ha tenido colapsadas las solicitudes de refugio que se han extendido hasta 3 o 4 años. Sin embargo, antes de la entrevistas el gobierno les otorga permisos laborales y acceso al derecho a la salud.

La regularización debe ser el primer, pero no único paso, para la integración y debe estar acompañada de medidas que protejan los derechos de los migrantes y refugiados.

*La segunda perspectiva* fue presentada por miembros del Programa Desarrollo y Paz del Cesar y La Guajira, sobre la agenda de derechos construida por comunidades migrantes y de acogida en la Guajira. El departamento de la Guajira es el quinto en Colombia y el segundo en el Caribe con una población de cerca de 150.000 migrantes desde Venezuela, de los cuales 50% son mujeres y 23% niñas, niños y adolescentes. Por esa magnitud se vio necesario actuar, construir y acordar de manera participativa y concertada propuestas de incidencia con esta población, a través de la agenda alternativa de derechos, como instrumento para aportar a la participación ciudadana en políticas públicas. En ese proceso, durante dos años participaron en talleres locales y encuentros de integración 191 personas, pertenecientes a siete comunidades rurales de los municipios de Dibulla -La Punta de los Remedios- y Riohacha -Juan y Medio, Tomarrazón, Matitas, Monguí, Pelechua, Resguardo Indígena El Pasito-. El proceso se realizó en tres momentos: caracterización, identificación de necesidades y problemáticas y construcción de propuestas. En este ejercicio los participantes priorizaron tres temas o derechos: salud, educación y trabajo/empleo, necesarios para que la población migrante y de acogida se integre. Esta agenda sigue en construcción y alimentación, aprovechando espacios de diálogo como el ofrecido por Puentes Ciudadanos Colombia-Venezuela, para continuar en su ejercicio de incidencia.

- Preguntas y discusión

Sabemos que son muchas personas las que trabajan para los mismos fines ¿algún organismo lleva registro de todas las ONG e instituciones que están trabajando temas de la población migrante y refugiada?

LB. No, actualmente no hay una sola base de datos que las integre a todas. Hay muchas organizaciones que se componen por grupos de voluntarios, que trabajan en lugares apartados, y no tienen registro. El registro más completo lo puede tener el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos - GIFMM (<https://www.r4v.info/es/colombia>), por cada región en Colombia.

Sobre la agenda de derechos, ¿cuál es la ruta de incidencia que sigue? ¿cómo materializarlas en las alcaldías y gobiernos locales? ¿se hará un ejercicio para el próximo proceso electoral?

DP. Respecto a la agenda de derechos, el primer momento fue el susurro, cuando hablábamos en lo local, entre los propios y se generaba la confianza; el segundo, el murmullo cuando lanzamos la

agenda y la socializamos a los actores externos responsables de los temas de la agenda alternativa y con quienes firmamos un compromiso de continuar; con el barrullo, tercer momento, vamos a vincular a los y las responsables del trámite de los derechos y las oportunidades para la población migrante y de acogida. El ejercicio está en un primer momento de socialización con comunidades de base, en zonas rurales de La Guajira. Luego, debe seguir con los actores responsables del cumplimiento de esta agenda, en el ámbito local, con actores institucionales y de cooperación internacional, empresarios y sociedad civil (esta última como centro de toda la discusión). Esperamos que la temporalidad del proyecto vaya más allá de 15 años. En este primer momento, queremos tener la posibilidad de resultados con la agenda en lo local. Saber qué se ha logrado con la comunidad migrante, retornada y de acogida, en espacios pequeños (corregimientos) y de convivencia, para incorporar la ayuda humanitaria de cooperación, del Estado y de empresas, luego replicarlo en niveles más grandes. Deben conocerse los datos de los territorios, de los municipios, y cuando los sepamos, sumar esfuerzos.

- ¿Qué impacto puede tener el proceso electoral sobre las medidas y formas de protección para la población migrante en los próximos meses? ¿se invisibilizará, perderá interés?

LB. Los candidatos deben ser claros en su visión en política migratoria y de protección en sus planes de gobierno, y firmar un compromiso para evitar que el tema de migración se use de forma xenofóbica en campaña. He adelantado conversaciones desde la Silla Vacía con tres candidatos al respecto, pero sus respuestas no han sido específicas. Todavía falta mucho para ver su visión en el tema, hay disposición para evitar que el tema sea manipulado en la política. Hay que reiterar que el principal reto es entender que la regularización de los migrantes es importante pero no suficiente. Ésta debe nutrirse con el tema de acceso a derechos.

AP. La migración debe estar en la agenda pública de cualquier sector político, para posicionar claridades en el tema, más allá de las ideologías políticas. No podemos permitir que se use el tema para aumentar los discursos xenofóbicos, sino para hacer una labor de incidencia.

DP. La migración debe verse como una oportunidad. Comprender a los migrantes en su identidad, en lo que son, como hermanos en la integración.