Ley de víctimas y refugiados

Estado de avance de la implementación de la ley de víctimas luego de dos años de su entrada en vigencia

I. Introducción

Es urgente que se superen los obstáculos para garantizar el acceso al derecho fundamental a la reparación de las personas en necesidad de protección internacional en condiciones de igualdad

Desde el año 2011 la Comisión Colombiana de Juristas ha venido trabajando de manera conjunta con el Consejo Noruego de Refugiados sobre el tema de la ley de víctimas y sus implicaciones en la población colombiana que se encuentra en los países de frontera en necesidad de protección internacional. Esto, con el propósito de lograr una adecuada implementación de la ley 1448 de 2011 y de las medidas de asistencia y de reparación establecidas en beneficio de esta población. Como resultado de esta labor, en los años 2011 y 2012 se realizaron dos ciclos de talleres en algunos de los países ubicados en las fronteras del territorio nacional, donde una gran cantidad de colombianos se han visto obligados a buscar protección internacional por el conflicto armado y por la violencia asociada a motivos políticos y a razones de discriminación social.

Los talleres se llevaron a cabo específicamente en los países de Venezuela, Ecuador y Panamá y en ellos participaron tanto la población en necesidad de protección internacional (en adelante, PNPI[1]) como las organizaciones internacionales y algunos funcionarios de los Estados receptores que trabajan directamente con esta población. Igualmente se llevaron a cabo reuniones multilaterales y bilaterales con funcionarios de las entidades estatales encargadas de hacer cumplir la ley de víctimas y de implementar las medidas contempladas en ella, en beneficio de la PNPI. Como resultado de estas actividades se publicaron dos informes de autoría de la Comisión Colombiana de Juristas en los meses de abril y de diciembre de 2012[2]. En el primero de ellos se realizó un análisis normativo de la ley de víctimas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los refugiados, mientras que en el segundo informe se presentó la situación en

[1] La definición de Personas en Necesidad de Protección Internacional, PNPI incluye (i) a las personas que están bajo el estatuto de refugio; (ii) a las personas que están solicitando asilo, es decir, que están en un proceso de determinación y reconocimiento del estatuto de refugiado; y (iii) a las personas que aun estando en necesidad de protección internacional no han podido acceder a ella o no han sido reconocidos formalmente como refugiados. Para efectos del presente documento utilizaremos la categoría PNPI para hacer referencia a estos tres grupos de personas. Esta población se encuentra en una situación especial de vulnerabilidad dentro del universo de todos los migrantes que se encuentran en el exterior. A pesar de que este documento hace énfasis en este grupo poblacional por la misma situación de indefensión en que se encuentran y por las obligaciones reforzadas que tiene el Estado colombiano sobre estas personas, las observaciones que se hacen en relación con la ley de víctimas también deben tenerse en cuenta para todo el universo de víctimas que se encuentra en el exterior.

[2] En el mes de abril de 2012 la Comisión Colombiana de Juristas publicó el documento *Refugiados y Ley de Víctimas. Impactos de la ley de víctimas en la situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional.* En el mes de diciembre del mismo año publicó otro documento titulado *Refugiados y Ley de Víctimas. Reparación para las personas en necesidad de protección internacional: Igualdad en el acceso y diferencia en su desarrollo y aplicación.* Los dos documentos pueden consultarse en la página www.coljuristas.org

la que se encuentran la PNPI en los países de frontera a causa del desplazamiento forzado y del exilio así como sus expectativas y experiencias frente a la ley de víctimas.

Para darle continuidad a esta trabajo, durante el año 2013, en el marco del proyecto *"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)"*, la Comisión Colombiana de Juristas, con el auspicio del Consejo Noruego de Refugiados, llevó a cabo un tercer ciclo de talleres con el propósito de conocer el estado de avance de la implementación de la ley de víctimas en el exterior, luego de dos años de entrada en vigencia de la ley. Los talleres se llevaron a cabo 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. También se realizaron en estos países tres talleres adicionales dirigidos a entidades y organizaciones que trabajan directamente con esta población. A algunos de los talleres asistieron funcionarios de las entidades migratorias que en los países receptores trabajan para la atención de las personas refugiadas[3].

En el marco de los talleres se pudo conocer de manera directa la opinión tanto de las víctimas como de las organizaciones que acompañan a esta población, sobre las necesidades específicas que tienen como PNPI, sus expectativas y experiencias frente a la ley de víctimas y, en general, sobre las consecuencias que han tenido que afrontar y que se derivan de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho humanitario que sufrieron en Colombia y que las llevaron al exilio.

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 serios obstáculos que hacen imposible el acceso a la misma por parte de las víctimas que han tenido que desplazarse de manera forzada a los países fronterizos. Después de dos años de entada en vigencia de la ley, 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 que contempla la ley 1448 para hacerlo efectivo.

Resulta especialmente preocupante que, transcurrido este tiempo de entrada en vigencia de la ley, aún persistan las barreras que se han identificado y socializado con las entidades competentes durante estos dos años para que la PNPI pueda acceder efectivamente a los beneficios allí contemplados. Sobre todo, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas víctimas por su condición migratoria y por el exilio, el cual, por sí mismo constituye una violación a los derechos humanos y produce unos daños especiales que deben ser reparados. Además, hay que tener en cuenta que, dentro de las víctimas que se encuentran en el exterior, aquellas que están en países fronterizos se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad y cuentan con unas necesidades especiales por las particularidades y las dinámicas propias de las fronteras.

[3]Los talleres se realizaron el 26 y 27 de agosto de 2013 (en Venezuela), el 9 y 10 de septiembre de 2013 (en Panamá) y el 19 y 20 de agosto de 2013 (en Ecuador).

Generalmente las víctimas que se ven obligadas a desplazarse a los países fronterizos lo hacen por la vía terrestre o fluvial por no contar con recursos para costear un tiquete de avión o por no tener más alternativas que desplazarse al territorio del país vecino cuando no tienen la protección de su país de origen. Muchas de las personas que buscaron en estos países protección internacional se dedicaban a labores del campo y se vieron obligadas a salir del país en el marco de desplazamientos masivos producidos por incursiones de grupos armados ilegales o de hechos generalizados de violencia en los municipios limítrofes del territorio nacional. Sin embargo, por las demoras en la implementación de la ley de víctimas, estas personas no han podido acceder a las medidas para hacer efectivo su derecho a la reparación. Esta situación se hace más gravosa ante el inminente vencimiento de algunos de los plazos que establece la ley de víctimas para acceder a ella, como por ejemplo los términos para hacer la declaración e inscribirse en el registro de víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el presente documento se quiere visibilizar la situación de la PNPI, dar cuenta del estado de avance en la implementación de la ley 1448 en relación con las víctimas que se encuentran en el exterior y poner de presente las dificultades a las que se sigue enfrentando esta población para acceder a dicha norma. Con esto, se pretende contribuir a la implementación de las medidas adecuadas para que se le garantice a este grupo el derecho fundamental a la reparación en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Para ello, se hará en primer lugar un análisis normativo de la aplicación de la ley a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados; segundo, se presentará una breve descripción de la situación en la que se encuentra esta población de acuerdo a la información recolectada en los talleres realizados durante el año 2013; en tercer lugar se mostrará el estado de avance de la implementación de la ley de víctimas, y específicamente se señalarán cuáles son las dificultades que siguen enfrentado las personas que integran la PNPI para acceder a la ley y qué obstáculos nuevos han surgido y merecen una especial atención por parte de las entidades competentes de aplicar la norma.

II. Fundamentos normativos: el derecho fundamental a la reparación y el principio de no discriminación para las víctimas en el exterior.

De acuerdo a lo dispuesto por el derecho internacional de los refugiados y por el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo análisis se realizó de manera exhaustiva en el primer informe que presentó la Comisión Colombiana de Juristas sobre la ley de víctimas y los refugiados, 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 iguales condiciones que las víctimas que se encuentran dentro del territorio nacional. Sin embargo, la condición migratoria de la PNPI se ha convertido por sí misma en una de las principales barreras para el acceso a las medidas de asistencia y reparación contempladas en la ley. Esto ha producido que este grupo poblacional se encuentre aislado, invisibilizado y que no cuente con los recursos necesarios para poder acceder a las instituciones colombianas competentes para implementar la ley.

A pesar de que la ley 1448 de 2011 reconoce como víctimas a la PNPI y establece su derecho a la reparación, sin importar en qué lugar se encuentren actualmente o dónde se estén produciendo las consecuencias del daño sufrido, en la práctica se está dando un tratamiento

diferenciado que no cuenta con ningún fundamento normativo y que contraría lo dispuesto en la ley 1448 de 2011, en las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados.

En el documento preliminar con fecha del 13 diciembre de 2013 denominado "Guía sobre atención, asistencia y reparación a víctimas en el exterior en el marco de la ley 1448 de 2011 y legislación complementaria", el cual fue presentado el 18 de diciembre de 2013, por representantes de la Unidad de Víctimas, la Unidad de Tierras y la Cancillería, se estableció una clasificación que distingue entre las medidas otorgadas a aquellas personas que regresen al territorio nacional y aquellas que permanezcan en el exterior. Según lo dispuesto en el documento referido, las víctimas que retornen tienen derecho a acceder a todas las medidas de asistencia y reparación contempladas en la ley, mientras que quienes se queden en el exterior solo tendrán derecho a la indemnización, a la medida de satisfacción y a iniciar las acciones pertinentes para iniciar el proceso de restitución. Según lo señalado por las autoridades en la presentación del documento preliminar de la guía, esta distinción se justifica porque la ley 1448 establece que las medidas de asistencia, atención y reparación deben prestarse dentro del territorio nacional y por las instituciones que operan en la jurisdicción interna.

Hay que tener en cuenta que por un lado, el derecho internacional de los refugiados establece la obligación de brindar protección a los nacionales de otros Estados que así lo soliciten, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Convención de 1951 o a nivel regional, con los presupuestos de la Declaración de Cartagena. Por otro lado, el derecho internacional de los derechos humanos impone, entre otras, la obligación de reparar a las personas por las violaciones a los derechos humanos ocurridas en su territorio. Estas dos obligaciones, derivadas de dos áreas del derecho internacional implican que una misma persona puede, por un lado, recibir protección internacional porque el Estado del que huyó no pudo ofrecerle esa protección y, por otro lado, recibir una reparación adecuada por las violaciones a los derechos humanos que sufrió en su país de origen. Esto hace que una misma persona pueda gozar de los derechos enmarcados dentro del derecho internacional de los refugiados, como el estatuto del refugiado, y recibir al mismo tiempo una reparación por parte de cualquier Estado que haya violado sus derechos, incluido su país de origen.

En la Declaración y el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los Refugiados en América Latina, emitidos en 2004, se dispuso que existe una relación de complementariedad entre el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, que debe respetarse al momento de interpretar las normas que integran estos tres estatutos, con el propósito de fortalecer la protección de la PNPI. La Declaración señala que cualquier problema de interpretación entre estas normas debe guiarse por el principio *pro homine* o principio de buena fe del derecho internacional, según el cual la interpretación de un tratado, de una declaración o de un derecho debe ser la más favorable a los derechos de la persona y debe hacerse de buena fe, respetando el sentido corriente de los tratados y teniendo en cuenta su objeto y fin[4]. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el objeto y fin de los tratados de derechos

[4]Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Colombia, *Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos Humanos y derecho internacional humanitario. Volumen I,* Bogotá, 2004, pág. 28-31.

humanos es "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los Estados contratantes"[5]. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que, en virtud del principio *pro homine,* cuando nos encontramos frente a dos o más posibles interpretaciones de una norma en materia de derechos humanos, "se presume que la interpretación más garantista es la más idónea, por ser más fiel al objeto y fin del instrumento sobre derechos humanos y al sistema mismo de protección"[6].

