

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



Comisión Colombiana de Juristas



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

Créditos: © Comisión Colombiana de Juristas
Calle 72 No. 12-65, piso 7
Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 7449333 - Fax: +57 1 7432643
ccj@coljuristas.org <mailto:ccj@coljuristas.org>
www.coljuristas.org <http://www.coljuristas.org>

® 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

Bogotá, Colombia

Diciembre 2012

Autora: Viviana Tacha

Coordinación editorial CCJ:

Fátima Esparza

Gustavo Gallón

Con el Apoyo de Consejo Noruego para Refugiados – NRC

Proyecto “Incidencia en el Marco Jurídico y Práctico de la ley 1448”

Coordinación Consejo Noruego para Refugiados

Karine Ruel – Gerente programa Refugio

Revisión de texto para impresión – diseño David García – oficial Comunicación - NRC

El contenido de este documento son responsabilidad exclusiva de la Comisión Colombiana de Juristas.

Reparación para las Personas en Necesidad de Protección Internacional: igualdad en el acceso y diferencia en su desarrollo y aplicación¹

En marzo de 2012, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), junto con el Consejo Noruego para Refugiados (NRC por sus siglas en inglés), llevaron a cabo el conversatorio *Retos y dificultades de la Ley de Víctimas para los colombianos y colombianas que se encuentran en el exterior*. En dicho encuentro se presentaron los resultados de un trabajo que se ha realizado conjuntamente desde hace un año, cuyo objetivo ha sido analizar las implicaciones de la expedición y posterior implementación de la ley 1448 de 2011 para las Personas en Necesidad de Protección Internacional (PNPI).

Desde una perspectiva de derechos humanos, dicho trabajo pretende visibilizar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo poblacional, así como presentar observaciones y recomendaciones a las instancias encargadas de la aplicación de la ley 1448 de 2011, para que se garantice el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos o de infracciones al derecho internacional humanitario que se encuentran en el exterior, en particular las en Necesidad de Protección Internacional (PNPI), concepto que incluye: a las personas que están bajo el estatuto de refugio, que están solicitando asilo, o que aun estando en necesidad de protección internacional no han podido acceder a ella².

En un primer documento la CCJ presentó un análisis normativo de la ley 1448 de 2011 desde el derecho internacional de los derechos humanos, así como desde el derecho internacional de los refugiados³, y presentó observaciones y recomendaciones dirigidas a garantizar el derecho a la reparación de las víctimas que se encuentran en el exterior y a asegurar que la política de atención y reparación del Estado colombiano, contenida en la Ley de Víctimas, no interfiera en el estatuto legal de estas personas en los países de acogida.

Algunas de dichas observaciones serán retomadas en este documento, por ser todavía pertinentes, y adicionalmente se presentarán otras observaciones específicas sobre las expectativas de reparación que tienen las víctimas que no se encuentran en Colombia, y que

son diferentes a las de aquellos que se encuentran en el territorio nacional. Para ello se tomarán como base las conclusiones de tres talleres realizados con grupos de colombianos y colombianas que de manera forzosa han huido de Colombia en busca de la protección de estos países, y que tienen derecho a ser reparadas bajo lo establecido en la ley 1448 de 2012⁴.

La pertinencia de este documento radica en dos situaciones. La primera es que, como se anotó en el primer análisis sobre el tema, la ley 1448 de 2011 reconoce como víctimas a todas las personas que hayan sufrido un daño como consecuencia infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, sin importar el lugar en el que la víctima se encuentre actualmente⁵. En esa medida, resulta claro que, a pesar de que aún no existen medidas específicas para atender las necesidades y el derecho a la reparación de quienes se encuentran en el exterior, existe un deber en cabeza del Estado colombiano y de las instituciones encargadas de aplicar la Ley, de desarrollar mecanismos que hagan efectiva la reparación para quienes se encuentran en el exterior y que estén bajo los supuestos del artículo 3 de la ley.

La segunda razón por la cual consideramos que el presente documento resulta pertinente es porque, conscientes de la anterior afirmación, distintas instancias del Gobierno y del Estado colombiano han conformado un grupo de trabajo especial para analizar la manera como será implementada la política de atención y reparación para las víctimas que se encuentran en el exterior, el cual ha manifestado su interés en recibir y atender las observaciones y recomendaciones que las organizaciones de víctimas y de derechos humanos hagan para desarrollar una política específica para este grupo poblacional⁶.

Por lo anterior, esperamos que este documento contribuya al desarrollo de medidas sustantivas y procedimentales que tiendan a garantizar el derecho a la reparación de las víctimas que están en el exterior, de manera efectiva, oportuna y adecuada, desde el lugar en el que se encuentren.

Para ello, a continuación se abordarán dos puntos de análisis. En el primero se retomarán las dificultades que se han evidenciado, desde lo jurídico y desde lo práctico, al realizar un análisis conjunto del derecho a la reparación de las víctimas (Ley 1448 de 2011) y del estatuto de protección (Derecho Internacional de los Refugiados). Así,

se analizará la manera como una interpretación restrictiva de la ley 1448 de 2011 ha impactado negativamente en la legislación en materia de refugio, especialmente en Ecuador, al tiempo que se presentarán nuevas reflexiones frente a las dificultades en materia de registro de víctimas cuando ellas están en el exterior (1); en el segundo tema se abordarán las expectativas de reparación de las PNPI, como parte de las víctimas que están en el exterior; expectativas que, como se verá, están relacionadas con su situación actual en los países de acogida, con el hecho mismo de su condición de exiliados, y con las necesidades particulares frente a las medidas ya adoptadas por la ley 1448 de 2011 (2). Al final se brindarán algunas recomendaciones (3).

1. El derecho a la reparación y el estatuto de protección de refugiado: una relación de complementariedad

En el primer documento que presentamos sobre este tema, se realizó un análisis sobre la manera como la Ley de Víctimas podría afectar el sistema de asilo a nivel regional, señalando tres posibles impactos. El primero de ellos estaba relacionado con la posibilidad de que la definición del universo de víctimas contenida en la ley 1448 de 2011 (art.3) pudiera ser interpretado como un retroceso frente a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena⁷; el segundo estaba relacionado con el hecho de que la aplicación de la Ley de Víctimas para las PNPI podría ir en detrimento de la protección que otros Estados brindan a esta población; el tercero y último estaba relacionado con la posibilidad de que la ley 1448 podría propiciar repatriaciones que no cumplan con los supuestos de voluntariedad, seguridad y dignidad en violación del principio internacional de *non-refoulement* reconocido ampliamente por el *ius cogens*.

En este aparte se retomarán las primeras dos observaciones, que serán complementadas con los resultados de los talleres realizados en los tres países mencionados, y la tercera se abordará en la siguiente parte del documento.

1.1. La Declaración de Cartagena y la Ley de Víctimas. Retrocesos en materia de refugio

En noviembre de 2014 se cumplirán 30 años de la adopción de la Declaración de Cartagena. La importancia de esta declaración ha sido señalada en diversos pronunciamientos técnicos y políticos por parte de quienes trabajan

con población en necesidad de protección internacional, así como por quienes estudian el derecho internacional de los refugiados⁸. Pese a que la Declaración presenta varias conclusiones sobre la condición de las personas refugiadas de la región latinoamericana, y recomendaciones en distintos frentes, hay una que ha merecido especial atención y seguimiento⁹.

Se trata de la recomendación tercera, que instó a los Estados de la región a adoptar una definición ampliada de refugiado para responder de manera efectiva a la situación de millones de personas de Centroamérica que tuvieron que huir de sus países en busca de protección internacional durante la década del setenta y del ochenta, pero que no eran merecedores de dicha protección en los términos propuestos por la definición de refugiado contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁰. En esa medida, la Declaración de Cartagena fue un reconocimiento de que el campo jurídico es el que debe responder y ajustarse a las necesidades humanas y no a la inversa.

Desde entonces, los países de la región han tenido que hacerle frente a la afluencia de personas en necesidad de protección internacional por causas subjetivas como la persecución por los motivos señalados en la Convención de 1951, así como por causas objetivas como la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos armados internos, las violaciones masivas de derechos humanos, o las circunstancias que alteren gravemente el orden público, todas ellas contenidas en la Declaración de Cartagena¹¹.

Hasta mayo de 2012, la mayoría de países latinoamericanos habían incorporado en sus legislaciones sobre refugio las causales objetivas de la declaración de Cartagena, entre ellas el Estado ecuatoriano. Tan solo tres países (Costa Rica, Panamá y Venezuela) continúan sin reconocer las causales de esta declaración como motivos válidos para solicitar refugio, limitándose a recibir solicitudes de aquellas que lo hagan bajo los supuestos de la Convención sobre refugiados.

En esa medida, si bien la declaración de Cartagena impuso retos a los países de la región, en términos de la incorporación de nuevas causales de reconocimiento de refugiado a sus ordenamientos, el reto general de brindar protección a todos los refugiados, mediante procedimientos justos, eficientes y transparentes, existía desde mucho antes y debe ser todavía una prioridad en la región. La definición ampliada de la Declaración de Cartagena vino,

entonces, a aumentar los deberes de protección de los Estados frente a los refugiados, y a reforzar su obligación de ajustar sus legislaciones a los requerimientos de las personas en necesidad de protección internacional.

En un documento previo, alertamos sobre el impacto negativo que la definición de víctima de la ley 1448 de 2011 podría tener en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, dado su carácter regresivo frente a las causales reconocidas en esa Declaración, así como frente a la definición del desplazamiento forzado interno contenida en la ley 387 de 1997.

