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

Comisión Colombiana de Juristas

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

Con el apoyo de:

NRC
CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS

Financiado por:

UKaid
from the Department for International Development

© 2012 Comisión Colombiana de Juristas
Calle 72 No 12 - 65, piso 7
Bogotá, Colombia
Tel: +57 1 744 9333 - Fax: +57 1 743 2643
ccj@coljuristas.org
www.coljuristas.org

® Refugiados y Ley de Víctimas.
Impactos de la ley de víctimas en situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional

Bogotá, Colombia
Abril 2012

Autora:
Viviana Tacha

Coordinación editorial:
Fátima Esparza
Gustavo Gallón

Portada:
Zulma Rodríguez

Producción gráfica:
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Carrera 73A No. 64A-42
Teléfonos: 224 1823 - 4827071
Bogotá, Colombia
www.opcionesgraficas.com

Las opiniones presentadas en este documento son responsabilidad exclusiva de la Comisión Colombiana de Juristas.

En junio de 2011, el Congreso de la República adoptó la ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas", mediante la cual se adoptan una serie de medidas de atención y reparación para un universo de víctimas considerable[1]. Esta ley constituye un avance en el reconocimiento político y jurídico de las víctimas y sus derechos, pero contiene problemas y limitaciones que deben ser atendidos de manera prioritaria, pues de lo contrario se corre el riesgo de impactar negativamente la situación de algunas víctimas en detrimento del objetivo de la ley[2].

Una de las deficiencias de la ley, y en la que pretende concentrarse este documento, es la relativa a la situación de las víctimas que se encuentran en el exterior, particularmente la de aquellas que se encuentran en necesidad de protección internacional. Aunque la Ley de Víctimas incluye a este grupo de víctimas, no adopta disposiciones coherentes con su condición ni con sus necesidades específicas de protección, atención y reparación, y aquellas que adopta pueden impactar negativamente el estatus legal de estas personas en los países de acogida, así como sus necesidades concretas de protección.

En ese marco, el presente documento tiene como propósito analizar y presentar el impacto negativo que la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios podrían tener en la situación de las víctimas que se encuentran en necesidad de protección internacional, si se aplica tal y como está formulada actualmente y sin tener en consideración una serie de factores específicos sobre el refugio y el marco jurídico que lo regula; de otro lado, el documento formula algunas recomendaciones para que la aplicación de la ley, a la vez que garantice el derecho a la atención y a la reparación de las personas en necesidad de protección internacional, sea respetuosa del marco jurídico internacional de protección para estas personas.

Para lo anterior, a continuación se presenta un breve contexto de la situación en la que se encuentran las personas en necesidad de protección internacional en Ecuador, Venezuela y Panamá (1); enseguida se dará paso a las reflexiones concretas sobre el impacto de la ley en el sistema de asilo (2); finalmente se brindan algunas recomendaciones (3).

---

[1] Pese a que, en principio, el artículo 3 de la ley 1448 de 2011, contempla un universo amplio de víctimas, hay varias limitaciones como la fecha que se tendrá en cuenta para el reconocimiento de las víctimas (a partir de 1985 en general y a partir de 1991 para la restitución de tierras); la exclusión de los miembros de grupos armados ilegales, aun cuando hayan sufrido una violación de sus derechos; los niños y niñas que hayan sido víctimas de reclutamiento forzado si ya son mayores de edad.

[2] Según lo dispone la Ley de Víctimas, ésta tiene por objeto "*establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas (...) que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales*". Ley 1448 de 2011, art. 1.

1. Contexto

Según cifras oficiales, en Colombia existen cerca de cuatro millones de personas desplazadas forzadamente. La deficiente respuesta estatal frente a esta situación ha dado lugar a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en la materia por parte de la Corte Constitucional, ante la violación masiva y sistemática de los derechos de esta población y la ausencia de una respuesta estructural por parte del Estado colombiano[3]. Este panorama crítico ha invisibilizado un fenómeno estrechamente relacionado con el desplazamiento forzado interno, pero que tiene características distintas; se trata de las personas que se ven forzadas a dejar su lugar de residencia, pero que, a diferencia de los desplazados internos, no buscan protección en otro lugar dentro de Colombia sino que cruzan fronteras en busca de protección internacional porque consideran que el Estado colombiano no puede brindárselas.

Nos referimos entonces 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 en el país de acogida[4]; 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 han 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).

Una vez hecha la anterior precisión, es necesario determinar qué se entiende por refugiado y quiénes pueden acceder a protección internacional bajo este supuesto. De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que "*debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él*"[5].