Por su parte, en los principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina de 1989, producto de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFA), se señaló expresamente que existe *"una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección"*[7], con lo cual se confirma que, tal como ha ocurrido con la PNPI colombiana que se desplazó a los países de frontera huyendo de la violencia en Colombia, los casos de refugio están relacionados de manera directa o indirecta con la inobservancia de las normas en materia de derechos humanos por parte de los Estados "expulsores". Esto también quedó plasmado en la conclusión tercera de la Declaración de San José sobre los refugiados y personas desplazadas de 1994, donde se señala el carácter complementario y la convergencia entre distintos sistemas de protección como lo son el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, y se alienta el compromiso de los Estados para favorecer la aplicación armónica de estas tres áreas[8].

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 está justificado en criterios razonables ni objetivos. Esa distinción no está orientada para que aquellas personas 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. La prohibición de discriminación de personas desplazadas y refugiadas también está contemplada en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las personas Desplazadas, más conocidos como los "Principios de Pinheiro" que instan a los Estados a adoptar todas las medidas para que estas personas sean tratadas en condiciones de igualdad y a abstenerse de ejercer actos discriminatorios en su contra. En caso de que la implementación de la ley de víctimas y la prestación de todas las medidas contempladas en ella se condicionen a que la PNPI regrese a Colombia,

---

[5]Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2 de 1982 sobre "El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", párrafo 29.

[6]O' Donnell, Daniel. "Introducción al derecho internacional de los Derechos Humanos", en *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional,* vol. I, OACNUDH, Bogotá, 2001, p.58 citado por Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Colombia. *Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos Humanos y derecho internacional humanitario. Volumen I*, Bogotá, 2004, p. 29.

[7]Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina,* Distr. General CIREFCA/REF/94/1, 28 de junio de 1994.

[8]*Declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas,* adoptada por el Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrado en San José, Costa Rica, 5 a 7 de diciembre de 1994, conclusiones tercera, cuarta y quinta.

desconociendo las circunstancias que les imposibilitan hacerlo, se estaría haciendo nugatoria la ley para esta población y se les estaría dando un trato discriminatorio en materia de reparación a las víctimas que se encuentran fuera del país.

La razón que se ha alegado por parte de las autoridades para restringir el acceso a sus derechos contemplados en la ley de víctimas es el hecho mismo de que las personas se encuentran fuera del país y por lo tanto no pueden acceder a la institucionalidad colombiana encargada de prestar las medidas de asistencia y reparación en el territorio nacional. Esta restricción anula y menoscaba el goce y el ejercicio del derecho a la reparación de este grupo de víctimas en condiciones de igualdad por lo que es reprochable y constituye un acto discriminatorio. Esto obedece a que esta limitación está basada en la condición migratoria de estas víctimas, la cual sí debería ser tenida en cuenta pero para establecer medidas de discriminación positiva que dieran cumplimiento al mandato de la ley de víctimas de reparar a todas las víctimas sin importar el lugar en el que se encuentren y para crear los mecanismos necesarios para que pudieran acceder a todas las medidas de reparación sin perjudicar su estatus legal migratorio, sin revictimizarlas y sin obligarlas a retornar al país.

En el marco de las reuniones bilaterales y multilaterales que se han llevado a cabo con distintas autoridades competentes para la implementación de la ley en desarrollo de la tercera fase de este proyecto, se nos ha confirmado que las víctimas que se encuentran en el exterior no podrán acceder a todas las medidas tanto de atención como de reparación contempladas en la ley. Las razones que se alegan para justificar esta restricción obedecen principalmente a dificultades relacionadas fundamentalmente con la implementación de la política pública, que podrían ser superadas y que no cuentan con un fundamento normativo.

Sin embargo, esto ha llevado a una situación de confusión que no le permite a la PNPI tener una información clara y verídica sobre los beneficios que efectivamente pueden recibir en el marco de la ley, especialmente en aquellos casos en los que no puedan o no quieran regresar a Colombia. La información que está siendo publicada por las diferentes entidades gubernamentales sobre el acceso a la ley de las víctimas en el exterior es ambigua. Por un lado, en el portal de Internet del Ministerio de Justicia está publicado un documento con fecha de junio de 2011 que se denomina "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", donde en el acápite de víctimas en el exterior se señala lo siguiente: *"¿Cómo protege (la ley) a la víctima que se encuentra asilada en el exterior? R. La ley de víctimas y restitución de tierras establece una serie de herramientas para garantizar que las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional con ocasión del conflicto armado interno sean incluidas en los programas de retorno y de reubicación previstos en la Ley. Una vez hayan retornado las personas que se encuentran fuera del territorio nacional podrán acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la ley, para lo cual deberán presentar la solicitud de inclusión en el registro"*[9].

Por otro lado, en la página de Internet de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas está publicado otro documento, que se denomina "Qué hacer cuando soy víctimas del conflicto armado interno y me encuentro en el exterior? se establece que "en el exterior solo podrán ser materializadas algunas medidas de reparación, dado que la responsabilidad de

[9]Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia. "Las diez preguntas más frecuentes sobre la ley de víctimas y restitución de tierras" en *Ley de víctimas y restitución de tierras,* junio de 2011,pág. 17.

su otorgamiento se realiza por parte de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV) en territorio nacional"[10].

A diferencia de lo señalado por el Ministerio de Justicia, en la información publicada en la página web de la Unidad de Víctimas no es claro que la prestación de las medidas a las víctimas que están en el exterior esté condicionada a su retorno. Este entidad tampoco especifica cuáles son aquellas medidas que van a ser materializadas en el exterior y cuáles no.

Dado que a la fecha no ha sido publicado el documento "Guía sobre atención, asistencia y reparación a Víctimas en el exterior en el marco de la ley 1448 de 2011 y legislación complementaria" ni otra ruta o protocolo que aclare la informa allí contemplada para las víctimas que se encuentran en el exterior, estas no tienen certeza sobre cuáles son las medidas a las que efectivamente van a poder acceder en caso de que no puedan o no quieran regresar, o si por el contrario, tal como se afirma en el documento publicado en la página del Ministerio del Interior y de Justicia, todas las víctimas deben retornar al país para poder acceder a todas las medidas contempladas en la ley. También se ha tenido conocimiento de que en los consulados, que son las autoridades encargadas de informar y orientar a las víctimas en el exterior tampoco cuentan con los elementos suficientes para suministrarles a las personas interesadas una información verídica ni clara sobre el tema.

Cabe resaltar que la mayoría de las víctimas con las que pudimos dialogar en el marco de los talleres manifestaron que no desean regresar a Colombia por diferentes motivos, como por ejemplo el temor a que la situación de violencia persista en las zonas de las que tuvieron que desplazarse, pues porel conocimiento directo que algunas de ellas tienen y por la información suministrada por los medios de comunicación, sienten que no existe una verdadera situación de posconflicto en el país. En este sentido una de las víctimas que participó en los talleres manifestó lo siguiente: *"Yo no quiero volver a Colombia porque a pesar de lo que hemos tenido que pasar, acá encontré la paz"*. Por su parte, otras de las personas manifestaron que no desean regresar debido a que ya han construido ciertos vínculos familiares y afectivos en los países receptores mientras que otras ya no tienen familiares o amigos en Colombia. En este sentido, las personas que hacen parte de la PNPI señalaron que les preocupa que deban regresar al país para poder acceder a la reparación. Al respecto, una de las víctimas señaló que *"No es lógico que uno tenga que ir allá* (a Colombia) *para arriesgar la vida"*.

De manera paralela a esta situación, algunas de las organizaciones que acompañan a la PNPI manifestaron que a través de los consulados se están impulsando programas de retorno para las y los colombianos, los cuales, a diferencia de lo que ha ocurrido con la ley de víctimas sí han contado con una difusión adecuada por parte de los funcionarios de estas oficinas. Hay que tener en cuenta que el derecho internacional de los refugiados establece el principio de *non-refoulement* o no devolución, según el cual ningún Estado puede expulsar, devolver o poner a las personas en busca de protección internacional, independientemente de que hayan sido reconocidos formalmente como refugiadas o no, en los territorios donde su vida, su integridad o su libertad estén amenazadas.

---

[10]Este documento puede consultarse en la página web de la Unidad de Víctimas en el siguiente enlace: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Que_hacer_cuando_soy_victima_del_conflicto_armado_y_me_encuentro_en_el_exterior.pdf. (Consultado por última vez el 27 de diciembre de 2013).

La interpretación de la ley de víctimas frente al derecho internacional de refugiados tampoco ha sido armónica. Hasta el momento no existe un pronunciamiento oficial por parte del Gobierno colombiano que esclarezca que la ley de víctimas es una ley de reparación para que los países obligados a brindarles protección a los connacionales puedan interpretar sus efectos de acuerdo a su propia legislación. La información que sobre este punto se les está suministrando a las víctimas en los consulados es nula ya que simplemente se les está señalando que para conocer el alcance de la ley de víctimas y sus implicaciones en el estatus legal migratorio deben acercarse a las autoridades migratorias del país receptor. Sin embargo, estas tampoco cuentan con información al respecto, además de que consideran que quien debe determinar el alcance de la ley de víctimas en este sentido es el Estado colombiano por tratarse de una ley colombiana. Esta situación y la falta de información oficial al respectohan generado una confusión sobre las obligaciones del Estado de origen de la PNPI y las obligaciones del Estado obligado de brindarles protección internacional.

En la reunión del 18 de diciembre de 2013 donde se socializó entre algunas organizaciones el documento preliminar "Guía sobre la atención, asistencia y reparación a víctimas en el exterior en el marco de la ley 1448 de 2011 y legislación complementaria" las autoridades afirmaron que hasta el momento solo se han iniciado diálogos informales con algunos de los países en los que hay víctimas en el exterior para esclarecer la naturaleza reparadora de la ley.

Por lo anterior, es urgente que se haga una labor de difusión para que las víctimas que se encuentran en el exterior puedan conocer de manera confiable y verídica la existencia, el contenido y el alcance de la ley de víctimas y que haya un cambio de actitud de las autoridades colombianas en relación con el reconocimiento de los derechos de la PNPI. Ante la situación de confusión que existe sobre la ley por parte de la PNPI y dado el tiempo que ha transcurrido desde su entrada en vigencia, es necesario que se emita lo antes posible un pronunciamiento público por parte de las autoridades colombianas sobre su alcance y que se publique y se difunda la ruta de acceso a la misma. Esto le permitiría a la PNPI acceder a la ley 1448 en condiciones de igualdad con las víctimas que se encuentran en territorio nacional y tomar una decisión informada y consciente de acogerse o no a ella. Esto también permitiría aclarar varios aspectos sobre los cuales no existe certeza, como algunos de los vacíos que se han mencionado, tales como cuáles son las implicaciones que tendría la ley 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.