Como se explicó en el mencionado documento, la ley 1448 de 2011, y el hecho de que su artículo tercero limite el reconocimiento de víctimas a aquellas personas que hayan sufrido daños por infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones de derechos humanos, *producidas en el marco del conflicto armado interno*, podría propiciar un endurecimiento del sistema de asilo. Se podría propiciar una interpretación que genere que los Estados dejen de reconocer la calidad de refugiado de personas que huyen forzosamente de Colombia por causas distintas al conflicto armado interno, o dejando de reconocer a las víctimas así definidas por la ley 1448 bajo el entendido de que ya gozan de protección en el Estado colombiano. En últimas, que dejen de aplicar la Declaración de Cartagena.

La observación estaba dirigida a poner en evidencia el posible efecto que la Ley de Víctimas podría tener en el sistema de asilo, haciéndolo restrictivo y regresivo, especialmente en aquellos países que habían adoptado la recomendación tercera de la Declaración de Cartagena. De los tres países que han sido el foco nuestro de atención, por ser los que mayor cantidad de colombianos y colombianas reciben en necesidad de protección internacional, tan sólo Ecuador había reconocido en su legislación interna las causales objetivas de la declaración desde 1992, siendo una de las legislaciones más avanzadas de la región.

Sin embargo, en el mes de mayo pasado, el Estado ecuatoriano expidió el Decreto 1182 de 2012, con el cual se introdujeron varios cambios al procedimiento interno de solicitud de refugio que dificultan el acceso al estatuto de protección, y adicionalmente se limitaron las causales para el reconocimiento del estatuto de refugiado. El artículo 8 del mencionado decreto, que establece quién será reconocido como refugiado en el Ecuador, excluye las causales de la Declaración de Cartagena de la defi-

nición, reconocidas en la anterior normatividad, dejando únicamente las contenidas en la Convención de 1951 sobre Refugiados.

La regresividad de la nueva regulación ecuatoriana en materia de refugio resulta preocupante al menos en dos sentidos. El primero de ellos tiene que ver con una tendencia regional de los últimos años, en la que los países de la región expidieron legislaciones concretas en materia de refugio que contenían normas para garantizar procedimientos justos y eficientes, ya que anteriormente la regulación del refugio era difusa o se encontraba en leyes de carácter migratorio. En este sentido, la nueva legislación ecuatoriana no sólo desconoce esta tendencia, al adoptar procedimientos restrictivos y regresivos, sino que además constituye un retroceso para el sistema de asilo regional, si se tiene en cuenta que Ecuador era un país de referencia en América Latina en lo que a refugio se refiere¹².

El segundo aspecto que resulta preocupante frente a esta nueva legislación es el impacto directo que esta normatividad va a tener en la población colombiana, que es la que mayoritariamente solicita refugio en este Estado, así como el impacto o la incidencia que pudo tener el inicio de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, sin una suficiente articulación en el trabajo de política exterior de parte del Estado colombiano, en el cambio de enfoque de la política ecuatoriana sobre refugio.

En esa medida, la expedición del decreto 1182 de 2012, de un lado, debe analizarse desde una perspectiva regional, que tenga en cuenta los posibles destinatarios de la nueva legislación, así como el contexto político en el cual fue expedido y de otro lado, debe convocar la reflexión del Estado colombiano sobre los cambios en política exterior, que respecto a sus nacionales, estén adoptando otros países, en función de una interpretación desmesurada del alcance de la aplicación de la ley de víctimas, en la cual se ignore lo que plantea el gobierno nacional sobre: (i) la persistencia aún del conflicto y (ii) el carácter gradual, a diez (10) años, con el que se ha planeado implementar la iniciativa de la reparación administrativa.

El cambio de la legislación en el Ecuador no es un hecho que pueda valorarse de manera aislada, ni la expedición del referido decreto se explica exclusivamente en función de hechos de la realidad política y jurídica ecuatoriana; por el contrario, y si se tiene en cuenta —como ya se ha insistido— que la mayoría de los destinatarios de la normatividad sobre refugio en el Ecuador son de nacionalidad

colombiana, parece necesario tener en cuenta el contexto colombiano también.

La expedición de una ley para atender y reparar a las víctimas del conflicto armado colombiano ha generado múltiples interpretaciones en el exterior, no sólo sobre el alcance de esta política sino también sobre su naturaleza. En el primero de los sentidos, la expedición de una ley de reparaciones en Colombia proyectó la idea de que el Estado colombiano está en una etapa de posconflicto o transitando ya hacia la paz; y en el segundo, generó confusiones frente al hecho de que la ley pudiera catalogarse no sólo como una ley de reparaciones sino además como una ley de protección, tanto para aquellos que abandonaron el país como para los que se encuentran en Colombia.

Lo anterior, sumado al hecho de que la situación de las personas refugiadas se encuentra invisibilizada en la agenda política del gobierno ecuatoriano y colombiano¹³, dando paso a una agenda que en temas de movilidad humana tiene un enfoque migratorio y de seguridad, es un indicativo de cómo el contexto colombiano y la manera como se están abordando los problemas fronterizos pudo haber incidido en la expedición de una legislación regresiva para las PNPI que desconoce la Declaración de Cartagena.

Este tipo de impactos podrían evitarse mediante el establecimiento de diálogos bilaterales o regionales para que los distintos gobiernos de la región conozcan los alcances de la ley 1448 de 2011 y no adopten medidas políticas o legislativas internas que puedan afectar a los colombianos y colombianas que se encuentran en estos países.

1.2. Los registros de la Ley de Víctimas y el Estatuto de Refugiados

Como se sostuvo en el documento anterior, uno de los principales riesgos de la aplicación de la ley 1448 de 2011 a las PNPI es que los países de acogida interpreten el acceso a las medidas de reparación de la ley como causales válidas para cesar el estatuto de protección de refugio¹⁴. En el anterior documento se sostuvo que ello podría suceder por dos vías:

“La primera de ellas está relacionada con la competencia que, en materia del registro de víctimas, se otorga a embajadas y consulados para recibir la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). El hecho de que las embajadas y consulados, que representan al Estado colombiano en territorio internacional,

sean quienes reciban las solicitudes de las víctimas en materia de registro, es problemático porque puede ser interpretado por los Estados de acogida como un hecho indicativo de que la persona se acogió voluntariamente a la protección de su país de nacionalidad.

(...)

La segunda vía por la cual una interpretación errada de la Ley de Víctimas podría impactar negativamente en el estatuto de refugiado, se relaciona con la manera como la ley está siendo entendida en el exterior. El hecho de que el Estado colombiano adopte una ley para reparar a las víctimas ha sido interpretado como una medida de protección en sí misma. En este sentido, e incluso si fuera superado el riesgo anterior y las víctimas pudieran ser registradas sin obstáculos e interferencias en su condición legal en los países de acogida, el hecho posterior de que la persona obtenga medidas de reparación por parte del Estado colombiano puede ser interpretado como una “*desaparición de las circunstancias por las que la persona solicitó el estatus de refugiado*” y, en consecuencia, la persona “*no puede seguir negándose a acogerse a la protección de su país de nacionalidad*”

En distintos diálogos y espacios de interlocución con instituciones del Gobierno colombiano, hemos insistido en la necesidad de que se busquen alternativas distintas para la recepción de las solicitudes de inscripción en el registro único de víctimas (RUV), así como para el registro de tierras despojadas y abandonadas, sin que ello lleve al desconocimiento del indudable papel que deberá tener el Ministerio de Relaciones Exteriores en general, y los consulados en particular.

Asimismo se ha insistido en la necesidad para que, tal como se señaló en el punto anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores establezca diálogos bilaterales con los Estados que mayor cantidad de colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional acogen, para dejar claros los alcances y limitaciones de la política de reparación de la ley 1448 de 2011.

En este documento se reiteran las dos recomendaciones, por considerarlas de vital importancia para garantizar que la aplicación de la ley 1448 de 2011 no interfiera en el estatuto de protección de refugio. En una de las sesiones de la Comisión legal de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, la Unidad de Víctimas informó sobre la capacitación de 10 consulados en el exterior, así como

la continuación de jornadas de este tipo durante el mes de octubre de 2012¹⁵.

Este tipo de jornadas resultan importantes para garantizar que las personas que acuden a los consulados en busca de información sobre la ley 1448 reciban una orientación adecuada, pero ciertamente resultan insuficientes para la aplicación de la ley en su totalidad. Varias razones nos llevan a esta afirmación.

La primera de ellas, ya mencionada, tiene que ver con la posibilidad de que los países de acogida interpreten el hecho de que los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional que acuden a los consulados a activar la ley 1448 de 2011, como un hecho que implica que la persona se está acogiendo de nuevo a la protección de su país de nacionalidad.

Por ello resulta importante que se abran otras alternativas que permitan asegurar que, mientras algunos colombianos acceden a los consulados para solicitar la inscripción en los dos registros, si así lo prefieren porque su condición migratoria así se los permite, otros puedan acceder a otro tipo de instancias que les brinden la seguridad de la no interferencia en su estatuto de protección, así como la confidencialidad en la información. Este último punto resulta de vital importancia para todas las PNPI, especialmente para aquellas que han salido del país por violaciones de derechos humanos atribuidas a agentes del Estado colombiano o a grupos paramilitares.

En esa medida, y esta es otra razón para sustentar que debe haber alternativas adicionales para activar la ley 1448 en el exterior, es que en los talleres realizados en Ecuador, Venezuela y Panamá, fue constante la referencia a la desconfianza que los colombianos en necesidad de protección internacional tienen frente a los consulados para realizar determinado tipo de procedimientos, como los que involucraría la ley 1448 de 2011, que más que trámites consulares típicos (como lo sería la expedición de pasaportes, por ejemplo), involucran la exigibilidad de derechos que en muchos casos han sido vulnerados por agentes del Estado colombiano directamente.