Como se observa, la definición de refugiado de la Convención de 1951 exige al individuo demostrar que la causa de persecución por la cual tuvo que salir de su país está basada en cinco aspectos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Esta definición es la que, de manera regular, es tenida en cuenta por los Estados para determinar la condición de refugiado de quien solicite asilo, mediante un proceso en el que la persona debe demostrar que su temor de persecución está bien fundado y en el que el Estado determina si la persona califica como refugiada o no.

Como se observa, la definición es restringida y deja por fuera otras situaciones por las que ciertas personas salen de su país en busca de protección de otros Estados, lo cual

---

3 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda.

4 Sin embargo, hay quienes utilizan el término "refugiado" para referirse a todo aquel que se encuentre bajo los supuestos normativos de esta categoría, independientemente del reconocimiento legal que se haya hecho de la situación. Pese a que esta utilización es más adecuada, pues reconoce a los refugiados de facto, consideramos que, para evitar equívocos, la categoría de "personas en necesidad de protección internacional" es la que mejor recoge todos los supuestos en los que se encuentra una persona que sale de su país en busca de la protección de otro Estado.

5 Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor el 22 de abril de 1954, art. 1. Sección A.

las expone a quedar sin protección alguna, al no poder demostrar las causales concretas de persecución. Teniendo en cuenta dichas limitaciones, y tomando en consideración la situación de los países del continente americano, particularmente de los centroamericanos, en 1984 se adoptó a nivel regional la Declaración de Cartagena[6], que amplió el radio de protección a las personas que hayan huido de su país "*porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*"[7].

La declaración de Cartagena constituyó un avance para el sistema de asilo a nivel regional, pues permitió que situaciones de violencia generalizada, conflictos internos o violaciones masivas a derechos humanos, por las cuales efectivamente las personas huyen de sus países sin la posibilidad de alegar causas de persecución concretas e individuales, fueran cobijadas por la institución del asilo. Para los colombianos y colombianas, esta ampliación significó un avance positivo, ya que si bien muchos nacionales se encuentran refugiados o están tramitando asilo bajo las condiciones específicas de la Convención de 1951, porque efectivamente pesa en su contra una persecución fundada en motivos políticos o de otro tipo, muchos otros nacionales, especialmente aquellos que se encuentran ubicados cerca a las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá, han salido de Colombia por la violencia generalizada que se vive en sus municipios, por el conflicto armado interno que se vive con intensidad en las zonas rurales, o por la violación masiva de derechos humanos, lo cual es una constante en estas regiones de Colombia.

El elevado número de personas que buscan protección internacional en los países fronterizos, y su relación intrínseca con el desplazamiento forzado interno, ha hecho que el trabajo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia se extienda a otros países como Panamá, Venezuela, Ecuador, e incluso Costa Rica, en lo que ha sido denominado como "situación Colombia". En efecto, el hecho de que el desplazamiento forzado ocurra al interior del territorio colombiano, pero que se extienda a otros países debido al cruce de fronteras de miles de personas que consideran que Colombia no puede brindarles protección, ha hecho necesario que el ACNUR adopte un enfoque regional de la situación[8].

Según estimaciones de esta agencia, al 2010 cerca de 400.000 colombianos y colombianas se encuentran en estos países en necesidad de protección internacional bajo diferentes estatus, diferenciados de la siguiente manera[9]: en Ecuador, que es el país que mayor número de refugiados recibe en toda la región, la mayoría de ellos de nacionalidad colombiana, hay un total de 158.214 personas en necesidad de protección internacional discriminadas así: 44.380 han sido reconocidas como refugiadas; otros 42.469 son solicitantes de asilo, mientras que 71.365 se encuentran en una situación similar a la de refugiado.

De otro lado, en Venezuela hay 219.355 personas en necesidad de protección internacional, de los cuales 2.650 han sido reconocidos formalmente como refugiados, 16.705 son solicitantes de asilo, y 200.00 se encuentran en una situación similar a la

---

6 La Declaración de Cartagena sobre Refugiados es un instrumento regional adoptado en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá, celebrado entre el 19 y el 22 de noviembre de 1984 en la ciudad de Cartagena (Colombia).

7 Declaración de Cartagena, 1984, conclusión tercera.

8 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, Situación Colombia: panorama regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá), 2011, disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011.pdf?view=1.

