LEY DE VÍCTIMAS Y REFUGIADOS

Balance de la implementación de la ley 1448 de 2011 en beneficio de la población que se encuentra en necesidad de protección internacional en los países de frontera

Entre los meses de agosto y septiembre del presente año, la Comisión Colombiana de Juristas realizó una serie de talleres en algunos países de frontera como Venezuela, Panamá y Ecuador[1], con el propósito de conocer el estado de avance de la implementación de la ley 1148 de 2011 para las víctimas que se encuentran en el exterior, y específicamente para la población que se encuentra en necesidad de protección internacional (en adelante PNPI). Con esta iniciativa se dio continuidad a las actividades que ha venido realizando la Comisión Colombiana de Juristas desde el año 2011 con el auspicio del Consejo Noruego de Refugiados, en aras de avanzar en la efectiva implementación de la ley a favor de este grupo de víctimas.

En el marco del proyecto se pudo conocer que a pesar de los esfuerzos que han realizado algunas de las entidades encargadas de la implementación de la ley, aún persisten graves obstáculos que hacen imposible su acceso para las víctimas que se encuentran en necesidad de protección internacional. La superación de estas limitaciones es indispensable para que esta población pueda acceder en condiciones de igualdad al derecho fundamental a la reparación y a las medidas para hacerlo efectivo.

Resulta especialmente preocupante que, transcurridos más de dos años de la entrada en vigencia de la ley, no se hayan superado las barreras para que la PNPI pueda acceder a ella, sobre todo teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas víctimas por su condición migratoria. Esta situación se hace más gravosa por el vencimiento de algunos de los plazos que establece la norma, sin que hasta el momento se hayan implementado todas las medidas necesarias para que estas víctimas puedan efectivamente acceder a la ley.

La situación especial de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo de víctimas debería dar lugar a la adopción de medidas diferenciadas y de carácter urgente que les permitieran acceder a la ley y a su derecho a la reparación en condiciones de igualdad. Sin embargo, su condición migratoria se ha convertido por sí misma en una de las principales barreras para el acceso a las medidas de asistencia y reparación. El tratamiento diferente que se les ha dado a las víctimas que se encuentran en el exterior, en comparación con aquellas que se encuentran en territorio nacional, no ha estado orientado a que aquellas puedan acceder a la ley en condiciones de igualdad, sino que, por el contrario, se ha traducido en la restricción de sus derechos en materia de reparación y, por lo tanto, en un tratamiento discriminatorio.

Es urgente que se haga una labor de difusión para que las víctimas que se encuentran en el exterior puedan conocer la existencia y el contenido de la ley de víctimas. También es necesario que se emita lo antes posible un pronunciamiento público por parte de las autoridades colombianas sobre el alcance de la ley de víctimas y que se publique y se difunda la ruta de acceso a la misma. Esto le permitiría a la población PNPI tomar una decisión informada y consciente de acogerse o no a los beneficios de la ley de víctimas. También podrían aclarar varios aspectos sobre los cuales no existe certeza, como por ejemplo, cuáles son las implicaciones que tendría sobre el estatus legal migratorio; cuáles medidas de las contempladas en la ley se les otorgarían efectivamente a las víctimas que se encuentran en el exterior; qué requisitos adicionales existen para acceder a ellas; cómo se hará la restitución de tierras, o si las víctimas deben regresar al país para poder acceder efectivamente a los beneficios contemplados en la ley.

[1] Durante los meses de agosto y septiembre del año 2013 se llevaron a cabo tres talleres en San Cristóbal y San Antonio (Venezuela), Ciudad de Panamá (Panamá) y Quito (Ecuador) con personas que han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario y que, como consecuencia de esos hechos, actualmente se encuentran en necesidad de protección internacional. De manera adicional, se realizaron en estos países tres talleres dirigidos a entidades y organizaciones que trabajan directamente con esta población.

Las conclusiones principales de la investigación realizada en el marco del proyecto de "Incidencia en la adecuada implementación de la ley 1448 para las víctimas del conflicto armado colombiano que se encuentran en el exterior y que tienen la condición de Personas en Necesidad de Protección Internacional (PNPI)", se presentan a continuación:

1. Situación de la PNPI. La población PNPI se encuentra en una situación especial de vulnerabilidad extrema y de discriminación, derivada tanto de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario por las que tuvieron que salir de Colombia, como de su misma condición migratoria. A pesar de su situación, esta población es uno de los grupos de víctimas que se encuentra más invisibilizado ante el Estado colombiano, especialmente en el marco de la política de reparación. A pesar de esto, debido a las circunstancias en las que tuvieron que salir del país o por la permanencia de grupos armados en los lugares de los que fueron desplazados, la mayoría de la población PNPI no quiere regresar a Colombia por lo que no está dispuesta a someterse voluntariamente a programas de retorno.