En estos casos, los asistentes a los talleres manifestaron que no se sentirían seguros narrando los hechos de victimización ante un cónsul, etapa indispensable al momento de llenar el formulario de registro.

Adicionalmente fue recurrente la denuncia sobre malos tratos a los que son sometidos los colombianos en ne-

cesidad de protección internacional en los consulados colombianos. En los tres países en los que se realizaron los talleres, los asistentes realizaron denuncias sobre la discriminación a la que son sometidos al tener que realizar procedimientos consulares, por el hecho de ser colombianos en necesidad de protección internacional y no contar con un estatus migratorio regular.

Las palabras de una mujer solicitante de asilo en el Estado panameño ilustran el sentimiento que tienen los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional: *“para los consulados los refugiados no somos colombianos de primera clase, no nos tratan como colombianos”*¹⁶. Con ello aludía al doble rasero que, según se manifestó en los talleres, utilizan los consulados para recibir a los colombianos refugiados por un lado, y a los colombianos que se encuentran de turismo, de negocios o de estudio en estos países, por el otro. Estos últimos tienen unas condiciones sociales y económicas que resultan favorables y que les permitirían acceder de manera más efectiva y con un trato más digno a los trámites consulares.

En esa medida, y según los asistentes de los talleres, habría un desconocimiento por parte de los consulados colombianos en Ecuador, Venezuela y Panamá, cuando no una desatención deliberada frente a la situación particular en la que se encuentran los colombianos en necesidad de protección internacional. Tal como lo manifestó uno de los asistentes al taller realizado en la ciudad de Quito refiriéndose a los cónsules: *“son personas desconocedoras y ajenas, y poco atentos a la situación de nosotros”*¹⁷.

Al respecto, y aunque manifestaron que había cónsules “diferentes”, que no ejercían una política de discriminación hacia ellos, manifestaron su molestia al depender del cónsul que estuviera a cargo en un determinado momento. En esa medida, la queja apunta a denunciar que los consulados, a nivel institucional, carecen de un enfoque de derechos y de líneas claras de trabajo que respondan a las necesidades concretas de los colombianos que están en necesidad de protección internacional, y que ciertamente son diferentes a las de quienes están en una situación migratoria favorable.

En los talleres realizados se manifestó que los horarios de atención para las distintas diligencias son muy limitados. En el caso venezolano, por ejemplo, los trámites de pasaporte en Táchira se pueden realizar durante un día al mes, lo cual hace que las filas sean largas y demoradas. Incluso en los talleres se realizaron denuncias de oficiales

de los consulados que cobran dinero a los colombianos y colombianas para adelantarles el turno y así tramitar más rápido sus requerimientos.

Consideramos que es necesario tener en cuenta que este tipo de prácticas consulares en los trámites que ordinariamente realizan estas instituciones son una realidad que debe ser afrontada y erradicada. Traemos a colación estos aspectos particulares pues son las reclamaciones que escuchamos en voz de las víctimas con las que nos encontramos en los talleres que llevamos a cabo en los tres países de visitamos. Sin duda alguna son solo parte del panorama y por ello se hace urgente una revisión sobre aspectos como estos al más alto nivel en la Cancillería para adoptar las medidas que se consideren necesarias. Adicionalmente consideramos que deben valorarse los impactos que una réplica de este tipo de comportamientos podría tener en la aplicación de una ley que, además de ofrecer medidas de reparación, debe resultar dignificante para las víctimas.

Finalmente, una razón adicional para recomendar la búsqueda de alternativas para la toma de declaraciones para los registros de víctimas y de tierras, es que el nivel de especificidad de la información requerida en los dos formularios implica que los funcionarios que los reciban, además de tener un enfoque de derechos, deben tener conocimientos sobre la situación de conflicto armado y de violencia sociopolítica de las distintas regiones del país, así como claridad jurídica y técnica sobre las preguntas que allí se formulan.

De esta manera se evitará que, por desconocimiento o por errores que puedan cometer los funcionarios de los consulados en las diligencias de declaración, las víctimas sean requeridas nuevamente para brindar datos adicionales, o que se les niegue la inscripción en los respectivos registros por un error atribuible a los consulados.

En la sesión pública de la Comisión de Seguimiento del Congreso, la directora de la Unidad de Víctimas manifestó la posibilidad de que se ubique a funcionarios de las dos Unidades, la de Víctimas y la de Restitución de Tierras en las sedes de algunos consulados para la toma de los registros; de esta manera, si bien las instalaciones de los consulados servirían como plataforma para la recepción de las solicitudes, no serían los funcionarios del consulado los encargados de tomar las declaraciones y reenviarlas a las Unidades, sino que serían éstas directamente las que las tomarían fuera del país. Aunque

esta opción deja sin solución la pregunta sobre lo que sucedería con la interpretación que los países de acogida puedan hacer frente al estatuto de refugiado, es una alternativa que puede resultar en otros sentidos más adecuada para satisfacer las necesidades de las víctimas en el exterior en función de responder debidamente a sus derechos.

Los funcionarios de estas Unidades no sólo cuentan con un mayor conocimiento técnico y jurídico, sino que también podrían brindar respuestas a las preguntas que, en temas de registro, surgirán cuando la ley empiece a ser implementada en el exterior. Múltiples preguntas relacionadas con la interoperabilidad de los registros de población desplazada y el nuevo RUV surgieron en los talleres, sin que sea clara y pública una directiva que permita brindar respuestas concretas.

Pese a que la Ley de Víctimas asegura que quienes ya se encuentran inscritos en el RUPD no deben volver a declarar para solicitar su inscripción en el registro, en los talleres surgieron muchas preguntas que la Unidad de Víctimas tendrá que enfrentar y que aún no están resueltas, por lo menos no de manera pública para las víctimas.

Por ejemplo, algunas víctimas que se encuentran fuera del país solicitaron su inscripción previa en el RUPD, pues antes de cruzar una frontera internacional también fueron víctimas de desplazamiento forzado interno. Algunas de ellas no saben si fueron inscritas o no, otras saben que fueron inscritas pero no saben qué ha pasado con esa inscripción, bien porque la hicieron hace mucho tiempo o bien porque el núcleo familiar de muchos de ellos varió, y otras a quienes se les negó la inscripción en el RUPD, por diversas razones, temen no poder solicitar la inscripción en el nuevo registro de víctimas u obtener la misma respuesta negativa.

Aunque seguramente estas preguntas también han surgido al analizar la situación de víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en Colombia, es necesario que la Unidad de Víctimas brinde una respuesta particular a las víctimas que se encuentran fuera del país y que también fueron víctimas de desplazamientos forzados internos. La claridad en estas respuestas parece urgente y necesaria, incluso antes de la apertura de la recepción de solicitudes de registro en el exterior, para evitar caos y desinformación; a diferencia de las víctimas que se encuentran en el país, las personas en necesidad de protección internacional no tienen acceso a las instituciones

gubernamentales y estatales de Colombia para hacer preguntas y solicitudes¹⁸.

En cualquier caso, la opción por la que se opte debe garantizar que el estatuto de refugiado, o la solicitud de asilo, no se verá afectado por la solicitud de la inscripción en el registro de víctimas o en el registro de tierras, que son la herramienta para obtener una reparación por parte del Estado colombiano.

Aun cuando será decisión de cada uno de los Estados de acogida determinar su postura frente a la Ley de Víctimas en temas de refugio, lo cierto es que un rol activo del Estado colombiano y del ACNUR puede evitar que la aplicación de la Ley de Víctimas lleve a estos países a negar solicitudes de asilo o a aplicar las causales de cesación de la Convención de 1951. Ello puede hacerse mediante diálogos bilaterales en los que se aclaren los alcances de la Ley de Víctimas y se afirme la compatibilidad entre la protección internacional mediante el estatuto de refugiado y una política estatal de reparaciones.

2. Reparación para víctimas en necesidad de protección internacional. Un derecho que debe ser abordado de manera diferenciada

La primera parte de este documento se centró en señalar las dificultades que podrían derivarse de la aplicación de la ley 1448 de 2011 en casos de víctimas que residen en el exterior y que están en necesidad de protección internacional. Las dificultades indicadas se basan en prácticas normativas e interpretativas que pueden ser regresivas en materia de refugio, impactando negativamente en la situación de colombianos y colombianas que han cruzado fronteras buscando protección de otros Estados.

Sin embargo, si nos atenemos al marco normativo internacional en materia de refugio y de derechos humanos, los Estados de acogida no deberían interpretar restrictivamente la aplicación de la Ley de Víctimas en el exterior. Por el contrario, deberían continuar reforzando sus procedimientos de refugio para asegurar que quienes necesiten de protección internacional puedan acceder a ella, armonizándolos con la protección derivada del marco normativo de derechos humanos. En el mismo

sentido, el Estado colombiano tampoco debería dudar de sus obligaciones en materia de reparaciones frente a todas las víctimas, independientemente de que estén o no bajo su protección.

Tal como fue señalado en nuestro primer , la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios reconocen a todas las víctimas que hayan sufrido daños por causa de violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho humanitario, entre el 1 de enero de 1985 y diez años después de la fecha de vigencia de la ley,. Así las cosas, las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional tienen derecho a exigir las distintas medidas de reparación adoptadas en la ley.