Por otro lado, la difusión de la ley por parte de las autoridades colombianas también contribuiría a que las personas que hacen parte de la PNPI fueran reconocidas como víctimas. Este reconocimiento es sumamente importante para esta población porque permitiría contrarrestar las campañas de desprestigio y de estigmatización que existen en los países de frontera contra este grupo poblacional, sensibilizar a los Estados y a la sociedad de los países receptores sobre la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas personas y, de esta manera, contrarrestar los actos de discriminación a los que se encuentran expuestas estas personas. En efecto, varias de las víctimas señalaron que en los países receptores han sido señaladas como integrantes de grupos armados ilegales y que han sido objeto de discriminación

en varias ocasiones incluso por las mismas autoridades colombianas. Al respecto, una de las víctimas manifestó lo siguiente: *"A los refugiados nos discriminan y nos acusan de terroristas. Sentimos que las mismas personas que nos ayudan nos ven como personas malas"*.

Esta situación de discriminación contra la PNPI en estos países se ha visto agravada debido a que en algunos casos se le ha otorgado el estatus de refugio a personas que han sido acusadas en Colombia de tener vínculos con algunos grupos armados ilegales o que han sido denunciadas por actos de corrupción.

Por último, cabe destacar que, tal como se explicó ampliamente en el análisis normativo que se hizo en el primer documento sobre ley de víctimas y refugio publicado por la Comisión Colombiana de Juristas, la ley de víctimas implica un retroceso tanto para la definición de víctima, que había sido ampliada por la Declaración de Cartagena[11] como para la definición de desplazamiento interno establecida por la ley 387 de 1997. En lo que respecta a la definición establecida en la Declaración de Cartagena, la Comisión Colombiana de Juristas ha señalado en anteriores oportunidades que existe una incompatibilidad entre esa definición y la contemplada en la ley de víctimas debido a que esta última restringe su campo de aplicación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho humanitario ocurridas en el marco del conflicto armado. Esto resulta preocupante porque podría dar lugar a que se nieguen solicitudes de asilo de personas que aleguen causas de la declaración de Cartagena distintas a la que se refiere a los conflictos armados. Por lo tanto, esta interpretación podría llegar a excluir a las personas que han huido del país por razones asociadas a la violencia generalizada y disturbios o tensiones internas que se manifiestan en alteraciones al orden público.

Por su parte, la ley de víctimas en su artículo 6º cuando define quién es víctima del desplazamiento forzado excluye como causales del mismo los disturbios, las tensiones interiores y la violencia generalizada, lo cual constituye un retroceso frente a la definición señalada en la ley 387 de 1997 aprobada por el Congreso de la República de Colombia *"Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"*.

III. La situación de las víctimas que se encuentran en una necesidad de protección internacional merece una especial atención por parte de las autoridades debido al estado de extrema vulnerabilidad en que se encuentran.

El alarmante flujo de colombianas y colombianos a los países de frontera a causa de la violencia ha dado lugar a que el trabajo de ACNUR en Colombia se extienda a otros países bajo el nombre de "Situación Colombia", que *"alberga a cientos de miles de refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas internamente en Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela. Un agravamiento de la situación humanitaria en Colombia, especialmente en zonas rurales remotas, ha dejado a más de tres millones*

[11] La declaración de Cartagena sobre Refugiados es un instrumento regional adoptado en el Coloquio sobre protección internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá, celebrado entre el 19 y 22 de noviembre de 1984 en la Ciudad de Cartagena (Colombia). En su conclusión 3ª esta declaración amplió al radio de protección para las personas que hayan huido de su país, al incluir 5 causas para la solicitud de asilo: (i) la violencia generalizada; (ii) la agresión extranjera; (iii) los conflictos armados internos; (iv) la violación masiva de los derechos humanos; (v) las circunstancias que perturben gravemente el orden público.

de personas oficialmente desplazadas dentro del país - la segunda población de desplazados internos más grande del mundo después de Sudán - mientras que otros han buscado protección en los países vecinos" [12]. Los países que conforman la "Situación Colombia" son Ecuador, Venezuela, Panamá y Colombia misma.. Según ACNUR, estos países, con excepción de Venezuela, hacen parte de la Convención de Refugiados de 1951 y todos del protocolo de 1967. Costa Rica, a pesar de no formar parte de la "Situación Colombia", acoge a 12.571 refugiados colombianos en su territorio[13].

Según el informe de ACNUR publicado en el mes de Agosto de 2012 denominado "Situación Colombia", a causa de esta prolongada situación de violencia en Colombia se estima que 3´943.508 de personas han sido desplazadas internamente en Colombia y 395.949 personas han cruzado las fronteras en busca de protección internacional, de los cuales 113.605 han sido reconocidos oficialmente como refugiados[14]. Con 55.971 refugiados oficialmente reconocidos por Ecuador, este Estado cuenta con el número más alto de refugiados en América Latina y el 98% son ciudadanos colombianos cuya gran mayoría vive en zonas urbanas. Ecuador alberga a 55,971 refugiados y se prevé que el número de refugiados procedentes de Colombia siga aumentando[15]. Sin embargo, las prácticas y procedimientos para la determinación de la condición de refugiados desde el 2011 se han vuelto más restrictivas e incluyen un nuevo procedimiento de admisibilidad para esta población. A pesar de esto, no se prevé que un gran número de personas opten por la repatriación voluntaria a Colombia debido a la persistencia del conflicto armado en algunas zonas del país[16].

Por su parte, en Venezuela se estima que el número de colombianos en busca de protección seguirá creciendo especialmente en la zona fronteriza con Colombia. Cerca de 5.000 refugiados fueron reconocidos por la Comisión Nacional para los Refugiados hasta diciembre de 2011 y 18,083 personas solicitaron asilo para este periodo[17].

En lo relativo a la situación de la PNPI en Panamá, el informe "Ser un refugiado en Panamá. Diagnóstico Participativo 2010" publicado en febrero de 2011 por la Oficina en Panamá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en ese país existen "1210 personas refugiadas reconocidas, 479 solicitantes de asilo y 863 personas bajo el estatuto humanitario provisional de protección – PTH. La población refugiada consta en gran medida de personas de nacionalidad colombiana. Sin embargo existen otras personas refugiadas de otras nacionalidades como Nicaragua, El Salvador, Cuba, Haití, Camerún, entre otras. La mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de refugio se ubican en áreas urbanas del país.

En el caso de la población bajo el estatuto PTH, la misma reside hace más de diez años en la frontera con Colombia"[18].

---

[12]Ver en: http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/.

[13]Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Informe *Situación Colombia, a*gosto de 2012, pág. 1. Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Agosto_2012

[14]*Ibid.*

[15]*Ibid.,* pág. 3.

[16]*Ibid.*

[17]*Ibid.*

[18] Alto Comisionado de la Naciones para los Refugiados. Oficina en Panamá. "Ser un refugiado en Panamá. Diagnóstico Participativo 2010", Ciudad de Panamá, febrero de 2011. Pág. 6.

Si bien la situación de la PNPI varía de acuerdo a la legislación y al contexto de cada uno de los países receptores, existen circunstancias comunes a esta población en los tres países de frontera que fueron visitados. La PNPI se encuentra en una situación especial de vulnerabilidad no solo por las circunstancias por las que estas víctimas se vieron obligadas a salir de Colombia sino por las condiciones a las que se han tenido que enfrentar para sobrevivir en los Estados receptores.

A pesar de que la situación de esta población es bastante crítica, este es uno de los grupos de víctimas que se encuentran más invisibilizados ante el Estado colombiano, por el mismo hecho de encontrarse fuera del país. Esto hace que las víctimas se sientan aisladas y abandonadas por su país de origen, sobre todo teniendo en cuenta las circunstancias en las que debieron abandonar el país. En su mayoría, esta población se encuentra en condiciones socioeconómicas precarias, debido a que estas víctimas, para quienes la única alternativa de supervivencia fue cruzar la frontera, tuvieron que salir de Colombia por amenazas y por otras violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, teniendo que abandonar sus tierras, sus pertenencias, sus trabajos y a sus familias. Además, en algunos de los países receptores algunas de las personas que hacen parte de la PNPI como los solicitantes de refugio, no les es permitido trabajar legalmente, lo que les genera dificultades adicionales para ganarse la vida y emprender un nuevo proyecto de vida.

Las víctimas que han tenido que abandonar el país para salvaguardar su vida o la de sus familias se han visto enfrentadas en los países receptores a una situación generalizada de discriminación por su misma condición migratoria. Esa discriminación se irradia en diferentes aspectos de su vida cotidiana, como el acceso al trabajo, la libertad de circulación, el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, el acceso a los derechos sociales, la realización de trámites legales ante las autoridades del país receptor y de los consulados, etc. Estos aspectos les han impedido insertarse plenamente en la sociedad y han generado una situación de revictimización.

En el transcurso de los talleres que se llevaron a cabo, las víctimas se quejaron del tratamiento que han recibido por parte de algunos funcionarios de los consulados colombianos. Particularmente denunciaron el tratamiento recibido por funcionarios de consulados ubicados en Ecuador y Panamá, quienes les habían manifestado que *"ellos ya no tenían derechos porque ya no eran colombianos"*. La situación de desarraigo en la que se encuentran la PNPI, producida por haber tenido que huir de su propio país para salvar su vida, los traumas ocasionados por las razones propias del desplazamiento, las condiciones materiales en las que se encuentran por haber tenido que dejar abandonadas todas sus pertenencias, y la situación de discriminación que han tenido que vivir estas personas en el país receptor, ocasionada en algunos casos por los mismos funcionarios del Estado colombiano, hacen que este grupo de víctimas se encuentre en una situación especial de vulnerabilidad.

Acceso al trabajo

La PNPI se ha visto obligada a tener que desarrollar múltiples oficios en los países receptores para poder sobrevivir, sin que su trabajo sea remunerado de manera adecuada, por no contar en la mayoría de los casos con un permiso para trabajar de manera legal. Por ejemplo, en

Venezuela algunas de las víctimas que se han tenido que dedicar a las labores de limpieza, costura o de latonería y pintura, manifestaron que devengan aproximadamente el monto equivalente a 25 dólares americanos al mes. Por su parte, las víctimas de Panamá manifestaron que en varias ocasiones después de realizar las labores para las que fueron contratadas, las personas que les reencargaron el trabajo se han negado a pagarles y las han amenazado con enviarles a la policía por no contar con un permiso legal de trabajo.

La falta de dinero y del acceso al trabajo en los países receptores es uno de los obstáculos que más ha dificultado la inserción en la sociedad de esta población, para poder reemprender su proyecto de vida. Sin embargo, la PNPI en su mayoría manifestó que a pesar de estas condiciones precarias en las que se encuentran, no desean regresar a Colombia porque temen por su vida.

Dentro de las víctimas también existen hombres y mujeres mayores de 50 años que en Colombia contaban con un rol importante en su comunidad y que se desempeñaban como líderes comunitarios o sociales. Estas personas se han visto enfrentadas a una situación especial de vulnerabilidad debido a que en el nuevo contexto no solo no cuentan con ese rol de liderazgo sino que se han tenido que dedicar a actividades diferentes a las que realizaban en Colombia para poder sobrevivir, como oficios básicos de limpieza, mecánica, etc. Lo mismo ocurre con las personas que en Colombia se dedicaban a las labores de la agricultura, tenían tierras a título de propietarios o como poseedores o desempeñaban determinada profesión. En Panamá, una de las víctimas señaló que antes de salir de Colombia se desempeñaba como periodista, sin embargo al verse obligada a salir del país como consecuencia de las amenazas que recibió por el ejercicio de su profesión, no le ha sido posible volver a ejercer como tal en el país receptor, viéndose obligada a realizar otras actividades para ganarse la vida.