9 *Ibíd.*

de refugiado. Por otra parte, en Panamá hay un total de 16.836 personas en necesidad de protección internacional, de las cuales 1.299 han sido reconocidas legalmente como refugiadas, 537 han solicitado el asilo, y cerca de 15.000 están en una situación similar a la de refugiados. Finalmente, en Costa Rica hay un total de 10.576 personas en necesidad de protección internacional, de los cuales 10.199 han sido reconocidos como refugiados y 377 son solicitantes de asilo. La siguiente tabla recoge las cifras presentadas.

Tabla 1. Personas en necesidad de protección internacional a 2010 en los países de la situación Colombia[10].

País	Refugiados	Solicitantes de Asilo	Personas en una situación similar a la de refugiado	Total
Ecuador	44.380	42.469	71.365	158.214
Venezuela	2.650	16.705	200.000	219.355
Panamá	1.299	537	15.000	16.836
Costa Rica	10.199	377	--	10.576
Total	**58.528**	**60.088**	**286.365**	**404.981**

Como se desprende de las cifras aportadas anteriormente, del total de 404.981 personas que están en necesidad de protección internacional en los países de la situación Colombia, 286.365 se encuentran en una situación similar a la de refugiado; es decir, el 70% del total de PNPI están en una situación precaria en la medida en que no han sido reconocidas como refugiadas ni están en trámite de ser reconocidas como tal. Lo anterior evidencia el débil sistema de asilo a nivel regional que, aunque con niveles distintos de protección, no responde de manera eficaz y adecuada a las necesidades de protección de quienes la necesitan.

1.1. La situación de las personas en necesidad de protección internacional en Ecuador, Venezuela y Panamá

Pese a que existen colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional en otros Estados, una de las situaciones más precarias la viven las personas que cruzan las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá. Quienes cruzan a estos países, por lo general de manera terrestre o fluvial, lo hacen porque, si de cruzar fronteras se trata, no tienen otra alternativa distinta a la de cruzar a los Estados cercanos, pues no cuentan con los medios económicos para desplazarse a otros países del mundo, ni cuentan con apoyos institucionales o familiares fuera de la región; por lo general, se trata de personas campesinas o pertenecientes a pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas que viven en zonas rurales donde no tienen acceso a información sobre los procedimientos de asilo.

Adicionalmente, muchos de ellos huyen de Colombia por causas como las descritas en la Declaración de Cartagena, por lo que difícilmente pueden demostrar una persecución directa en su contra, aunque sí cuenten con motivos suficientes para considerar que

[10] Elaboración propia con base en una tabla similar realizada por el ACNUR, en la que además se incluyen a las personas desplazadas forzadamente a nivel interno, estimadas en 3'672.054. A partir de estas cifras, el ACNUR concluye que las personas de interés del ANCUR en los países de la situación Colombia suman en total 4'077.035 personas. *Ibíd*.

Colombia no les brinda la protección debida a su vida e integridad[11]. A continuación se brinda un breve panorama de estos tres países y enseguida se proporcionan algunos rasgos generales de estos tres Estados, que ilustran la desprotección en la que se encuentran las PNPI[12].

1.1.1. Ecuador

El Estado ecuatoriano tiene una amplia tradición en materia de asilo. Ha sido reconocido como el país que recibe la mayor cantidad de personas en necesidad de protección internacional a nivel regional, y como un Estado que ha sabido responder de manera adecuada a las necesidades de protección de quienes lo necesitan, especialmente de personas de nacionalidad colombiana que son quienes en mayor proporción demandan la protección de este país, al constituir el 98% del total de personas que buscan protección del Estado ecuatoriano[13]. Este Estado ha ratificado la Convención de 1951 sobre Refugiados y ha acogido la Declaración de Cartagena. La frontera con este país es de una extensión de 586 kilómetros y compromete a los departamentos de Nariño y Putumayo del lado colombiano, y las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos del lado ecuatoriano.

Pese a que el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en Ecuador presenta dificultades, ha sido mucho más adecuado y ágil si se le compara con el procedimiento que deben realizar las PNPI en Venezuela o Panamá, lo cual explica que este país tenga el mayor número de refugiados reconocidos en la región. Durante el 2009 y el 2010, el Estado de Ecuador, en cabeza de la Dirección Nacional de Refugio[14] y en coordinación con el ACNUR, implementó el denominado "registro ampliado", mediante el cual se buscó regularizar la situación de cerca de 50.000 colombianos que se encontraban en Ecuador sin gozar del estatus de refugiado[15]. Este proyecto consistió en la puesta en marcha de brigadas móviles de registro y documentación que se desplazaron a las áreas de frontera con Colombia que tuvieran la mayor cantidad de PNPI, tales como las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura[16]. El registro ampliado finamente otorgó el estatus a cerca de 28.000 colombianos[17].