El hecho de que haya víctimas que se encuentran fuera del país no constituye entonces un impedimento para accedan a la reparación, aun cuando éste sea un factor que debe ser tenido en cuenta al momento de aplicar la ley, tanto por efectos prácticos y de procedimiento como por efectos sustantivos sobre las especificidades que requiere la reparación para las víctimas exiliadas.

Pese a lo anterior, hasta el momento no existe claridad al interior del Gobierno sobre las medidas de reparación a las que podrán acceder las víctimas que están en el exterior, pues al parecer se pretende limitar su acceso a algunas de las medidas. Esta falta de certeza sobre la oferta del Estado colombiano en materia de reparaciones para víctimas que se encuentran fuera del país ha retrasado la aplicación de la ley en el exterior, generando confusión entre las víctimas sobre sus derechos en la ley y sus posibilidades de acceder a ellos desde el país en el que se encuentran.

Sin embargo, la ambigüedad del Gobierno frente a las medidas a las que tendrán acceso las víctimas que están en el exterior no encuentra sustento en la Ley de Víctimas, en la Constitución, ni en el derecho internacional de los derechos humanos. De hecho, todas estas fuentes normativas indican que el Estado colombiano debe reparar a las víctimas independientemente del lugar en el que se encuentren.

Partiendo de la anterior afirmación, esta parte del documento abordará la manera como el principio de no discriminación por un lado, y el principio de complementariedad y convergencia entre el DIDH y en DIR, por el otro, son las bases de la obligación del Estado colombiano de reparar a las víctimas que están en el exterior

(3.1); en seguida nos concentraremos en señalar que la reparación para las víctimas que están en el exterior en necesidad de protección internacional debe tener un enfoque que atienda las necesidades concretas de este grupo poblacional, derivadas de su situación legal en los países de acogida, y en esa medida brindar medidas de reparación que se ajusten a la realidad de las víctimas que están en otros países y que ciertamente son distintas a las de las víctimas que se encuentran en Colombia (3.2). Posteriormente se indicará que las medidas de reparación de la Ley de Víctimas, una vez aplicadas a PNPI, deben intentar abordar y reparar el hecho mismo del refugio, esto es, la situación concreta de ser personas exiliadas (3.3); finalmente se mostrará que las medidas de reparación adoptadas por la ley, si bien deben ser ofrecidas a todas las víctimas, deben ajustarse a las particularidades de la situación de las PNPI. A continuación se hará referencia a cada uno de estos puntos.

3. No discriminación y complementariedad. Dos principios a tener en cuenta para la reparación a las víctimas que están en el exterior

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Víctimas reconoce a las víctimas que están en el exterior y no impone ninguna restricción territorial a las medidas de reparación, siempre que la violación haya ocurrido en Colombia y aunque el daño se esté produciendo en otro Estado¹⁹. Adicionalmente, la Constitución colombiana impide que se generen tratos discriminatorios como el que se podría generar si se limita el acceso a las medidas de reparación a las víctimas que se encuentren en territorio nacional, negando algunas de las medidas para quienes se encuentren fuera²⁰.

Este argumento se ve reforzado por los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las personas Desplazadas, conocidos como los “Principios Pinheiro”, que prohíben la discriminación de las personas refugiadas y desplazadas, e instan a los Estados a que sean consideradas iguales ante la ley. En el caso de la Ley de Víctimas, la posible discriminación no devendría de una desigualdad producida normativamente, pues del texto de la ley 1448 de 2011 resulta claro que tanto desplazados como refugiados tienen derecho a ser reparados.

La discriminación devendría, entonces, de la forma en que se produzca la implementación por parte del Gobierno nacional y de las instancias encargadas de aplicar la ley, que limite o condicione la oferta de las medidas de reparación para las víctimas que están en el exterior -lo cual incluye a las refugiadas y refugiados-, haciendo restrictivo o nugatorio el derecho a la reparación de las personas refugiadas. Esto podría suceder si el Gobierno decide otorgar sólo algunas de las medidas de reparación a quienes estén fuera, dejando la posibilidad de que accedan a las otras medidas sólo si vuelven a Colombia.

El Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas, asegura que, *“En el marco de los programas de restitución, la defensa del derecho a la no discriminación es vital para alcanzar soluciones duraderas para el desplazamiento así como para garantizar que los grupos más marginales y las personas más vulnerables puedan hacer valer por igual sus derechos a la restitución de la vivienda y el patrimonio. Los Principios reconocen que no se puede discriminar a los refugiados y las personas desplazadas a causa de su condición de desarraigo, y que se les debe garantizar igual protección ante la ley. El principio de no discriminación ha de ser aplicado con todo el rigor necesario para que no haya discriminación o trato desigual alguno que impida el ejercicio del derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio a sus titulares”* (subrayas fuera del texto)²¹.

El citado Manual argumenta, por ejemplo, que pese a que hay países que han adoptado leyes de restitución de viviendas y patrimonio, se ha encontrado que las mismas han sido discriminatorias debido a la existencia de mecanismos o disposiciones que, aunque “sutiles”, han ido en contravía del mandato de igualdad contenido en los Principios Pinheiro. Según el Manual, estas situaciones se dan cuando el criterio de admisión de las reclamaciones de restitución se restringe a los ciudadanos o residentes de un país concreto²², o cuando sólo se reconoce el derecho a la restitución a determinados grupos étnicos o religiosos en detrimento de otros durante la ejecución de los programas de restitución²³.

Estos casos sirven para ilustrar cómo, una restricción en el acceso a las medidas de reparación contenidas en la ley 1448 a las víctimas refugiadas, por el hecho de estar fuera de Colombia, podría derivar en la ejecución de una política de reparación y de restitución de tierras que sería catalogada como discriminatoria.

De otro lado, y como se ha afirmado varias veces a lo largo del documento, es completamente compatible que una misma persona tenga reclamos vigentes de reparación o de justicia frente al Estado que es responsable de la violación de sus derechos, a la vez que se encuentra en necesidad de protección internacional. En esa medida resulta relevante tener en cuenta la complementariedad que existe entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, lo cual es algo en lo cual hemos insistido desde que se comenzó a realizar este trabajo.

Ya 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 (CIREFCA), se dejó en evidencia la *“relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección”*²⁴, lo cual indica que es difícil, cuando no imposible, dejar de lado la normatividad de derechos humanos de lado al abordar la problemática de los refugiados y refugiadas, pues muchos de los casos de refugio están directa o indirectamente relacionados con la inobservancia de normas de derechos humanos por parte de los Estados.

Todo lo anterior fue reforzado en el documento de 1994 que evaluó la puesta en práctica de los Principios adoptados en CIREFCA, en el que se aseguró que, *“CIREFCA favoreció e impulsó la convergencia entre el derecho de los refugiados, los derechos humanos, y el derecho humanitario, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección d la persona humana”*²⁵. Las convergencias entre las tres ramas del derecho internacional²⁶ quedaron plasmadas en la Declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, cuya conclusión tercera enfatiza el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados, y alienta el compromiso de los gobiernos a favorecer la aplicación armoniosa de esas tres ramas del derecho²⁷.

Finalmente es necesario recordar que el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de 2004 también reafirmó la complementariedad como medio para fortalecer la protección de las PNPI, con lo cual puede observarse la línea evolutiva de la exigencia de ver las tres ramas del derecho como complementarias, a favor de la persona²⁸.

Hacer énfasis en la *complementariedad y convergencia* del DIDH y el DIR resulta indispensable para que las decisiones que tome el Gobierno frente a las medidas de reparación que proporcionará a las víctimas que están en el exterior sean respetuosas del marco normativo nacional e internacional.

Resulta indispensable que el Gobierno colombiano haga pública una decisión al respecto, pues ello dará paso a que las instancias encargadas de la aplicación de la ley 1448 informen a los colombianos y colombianas que se encuentran en el exterior sobre los derechos que tienen en virtud de la ley, así como sobre los procedimientos y rutas para acceder a ellos.

Sin embargo, incluso una decisión respetuosa del marco normativo que garantice la reparación a las víctimas que están en el exterior, otorgándola en el lugar en el que se encuentren y sin necesidad de que regresen al país para acceder a ella, no resulta suficiente. Es necesario que se tengan en cuenta las particularidades de las víctimas que están en necesidad de protección internacional, que por sus necesidades y su situación concreta tienen expectativas que difieren a las de aquellas que se encuentran en Colombia. A continuación daremos paso a este argumento.

3.1. Necesidades de las PNPI que pueden ser comprendidas en una política de reparación

Cuando una persona abandona su país en busca de protección internacional, lo hace porque su Estado no puede brindarle protección, quedando por ello sujeta a la protección del país de acogida. De esta manera, las obligaciones del Estado que recibe la solicitud de refugio o que otorga el estatuto de refugiado se refuerzan, teniendo el deber de brindar acceso a las PNPI a una serie de medidas que garanticen su protección en el sentido amplio del término.

Sin embargo, esto no significa que las obligaciones del Estado “expulsor” frente a los nacionales que han huido forzosamente de su país en busca de protección de otro

Estado desaparezcán. Es labor del Estado del cual la persona es nacional, en cabeza de su Cancillería, velar por la protección de los derechos de sus ciudadanos en el lugar en el que se encuentren. Esto se ve reforzado cuando el Estado responsable por la violación de los derechos de la persona que se vio obligada a dejar el país decide implementar una política de reparaciones, como es el caso del Estado colombiano.