Esta situación no solo ha afectado su situación económica sino su salud mental y su autoestima, sobre todo en aquellos casos en los cuales las personas eran autónomas económicamente, tenían medios dignos de subsistencia de los que fueron despojados o se desempeñaban como líderes sociales y cívicos cuando vivían en Colombia. Cuando, en el marco del taller que se llevó a cabo en Ecuador, se les preguntó a las personas sobre sus expectativas frente a algunas medidas de reparación como la medida de rehabilitación a la que tienen derecho según la ley, una de las víctimas respondió lo siguiente: *"La mejor rehabilitación para nosotros es estar ocupados, tener las manos y la cabeza ocupadas, por eso necesitamos que el Estado colombiano y ecuatoriano nos ayuden a estar ocupados, a salir adelante, a ganarnos la vida dignamente. Solo así, podremos rehabilitarnos".*

Salud y educación

Otro de los aspectos más críticos de la situación de la PNPI es el relacionado con la garantía de algunos de sus derechos sociales como el derecho a la salud y a la educación. Al respecto, algunas de las personas que asistieron a los talleres manifestaron que cuando se han enfermado no han sido atendidas de manera oportuna ni en condiciones mínimas de calidad por las entidades prestadoras de salud de los Estados receptores. 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 los recursos para pagar la cuenta o han debido señalarles a los profesionales de la salud que los están atendiendo que

solamente les suministren la mitad de la medicina requerida por no contar con el dinero para pagar el medicamento completo. En Venezuela, algunas víctimas manifestaron que se han visto obligadas a pasar la frontera para ser atendidas en Colombia, ante la negativa de las entidades del país receptor de atenderlas y corriendo el riesgo de perder su permiso de estadía en el país receptor o de ser detenidas.

Este fue el caso de una víctima que se encontraba como solicitante de refugio en Venezuela. La señora María P.[19] sufrió un accidente y como consecuencia de ello tuvo graves quemaduras en su cuerpo. Ante la negativa de las entidades venezolanas de sanidad para atenderla, algunos amigos la trasladaron a Colombia donde fue atendida de urgencia. Sin embargo, en la frontera le fueron decomisados los papeles de solicitud de refugio y hasta el momento no le han sido devueltos. La mujer, que en principio había huido a Venezuela por el asesinato de su esposo a manos de grupos armados ilegales, días después del accidente también perdió a su hijo, quien había ido a Colombia cuando se enteró de que su mamá había sido trasladada de urgencia a una clínica allá. El joven fue asesinado por grupos armados ilegales en territorio colombiano al momento de pasar la frontera para visitar a su mamá. Este hecho ocurrió aproximadamente tres meses antes de la fecha de la realización de los talleres.

Al momento en que se llevó a cabo el taller en Venezuela, la señora María P. presentaba fuertes signos de depresión por la muerte de su hijo. La mujer también manifestó que se sentía angustiada por su situación económica, sobre todo porque aún le sobrevivían dos hijos menores de edad a quienes debía mantener. La víctima manifestó que no tenía deseos de vivir pero que sabía que debía continuar viviendo por sus hijos más pequeños. Igualmente, a pesar de la grave situación económica que afronta en el país vecino, señaló que no puede ni quiere regresar a Colombia porque después de la muerte de su hijo siente que aún no hay condiciones de seguridad para ella.

De manera similar, muchas de las víctimas manifestaron que se sentían deprimidas y que no habían podido superar los hechos de violencia por los cuales habían tenido que huir de Colombia. Señalaron que necesitaban ayuda profesional para superar los traumas psicológicos causados por los hechos de violencia sufridos en territorio colombiano y por el desplazamiento mismo. Dentro de los traumas que señalaron se encuentran depresiones, paranoias, baja autoestima, miedo, dificultad para emprender un proyecto de vida, etc., pero manifestaron que este servicio no era prestado por los Estados receptores. Si bien, en algunas ocasiones estas víctimas han recibido atención psicológica por parte de algunas ONG, en los talleres con las organizaciones, estas señalaron que no tenían la capacidad suficiente ni los recursos necesarios para atender a toda la población migrante que requería ayuda psicológica.

Otro de los casos más graves en materia de salud, reportado por algunas organizaciones, fue el de una víctima refugiada que estaba ubicada en Ecuador. La víctima se encontraba embarazada y necesitaba atención de emergencia. Por su condición migratoria, las autoridades sanitarias ecuatorianas se negaron a atenderla por lo que algunas organizaciones trataron de llevarla a territorio colombiano pero en el camino la víctima falleció.

[19]Nombre ficticio

En lo relativo al derecho a la educación, algunas de las personas que se encuentran en situación de necesidad de protección internacional han tenido dificultades para acceder al título por no tener cierto estatus legal migratorio. Este el caso de la población PNPI ubicada en Venezuela, donde si bien las víctimas, a diferencia de lo que ocurre en otros países, 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 son algunas de las dificultades a las que se han tenido que enfrentar las víctimas que han sido desplazadas del territorio colombiano de manera forzada y se han visto obligadas a huir a los territorios de los países fronterizos. A pesar de que estas personas requieren una atención y protección especial por parte de los Estados receptores, de acuerdo a lo dispuesto en los estándares establecidos en el marco del derecho internacional de los refugiados, en los últimos años se ha producido una normatividad regresiva en la materia, tal como se explicó ampliamente en el documento *Refugiados y Ley de Víctimas. Reparación para las personas en necesidad de protección internacional: Igualdad en el acceso y diferencia en su desarrollo y aplicación*, de la Comisión Colombiana de Juristas.

III. Estado de avance en la implementación de la ley de víctimas: retos y dificultades para la reparación de las víctimas que se encuentran en el exterior.

En el marco de los talleres que se realizaron durante el año 2013 se pudo conocer la percepción de las víctimas que se encuentran en el exterior y de las organizaciones que trabajan con ellas, sobre el estado de avance de la implementación de la ley de víctimas. En desarrollo de estas actividades se pudo constatar que algunas de las dificultades señaladas en los informes presentados por la Comisión Colombiana de Juristas en los años 2011 y 2012 no han sido superadas, lo cual sigue dificultando el acceso de la PNPI a las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la ley.

Igualmente, se pudo identificar que han surgido nuevos obstáculos que hacen aún más difícil la reparación de este grupo de víctimas en el marco de la ley 1448 y que por lo tanto deben ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes para la aplicación de la ley. A continuación se presentarán las diferentes dificultades identificadas en relación con la implementación de la ley, que reflejan la experiencia de las víctimas en el exterior frente a la norma y que responden a los siguientes problemas: (i) Difusión e información clara y precisa de la ley; (ii) Declaración para la inscripción en el registro de víctimas; (iii) El derecho a la participación de las víctimas en el diseño de las medidas contempladas en la ley; (iv) Implicaciones de la ley de víctimas en el estatus legal migratorio de la PNPI; (v) Las medidas de atención, asistencia y reparación para la PNPI.

1. Información y conocimiento de la ley de víctimas

Uno de los principales obstáculos de acceso a la ley es la falta de difusión de una información clara y precisa sobre la misma y la ausencia de una ruta o protocolo público y oficial que esclarezca la forma en que las víctimas efectivamente pueden acceder a las medidas de reparación allí contempladas. En efecto, la mayoría de las personas que asistieron a los talleres, con excepción de algunos de los miembros de las organizaciones de víctimas y de algunas víctimas en Panamá, señalaron que no conocían ni de la existencia ni del contenido de la ley.

Por su parte, algunas de las víctimas que se encuentran ubicadas en este país y que conocían de la existencia de la norma, señalaron que cuando se habían dirigido a algunos de los consulados con el propósito de averiguar cómo podían acceder a ella. Al respecto, manifestaron que la única información que les había sido suministrada era 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 qué implicaciones le acarrearía acogerse a la ley de víctimas y restitución de tierras"*. Esta información fue corroborada por la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores en respuesta del 27 de Agosto de 2013 al derecho de petición remitido por la Comisión Colombiana de Juristas.

Representantes de esa entidad gubernamental confirmaron que ante la falta de claridad sobre el alcance de la ley de víctimas, los consulados han decidido remitir a las víctimas a las autoridades migratorias del país respectivo para que sean ellas quienes les informen a las mismas víctimas sobre las implicaciones de la ley en el estatus legal migratorio de acuerdo a la legislación interna del país receptor. Según las autoridades colombianas, es obligación del país receptor aclararle a la PNPI de cada país esta información. Resulta preocupante que por un lado, con esta información se les esté trasladando a las víctimas la carga de averiguar por su propia cuenta sobre las implicaciones que podría acarrear la ley de víctimas en su estatus legal migratorio, y por otro lado, que esta sea la única información que sobre la norma se les esté brindando a las víctimas.

Si bien es cierto que este es uno de los puntos sobre los que existen mayores dudas también hay muchos otros aspectos relativos a la ley sobre los cuales no existe claridad y que deberían ser aclarados diligentemente por las autoridades consulares, siendo estas las entidades que están obligadas por la ley para realizar esa labor. Por su parte, la forma en la que se está suministrando la información sobre la ley de víctimas por parte de los consulados también resulta cuestionable, debido a que algunas de las víctimas manifestaron que en algunas de las oficinas consulares se les está haciendo firmar una constancia de que efectivamente recibieron orientación sobre la ley, cuando se les informa que en caso de que ostenten protección internacional por asilo o refugio, o lo estén solicitando, deben consultar con la autoridad competente que otorga esa condición, para que les indique qué implicaciones le acarrearía acogerse a la ley de víctimas y restitución de tierras.

Esta práctica no solo genera en las víctimas un sentimiento de temor por tener que dejar sus datos en las oficinas de los consulados, frente a los cuales no existe en general una relación de confianza, sino que indica que simplemente se está cumpliendo con la formalidad de la obligación legal de suministrarles información sobre la ley de víctimas al hacerles firmar una constancia de que recibieron la información, pero sin tener en cuenta que esta es muy limitada, que no les aclara realmente las dudas sobre la ley de víctimas, y que además las remite a las autoridades de los países receptores.

Cabe resaltar que, de acuerdo a la información suministrada por la Unidad de Víctimas, esta entidad ha realizado una labor de capacitación a 67 consulados sobre la ley de víctimas, especialmente en lo atinente a la toma de declaración; sin embargo, de acuerdo a la información recabada en desarrollo de las visitas a los países de frontera, esa capacitación no se ha visto reflejada en la práctica, a juzgar por la información que le están suministrando los

cónsules a la PNPI sobre la ley. Un ejemplo de esto es lo ocurrido en el caso de uno de los cónsules en Ecuador, quien durante un evento que se llevó a cabo en ese país en mayo del año 2013, manifestó que las personas que desearan acceder a la ley de víctimas debían regresar a Colombia para obtener los beneficios derivados de la misma. Según algunas de las organizaciones que acompañan a las víctimas que asistieron al evento, al parecer el cónsul confundió el programa de reparación de la ley de víctimas con un programa de retorno que actualmente está siendo implementado por una organización internacional y que está orientado principalmente a migrantes económicos.