Sin embargo, pese a los enormes avances realizados por el Estado ecuatoriano en materia de registro, recientes cambios indican retrocesos en la materia. Es el caso del requisito adicional que desde enero de 2011 se está exigiendo a los solicitantes de asilo, consistente

---

11 Esta distinción no significa que la situación de los colombianos y colombianas que se encuentran en países distintos a los de la situación Colombia sea óptima, pues estas personas también encuentran obstáculos para acceder a la protección de otros Estados.

12 Las conclusiones que se presentan en este aparte del documento tienen su base, en su mayoría, en la información recolectada por la Comisión Colombiana de Juristas durante visitas realizadas a Ecuador (Quito e Ibarra), Panamá (Ciudad de Panamá) y Venezuela (Caracas) en las que se realizaron talleres de encuentro con organizaciones sociales que trabajan con colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional, con funcionarios de gobierno encargados de los procedimientos de asilo, agencias del sistema de Naciones Unidas, entre otros. Las visitas tuvieron lugar en los meses de noviembre y diciembre de 2011.

13 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, *Refugiados urbanos en Ecuador. Estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada. El caso de Quito y Guayaquil.*, Quito, febrero de 2011, pág. 4.

14 La Dirección Nacional de Refugio (DNR) es la institución encargada de determinar el estatus de refugiado de los solicitantes de asilo en Ecuador, está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

15 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *El programa de registro ampliado empezará el 23 de marzo*, Boletín de prensa nº 68, Quito, 6 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/2009/bol068.asp.

16 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, *Registro Ampliado: una operación sin precedentes en América Latina*, 5 de abril de 2010, disponible en: http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&L=gulnlxwoshxdx&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1211&cHash=335fdb250dc58d886ab686d7886082od.

17 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.

en una entrevista inicial en la que se evalúa la elegibilidad de la persona para que su caso sea estudiado a profundidad posteriormente. Este tipo de diligencias adicionales, antes que contribuir a la protección de quienes lo necesitan, constituyen impedimentos para acceder al estatuto de refugiado y retrasan la protección.

Según estimaciones del ACNUR, Ecuador continuará recibiendo en promedio entre 12.000 y 15.000 personas en necesidad de protección internacional cada año, especialmente colombianos, ya que no son previsibles cambios en el mediano plazo frente a las dinámicas del desplazamiento en la región[18]. Por ello resulta indispensable que la política de refugio del Ecuador continúe siendo la más avanzada en la región y que los retrocesos que se empiezan a presentar sean corregidos para evitar la desprotección de colombianos y colombianas que seguirán cruzando esa frontera.

1.1.2. Venezuela

La frontera con la República Bolivariana de Venezuela compromete 2.219 kilómetros en los que se encuentran los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander y Arauca, Vichada y Guainía del lado colombiano, y los Estados de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas del lado venezolano. Este Estado ha aprobado la Convención de 1951 sobre refugiados pero no acoge la definición ampliada de la Declaración de Cartagena.

La migración de colombianos y venezolanos hacia los dos lados de esta frontera ha sido una constante en la historia de los dos países. Sin embargo, el endurecimiento del conflicto armado en Colombia cambió las dinámicas de migración, que antes de la década del 90 tenían un móvil principalmente económico[19]. Con el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia, y con su intensificación en zonas de frontera, la migración comenzó a tener un carácter distinto, pues el cruce de fronteras empezó a estar motivado por persecución política, el conflicto armado, la violación masiva de derechos humanos y la violencia generalizada[20].

Sin embargo, y pese a la gran afluencia de colombianos y colombianas a ese país, el Estado venezolano no ha respondido de manera adecuada a las necesidades de protección internacional de quienes la necesitan. Muestra de ello son las cifras que indican que del total de PNPI en Venezuela (219.355), 200.000 se encuentran en situación similar a la de refugiados; es decir, el 91% de la población no ha podido acceder a una protección adecuada. Adicionalmente, según datos de la organización International Crisis Group, hasta hace poco tiempo la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), que determina la condición de refugiado en este país, podía tardarse entre tres y cuatro años para resolver una solicitud de asilo[21].

Aunque la política venezolana en principio otorga acceso a servicios de salud y educación sin distingo del estatus legal de la persona, lo cierto es que el documento de identificación que se otorga a quien accede al estatuto de refugiado le permite a su beneficiario tener mayores niveles de protección, como acceder formalmente a la seguridad social y a conseguir un empleo formal, entre otros derechos[22].