En este escenario resulta inapropiado separar la situación de violaciones de derechos ocurrida en Colombia de la situación en la que actualmente se encuentran las víctimas en necesidad de protección internacional. La situación en la que de las PNPI se encuentran en los países de acogida está mediada por las carencias, dificultades y vulnerabilidades propias que genera el refugio, así como por la falta de procedimientos justos y eficientes en materia de refugio, todo lo cual es atribuible al Estado de acogida.

Sin embargo, y pese a que el deber de protección de las PNPI lo tengan los Estados receptores, lo cierto es que el Estado colombiano debe velar por la garantía de los derechos de sus ciudadanos en los países en los que tenga representación consular, independientemente de la existencia de una política de reparación o no. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene unos deberes frente a todos los colombianos que están en el exterior que es necesario tener presente; su trabajo en este campo, y de acuerdo con lo señalado en otro aparte de este documento, debería partir de una mirada diferenciada frente a los colombianos y colombianas que están en necesidad de protección internacional.

Los deberes del Estado colombiano frente a sus nacionales, en el lugar en el que se encuentren, se ven reforzados ante la adopción de una política de reparación por parte del Estado colombiano. Esto implica que la reparación debe ser entendida como un derecho cuya implementación debe afrontar tanto la violación de derechos como sus causas y consecuencias. En el caso de las PNPI, la consecuencia inmediata de la violación es el hecho de haber tenido que abandonar el país, sometiéndose a la protección de otro Estado, que en muchos casos resulta débil e incluso ineficiente.

En los talleres que realizamos en Ecuador, Venezuela y Panamá, se identificaron una serie de dificultades comunes a las que se enfrentan los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional en estos tres países, y que si bien deben ser atendidos por los Estados

de acogida, también deberían ser tenidas en cuenta por el Estado colombiano al momento de darle contenido a las medidas de reparación que debe implementar para las PNPI, pues la raíz o el origen de estas dificultades, si bien se encuentra en los vacíos de protección de los sistemas de refugio en estos países, antes que eso se encuentra en la violación de derechos atribuible al Estado colombiano que llevó a estas personas a salir de su país para solicitar la protección de otro Estado.

Esto explica por qué, al ser indagados sobre las expectativas de reparación que tienen frente al Estado colombiano, los asistentes a los talleres se refirieron a medidas tendientes a afrontar las violaciones de derechos humanos en Colombia, pero también y, mayoritariamente, a medidas que podrían aumentar el nivel de protección en los países de acogida. De esta manera, para las PNPI sería significativa la adopción de medidas dirigidas a atacar las consecuencias de las violaciones de derechos humanos, que ellos describen como las dificultades por las que han tenido que atravesar por el hecho de ser personas en necesidad de protección internacional.

A continuación se señalan las dificultades que los asistentes a los talleres mencionaron de manera recurrente, comunes en los tres países objeto de trabajo, y que podrían ser tenidas en cuenta por el Estado colombiano para responder a ellas dentro de la política de reparación de la ley 1448, bien sea mediante el desarrollo concreto de medidas distintas a las ya enunciadas por la ley, o mediante la adaptación de las cinco medidas ya establecidas en ella.

3.1.1. Precariedad de los documentos otorgados a los solicitantes de refugio

Uno de los problemas constantes a los que se tienen que enfrentar las PNPI es la documentación. Muchos de los colombianos y colombianas que cruzan fronteras en necesidad de protección internacional nunca reportan ante las autoridades respectivas su situación, propiciando que sean catalogados como “indocumentados”, y quedando expuestos a las leyes migratorias que permiten la imposición de multas, detenciones y deportaciones.

Por otro lado, quienes formalizan la solicitud de refugio ante la autoridad respectiva, tienen derecho a que se les entregue un documento que los habilita a estar legalmente en el país. Aun cuando el tipo de documento expedido varía en cada Estado, lo que es un común denominador es que las autoridades responsables de expedirlos se

demoran en su expedición y entrega, y que su tiempo de vigencia resulta demasiado corto.

Lo problemático de los plazos no son los plazos en sí mismos, sino el hecho de que no guardan relación con el tiempo que se toman los Estados para tomar una decisión definitiva sobre las solicitudes de asilo. Los solicitantes deben prorrogar cada cierto tiempo su documento (ya que la prórroga de estos documentos es además condición necesaria para que no se entienda el desistimiento del proceso y para que el estudio de la solicitud siga su curso), lo cual les recuerda la precariedad de su estancia en el país de solicitud, así como les impone cargas innecesarias en términos de tiempo y dinero que podrían obviarse si el permiso tuviera vigencia durante todo el período que dure el estudio de su caso.

Sobre las dificultades que implica la renovación de este documento resulta ilustrativo el testimonio de una mujer colombiana que, habiendo solicitado refugio al Estado venezolano en 2006, para el 2009 no había recibido respuesta sobre su solicitud de refugio, pero en todo caso debía realizar la prórroga del documento: *“Para llegar a la Secretaría Técnica en Guasdualito son cinco horas, tengo que madrugar, tomar tres buses y pernoctar a medio camino para llegar al día siguiente, que me sellen el documento y regresarme”*²⁹. En palabras del ACNUR, quien tomó el testimonio de la mujer: *“La travesía implica dos días de permiso en su trabajo y su salario de todo un mes, pero es un trámite necesario, ya que el documento al que Soledad se refiere es la única herramienta que le protege de la deportación o abusos en los múltiples puntos de control militar en el área de frontera”*³⁰.

En un diagnóstico participativo realizado en Panamá en el año 2010 por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con solicitantes de refugio en ese país, éstos señalaron que una de las mayores deficiencias del sistema de asilo panameño consiste en la ausencia de expedición de documentos durante la etapa de admisibilidad, ya que ello los pone en riesgo de ser detenidos y deportados³¹.

Pese a que en principio esta es una dificultad que enfrentan las PNPI por la falta de adecuación de las legislaciones de refugio a procedimientos justos y eficientes, y que en principio es deber de Ecuador, Venezuela y Panamá tomar medidas al respecto, lo cierto es que el Estado colombiano también podría, en cabeza de la Ministerio de Relaciones Internacionales, establecer un diálogo con los países que mayor cantidad de colombianos y colombianas acogen, para propiciar que los Estados cumplan con sus obligaciones.

Los asistentes a los talleres manifestaron, con razón, que su precaria situación en lo que respecta a documentación se debe al hecho de haber tenido que abandonar su país por causa de las violaciones de derechos humanos. Con ello, lo que señalan es que hay un vínculo estrecho entre la violación de sus derechos y la situación de “ilegalidad” o precariedad en la que se encuentran actualmente, sobre la cual tendrían que actuar conjuntamente tanto el Estado donde se ocasiona la violación como el Estado de acogida.

3.1.2. Dificultades en el acceso a la educación

Otro de los problemas más serios señalados por las personas que asistieron a los talleres realizamos es la falta de acceso -o la precariedad en el acceso- a la educación para los niños y las niñas en necesidad de protección internacional. En todos los talleres se puso de presente la dificultad que tienen los niños y niñas que no cuentan con documentación para acceder a una institución educativa.

La oferta es muy restrictiva especialmente en Panamá, donde algunos padres y madres dependen de la decisión discrecional de las escuelas y colegios frente a la aceptación de ingreso de sus hijos e hijas, pues estas instituciones pueden negar el acceso basándose en la carencia de documentos migratorios válidos de los niños y niñas.

La situación de los niños y niñas que sí tienen documentación no es más favorable; para aceptar el ingreso, las instituciones educativas solicitan documentos como certificados de estudios y de notas que muchos refugiados y refugiadas o solicitantes de asilo no tienen, bien porque su salida de Colombia fue abrupta y no les dio tiempo de solicitar la expedición de tales documentos, o bien porque no pensaron que fueran necesarios.

En Venezuela, donde el acceso no es tan restringido, se presentan en todo caso problemas particularmente para los solicitantes de asilo. Si bien los niños y las niñas pueden acceder a cursar estudios de primaria y secundaria, e incluso finalizarlos satisfactoriamente, no pueden obtener el diploma o certificado que acredita la finalización de los estudios hasta que no tengan el documento que otorga el estatuto de refugiado. Así las cosas, los niños y niñas solicitantes de asilo se ven impedidos a acceder a estudios técnicos o universitarios por no poder acreditar oficialmente la terminación de sus estudios.

3.1.3. Dificultades para la integración local

Una de las mayores dificultades que enfrentan las PNPI en Ecuador, Venezuela y Panamá, es la falta de mecanismos que les permitan integrarse de manera efectiva al lugar en el que residen. Los asistentes a los talleres manifestaron tener problemas permanentes para el acceso a créditos de todo tipo, lo cual les permitiría invertir en proyectos empresariales familiares o en adquisición de vivienda.

Según manifiestan, la precariedad en la documentación referida anteriormente, o el hecho de ser refugiados cuando cuentan con documentación, impide el acceso a créditos e incluso a contratos de arrendamiento. El hecho de ser refugiados, según expusieron, es lo que hace que las entidades bancarias y los propietarios de vivienda perciban a las PNPI como personas poco confiables en cuanto al pago de obligaciones.

El estigma y la discriminación que se tiene frente a los colombianos en necesidad de protección internacional juegan aquí un rol importante, pues es lo que impide que los colombianos y colombianas necesitadas de protección internacional accedan a derechos básicos como la vivienda, o a servicios de otro tipo tales como productos bancarios.

Una política conjunta entre el Estado colombiano y los Estados de acogida, que ataque la discriminación y xenofobia que está en la base de este tipo de actuaciones y que está en crecimiento en los países de acogida, parece necesaria para asegurar que las PNPI puedan ejercer sus derechos y acceder a bienes y servicios.