Resulta preocupante que, tal como ocurrió en este caso, se esté suministrando por parte de los funcionarios de los consulados una información que no corresponde a los lineamientos de la ley de víctimas y que, por el contrario, puede producir una situación de incertidumbre y dificultar el acceso a la ley. Esta situación llama especialmente la atención porque crea la percepción de que las autoridades consulares están interesadas primordialmente en promover los programas de retorno. En efecto, durante la reunión del 18 de diciembre de 2013 de socialización de la "Guía sobre atención, asistencia y reparación a Víctimas en el Exterior en el marco de la ley 1448 de 2011 y legislación complementaria" se hizo énfasis en la presentación de la ruta de retorno de las víctimas que se encuentran en el exterior. Enfatizar en una política de retorno desconoce la realidad de las víctimas que se encuentran en el exterior, quienes en su mayoría no desean retornar. En este sentido, cabría preguntarse, tal como lo manifestó el representante del ACNUR en dicha reunión, hasta qué punto con este tipo de prácticas se estaría ejerciendo una presión sobre las víctimas para que retornen al país sin que se cumpla con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y en contradicción con el principio internacional del *non-refoulement* reconocido en el derecho de gentes o *ius cogens*.

En la respuesta del 18 de octubre de 2013 al derecho de petición remitido por la Comisión Colombiana de Juristas a la Unidad de Víctimas, esa entidad señaló que los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que se refiere a los retornos y reubicaciones de los connacionales en el exterior se encuentran enmarcados dentro de la ley 1565 de 2012 reglamentada por el decreto 1000 de 2013, por la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el exterior. El artículo 3 de la ley 1565 establece los siguientes tipos de retorno: (i) retorno solidario; (ii) retorno humanitario o por causa especial; (iii) retorno laboral; y (iv) retorno productivo. Según la Unidad de Víctimas: "*el retorno solidario es el que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad. Este tipo de retorno según lo indicado por la ley se articulará con lo dispuesto por la ley 1448*".

Es evidente que tanto los funcionarios de los consulados, como las organizaciones y las mismas víctimas, tienen muchas dudas sobre la aplicación de la ley para la PNPI, sobre todo por el hecho de encontrarse fuera del país, lo que hace que estas personas se encuentren aisladas y no tengan la posibilidad de acercarse a ciertas instituciones competentes para la implementación de la ley, a diferencia de lo que ocurre con las víctimas que se encuentran en territorio nacional. Es indispensable que los funcionarios de las entidades encargadas de la aplicación de la ley de víctimas, visiten los países de frontera para que conozcan de manera directa las dudas e interrogantes que tienen las víctimas que se encuentran en estos países, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones que han evidenciado las oficinas consulares para resolver las diferentes dudas que existen sobre el acceso a la norma y para que puedan

responder a las víctimas la pregunta generalizada que hicieron en los talleres, donde manifestaron que para ellas era indispensable saber: *"¿cómo estamos en cuanto a nuestro país? ¿cómo está el país con nosotros?"*.

2. Declaración para la inscripción en el registro de víctimas

Otro de los principales obstáculos para el acceso a la ley está relacionado con la declaración que deben hacer las víctimas que se encuentran en el exterior para efectos de ser inscritas en el registro de víctimas y ser reconocidas como tales. A pesar de que varias de estas dificultades se habían puesto de presente en los dos informes anteriores de la Comisión Colombiana de Juristas sobre la situación de la PNPI frente a la ley de víctimas, estos obstáculos lejos de ser superados se han agudizado. Por un lado, las víctimas han señalado que existe un gran sentimiento de desconfianza frente a las autoridades consulares, que son las entidades competentes para recibir la declaración de las víctimas que se encuentran en el exterior. Este sentimiento proviene especialmente de aquellas personas que han sido víctimas de crímenes de Estado o de crímenes perpetrados por los grupos paramilitares.

En los talleres realizados en Panamá, una de las víctimas manifestó que ella y su familia habían tenido que desplazarse a territorio panameño, debido a que se había filtrado información entre los grupos armados ilegales sobre algunas violaciones que habían denunciado ante las autoridades colombianas. Por otro lado, las víctimas ubicadas en los diferentes países manifestaron que habían sufrido maltratos verbales por parte de las autoridades de algunos consulados. Especialmente en Panamá y Ecuador se llamó la atención sobre este asunto, donde en algunos casos los funcionarios les han dicho a las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional que *"ellas ya no son colombianas y que por lo tanto no tienen derechos"*.

Este hecho genera una gran preocupación sobre la falta de sensibilidad de los funcionarios de los consulados en materia de derechos humanos y especialmente sobre la situación de la PNPI. Esta situación es de especial gravedad, teniendo en cuenta que son estos funcionarios los que tienen la competencia legal para recibir las declaraciones de las víctimas que se encuentran en el exterior por lo que una mala atención o la realización de actos de maltrato o discriminatorios puede acarrear su re-victimización.

Para la mayoría de las víctimas es muy difícil volver a recordar lo ocurrido por tratarse de hechos muy dolorosos que aún no han sido superados ni reparados. En efecto, la mayoría de ellas tienen traumas psicológicos severos y un gran sentimiento de desconfianza hacia el Estado colombiano por las amenazas y persecuciones que sufrieron en algunos casos. Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que algunas de las personas que hacen parte de la PNPI han manifestado que por su mismo estatus migratorio, el trato que se les ha dado en las oficinas de los consulados es un trato discriminatorio. Al respecto una de las personas que asistió a los talleres manifestó lo siguiente: *"Los refugiados son víctimas que llegan al país de acogida y se vuelven re-víctimas"*.

Algunas de las víctimas de Panamá que se habían acercado previamente a los consulados y habían manifestado su interés en hacer la declaración, señalaron que los funcionarios les habían solicitado sus datos y les habían dicho que se iban a comunicar con ellas posteriormente; sin

embargo, a la fecha de la realización de los talleres no habían sido contactadas. Al respecto, hay que tener en cuenta que usualmente los horarios de los consulados son muy limitados para que las personas colombianas que se encuentran fuera del país puedan realizar sus trámites migratorios, por lo que si bien este hecho puede obedecer a la logística propia de los consulados para atender a las víctimas que deseen hacer la declaración, esta práctica desincentiva a las víctimas a acceder a la ley debido a que por la relación de desconfianza que existe generalmente entre esta población y las autoridades consulares varias de las víctimas manifestaron que tenían temor por tener que dejar sus datos en los consulados para efectos de rendir la declaración.

En otro caso, una de las víctimas en Panamá manifestó que algunos meses antes de la realización del taller se había dirigido a uno de los consulados para hacer la declaración. Las autoridades del consulado le dijeron que debía diligenciar un formulario pero que, antes de hacerlo, debía realizar una entrevista previa para verificar que efectivamente cumplía con los requisitos establecidos por la ley para acceder a ella y poder hacer la declaración. La víctima, quien se encuentra radicada en ese país debido a que debió salir del país por amenazas contra su vida, señaló que la entrevista duró aproximadamente dos horas. La víctima describió la entrevista como un interrogatorio en el cual el funcionario le formuló varias preguntas para constatar si lo que estaba afirmando era verdad o no.

La víctima, quien se sintió maltratada y revictimizada, decidió retirarse antes de que finalizara la entrevista sin que le fuera suministrado el formulario, el cual nunca pudo conocer. La víctima explicó que se había sentido discriminada, debido a que el funcionario no solo tenía una actitud hostil hacia ella y de incredulidad ante los hechos narrados, sino que le había hecho entender que lo que le había ocurrido había sido su culpa. Cabe resaltar que esta víctima cuenta con un nivel educativo superior al que tiene la mayoría de las víctimas que se ven obligadas a desplazarse a los países de frontera. En efecto, cuando vivía en Colombia se desempeñaba como periodista y precisamente por la labor que hacía se vio obligada a salir del país. Sin embargo, a diferencia de la situación de esta víctima, la mayoría de las personas en necesidad de protección internacional que se verían enfrentadas a este tipo de interrogatorios no cuentan con las herramientas ni los conocimientos necesarios en materia de derechos para enfrentar adecuadamente este tipo de entrevistas, por su nivel de educación.

Esta práctica es cuestionable por varias razones. Por un lado, tal como se ha explicado, buena parte de las víctimas que se encuentran en los países de frontera en necesidad de protección internacional no cuentan con las herramientas ni con el nivel de educación necesarios para poder enfrentar este tipo de interrogatorios. Existen víctimas que son analfabetas o que solo han cursado algunos niveles de educación primaria básica o secundaria. Es evidente que al no contar con los conocimientos necesarios en materia de derechos ni con cierto nivel educativo, estas víctimas podrían encontrarse en una situación de vulnerabilidad aun peor que la de la persona que se vio obligada a responder esta entrevista, al verse sometidas a este tipo de interrogatorios.

En el marco de las reuniones bilaterales que ha sostenido la Comisión Colombiana de Juristas con algunas de las autoridades competentes para la implementación de la ley de víctimas, se aclaró sobre este punto que durante las reuniones sostenidas entre funcionarios de la Unidad de Víctimas y funcionarios de los consulados para efectos de la toma de declaración, se dio la

instrucción de que los funcionarios de los consulados encargados de tomar la declaración hicieran una pequeña entrevista previa a las víctimas. Sin embargo, de acuerdo a la información suministrada por las mismas autoridades, el propósito de esta entrevista consistía precisamente en evitar generar un desgaste adicional tanto para las víctimas como para los funcionarios consulares en el proceso del diligenciamiento del formulario, previendo que pueden presentarse casos en los que las víctimas no cumplan con los requisitos para acceder a la ley. Por ejemplo, en aquellos casos en que los hechos ocurrieron fuera del plazo señalado o como consecuencia de hechos de violencia de delincuencia común.

Tal como ocurrió en el presente caso, existe un grave riesgo de que esta pequeña entrevista se convierta en un filtro que, además de exceder las competencias de los funcionarios de los consulados establecidas por la ley, dé lugar a prácticas que revictimizan a esta población. La ley 1448 es muy clara al señalar que la única entidad autorizada para valorar los hechos narrados por las personas para determinar su inclusión o su exclusión del registro de víctimas es la Unidad de Víctimas y que la única competencia de los consulados en relación con el registro es una labor de intermediación para la toma de la declaración de las personas en el exterior que posteriormente debe ser remitida a la Unidad de Víctimas. Por lo anterior, los funcionarios que están realizando las entrevistas podrían estar extralimitándose en sus competencias legales e incurriendo en un abuso de poder por el maltrato psicológico y la revictimización que implica un interrogatorio de este tipo para una población que se encuentra en condiciones especiales de vulnerabilidad, como lo es la PNPI.

Otro problema identificado en relación con la toma de declaración por parte de los consulados es que estos normalmente se encuentran vigilados por las autoridades de policía de los países receptores, lo cual, en la práctica, constituye un obstáculo adicional para que la PNPI pueda acceder a ellos para hacer la declaración que exige la ley. Buena parte de la PNPI tiene temor de acercarse a los consulados porque corre el riesgo de ser detenidos. Esto se debe a que en los países receptores es usual que existan demoras en la renovación de los permisos que les permiten circular legalmente dentro de sus territorios. Sobre todo en aquellos países como Panamá donde deben renovar el permiso de circulación cada mes, o donde este permiso tiene como soporte una hoja de papel que muchas autoridades desconocen.