2. Condiciones socioeconómicas y acceso al trabajo. Las condiciones socioeconómicas en que se encuentra la PNPI son críticas. Al tener que desplazarse a territorio extranjero para proteger su vida, la PNPI tuvo que abandonar sus tierras y sus pertenencias en Colombia. Algunas de estas víctimas tuvieron que dejar a su familia y amigos, mientras que otras son las únicas sobrevivientes de su grupo familiar. La mayoría de ellas aún no cuentan con un permiso de trabajo, lo que les ha traído serias dificultades para subsistir y para ganarse la vida en condiciones dignas. En algunos países las víctimas se han tenido que dedicar a realizar oficios varios de latonería, pintura, labores domésticas y costura, por los cuales devengan aproximadamente 25 USD por mes. Las víctimas también señalaron que en algunos casos ha ocurrido que, a pesar de haber sido contratadas para realizar determinado trabajo, una vez este se ha concluido, no les ha sido retribuido por no contar con documentos de trabajo, y las han amenazado con llamar a la policía.

3. Salud. Las limitaciones en el acceso al derecho a la salud a las que se han tenido que enfrentar las personas PNPI en los países receptores les han traído dificultades adicionales. Algunas de las personas manifestaron que cuando se han enfermado no han sido atendidas de manera oportuna ni en condiciones mínimas de calidad. A pesar de que existen hospitales públicos, el acceso a la salud no es realmente gratuito y algunos de ellos se han visto enfrentados a dificultades para salir del hospital por no contar con recursos para pagar la cuenta. En Venezuela, se conocieron algunos casos en los que, ante la negativa de las entidades en salud del país receptor de atenderlas, las víctimas se han visto obligadas a pasar la frontera para ser atendidas en Colombia, corriendo el riesgo de perder su permiso de estadía en el país receptor, de ser detenidas o de perder su vida.

4. Educación. En lo relativo al derecho a la educación, algunas de las personas PNPI han contado con dificultades para acceder al título por no tener cierto estatus legal migratorio. Este el caso de la población que tuvo que desplazarse a Venezuela. Si bien muchas de las víctimas han podido acceder a la educación de forma gratuita, al momento de graduarse se les ha negado el título por no contar con el estatus legal migratorio requerido para obtenerlo. Estas limitaciones resultan especialmente preocupantes, si se tiene en cuenta que buena parte de la población que se ha visto obligada a desplazarse a los países de frontera para salvaguardar su vida son analfabetas, mientras que otras no han finalizado los ciclos de educación básica primaria y secundaria.

4. Conocimiento y difusión de la ley de víctimas. A pesar de que la ley de víctimas entró en vigencia hace más de dos años, la mayoría de las víctimas que participaron en los talleres manifestaron no tener conocimiento de ella. Otras, señalaron que tenían varias dudas sobre su aplicación, especialmente sobre los efectos en su estatus legal migratorio, pero que sus inquietudes no les han sido aclaradas por las autoridades consulares. En algunos casos, las víctimas fueron remitidas a las autoridades migratorias de los países receptores, quienes tampoco les dieron respuesta por no contar con información sobre la ley ni con la competencia para interpretar una ley de origen colombiano. También se tuvo conocimiento de que autoridades consulares les habían informado a las víctimas que, para poder acceder a las medidas contempladas en la ley, deben regresar a Colombia. La falta de una labor de difusión sobre la ley entre las víctimas que se encuentran en el exterior; la ausencia de una ruta o de un pronunciamiento público que esclarezca varias de las dudas que existen en cuanto a su aplicación para la población PNPI, la confusión de las medidas de la ley de víctimas con programas de retorno, y el traslado de la carga a las autoridades migratorias de los países receptores de informar a las víctimas, constituyen serios obstáculos para el acceso a la ley. Esta situación

resulta alarmante, sobre todo teniendo en cuenta que ya se han vencido algunos de los plazos establecidos por la ley para poder acceder a ella.