3.1.4. No existe un deseo de retorno entre los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional

Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta por el Estado colombiano al implementar la Ley de Víctimas en el exterior, particularmente para quienes están en necesidad de protección internacional, es que la reparación debe garantizarse en el lugar en el que se encuentran las víctimas para evitar retornos forzados, que son descritos por la normatividad internacional como aquellos que no cumplen con la condición de voluntariedad por un lado, así como para asegurar que quienes se mantengan en su decisión de no retornar vean garantizados sus derechos, por el otro.

Lo contrario llevaría a dos escenarios. El primero de ellos es el de forzar retornos que, en lugar de estar basados

en la voluntariedad de la decisión, estarían basados en la expectativa de las víctimas de obtener una reparación si regresan a Colombia; el segundo es que las víctimas que decidan no retornar al país, aun a costa de quedar excluidas de las medidas y programas de reparación, profundizarían el sentimiento de injusticia frente al tratamiento que reciben por parte del Estado colombiano.

Todo ello, además, cobra relevancia en el caso de las personas en necesidad de protección internacional que se encuentran en Venezuela, Ecuador y Panamá, quienes percibimos, en su mayoría no desearían regresar a Colombia. Del total de asistentes a los talleres, ninguno manifestó su voluntad de querer retornar a Colombia³². Las razones son de todo tipo y cada una de ellas hay que tenerla en consideración.

La primera y quizá la principal razón, está asociada con la percepción de inseguridad y de violencia que persiste en las distintas regiones de procedencia de las PNPI. Quienes se encuentran en los países fronterizos tienen acceso a medios de comunicación como la televisión o la radio colombianas, que informan constantemente sobre la situación del país y que generan la sensación de que *"las cosas siguen igual"*.

Llamó particularmente la atención en Venezuela la referencia que hicieron los asistentes a la grave situación de derechos humanos que viven los pueblos indígenas del departamento del Cauca, que tuvo un momento crítico durante el mes de julio de 2012, así como la bomba detonada en el mes de mayo de 2012 contra el ex Ministro Fernando Londoño en Bogotá, como eventos que ellos toman en consideración al momento de valorar la situación en Colombia así como la posibilidad de un retorno.

La referencia a estos eventos es llamativa porque indica que las PNPI hacen un análisis de contexto general al momento de valorar las posibilidades de un retorno, aun cuando también toman en consideración la situación concreta del lugar del que provienen (sea una región o un municipio específico de Colombia). Si bien la valoración de las PNPI sobre un posible retorno también está basada en su conocimiento de las dinámicas de violencia, de las cuales fueron víctimas, de las zonas de proveniencia, así como en la información que familiares, amigos y vecinos que aún están en Colombia les brindan, lo cierto es que también toman en consideración elementos generales que estructuran la percepción sobre la situación general de violencia y la situación de derechos humanos en Colombia.

Otra de las razones esgrimidas por los asistentes a los talleres para responder negativamente ante la pregunta sobre un retorno a Colombia, es el largo tiempo que muchos de ellos han vivido fuera de Colombia, lo cual ha creado lazos familiares, laborales y sociales que las personas no quisieran volver a dejar. En esa medida, volver a Colombia significaría una nueva ruptura con la realidad social que han logrado construir durante su exilio. Algunos de los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional en estos países han formado nuevas familias con nacionales de los países de acogida, y han tenido hijos e hijas que ahora detentan la nacionalidad ecuatoriana, venezolana o panameña, haciendo más difícil todavía la decisión de regresar a Colombia.

Pero incluso otras personas que no han creado lazos fuertes con las comunidades o ciudades receptoras tampoco manifiestan un deseo de volver a Colombia, pues para muchas carece de *sentido* volver después de tantos años, debido a que los lazos con Colombia también estarían profundamente fragmentados.

En el taller realizado en San Antonio del Táchira, una mujer colombianaseñaló que, *“para qué volver si a todos los amigos y conocidos los mataron”*³³, mientras otra mujer que vive hace ocho años como refugiada en Ciudad de Panamá manifestó que ellas, las refugiadas, *“no son de aquí ni son de allá”*³⁴. El drama del desarraigo se evidencia con toda su fuerza en estas dos frases, en las que se muestra que la violencia no sólo provocó la huida forzosa sino también la ruptura de lazos con el lugar de origen, y en algunos casos la imposibilidad o la dificultad para generar nuevos lazos sociales en las comunidades de acogida.

Todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta por el Estado colombiano al momento de implementar su política de reparación, no sólo para no propiciar retornos masivos que vayan en contravía del querer de las personas en necesidad de protección internacional, sino para que la reparación que se debe brindar en el exterior responda a estas nuevas realidades así como a los efectos del desarraigo.

3.2. La reparación al exilio: la necesidad del reconocimiento.

Las medidas adoptadas por la Ley de Víctimas deben ajustarse a las realidades de cada violación de derechos humanos y a sus consecuencias. En abstracto, las cinco medidas adoptadas por la ley 1448 de 2012 carecen de sentido si no se adaptan al daño concreto, así como

pierden su potencial reparador si no se las dota de sentido para las víctimas.

El enfoque diferencial por el que se aboga en este documento, dirigido a atender las necesidades particulares de la población en necesidad de protección internacional, debe atender las consecuencias específicas del exilio, como se señaló en el punto anterior, pero además debe tratar de remediar el exilio en sí mismo, entendiéndolo como una violación concreta de derechos. La Corte Constitucional colombiana ha señalado que el desplazamiento forzado es en sí mismo una violación de derechos que conlleva la múltiple violación de otros más³⁵. Esta situación debe ser traspasada a la situación de aquellas personas que también han tenido que desplazarse forzosamente, pero que no lo han hecho al interior del país sino que se han visto obligadas a cruzar fronteras internacionales.

Ciertamente se trata de fenómenos que, aunque relacionados, guardan diferencias que es preciso atender. Por ello, lo que se propone en este aparte de documento es que las medidas de reparación para las víctimas que están en el exilio se ajusten a la necesidad de reconocimiento del exilio como un hecho, y a las necesidades de justicia que se desprenden de este hecho.

Una de los más serios reclamos surgidos en los talleres con PNPI, al indagar sobre las expectativas de reparación, fue la necesidad de que el Estado colombiano reconociera la existencia de refugiados y refugiadas producto de la violencia social y política, así como del conflicto armado, y que tome medidas que hagan justicia a esta situación. De acuerdo con los participantes de los talleres, durante el gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe los refugiados no eran reconocidos debido a la ausencia de reconocimiento, valga la redundancia, del conflicto armado, social y político en sí mismo.

El hecho de que el Gobierno actual haya reconocido su existencia genera una sensación de satisfacción, a la vez que genera preguntas sobre lo que sucede después del reconocimiento. Tal como lo señaló una de las mujeres que participó en el taller realizado en Ciudad de Panamá: *“antes no se reconocía que existíamos como refugiados, que hay un conflicto en el país; ahora se reconoce pero no se hace nada”*³⁶.

La ausencia de reconocimiento genera una sensación de injusticia así como de indignación frente a un Estado que no toma acciones para remediar esa injusticia. Este sen-

timiento fue un común denominador en los tres talleres. Los asistentes manifestaron sentirse como una especie de apátridas por el hecho de ser refugiados.

En el taller realizado en la ciudad de Quito, un hombre señaló: *“no dejamos de ser colombianos por ser refugiados, pero es como si hubiéramos perdido todo, hasta nuestra nacionalidad, pues no nos tienen en cuenta para nada”*³⁷. Este tipo de afirmaciones muestran que la ausencia de reconocimiento rompe el –ya débil– vínculo entre la persona y el Estado que lo desconoce, por lo que sería necesario, en el sentir de las víctimas, que las medidas de reparación que se dirijan a ellas partan de su reconocimiento y del reconocimiento de la situación que las llevó a salir del país.

Las medidas de satisfacción que contempla la ley 1448 de 2011 son un buen escenario para desarrollar una política concreta que reconozca públicamente y de manera clara para la sociedad, que hay colombianos y colombianas que viven en el exilio como producto de las acciones de todos los grupos partícipes en el conflicto armado, social y político.

El reconocimiento de esta situación llevaría a un segundo nivel de acción, consistente en trabajar conjuntamente con los Estados de acogida en el desarrollo de acciones que a la vez que reconozcan a los refugiados y refugiadas, los reconozca como personas de que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos, con lo cual se propugnaría por una política que elimine las causas de la discriminación hacia refugiados y refugiadas colombianas en Ecuador, Venezuela y Panamá.

Y es que para los asistentes a los talleres es necesario que, además del reconocimiento, se les dignifique, que *“se limpie su nombre”*, en palabras de una de las asistentes al taller de Panamá. Según los refugiados, día a día tienen que soportar señalamientos en distintos espacios y por parte de diversos sectores (entidades públicas y privadas como colegios, universidades, empresas) de pertenecer a alguno de los grupos que participan en las hostilidades. *“Si es refugiado debe ser guerrillero”*, o *“si es refugiado algo habrá hecho”*, son el tipo de reacción o respuestas que las PNPI reciben en la interacción diaria en los países de acogida.

3.3. Particularidades de la reparación para las víctimas que están en el exterior

Hasta el momento hemos hecho énfasis en la necesidad de que la reparación que se brinde a las víctimas que están

en el exterior garantice la igualdad en cuanto al acceso a las medidas, garantizando que las mismas tengan un enfoque que atienda las diferencias y particularidades de la situación de protección internacional en la que se encuentran muchas de las víctimas que están en el exterior, incluido el hecho del exilio en sí mismo.