---

[18] ACNUR, citado *supra*, nota 7.

[19] Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento CODHES, *Tensión en las fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá*, Bogotá, julio de 2009, pág. 127.

[20] *Ibíd.*

[21] International Crisis Group, citado *supra* nota 16, pág. 25.

[22] *Ibíd.*

1.1.3. Panamá

La frontera colombo-panameña comprende 266 kilómetros de longitud. Del lado colombiano, el departamento del Chocó es el único fronterizo; de sus 21 municipios cuatro limitan directamente con Panamá: Acandí, Unguía, Riosucio y Juradó. Del lado panameño, limitan con Colombia la provincia del Darién y la comarca indígena Guna-Yala[23]. Debido a las condiciones geográficas de la región, y a la inexistencia de infraestructura vial entre los dos países, el cruce de personas tiene un nivel mucho más bajo que en Venezuela y en Ecuador, lo cual en principio proporcionaría mejores condiciones a Panamá para brindar una respuesta adecuada a las PNPI que llegan a su territorio. Sin embargo, al igual que en Venezuela, el Estado Panameño no cuenta con un sistema de asilo fuerte.

La mayoría de personas que cruzan la frontera panameña en busca de protección internacional se encuentran con un sistema de asilo muy restrictivo e incluso discriminatorio. Quienes llegan a Panamá en busca de asilo por medios aéreos, tienen por ejemplo mejores oportunidades de ser consideradas como refugiadas, en tanto que aquellos que cruzan la frontera terrestre por medios fluviales, provenientes del departamento del Chocó, en su mayoría afrodescendientes, y con altas necesidades de satisfacción en materia de derechos sociales, se encuentran con un procedimiento muy exigente para la determinación del estatuto, o con la imposibilidad de acceder a él porque las casusas que originaron su huída no son las de la Convención de 1951. Debido a que Panamá no aplica la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, y a que la mayoría de colombianos que cruzan la frontera panameña lo hacen por motivos como la violencia generalizada, el conflicto armado, o la violación masiva de derechos humanos, no son aceptados como refugiados.

Esta situación llevó al Estado panameño a adoptar una figura *sui generis* en el ordenamiento internacional. Se trata de la figura de la Protección Temporal Humanitaria (PTH). Esta figura fue concebida para hacerle frente a situaciones denominadas de "flujo masivo", y ha sido aplicada a nacionales colombianos que huyeron hacia la provincia del Darién entre los años de 1996 y el 2000, tal como ocurrió con los colombianos y colombianas que llegaron a Panamá durante el desplazamiento masivo ocurrido en 1999, cuando cerca de 800 personas provenientes del municipio de Juradó (Chocó) cruzaron la frontera panameña ante una incursión paramilitar ocurrida en ese municipio[24].

Sin embargo, esta figura (PTH) es bastante limitada; pese a que en principio tiene como objetivo brindar algún nivel de reconocimiento y protección, pues les permite a las personas cobijadas por ella permanecer en Panamá (aunque de manera temporal) y la seguridad de la no devolución, está destinada a todas aquellas personas que no cumplen con los requisitos de la Convención de 1951 para calificar como refugiados. Adicionalmente, este estatuto restringe derechos fundamentales como la libertad de movimiento, pues quien recibe el estatuto de PTH sólo puede movilizarse dentro de la comunidad de acogida en la que fue censada; la movilidad sólo ha sido permitida a través de un sistema de permisos autorizados que ha limitado durante años la movilidad de estas personas. Este estatuto tampoco le permite a la persona obtener un trabajo formal, por lo que las personas que tienen esta protección están confinadas de facto y sometidas a condiciones de subsistencia precarias, determinadas por los trabajos informales que puedan conseguir[25].

---

[23] Anteriormente conocida como Kuna-Yala (San Blas).

[24] CODHES, citado *supra*, nota 18, pág. 159.

[25] Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, *Ser un refugiado en Panamá. Diagnóstico participativo 2010*, Ciudad de Panamá, febrero de 2011, pág. 11.

Actualmente, según cifras del ACNUR, cerca de 900 personas se encuentran bajo el estatuto de protección temporal humanitaria[26]; muchos de los cuales residen hace más de diez años en las comunidades receptoras de la Comarca Guna-Yala y la provincia de Darién, especialmente en Jaqué, Puerto Obaldía, Río Tuira y las comunidades indígenas de Alto Playona, Tortuga y Riocito, por lo que su situación dejó de ser "temporal" hace varios años[27].