5. Capacitación y sensibilidad en materia de derechos humanos por parte de las autoridades consulares. Existen algunas dificultades en relación con la declaración que deben realizar las víctimas ante los consulados para ser inscritas posteriormente en el registro de víctimas. La PNPI manifestó que ha sido objeto de tratos discriminatorios por parte de las autoridades consulares. Tanto en Ecuador como en Panamá, se tuvo conocimiento de que algunos funcionarios les habían dicho a las víctimas que *"ellas ya no eran colombianas, y que por lo tanto ya no tenían derechos"*. Es necesario que las autoridades consulares tengan una sensibilidad y cuenten con una capacitación especial en derechos humanos, teniendo en cuenta que al momento de la declaración las víctimas deben recordar hechos dolorosos que pueden acarrear su revictimización. En Panamá, se tuvo conocimiento de un caso en el cual una víctima que se dirigió a uno de los consulados para hacer la declaración fue sometida a un interrogatorio por parte del funcionario que la entrevistó. El funcionario le señaló que era necesario aclarar unas preguntas antes de entregarle el formulario para verificar si valía la pena que diligenciara o no el formulario. Según la información proporcionada por la víctima, el interrogatorio tuvo una duración aproximada de tres horas sin que le fuera entregado finalmente ningún formulario. La víctima manifestó que se sintió maltratada, discriminada y que el funcionario le hizo entender que lo que le había ocurrido había sido por culpa de ella misma.

6. Es conveniente que se diseñen mecanismos alternativos para que las víctimas hagan la declaración. Dentro de los obstáculos que existen para poder acceder a la declaración también se manifestó el hecho de que los consulados se encuentran especialmente vigilados por autoridades de policía de los países receptores. Esto constituye un obstáculo para que las personas PNPI se acerquen a hacer la declaración por temor a ser detenidas. En algunos países los documentos de la población migrante no son reconocidos por las mismas autoridades policiales. En otros casos, las víctimas deben renovar los permisos mensualmente, pero es usual que haya demoras en su renovación, por lo que se han visto obligadas a circular por el territorio del país receptor con sus documentos vencidos, corriendo el riesgo de que las detengan. Este obstáculo, sumado a otros como la desconfianza que sienten las víctimas frente a las autoridades consulares, especialmente aquellas que fueron víctimas de crímenes de Estado o de actos perpetrados por los grupos paramilitares, demuestran la necesidad de crear mecanismos alternativos para la recepción de la declaración.

7. Derecho a la participación. Aquellas víctimas que se desempeñaban como líderes sociales y comunitarias antes de verse obligadas a salir de Colombia, manifestaron un especial interés en que les sean extendidos los mecanismos de participación establecidos en la ley de víctimas, para dar a conocer sus necesidades especiales en materia de reparación, atendiendo su condición de PNPI. La creación de mecanismos especiales para hacer efectiva la participación directa de esta población en los espacios previstos por el Gobierno es indispensable, teniendo en cuenta las consideraciones especiales que implica el otorgamiento de las medidas contempladas en la ley a las víctimas que se encuentran en el exterior. La falta de claridad en la interpretación de la ley en varios aspectos, la incertidumbre sobre las posibles consecuencias que puede acarrear sobre el estatus legal migratorio o las dificultades que tendrían para poder acceder efectivamente a todas las medidas, son algunos ejemplos de la necesidad de hacer efectivo el derecho a la participación para estas víctimas.

8. *Implicaciones de la ley en el estatuto legal migratorio.* Uno de los aspectos más importantes derivados de la aplicación de la ley de víctimas sobre la PNPI es el relacionado con las posibles implicaciones de la misma en su estatus legal migratorio. A pesar de que han transcurrido más de dos años de entrada en vigencia de la ley, aún no existe un pronunciamiento público por parte de las autoridades colombianas sobre su naturaleza reparatoria ni sobre la necesidad de su complementariedad con el estatuto de los refugiados. Esto es indispensable para orientar a las autoridades migratorias sobre el alcance de la misma. La falta de certeza sobre si acogerse a la ley afecta o no el estatus legal migratorio de las víctimas que se encuentran en el exterior constituye un obstáculo para acceder a las medidas previstas en la ley 1448. La información que le está siendo suministrada a la PNPI sobre este punto por parte de las autoridades consulares es la siguiente: "*que si Usted ostenta protección internacional por asilo o refugio (o lo está solicitando), se le sugiere consultar con la autoridad competente que le otorgó la condición o la está tramitando, y le indique que*