Adicionalmente es necesario que las medidas que ya están contempladas en la ley 1448 de 2011 sufran ajustes dirigidos a atender aspectos prácticos y sustantivos necesarios para garantizar que la aplicación de la ley en el exterior tenga verdaderos efectos. A continuación señalaremos algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta en la implementación de las medidas de restitución de tierras y de indemnización.

3.3.1. Restitución de tierras

Para las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidad de protección internacional la restitución de tierras representa una oportunidad para recuperar las tierras que les fueron usurpadas o abandonadas, pero también un medio para poder desarrollar su proyecto de vida en el lugar en el que se encuentren.

Teniendo en cuenta que la tendencia de las víctimas que se encuentran fuera del país no es la de retornar a Colombia, una política de restitución que vincula fuertemente la restitución con el retorno no se ajusta a las necesidades ni a las expectativas de reparación de este grupo poblacional. Por ello es necesario que se permita que las víctimas que están en el exterior, y que son víctimas de usurpación o de abandono de tierras, puedan emprender la acción de restitución, si así lo desean cuando se llegue a la etapa judicial, pero que también puedan iniciar otra acción distinta para acceder a la compensación económica en lugar de la restitución.

El artículo 72 de la ley 1448 de 2011 señala que, *“En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución”*.

Si nos remitimos al artículo 97 de la misma ley, que señala los casos en los que la restitución jurídica y material del bien es imposible, el literal (c) podría ser invocado

por las víctimas de despojo que están en necesidad de protección internacional. Dicha causal se refiere a los eventos en los que se “acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituído, o de su familia” (subrayado fuera del texto).

Así las cosas, y dado que la solicitud de refugio y el estatuto de refugiado implican que la persona está bajo la protección de otro Estado porque la vida o integridad de la persona está en riesgo, bastaría con la presentación dentro del proceso del documento que demuestra que la solicitud de refugio está en trámite, o el documento que acredite el estatuto cuando éste haya sido otorgado, para que la víctima pueda optar por la compensación en lugar de la restitución material³⁸.

De otro lado, y para garantizar los derechos de las víctimas de usurpación dentro del proceso, es necesario que se tiendan puentes claros y periódicos entre la Unidad de Tierras y las víctimas, para garantizar que estén informadas de los avances del proceso en todo momento. Si bien esta recomendación es generalizable al conjunto de víctimas que será representado ante los jueces de restitución de tierras por la Unidad, es necesario que los criterios de comunicación entre esta entidad y las víctimas que están en el exterior sean públicos, claros, sencillos y periódicos, si se tiene en cuenta que las víctimas que están en el exterior no tienen el acceso a la institucionalidad colombiana que sí tienen las víctimas que se encuentran en Colombia cuando les surjan dudas o preguntas³⁹.

La mediación de los consulados no se está poniendo en práctica y en todo caso para estos fines no parece ser una buena alternativa, pues podrían generarse demoras y dilaciones que deben evitarse, estableciendo canales de comunicación directos entre las instituciones encargadas de aplicar la ley y las víctimas.

3.3.2. Indemnización

La aplicación del programa de indemnización administrativa para las víctimas que están en el exterior debe tener en cuenta los siguientes elementos para ajustarse a las necesidades de las víctimas que están en el exterior.

- Deben buscarse alternativas adicionales a la consignación de la indemnización en cuentas bancarias en el exterior, ya que no todas las víctimas cuentan con acceso a la banca, e incluso muchas de ellas tienen problemas para adquirir cualquier tipo de productos

en los bancos locales, tal como se expuso anteriormente. La entrega del dinero directamente a las víctimas, por parte de alguna institución colombiana, como puede ser la representación de la Unidad de Víctimas en el exterior que se ha visto como una alternativa, puede ser una opción viable.

- Si las víctimas que están en el exterior así lo desean, el dinero que se entregue por concepto de indemnización debe poder ser entregado a algún familiar que se encuentre en Colombia; incluso debe permitirse la entrega del dinero sea divisible, para que una parte sea entregada a familiares en Colombia y otra a sus directos beneficiarios el país en el que se encuentren. Esto es necesario para garantizar la libertad de las PNPI en el manejo del dinero que reciben como compensación, así como la posibilidad de que cumplan con obligaciones que todavía tienen en Colombia frente a la manutención de familiares o personas dependientes.
- Los montos de dinero que se entreguen en el exterior deben tener en cuenta la tasa de cambio así como el valor representativo del dinero en el país en el que las personas se encuentran. Por ello, los montos deben necesariamente ser ajustados a la moneda y a su valor en el mercado, en los países en los que se encuentran las PNPI. De no hacerlo, se generaría una situación de desigualdad frente a los montos recibidos por las víctimas en Colombia. El hecho de que la moneda de Ecuador y de Panamá sea el dólar, por ejemplo, es un factor a tener en cuenta.
- La ley 1448 y sus decretos reglamentarios señalan que la indemnización para las personas en situación de desplazamiento forzado se entregará por núcleo familiar y a través de subsidio integral de tierras, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos, o mediante subsidios de vivienda rural o urbana. Por otro lado, el decreto 4800 de 2011, que indica las violaciones y los montos que se entregarán por cada una de ellas, reconoce el desplazamiento forzado como una violación independiente, sin hacer distinción entre el desplazamiento forzado

interno o el que provoca el cruce de fronteras internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario que cuando se hable de desplazamiento forzado en estas dos disposiciones, se entienda que se está haciendo referencia tanto al desplazamiento forzado interno, como a aquel que implica el cruce de fronteras internacionales. De esta manera, las PNPI tienen derecho a acceder a la indemnización por las violaciones que hayan sufrido y que también son contempladas en el decreto 4800, pero además y especialmente tienen derecho a la indemnización y a los montos específicos para el desplazamiento forzado, especialmente si esta es la única violación sufrida.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que para este grupo de víctimas la indemnización se dará a través de la implementación de políticas en materia de acceso a tierras y viviendas, es necesario que, tratándose de PNPI que no requerirán la adjudicación de subsidios para adquisición de tierras o vivienda en Colombia, se garantice que para quienes están en el exterior el dinero se entregue directamente, o que se realicen convenios con instancias de los países de acogida para que la adquisición de vivienda sea posible en los países de acogida.

Si no se ajusta la indemnización bajo estas condiciones, la medida de indemnización será nugatoria para quienes están en necesidad de protección internacional y no regresarán al país, pues aunque en teoría podrían acceder a la indemnización, en la práctica verían restringido su derecho si éste se limita a la adjudicación de tierras o vivienda en Colombia.

4. Conclusiones y recomendaciones

Con base en las observaciones anteriormente presentadas, nos permitimos presentar al Gobierno colombiano las siguientes recomendaciones.

- Es necesario que dentro de los procesos de implementación de la ley y de las medidas que sobre participación de las víctimas se están diseñando, se adopten medidas adecuadas para garantizar la voz de las víctimas que están en el exterior, y dentro de esta población, la de aquellas más vulnerables, esto es las PNPI.

- Dentro de la agenda bilateral que el Gobierno colombiano tiene con Ecuador, Venezuela y Panamá, es urgente que una de las prioridades sea la situación de las PNPI, y que esta temática se aborde desde un enfoque de derechos humanos. Asimismo es indispensable que se discutan varios aspectos relacionados con la implementación de la ley 1448 de 2011 con los gobiernos de estos tres países, garantizando que quienes tienen el mandato sobre refugio participen de los diálogos o reciban directrices claras y uniformes por parte de sus Estados.

En particular es necesario que se aclare el alcance y la naturaleza de la ley, para garantizar que los países de acogida no interpreten restrictivamente la ley, endureciendo sus sistemas de asilo en lo normativo y en lo práctico, y así evitar fallas o vacíos en los sistemas de protección para los colombianos y colombianas que la requieran.

- Es indispensable que se busquen alternativas distintas para la recepción de solicitudes de registro, y que los consulados colombianos hagan parte del diseño institucional para recibirlas pero que no sea la única instancia con esa competencia en el exterior. La posibilidad de que las Unidades de Víctimas y de Tierras tengan representación en los consulados colombianos puede ser una buena alternativa, que deberá ser discutida a nivel político con los gobiernos de cada uno de los tres países, para garantizar que ello no sea interpretado restrictivamente para las víctimas refugiadas o solicitantes de asilo.

- En atención a lo que se ha señalado en función de los procesos de restitución de tierras en los cuales el Estado colombiano ya ha iniciado acciones de convocatoria para registro, se hace urgente que se adopten los correctivos necesarios para garantizar los derechos de las víctimas que están en el exterior y que puedan tener pretensiones de reclamación de restitución de tierras en las zonas macro y microfocalizadas por el Gobierno.

- La reparación para las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidad de protección internacional debe garantizar al menos cuatro aspectos. El primero es que todas las medidas de reparación que contempla la ley 1448 de 2011 deben ser ofrecidas a las víctimas que están fuera del país, independientemente del país en el que se encuentren y de su deseo de retornar o

no al país. Debe garantizarse, en esa medida, que la reparación se dará sin presionar retornos masivos o individuales.

El segundo es que las medidas de reparación de la ley 1448 deben sufrir ajustes y modificaciones para que respondan al menos a tres circunstancias: a las consecuencias que generó la salida del país, que se manifiestan en las precarias condiciones en materia migratoria y de acceso a derechos y servicios que padecen las PNPI; de otro lado deben adaptarse para reparar el hecho mismo del exilio, entendiendo que el hecho de que una persona se vea obligada a salir de su país buscando protección internacional es, en sí mismo, una violación de derechos humanos que debe ser reconocida y reparada.