Recientemente, y después de años de exigencias al Estado panameño para que regulara la situación de estas personas, se expidió una ley que permitirá la regularización de la situación de los PTH y les permitirá acceder a la residencia panameña. Esta iniciativa comenzó a gestarse en el año 2009, cuando en virtud de una de las comisiones de vecindad colombo-panameña, el Estado de Panamá se comprometió a cambiar el estatus migratorio de los colombianos que están amparados bajo la categoría de PTH[28]. Será necesario estar atentos a la manera como se implemente esta ley, y los beneficios a los que podrán acceder estas personas una vez sea regularizada su situación.

1.1.4. Rasgos comunes que evidencian la desprotección en la que se encuentran las PNPI en Ecuador, Venezuela y Panamá

La situación de las PNPI varía según el país al que se dirijan. Como se observó, el nivel de protección es mucho más alto en Ecuador que en Venezuela y Panamá, pero incluso en los tres Estados hay una serie de rasgos comunes que es preciso atender. Uno de ellos es el sub-registro de población en necesidad de protección internacional. Las cifras presentadas anteriormente se quedan cortas frente a la realidad que se vive en las fronteras colombianas, que son cruzadas a diario por personas en necesidad de protección internacional que no solicitan la protección del país de acogida por desconocimiento de los procedimientos de refugio y su derecho a solicitarlo, por temor a ser devueltos a Colombia, o por desconfianza en cualquier tipo de institucionalidad.

Las personas que cruzan fronteras internacionales lo hacen justamente porque no tienen confianza en las instituciones del Estado colombiano y en ningún otro tipo de autoridad, así sea de un país distinto al suyo. La vulnerabilidad de estas personas se suma a las que, de por sí, ya tiene cualquier persona que huya de su país en busca de asilo. Al no notificar su situación en los países receptores, son susceptibles de todo tipo de violaciones a sus derechos. La dificultad para obtener un trabajo formal y bien remunerado, para acceder a servicios básicos de salud y de educación para niños y niñas, se convierten inmediatamente en violaciones a estos derechos que se dan de manera permanente y continua.

Una situación de especial vulnerabilidad y desprotección es en la que se encuentran las mujeres en necesidad de protección internacional. En los tres países existen denuncias serias sobre la violencia sexual a la que son sometidas las mujeres y niñas a ambos lados de la frontera, tanto por autoridades colombianas como por autoridades de los otros países. Las redes de trata de personas son una realidad a la que son forzadas a vincularse muchas de las mujeres que cruzan las fronteras, o a la que se vinculan de manera "voluntaria" ante la falta de opciones y oportunidades. Una situación crítica se vive en Ecuador, en donde

---

[26] *Ibíd*., pág. 6.
[27] *Ibíd*., pág. 11.
[28] ACNUR, "Panamá otorga residencia permanente a refugiados del Darién", 28 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/panama-otorga-residencia-permanente-a-refugiados-del-darien/.

existen por lo menos 280 prostíbulos legales, y otros tantos que funcionan de manera ilegal en la zona de frontera[29], muchos de los cuales se encuentran ubicados en la carretera principal que une al municipio de Tulcán con la ciudad de Quito.

A este panorama se suma la xenofobia y discriminación a la que son sometidos los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional en los tres países, que tiene varias causas. Una de ellas está relacionada con los trabajos que asumen estas personas en los países de acogida, como ocurre con las mujeres trabajadoras sexuales, lo cual ha generado un estereotipo sobre todas las mujeres colombianas y, con ello, tratos discriminatorios hacia ellas. De la misma manera, el hecho de que los refugiados accedan a ayudas humanitarias ha sido mal entendido por algunas comunidades receptoras, que ven a los colombianos y colombianas como una "carga para el Estado" o como una "competencia" por las ayudas sociales. Si se tiene en cuenta que las comunidades de asentamiento tienen precarias condiciones en materia social, es razonable que surjan este tipo de imaginarios; sin embargo, son los Estados los que, desde una política gubernamental, deben hacer un trabajo fuerte para aclarar cómo se da el asentamiento o la integración de una persona en necesidad de protección internacional en la comunidad y cuáles son los deberes que tiene cada Estado frente a ellas.

Sin embargo, la xenofobia muchas veces proviene de los propios gobiernos llamados a brindar protección internacional, que estigmatizan a los colombianos y colombianas y no contribuyen a la integración local de las PNPI. El caso más evidente de este tipo de aseveraciones se da en Ecuador, donde los medios de comunicación y fuentes oficiales han relacionado el aumento de la inseguridad con la presencia de colombianos en ese país, bien sea porque se les vincula con bandas delincuenciales o con grupos armados colombianos como guerrillas o paramilitares[30]. La situación en Panamá también resulta crítica, pues el Gobierno refuerza y propicia estereotipos que identifican a los colombianos con grupos armados y narcotraficantes, y a las colombianas con trabajadoras sexuales[31].