Esto hace que las personas que integran la PNPI normalmente se vean obligadas a transitar por los territorios de los países receptores con sus permisos vencidos. Por esta razón, quienes están solicitando el refugio evitan transitar en lugares donde hay una gran concurrencia de autoridades policiales ante el temor de ser detenidas, tal como ocurre en las cercanías de los consulados. Ante esta situación, la PNPI manifestó la inquietud de que se creen mecanismos alternativos para poder hacer la declaración, porque de lo contrario sería imposible para muchas estas personas acceder a la ley de víctimas. También se ha indagado por la posibilidad de hacer la declaración a través de medios virtuales o con la intermediación de organizaciones reconocidas de refugiados con las que las víctimas tienen una relación de confianza; o de que se hagan jornadas de declaraciones con puntos móviles, que cuenten con la presencia de personal de otras autoridades colombianas que garanticen los derechos de las víctimas.

De manera adicional, existe un problema particular para las víctimas colombianas que se encuentran en Panamá y que han tenido que pasar a pie la frontera colombiana. De acuerdo a la legislación panameña estas víctimas no pueden salir de los municipios panameños ubicados

en la frontera. Esta situación ya había sido alertada en el primer informe emitido en el marco de este proyecto, donde se explicó que el Estado panameño, para hacer frente a las migraciones llamadas de "flujo masivo" que provenían principalmente de la provincia del Darién, creó la figura de Protección Temporal Humanitaria (PTH). Aunque inicialmente esta figura fue concebida aparentemente para dar una protección temporal a los migrantes que no cumplieran con los requisitos de la Convención de 1951, en la práctica se ha convertido en un instrumento regresivo. En efecto, las personas amparadas bajo esta figura tienen restricciones en su libertad de circulación debido a que muchas de ellas llevan años en esa situación, sin poder salir de la comunidad de acogida que fue censada, debido a que se encuentran confinadas de facto y también están sometidas a condiciones precarias de subsistencia[20]. Esta situación constituye una dificultad adicional para que algunas de las personas que integran la PNPI puedan desplazarse a los consulados para hacer la declaración. Debido a esta situación particular, algunas de las víctimas insistieron en la necesidad de establecer puntos móviles de los consulados acompañados por personal de la Unidad de Víctimas para que las personas que tienen problemas de movilidad dentro del país receptor, tal como ocurre en este caso, puedan hacer la declaración.

Otra de las inquietudes recurrentes sobre este asunto guarda relación con el hecho de que algunas de las víctimas antes de salir de Colombia fueron registradas como tales con base en otras legislaciones y, según la ley de víctimas, aquellas personas que ya estén inscritas en el registro no están obligadas a volver a hacer la declaración. Por su parte, en las reuniones bilaterales que se han sostenido con las autoridades encargadas de la implementación de la ley, se ha aclarado que esas personas deben verificar esa información para no tener que volver a hacer la declaración. Lo mismo consta en la página web de la Unidad de Víctimas, donde se señala que las víctimas pueden comunicarse vía telefónica o por internet para verificar esa información en las oficinas de la Unidad de Víctimas o de la Unidad de Tierras en Colombia. Sin embargo, no ha sido suministrada oficialmente ningún tipo de información que indique a las víctimas que efectivamente puedan verificar que ya habían sido registradas, cuál es la ruta o el procedimiento a seguir. Es decir, si por el solo hecho de estar en el registro van a ser contactadas por las autoridades competentes para otorgarles la reparación en virtud de la ley de víctimas o de otra norma anterior, o si deben cumplir con requisitos adicionales y seguir algún protocolo.

3. El derecho a la participación de las víctimas en el diseño de las medidas contempladas en la ley de víctimas

A pesar de que la ley de víctimas representa un avance importante en el reconocimiento del derecho a la participación que tienen las víctimas en las diferentes fases de la implementación de la política de reparación, este derecho no se ha hecho efectivo para las víctimas que se encuentran en el exterior. En su artículo 192, la ley establece que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación y ejecución de la ley y de los planes, proyectos y programas que se creen en relación con la misma. Para ello, la ley señala que debe garantizarse la disposición de los medios e

[20]Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados ACNUR, *Ser un refugiado en Panamá. Diagnóstico participativo.* Ciudad de Panamá, 2011,pág. 11; citado por Comisión Colombiana de Juristas, *Refugiados y Ley de Víctimas. Impactos de la ley de víctimas en la situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional.* Bogotá, abril de 2012.

instrumentos necesarios para que las víctimas puedan acceder a la información y al diseño de los espacios de participación.

Sobre el particular, algunas de las víctimas que participaron en los talleres, especialmente aquellas que contaban con un rol de liderazgo o de activismo social y/o político antes de verse obligadas a salir de Colombia, manifestaron su deseo de hacer efectivo su derecho a la participación en el marco de la ley de víctimas, tal como esta lo dispone. Al respecto, expresaron que varias de las dificultades que se han identificado en relación con la aplicación de la ley no existirían si la PNPI hubiera sido consultada o si al menos hubiera podido participar en el proceso de implementación de la misma o hubieran sido escuchadas por las autoridades encargadas de esa tarea. También señalaron que este problema está estrechamente relacionado con la falta de difusión de la ley y el desconocimiento de la misma, lo cual no solo repercute en el acceso a los beneficios que establece la norma sino en la materialización efectiva de varios de sus derechos. En relación con la existencia de las dificultades que se han podido identificar para el acceso a la ley, una de las víctimas señaló lo siguiente: *"Todo esto pasa porque no estamos en las mesas de participación"*.

En general, la PNPI que acudió a los talleres manifestó la urgencia de conocer los mecanismos diseñados por las autoridades competentes para que puedan efectivamente hacer parte de las mesas de participación de víctimas y participar en ellas de manera directa para tener la posibilidad de dar a conocer sus diferentes inquietudes sobre la implementación de la ley. Su efectiva participación en este espacio les permitiría manifestar su opinión sobre la forma en que ellas consideran que deben ser reparadas, sobre todo teniendo en cuenta su situación especial de vulnerabilidad como población PNPI. Si bien, la creación de los comités de fronteras en las mesas departamentales de participación representa un avance en la materia, no es suficiente si las víctimas que se encuentran en el exterior no tienen la posibilidad de participar directamente en esos espacios, precisamente por llevarse a cabo en territorio colombiano.

Si bien la ley de víctimas establece una política general de reparación, esta no puede traducirse en la negación del derecho a la reparación de las víctimas, sobre todo de aquellas personas que como en el caso de la PNPI se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad. Por esto, es indispensable que las autoridades competentes establezcan mecanismos efectivos de participación para la población que se encuentra fuera del país, para que tenga la posibilidad real de definir, de acuerdo a sus necesidades y a los daños que sufrió, la forma en la que se sentiría reparada efectivamente.

4. Implicaciones de la ley de víctimas en el estatus legal de la PNPI

Uno de los aspectos más problemáticos de la ley ha sido el relacionado con las posibles implicaciones que puede tener la ley de víctimas sobre el estatus legal migratorio de las personas en necesidad de protección internacional. A pesar de que este obstáculo fue ampliamente señalado en los dos primeros documentos que sobre este tema ha proyectado la Comisión Colombiana de Juristas, el vacío interpretativo relacionado con este aspecto no ha sido aclarado. Aunque la ley de víctimas entró en vigencia hace más de dos años, a la fecha no existe claridad sobre este punto ni por parte de las autoridades consulares ni por parte de las autoridades de los países receptores. Tampoco existe un pronunciamiento oficial por parte del

Gobierno nacional que señale lo que han manifestado en distintas reuniones varias de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, sobre su naturaleza de reparación y no de protección.

Tal como se explicó en líneas anteriores, las autoridades de los consulados les están manifestando a las víctimas que si ostentan protección internacional por asilo o refugio, o lo está solicitando, deben consultar con la autoridad migratoria competente del país receptor sobre las implicaciones que le acarrearía acogerse a la ley de víctimas y restitución de tierras. En las reuniones bilaterales que sostuvo la Comisión Colombiana de Juristas con las autoridades encargadas de la implementación de la ley, estas ratificaron la interpretación según la cual, es competencia de las autoridades migratorias de cada país interpretar los efectos sobre el estatus legal migratorio de la población PNPI de acuerdo a su propia legislación. Sin embargo, tanto autoridades como organizaciones de los distintos países que se visitaron señalaron que las autoridades migratorias de los países recpeptores no tenían conocimiento sobre la ley de víctimas ni competencia alguna para determinar su alcance, por tratarse de una ley de origen colombiano.

Las autoridades de los países receptores aclararon que de llegar a interpretar el alcance de una ley nacional que no fue emitida por su país, podrían estar interviniendo de manera indebida en los asuntos propios de otros gobiernos y traspasando los límites de la soberanía entre Estados. Por otro lado, manifestaron que no les han sido impartidas directrices u órdenes por parte de las máximas autoridades de sus gobiernos en materia migratoria, por lo que los funcionarios de migraciones a los que serían remitidas la PNPI no cuentan tampoco con los elementos para orientar a las víctimas sobre la naturaleza de la ley 1448 ni sobre su alcance.

Esto hace evidente la necesidad de establecer diálogos bilaterales o multilaterales para aclarar este asunto o de impulsar otros mecanismos con mayor celeridad como la emisión de una nota oficial. Teniendo en cuenta el tiempo que puede tomar establecer estos diálogos y el hecho de que pueden existir otros puntos en la agenda de los mismos sobre otros temas, es urgente que el Gobierno contemple mecanismos más rápidos y que se activen paralelamente a los diálogos bilaterales. De ahí la insistencia de que se emita una nota o una comunicación oficial que les esclarezca a las autoridades de los países receptores que la ley 1148 de 2011 es una ley de reparación emitida en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y no una ley orientada a brindar protección a la PNPI en los términos en que lo dispone el derecho internacional de los refugiados.

La urgencia de hallar mecanismos más rápidos para aclarar este vacío, mientras se logran consolidar los diálogos binacionales, radica en que ya se han vencido algunos de los plazos establecidos por la ley 1448 para inscribirse en el registro de víctimas mientras que otros siguen corriendo. Además, se ha generado una situación de incertidumbre frente a las implicaciones de la ley en el estatuto legal migratorio de la PNPI que no les permite tomar a las víctimas una decisión informada sobre si acogerse o no a la ley. Esto también ha hecho que estas personas se encuentren en medio de dos instituciones -las autoridades migratorias de los países receptores y los consulados colombianos- sin que ninguna de las dos les dé una respuesta clara sobre esta situación. Esto se ha traducido en que se les traslade a las víctimas la carga de aclarar si efectivamente la ley de víctimas impacta o no en su estatus legal migratorio.

Esta incertidumbre, después de dos años de entrada en vigencia de la ley de víctimas, constituye innegablemente un obstáculo en el acceso a la misma por parte de la población PNPI que por sí mismo desestimula a la PNPI a intentar acceder a la ley. Ante el temor de perder el estatus de refugio o de entorpecer el proceso de solicitud del mismo, algunas víctimas manifestaron que, a pesar de la difícil situación social y económica que deben enfrentar en los países receptores, si no tienen una respuesta oficial del Estado colombiano sobre las posibles implicaciones de la ley prefieren abstenerse de aplicar a la misma y, para la mayoría de ellas, regresar a Colombia no es una opción.