implicaciones le acarrearía acogerse a la ley de víctimas y restitución de tierras"[2]. Esto ha trasladado la carga de interpretación de una ley colombiana, como lo es la ley de víctimas, a las autoridades migratorias de los países receptores. Con ello se ha generado que las víctimas que se encuentran en el exterior sean remitidas de las autoridades migratorias a las consulares y viceversa, sin obtener una respuesta clara de ninguna de las dos. Cabe destacar que funcionarios de las entidades migratorias de algunos de los países de frontera que participaron en los talleres manifestaron que no tienen conocimiento sobre la ley de víctimas, que no cuentan con la competencia para determinar el alcance de una ley originada en un país diferente y que tampoco tienen información oficial sobre la ley por parte del Gobierno colombiano, con los elementos suficientes para poder hacer una interpretación armónica con la legislación del país receptor. Las autoridades migratorias señalaron que es necesario que las autoridades colombianas esclarezcan de manera oficial y pública que la ley de víctimas es una ley de reparación, para que las altas autoridades del Gobierno del país receptor puedan contar con una directriz para efectos de interpretar armónicamente la ley 1448 con su propia legislación.

9. Algunas dificultades para la indemnización de las víctimas que se encuentran en el exterior. En lo que respecta a la indemnización, es necesario tener en cuenta que el nivel de acceso a entidades financieras y a cuentas bancarias entre las víctimas que se encuentran en el exterior, y especialmente entre la PNPI es muy bajo. Hay que tener en cuenta que por el estatus legal migratorio, a muchas de las personas PNPI no les es permitido abrir una cuenta bancaria en el país receptor. También existen otras limitaciones como los topes permitidos en las cuentas bancarias, en caso de que efectivamente puedan abrir una, o como la justificación del origen de los fondos. Es conveniente que al momento de implementar la ruta de reparación se tengan en cuenta las necesidades específicas de las víctimas que se encuentran en el exterior, para que efectivamente puedan acceder a la medida de indemnización y se garantice su derecho a la reparación.

10. Es indispensable que se hagan extensivas las medidas de rehabilitación a las víctimas que se encuentran en el exterior. Muchas de las personas que asistieron a los talleres manifestaron que, como consecuencia de los hechos de violencia sufridos en Colombia, por los cuales se vieron obligadas a salir del país, tienen traumas y secuelas psicológicos que les han impedido reemprender su proyecto de vida en los países receptores. Algunas de ellas señalaron sufrir algunas afectaciones en su salud mental, como depresiones, paranoias, baja autoestima, miedo, dificultad para emprender un proyecto de vida, etc. Sin embargo, los servicios psicológicos requeridos por ellas no son prestados por los Estados receptores. Si bien en algunas ocasiones han recibido atención psicológica por parte de algunas ONG, estas no cuentan con la capacidad suficiente ni con los recursos necesarios para atender a toda la población migrante que requiere este tipo de servicios. Debido a la gravedad de las violaciones a los derechos humanos que sufrieron y a las secuelas psicológicas derivadas de las mismas, es conveniente que se dé cumplimiento a la ley y que se creen mecanismos para hacer extensivas a estas víctimas las medidas de rehabilitación allí contempladas.

Conclusión:

Dada la difícil situación en que se encuentra este grupo de víctimas a causa del desplazamiento, es urgente que se superen los obstáculos existentes para que la PNPI pueda acceder efectivamente a los beneficios a que tiene derecho en el marco de la ley de víctimas, en condiciones de igualdad y atendiendo sus necesidades específicas. Indudablemente esto representaría una ayuda significativa para que la PNPI pueda reemprender su proyecto de vida en el exterior, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de ellas no están dispuestas a someterse voluntariamente a programas de retorno. Hacer efectivas las medidas contenidas en la ley de víctimas también se traduciría en un alivio para los Estados receptores, quienes no dan abasto con la atención de la población migrante. El bienestar que se puede derivar para las víctimas como consecuencia del acceso a las medidas de la ley puede constituir un argumento importante para los diálogos bilaterales entre el Gobierno colombiano y los Estados receptores, con el propósito de esclarecer el alcance de esa norma y determinar su interpretación armónica con el estatuto de refugiado.

25 de octubre de 2013
Comisión Colombiana de Juristas

---

[2] Respuesta de la Dirección de Asuntos Consulares del 27 de Agosto de 2013 al derecho de petición remitido por la Comisión Colombiana de Juristas.