Finalmente deben adecuarse las medidas de reparación de la ley, especialmente la restitución de tierras y la indemnización, para garantizar que la posibilidad de acceder a esas medidas no se quede en la letra, sino que efectivamente lleguen a sus destinatarios sin que ellos sean quienes tengan que sortear con las dificultades prácticas que pueden presentarse cuando la ley se empieza a aplicar en el exterior. Debe ser el Estado colombiano el que, de antemano, tenga una respuesta y se anticipe a las dificultades en la implementación.

Bogotá, Diciembre 2012.

NOTAS

- 1 Este documento fue elaborado en el marco del proyecto *Incidencia en el marco jurídico y práctico de la ley 1448 de 2011 en lo referente a las víctimas que se encuentran en necesidad de protección internacional, financiado por el Consejo Noruego para Refugiados*.
- 2 Esta categoría agrupa a las personas refugiadas, a los solicitantes de asilo y a las personas que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados. La primera categoría agrupa a las personas que formalmente han recibido el estatuto de refugiado por el país de acogida; la segunda se refiere a aquellas personas que están en un proceso de determinación y reconocimiento del estatuto de refugiado, y la última se refiere a quienes no se les ha reconocido el estatuto pese a que están en la misma necesidad de protección de quienes sido reconocidos formalmente como refugiados. Para efectos de este documento, y para referirnos a estas tres categorías, nos referiremos de manera general a las personas en necesidad de protección internacional (PNPI).

Cabe mencionar que la mirada particular que se hace en función de las PNPI se debe a las características de indefensión y vulnerabilidad que tienen estas personas, en comparación con el conjunto más amplio que constituyen todas las víctimas que se encuentran en el exterior. En este sentido, dadas tales características que implican deberes reforzados correlativos de parte del Estado colombiano, consideramos importante enfatizar en este

documento, nuestras consideraciones en función de este grupo en concreto. Sin embargo, como se observará, dicha mirada particular no deja de lado observaciones que tienen igual sentido en función de la garantía de los derechos de todas las víctimas que están en el exterior.

- 3 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.
- 4 Los talleres se realizaron en Quito (Ecuador) el 3 de agosto de 2012; el segundo se realizó en San Antonio del Táchira (Venezuela) el 17 de agosto de 2012, y el último se llevó a cabo en Ciudad de Panamá (Panamá) el 24 de agosto de 2012.
- 5 Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, art.3.
- 6 Nos referimos al Grupo de Trabajo para Víctimas que están en el Exterior (GTVE), que presentó a distintas organizaciones de la sociedad civil su estructura, su plan de trabajo y sus avances en una reunión convocada el 26 de junio de 2012 en Bogotá.
- 7 Citado supra nota 3, págs., 14-17.
- 8 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, San José, Editorama, 2005.
- 9 Para una reseña sobre los aportes de la Declaración de Cartagena de 1984 ver, Franco, Leonardo y Santistevan Noriega, "La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina", en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, San José, Editorama, 2005.
- 10 El artículo 1A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados define como refugiada a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país.
- 11 De conformidad con la definición ampliada propuesta por la recomendación tercera de la Declaración de Cartagena, también se considerara refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- 12 Al respecto, consultar la campaña "Gracias Ecuador", en <http://graciasecuador.org/>.
- 13 Al respecto, ver International Crisis Group, *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia. Informe sobre América Latina* n° 40, 31 de octubre de 2011, pág. 16, y Cantor, David, *Restitution, compensation, satisfaction: transnational reparations and Colombia's Victims' Law*, ACNUR, Research Paper No. 215, agosto de 2011.
- 14 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 1C.
- 15 Audiencia de la Comisión de Seguimiento a la aplicación de la ley 1448 de 2011, Congreso de la República de Colombia, 29 agosto de 2012.
- 16 Taller realizado en Ciudad de Panamá (Panamá) el 24 de agosto de 2012.
- 17 Taller realizado en Quito (Ecuador) el 3 de agosto de 2012.

- 18 Sobre este punto, hacemos un especial llamado en función de los procesos de restitución de tierra que han empezado a tramitarse. Ver apartado 3.3.1. nota número 39.
- 19 Ley 1448 de 2011, art. 3; decreto 4800 de 2011, art. 22. El párrafo del artículo 22 establece: "Los hechos victimizantes que se ejecuten dentro de los límites del territorio nacional, pero cuyos efectos ocasionen un daño en otro Estado, deberán ser cobijados por las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011".
- 20 Constitución Política de Colombia, Art 13.
- 21 Consejo Noruego para los Refugiados, et al, Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro", Marzo de 2007, pág 32. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf.
- 22 Según el Manual, "Este fue el caso de varios países ex-comunistas, aunque en la mayoría de los casos estas leyes han sido modificadas y actualmente prevén un trato igualitario tanto a ciudadanos como a los que no lo son, y a residentes y no residentes, en lo referente al derecho a la restitución. Como se mencionaba más arriba, en algunos casos, como en Ruanda, se denegaba el derecho a la restitución de la vivienda y la tierra originales a todo el que hubiera huido del país más de diez años antes de hacer valer sus derechos; una política que podría generar discriminación. En cambio, el Tribunal Supremo de Croacia declaró la inconstitucionalidad de toda ley que pretendiera revocar el derecho a la posesión de propiedad privada a aquellos que no hubieran vivido en sus propiedades durante más de diez años. En otros casos, se ha restringido la interposición de recursos de restitución al momento de la expropiación, discriminando en la práctica a otras víctimas que pudieran también haber sufrido pérdidas durante periodos diferentes (normalmente anteriores)"
- 23 Citado supra nota 20, pág. 33.
- 24 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 89/9, Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989.
- 25 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), "Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento "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 1994.
- 26 Para un análisis sobre la evolución del concepto de complementariedad entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario ver, Trindade Cançado, Antonio Augusto, "Aproximaciones y convergencias revisitadas: Diez años de interacción entre el Derecho Internacional de los derechos humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados, y el Derecho Internacional Humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004)", en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, San José, Editorama, 2005.
- 27 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.
- 28 Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.
- 29 ACNUR, Venezuela: Con el apoyo del ACNUR, Comisión Nacional para los Refugiados llega a remotas comunidades del Alto Apure, El Nule, Venezuela, diciembre de 2009, disponible en: http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=9195.
- 30 *Ibíd.*
- 31 Al respecto, ver ACNUR, Ser un refugiado en Panamá, diagnóstico participativo 2010, Ciudad de Panamá, febrero de 2011.
- 32 Al respecto ver, Cantor, David, Restitution, compensation, satisfaction: transnational reparations and Colombia's Victims' Law, ACNUR, Research Paper No. 215, agosto de 2011.
- 33 Taller realizado en San Antonio del Táchira (Venezuela) el 17 de agosto de 2012.
- 34 Taller realizado en Ciudad de Panamá (Panamá) el 24 de agosto de 2012.
- 35 Corte Constitucional colombiana, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda, et al.
- 36 Taller realizado en Ciudad de Panamá (Panamá) el 24 de agosto de 2012.
- 37 Taller realizado en Quito (Ecuador) el 3 de agosto de 2012.
- 38 Esto teniendo en cuenta que la misma causal indica que debe presentarse prueba dentro del proceso que acredite que la restitución implicaría riesgos.
- 39 Solo por mencionar una de las circunstancias que ya se está presentando en función de la aplicación de la ley sin que sea clara y pública la ruta de atención a víctimas en el exterior, es que la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras ha iniciado procesos de información sobre la posibilidad de pedir el registro de tierras despojadas, en determinados municipios del territorio nacional, vale mencionar, algunos de ellos incluso en departamentos de frontera como Norte de Santander y Nariño. El proceso se está abriendo desde la concepción de la ruta nacional, pero las víctimas que se encuentran en el exterior no están contando con las garantías efectivas de información y atención para poder participar en el registro.

Ver: <http://www.restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=102>: "Mediante resolución RÑM 002 del 06 de agosto de 2012, se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución del municipio de Tangua del departamento del Nariño. por tanto se requiere a quienes hayan sido despojados de sus tierras en dicha región, comparezcan a la Unidad de Restitución en la calle 18 no 28-84 oficina 907, edificio Cámara de Comercio, en la ciudad de Pasto, o a cualquier oficina del país, con el fin de realizar los trámites correspondientes".

También: <http://www.restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=103>: "Mediante resolución RNM 0001 del 02 de Mayo de 2012, se determinó la viabilidad de iniciar los procesos de restitución en las veredas Miramonte, Nazareth, Campo Yuca Oru, El Sempertino, M-24, La Serena, Socuavo Sur Parte Baja, Refinería T19, Area 2, Area 14, Tibú, Bertranía, Campo Seis, Playa Rica, J-10, Quemadero, Venecia, Guamalito, Caño Victoria Norte, Las Delicias, Campo Tres, La Soledad, Campo Dos del municipio de Tibú, y en las veredas Primero de Mayo, 20 de Julio, Alvarico, Astilleros, Boriqueros, Cadahuate, Camilandia, El Mestizo, El Salto, Guamito, La Alejandra, La Colorada, Las Piedras, Nueva Esperanza, Porvenir, y Rampachala, del municipio del Zulia, del departamento de Norte de Santander. por tanto se requiere a quienes hayan sido despojados de sus tierras en dicha región, comparezcan a la Unidad de Restitución en la avenida 1 ae no 18 – 08 barrio Los Caobos, en la ciudad de Cúcuta, o a cualquier oficina del país, con el fin de realizar los trámites correspondientes"