Si bien es cierto que las autoridades de cada país de acuerdo a su legislación interna en materia de refugio pueden hacer un ejercicio interpretativo de cara a la ley de víctimas, funcionarios de las entidades migratorias de los países de frontera han señalado que esa interpretación no implica determinar el alcance de la ley, precisamente por ser de origen colombiano. De manera adicional, es necesario aclarar que, tal como se ha explicado ampliamente en los documentos emitidos por la Comisión Colombiana de Juristas sobre esta materia, la obligación que tienen los Estados receptores para proteger a las personas en necesidad de protección internacional no hace cesar las obligaciones que tienen los países de origen de estas personas sobre sus ciudadanos, menos aún las obligaciones en materia de reparación que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos y de la responsabilidad que tiene en este caso el Estado colombiano por las violaciones a los derechos humanos que sufrieron las personas que hacen parte de la PNPI y por las cuales se vieron obligadas a desplazarse de manera forzada de su país de origen.

Al respecto, cabe resaltar, que en virtud del principio de complementariedad y del principio *pro homine,* la interpretación que se haga de las normas del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos debe ser una interpretación armónica y de ninguna manera puede hacerse en perjuicio o en menoscabo de los derechos humanos de las personas.

Teniendo en cuenta que la PNPI ha tenido que afrontar varias consecuencias del desplazamiento, como el mismo exilio y condiciones derivadas del mismo, es conveniente que tanto los Estados receptores como el Estado colombiano faciliten las condiciones para que estas víctimas puedan acceder a las diversas medidas de atención, asistencia y reparación, que en la práctica derivarían en la mejoría de su calidad de vida en el país receptor y en un alivio para los Estados receptores que, como es el caso de los países de frontera, reciben una gran cantidad de personas migrantes por motivos asociados a la violencia. Esto también le permitiría a la PNPI sanar los lazos y la relación con su país, debido a que al recibir una reparación por los daños sufridos, estas personas se sentirían reconocidas.

5. Medidas de atención, asistencia y reparación

En relación con las diferentes medidas contempladas en la ley, tanto aquellas entendidas como medidas de asistencia y atención como las medidas de reparación propiamente dichas, existen serias dudas sobre si la PNPI va a poder acceder a ellas efectivamente. En desarrollo de las reuniones bilaterales sostenidas entre la Comisión Colombiana de Juristas y algunas de las entidades competentes para la implementación de la ley, que se llevaron a cabo previamente a la realización de los talleres, se pudo conocer que, contrario a lo que señala la ley, las víctimas

que se encuentran en el exterior no podrán acceder a todas las medidas de asistencia contempladas en la ley 1448.

Esta información fue confirmada por representantes de la Unidad de Víctimas, la Unidad de Tierras y la Cancillería en la reunión que se llevó a cabo el 18 de diciembre de 2013, en la cual se socializó el documento preliminar de la guía. En efecto, en el documento se diferencia entre las víctimas que se encuentran en el exterior y retornen a Colombia y aquellas que decidan quedarse en los Estados receptores. Mientras que las primeras podrían acceder a todas las medidas establecidas en la ley, quienes permanezcan fuera del país solo tendrán derecho a las medidas de indemnización, satisfacción y restitución de tierras.

Frente a esta decisión las autoridades alegaron fundamentalmente dos razones. Por un lado se señaló que las medidas de atención y asistencia son medidas de carácter urgente y que en muchos casos este carácter de urgencia ya no existe. En segundo lugar, se argumentó que varias de las medidas contempladas en la ley – tanto de asistencia como de reparación - están pensadas para suministrase por instituciones que operan dentro del territorio colombiano. Al respecto, también se señaló que varias de estas medidas son prestadas por entes territoriales y no por entidades de carácter nacional, lo cual, en opinión de las autoridades que participaron en las reuniones bilaterales, hace más difícil que se extienda su prestación a personas que se encuentran en el exterior.

Las razones alegadas no solo contrarían lo dispuesto en la ley 1448 de 2011 sino que ejercen una presión para que la PNPI que ha sido víctima de violaciones a los derechos y de infracciones al derecho humanitario retorne al país. Como se explicó en líneas anteriores, con esto no solo se estaría vulnerando el principio del *non-refoulement* establecido en el derecho internacional de los refugiados, que exige que cualquier retorno al país debe cumplir con los requisitos de voluntariedad, dignidad y seguridad, sino que se estaría contrariando la misma ley de víctimas, la cual, al reconocer el derecho a la reparación a las víctimas que se encuentran en el exterior, estableció la obligación en cabeza del Estado colombiano de reparar a todas las víctimas, sin importar el lugar en el que se encuentren.

El argumento de que no se pueden extender las medidas de atención, asistencia y algunas de las medidas de reparación a aquellas víctimas que se encuentran en el exterior, alegando factores de territorialidad, son superables tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista técnico. Como ya se explicó, muchas de las víctimas que se encuentran en el exterior no desean retornar al país porque han tenido conocimiento de que al interior del territorio colombiano persisten actos de violencia y continúa la presencia de grupos armados por los cuales se vieron obligados a salir. En estas circunstancias, condicionar la prestación de ciertas medidas establecidas por la ley de víctimas a su retorno implicaría obligarlas a volver sin las condiciones adecuadas para ello y con esto se estarían violando los tres presupuestos que exige el requisito del principio del *non-refoulement*.

Si bien, es evidente que la prestación de algunas de estas medidas contempladas en la ley puede implicar ciertas dificultades, también es cierto que precisamente ese es el reto que les impuso la ley 1448 a las autoridades, al establecer que están obligadas a diseñar una política que incluya a las víctimas en el exterior y que contemple mecanismos para facilitar su acceso. La negación de extender todas las medidas contempladas en la ley de víctimas a las víctimas que están en el

exterior y que no decidan retornar, no se admisible, no cuenta con un sustento constitucional y tampoco está soportada en las normas internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, especialmente en los casos en que las víctimas se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad como es el caso de la PNPI ubicada en países de frontera. Algunas organizaciones han preguntado por la posibilidad de celebrar convenios con entidades u organizaciones de esos países que ya estén realizando una labor de acompañamiento con las víctimas, o al menos de extenderles las medidas de asistencia, que al igual que la indemnización, están contempladas en dinero.

Las víctimas que se encuentran en el exterior cuentan con múltiples necesidades que podrían aliviarse si les fueran otorgadas efectivamente las medidas a las que tienen derecho en virtud de la ley 1448. En uno de los casos sobre los cuales se tuvo conocimiento en los talleres de Panamá, una de las víctimas manifestó la importancia de acceder a la medida relativa al auxilio funerario. La víctima manifestó que grupos armados ilegales habían asesinado a su hijo, sin embargo, debido a su estatus legal migratorio no ha podido regresar a Colombia para enterrarlo. Por esto, se ha visto obligada a pagar anualmente una cuota en el cementerio donde tienen el cuerpo de su hijo para que no sea trasladado a una fosa común. La mujer debe pagar anualmente un monto mientras consigue los recursos suficientes y los permisos respectivos para regresar a Colombia y enterrarlo y mientras verifica que existan las condiciones de seguridad adecuadas para hacerlo. Sin embargo, en ocasiones se ha visto en dificultades para conseguir el dinero que debe consignar al cementerio y también ha tenido dificultades para transferirlo.

Por su parte, en lo relativo a las medidas de reparación propiamente dichas contempladas por la ley 1448, la indemnización es la principal medida que se ha sido contemplada por las autoridades para ser otorgada a las víctimas que se encuentran en el exterior, independientemente de que regresen o no al país. Sin embargo, aún persisten algunos obstáculos para que la PNPI pueda acceder efectivamente a esta medida. El primero de ellos es que entre la PNPI existe una tasa muy baja de acceso a cuentas bancarias y a las entidades financieras en general, lo cual es preocupante, porque uno de los requisitos señalados por las autoridades para hacer efectiva esta medida es la titularidad de una cuenta bancaria a su nombre en el país receptor. En algunos lugares, las únicas personas que pueden abrir en el exterior una cuenta bancaria son aquellas que ya han adquirido el estatus de refugiados, que dentro del universo de la PNPI equivalen a menos del 10%.

Existen dificultades adicionales que deberían tenerse en cuenta al momento del diseño de la política para hacer efectiva esta medida, como por ejemplo el cambio oficial del dólar, tal como ocurre en el caso de Venezuela, donde las víctimas podrían perder una gran capacidad de poder adquisitivo en caso de que el dinero les sea consignado en una cuenta de ese país. Otra dificultad a tener en cuenta es el requisito de la justificación de la procedencia del dinero y los topes en los montos que puede recibir la PNPI, tal como ocurre en el caso de Panamá. Frente a las múltiples dificultades que existen para que se haga efectiva la indemnización deberían crearse alternativas de acuerdo a las necesidades de cada una de las víctimas, según su caso particular y las especificidades del país en el que se encuentran. Al respecto, se ha indagado por la posibilidad de la entrega del dinero a través de alguna organización internacional o la posibilidad de que a las personas les sea otorgado un permiso de salida del país receptor para efectos de reclamar el dinero en Colombia.

Por otro lado, las víctimas manifestaron su interés en acceder a otras medidas de reparación a las que tienen derecho de conformidad con la ley de víctimas, atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y a sus necesidades específicas. Por ejemplo, debido a los problemas con que cuentan en materia de salud mental y en el ámbito psicosocial, a causa de las violaciones e infracciones sufridas en Colombia, ellas manifestaron que es urgente su acceso a la medida de rehabilitación.

Tal como se explicó en líneas anteriores 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. 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.

No solo la medida de la indemnización presenta dificultades específicas para la PNPI; lo mismo ocurre con otras de las medidas de reparación contempladas en la ley. Por ejemplo, en lo que respecta a la medida de satisfacción que está orientada a la reparación simbólica, según la información suministrada por las autoridades competentes, al parecer los mecanismos contemplados para dar cumplimiento a esta medida son una carta de disculpas firmada por la directora de la Unidad de Víctimas, la entrega de un material audiovisual explicando el contenido de la ley y la conmemoración del 9 de abril como el día de la memoria. En el desarrollo de los talleres, se les indicaron a las víctimas varias medidas hipotéticas, entre las cuales se incluyeron estas medidas. De manera generalizada, las víctimas negaron sentirse reparadas simbólicamente con mecanismos como la carta o con el material audiovisual. Algunas personas manifestaron que esos mecanismos son percibidos como instrumentos formales y distantes, en la medida que la mayoría de ellas ni siquiera ha tenido una comunicación con las autoridades encargadas de la implementación de la ley, no han podido acceder a ningún mecanismo de participación y cuando se han acercado a los consulados han recibido un trato que la PNPI percibe como discriminatorio.
Además, hay que tener en cuenta que para efectos de la reparación simbólica, de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se desprenden al menos 15 mecanismos de reparación[21] que según este tribunal deben ser determinados de acuerdo a las necesidades de cada una de las víctimas en cada caso en concreto, lo cual debería tenerse en cuenta para el diseño de la política de reparación en el marco de la ley de víctimas, para que se tenga en cuenta un abanico mayor de posibilidades para la reparación simbólica que amplíe las tres medidas atrás señaladas, que, al parecer, van a ser las que se les van a otorgar a las víctimas.