A propósito de este punto, en sus observaciones finales al Estado panameño en 2010, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aseguró lo siguiente: "*El Comité expresa su preocupación por la existencia de estereotipos y percepciones negativas sobre minorías difundidas por medios de comunicación y libros de historia. Toma nota con especial preocupación de declaraciones por parte de funcionarios de gobierno contra personas de origen extranjero, particularmente colombianos y personas fuera del continente americano*"[32].

El anterior panorama indica que los Estados ecuatoriano, venezolano y panameño deben cumplir con rigor sus obligaciones internacionales y trabajar en varios aspectos. Uno de ellos es el sub-registro, para el cual deberán adoptar campañas destinadas a ampliar el registro y a brindar información a quienes no tienen acceso a los trámites y formas para realizar la solicitud. Otro es el registro propiamente, para el cual deberán adoptarse procedimientos justos y eficientes que antes que poner obstáculos a las PNPI brinden una respuesta oportuna y respetuosa del derecho internacional; finalmente, en materia de discriminación y xenofobia, los Estados deberán detener los pronunciamientos gubernamentales que promueven prácticas discriminatorias así como deberán realizar campañas educativas para propiciar una integración local adecuada de las PNIP.

---

29 International Crisis Group, citado *supra* nota 16, pág. 15.

30 Sin embargo, según la organización International Crisis Group, un informe de 2010 reveló que en ese año sólo el 3.4% de la población detenida en Ecuador era de nacionalidad colombiana. Al respecto, ver, International Crisis Group, citado *supra* nota 16, pág. 18.

31 ACNUR, citado *supra* nota 24, pág. 16.

32 Ibíd, pág. 16.

Al Estado colombiano, por su parte, y especialmente a la Cancillería en cabeza de las embajadas y consulados ubicados en estos países, le corresponde velar por la situación de los colombianos y colombianas que se encuentran fuera del país, estableciendo agendas concretas sobre los derechos y necesidades de la PNPI, en las que se valore la posibilidad de realizar esfuerzos conjuntos para mejorar la situación de los nacionales colombianos que se encuentren fuera del país en necesidad de protección internacional. Así lo ha asegurado la Corte Constitucional colombiana: "*En los últimos años, muchos colombianos perseguidos por la violencia han optado por buscar refugio en los países vecinos. Frecuentemente, estos Estados les han negado su protección y han procedido a devolverlos a Colombia. En relación con estos connacionales - en la inmensa mayoría de los casos personas sin recursos - el Estado colombiano debe procurar ante los Estados vecinos que les brinden la atención que se ha acordado internacionalmente para los refugiados*"[33].

2. Impactos de la Ley de Víctimas en el sistema de asilo a nivel regional y en el derecho a la reparación de las personas en necesidad de protección internacional

La ley 1448 de 2011 está dirigida a un universo considerable de víctimas. Dentro de ellas se cuentan las víctimas que se encuentren en Colombia, así como aquellas que se encuentren en el exterior. De esta manera, las víctimas que están en necesidad de protección internacional bajo cualquiera de las categorías anteriormente descritas (refugiado, solicitante de asilo o en situación similar a la de refugiado), son reconocidas por la Ley de Víctimas y, en consecuencia, tienen unos derechos en virtud de la ley.

Sin embargo, las condiciones específicas en las que se encuentran estas personas, determinadas por su estatus legal en otros países, así como por la distancia geográfica e institucional que las separa de Colombia, hacen necesario realizar una valoración de la ley desde la perspectiva de este grupo de víctimas, teniendo en cuenta dos aspectos. El primero de ellos consiste en determinar si la Ley de Víctimas es respetuosa del marco jurídico internacional en materia de refugio, es decir, si es congruente y no desconoce el derecho internacional de los refugiados (DIR); el segundo consiste en analizar si la ley dota a las víctimas que se encuentran en el exterior de las herramientas necesarias para hacer exigibles sus derechos, de tal manera que la ley pase del reconocimiento de la condición de víctima de estas personas, a la posibilidad real de garantizar y hacer efectivo su derecho a la reparación.