[21]Adelina Loianno, *Evolución de la doctrina de derechos humanos en materia de reparaciones,* Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009; Yolanda Sierra,"El arte como medio de reparación simbólica", en *Revista Derecho del Estado,* Universidad Externado de Colombia, 2013.

Por último, en lo que respecta a la medida de restitución de tierras persisten varias de las inquietudes que han señalado algunas organizaciones en los años 2011 y 2012, sobre todo por la intención de la mayoría de las víctimas de no retornar al país. Si bien muchas de ellas están interesadas en recuperar las tierras que tuvieron que dejar abandonadas en Colombia cuando se vieron obligadas a salir huyendo de la violencia, no se les ha suministrado información clara y precisa sobre las alternativas posibles para recuperar sus tierras estando en el exterior ni sobre el procedimiento a seguir. Las dificultades para retornar al país, el temor de la presencia de grupos armados ilegales, los lazos familiares y sociales que han creado en los países receptores, son algunos de los motivos que les impiden volver a Colombia. Sin embargo, no hay claridad sobre si estos motivos están o no contemplados en las causales de la ley 1448 que permiten a las víctimas obtener una compensación a cambio del bien objeto de restitución.

Otro de los interrogantes más frecuentes tiene que ver con el hecho de que algunas de las víctimas manifestaron haber iniciado procesos de restitución de tierras con base en normas anteriores. Sin embargo, a pesar de que la ley señala que en estos casos las víctimas no deben volver a inscribirse en el registro, no hay información pública ni clara sobre el procedimiento a seguir por parte de las víctimas que logren verificar que efectivamente ya se encuentran inscritas. También existen dudas relativas a la documentación que deben aportar para demostrar su relación con la tierra, teniendo en cuenta que muchas de ellas debieron abandonar el país de un día para otro y no pudieron llevar consigo muchos de los documentos que acreditan su relación con la tierra.

En los talleres se tuvo conocimiento de casos de algunas víctimas que ya habían sido beneficiarias de medidas de reparación en dinero para adquisición de vivienda en el marco de otras normas anteriores, pero que no han podido reclamar el dinero por encontrarse en territorio extranjero. De manera adicional tienen la dificultad de que el pago efectivo del dinero está condicionado a adquirir vivienda en territorio colombiano, lo cual para muchas de ellas no es viable por no contar con condiciones de seguridad para regresar y por estar asentadas en territorio extranjero. Hay que tener en cuenta que la medida de restitución de tierras representa una posibilidad para que las víctimas puedan recuperar sus tierras, pero también un medio para poder desarrollar su proyecto de vida en el lugar en el que se encuentren.

Por esto es necesario que se les permita a las víctimas que están en el exterior iniciar una acción distinta a la acción de restitución para acceder a la compensación económica en lugar de la restitución. En anteriores oportunidades se ha señalado que, dado que la solicitud de refugio y el estatuto del refugiado implican que la persona se encuentra bajo la protección de otro Estado porque su vida o su integridad están en peligro, debería ser suficiente la presentación dentro del proceso del documento que acredita que la solicitud de refugio está en trámite o que ya se obtuvo el refugio para poder acceder directamente a la compensación en lugar de la restitución material.

Conclusiones y Recomendaciones

1. La PNPI ubicada en los países de frontera 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.

2. 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. Condicionar el acceso de ciertas medidas indispensables para la reparación de las víctimas que se encuentran en el exterior a su regreso a Colombia constituye una violación al principio de *non-refoulement* basado en los presupuestos de dignidad, voluntariedad y seguridad que deben cumplirse en un eventual retorno.
3. Las condiciones socioeconómicas en que se encuentra la PNPI en el exilio son críticas y son consecuencia del desplazamiento al que se vieron obligadas para proteger su vida. La mayoría de las víctimas que se encuentran en necesidad de protección internacional tuvieron que abandonar sus tierras y sus pertenencias en Colombia, al igual que a sus familiares y amigos, mientras que otras personas son las únicas sobrevivientes de su grupo familiar.
4. Del total de las personas que hacen parte de la PNPI menos del 10% puede acceder al estatus de refugiado y a varios de los beneficios derivados del mismo como el permiso de trabajo y el acceso a una cuenta bancaria. Esto 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 por los cuales devengan en promedio 25 dólares por mes. Por la discriminación que sufren por su condición de PNPI en muchos casos no les han sido retribuidas las labores realizadas por no contar con documentos de trabajo.
5. Las limitaciones en el acceso al derecho a la salud a las que se han tenido que enfrentar las personas que hacen parte de la PNPI en los países receptores les han traído dificultades adicionales. Muchas de ellas no han contado con una atención accesible, oportuna ni en condiciones mínimas de calidad. Esto ha llevado a que algunas de ellas hayan pasado 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.
6. A pesar de que la ley de víctimas entró en vigencia hace más de dos años, la mayoría de las víctimas que se encuentran en el exterior no tienen conocimiento de ella. Por su parte, la PNPI que ha oído sobre la ley tiene varias dudas sobre su aplicación, que hasta el momento no han sido resultas públicamente. La carga de esclarecer serias dudas, como las atinentes a las implicaciones que podría acarrear la aplicación de la ley sobre el estatus legal migratorio, no puede ser trasladada a las víctimas. En la actualidad las víctimas que se encuentran en el exterior están siendo remitidas por las autoridades consulares a las autoridades migratorias de los países receptores, quienes tampoco cuentan con los elementos para ofrecerles una respuesta adecuada sobre los impactos de la ley y, por el contrario, han señalado que ellas no cuentan con la competencia para determinar el alcance de una ley de origen colombiano.
7. 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 y oficial que esclarezca varias de las dudas que existen en cuanto a su aplicación para la PNPI, la confusión de las medidas de la ley de víctimas con programas de retorno, y el traslado a las autoridades migratorias de los países receptores de la carga de informar a las

víctimas, constituyen serios obstáculos para el acceso a la ley, sobre todo teniendo en cuenta que ya se han vencido algunos de los plazos establecidos por la norma para poder acceder a ella.

8. Existen serias dificultades en relación con la declaración que deben realizar las víctimas ante los consulados para ser inscritas posteriormente en el registro de víctimas. Estas falencias ameritan acciones urgentes orientadas principalmente a la sensibilización y la capacitación de las autoridades consulares en materia de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados, con el propósito de evitar que se sigan perpetrando tratos discriminatorios que revictimizan a esta población.
9. Deben buscarse alternativas para que las víctimas puedan realizar efectivamente la declaración para ser inscritas en el registro de víctimas, que respondan a las diferentes dificultades que existen para poder acceder a los consulados. El temor de acudir a estas oficinas, la falta de confianza que existe frente a estas autoridades y la concurrencia de autoridades policiales en los alrededores de estas entidades imposibilitan, en la práctica, el acceso al registro por parte de las víctimas que se encuentran en el exterior.
10. Es indispensable que se dé cumplimiento a la disposición de la ley de víctimas que reconoce el derecho a la participación de las víctimas, para que estas puedan participar efectivamente y de manera directa en el diseño de la política de reparación. Esto evitaría que se sigan reproduciendo los obstáculos en la implementación de la ley que desconocen su condición de víctimas en necesidad de protección internacional. La creación de comités de fronteras en las mesas departamentales de participación que se realizan en territorio colombiano, no es suficiente si no se impulsan paralelamente otros mecanismos en los que las víctimas que se encuentran en el exterior puedan acceder de manera directa a estos espacios. La falta de claridad en la interpretación de la ley en varios aspectos relativos a la misma, la incertidumbre sobre las posibles consecuencias que puede acarrear sobre el estatus legal migratorio o las limitaciones que existen para poder acceder efectivamente a todas las medidas contempladas en la ley son algunos ejemplos de la necesidad de hacer efectivo el derecho a la participación para estas víctimas.
11. 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 ni oficial por parte de las autoridades colombianas sobre la naturaleza reparatoria de la norma ni sobre la necesidad de interpretarla armónicamente con el derecho internacional de los refugiados en virtud del principio de complementariedad. Un pronunciamiento público de las autoridades colombianas es indispensable para orientar a las autoridades migratorias en la interpretación de la ley de acuerdo a su legislación interna en materia de refugio. La falta de certeza sobre si acogerse a la ley afectaría 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 porque no les permite tomar una decisión consciente ni informada. En la práctica se les ha trasladado la carga de esclarecer este vacío a las mismas víctimas, quienes están siendo remitidas de las autoridades migratorias a las consulares y viceversa, sin obtener una respuesta clara de ninguna de las dos.
12. Debido a las precarias condiciones socioeconómicas en que se encuentran las víctimas, causadas por el desplazamiento mismo, es urgente que se les hagan extensivas todas las

medidas a que tienen derecho en virtud de la ley de víctimas. Es necesario que se creen los mecanismos adecuados para que la PNPI pueda acceder en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna a todas las medidas que contempla la ley 1148 para las víctimas, sin importar el lugar en el que se encuentran y que están orientadas a su atención, asistencia y reparación.

13. En lo que respecta a la medida de reparación relativa 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, por lo que exigir una cuenta bancaria en el país receptor a su nombre para poder hacer efectiva la indemnización haría nulo el acceso a este derecho. Es necesario que sean tenidas en cuenta las particularidades de cada país y el caso de cada víctima para poder materializar esta medida de reparación.
14. En lo que atañe a la medida de restitución de tierras, es importante tener en cuenta que ella representa una oportunidad para las víctimas para recuperar sus tierras, pero también un medio para poder desarrollar su proyecto de vida en el lugar en el que se encuentren. Por esto es necesario que se les permita a la PNPI iniciar una acción distinta a la acción de restitución para acceder a la compensación económica en lugar de la restitución. Dado que la solicitud de refugio y el estatuto del refugiado implican que la persona se encuentra bajo la protección de otro Estado porque su vida o su integridad están en peligro, debería ser suficiente dentro del proceso la presentación del documento que acredita que la solicitud de refugio está en trámite o que ya se obtuvo el refugio para poder acceder directamente a la compensación en lugar de la restitución material.
15. Muchas de las personas que integran la PNPI, como consecuencia de los hechos de violencia sufridos en Colombia y por los cuales se vieron obligadas a salir del país, tienen traumas y secuelas psicológicos severos que les han impedido reemprender su proyecto de vida en los países receptores; sin embargo los servicios psicológicos requeridos por ellas no son prestados por los Estados receptores. En algunas ocasiones estos han sido cubiertos por algunas ONG, pero 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 necesarios para hacer extensivas a estas víctimas las medidas de rehabilitación allí contempladas, lo cual contribuiría enormemente a que esta población pudiera reemprender su proyecto de vida.
16. Es conveniente que la PNPI pueda participar activamente en el diseño de las medidas de reparación simbólica de acuerdo a las necesidades particulares de esta población en esta materia. Las medidas que están siendo contempladas por las autoridades colombianas para dar cumplimiento a este tipo de reparación no se compadecen con las necesidades específicas de las víctimas que están en el exilio. Es conveniente tener en cuenta los estándares internacionales que sobre la materia ha señalado la jurisprudencia interamericana de derechos humanos.