Este aparte del documento se concentra en estos dos aspectos, que pasan a analizarse de manera separada. En primer lugar, entonces, se realizará un análisis sobre la manera como la ley puede impactar el derecho internacional de los refugiados y, con ello, la protección que otros Estados brindan a los nacionales colombianos, para luego dar paso a una mirada de los mecanismos que dispone la ley para las víctimas y su adecuación o inadecuación para responder a las necesidades de las víctimas que están en el exterior, particularmente de aquellas en necesidad de protección internacional.

---

[33] Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2.1. Impacto de la Ley de Víctimas en el sistema de asilo a nivel regional

Una lectura inadecuada de la ley 1448 de 2011 que no atienda el derecho internacional de los refugiados podría impactar el sistema de asilo en general, y el sistema de asilo a nivel regional en particular, de manera negativa; en otras palabras, si no se adoptan medidas oportunas, la aplicación de la ley podría ir en detrimento de la protección internacional que otros Estados brindan a los colombianos y colombianas que cruzan y seguirán cruzando fronteras internacionales.

Tres razones nos llevan a hacer esta afirmación: la ley de víctimas constituye un retroceso frente a la definición amplia de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena; la aplicación de la Ley de Víctimas para las PNIP podría generar incompatibilidades con el estatuto de refugiado, y; la ley puede propiciar la aplicación de soluciones duraderas basadas en la repatriación y retorno sin que estén dadas las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

2.1.1. La Ley de Víctimas puede generar un retroceso en la definición de refugiado

Como se mencionó en el primer acápite de este documento, la declaración de Cartagena amplió la esfera de protección regional para las personas que huyen de su país porque su Estado no puede brindarles protección, pero que no están cobijadas en la definición de refugiado contenida en la Convención de Refugiados de 1951.

La definición de Cartagena, que permite alegar causas distintas a la persecución directa por motivos religiosos, políticos, raciales, de pertenencia a alguna organización o sus opiniones políticas, para incluir además causas como la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos armados internos, la violación masiva de derechos humanos, o circunstancias que perturben gravemente el orden público, constituyó un fortalecimiento al sistema de asilo a nivel regional, a la vez que fue un valioso aporte de la región al derecho internacional de los refugiados.

Dicha ampliación tuvo lugar debido a la constatación de nuevas condiciones de los refugiados de la región que requerían especial consideración[34]. Esas consideraciones, que se refieren a la comprobación de que el desplazamiento forzado interno y el cruce de fronteras internacionales también se origina en causas como la violencia generalizada, la violación masiva de derechos humanos o las circunstancias que perturben el orden público, son desatendidas por el artículo 3 de la Ley de Víctimas que determina quiénes serán reconocidas como víctimas para efectos de acceder a las medidas de atención y de reparación que contempla la ley.

Según el mencionado artículo, serán consideradas como víctimas "*aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*" (subrayado fuera del texto). Como se observa, esta norma, de ser interpretada en su tenor literal, sería aplicada a personas que hayan sufrido daños como consecuencia de i) infracciones al DIH, y de; ii) violaciones de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Esta última situación excluiría a personas que

---

[34] Declaración de Cartagena, citado *supra* nota 5.

hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones de derechos humanos que, si bien pueden tener lugar en el contexto del conflicto armado existente en Colombia, no tienen una relación o nexo causal con el mismo[35].

Nos referimos a violaciones de derechos humanos enmarcados en la violencia motivada políticamente u orientada por criterios de discriminación hacia personas socialmente marginadas, como sucede con las desapariciones forzadas dirigidas a exterminar opciones políticas diferentes, o con algunos desplazamientos forzados internos -como aquellos motivados por intereses económicos sobre las tierras-, o con las violaciones cometidas contra personas en razón de su identidad de género u orientación sexual, entre otras; estas violaciones, si bien ocurren en el marco del conflicto armado, pues incluso son perpetradas por actores del mismo, no tienen un nexo causal con el conflicto en la medida en que no se cometen en desarrollo de las hostilidades entre los actores del conflicto y, de esta manera, podrían ser desconocidas por la ley.

De otro lado, tal como se indició anteriormente, la declaración de Cartagena amplió el radio de protección de los refugiados al incluir cinco causas para la solicitud del asilo i) la violencia generalizada; ii) la agresión extranjera; iii) los conflictos armados internos; iii) la violación masiva de derechos humanos, o; iv) las circunstancias que perturben gravemente el orden público.

Como se observa, el hecho de que la Ley de Víctimas restrinja su radio de reconocimiento a las víctimas de infracciones al derecho humanitario y a violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto, podría ser interpretado en la región como una especie de "permiso" para negar las solicitudes de asilo de aquellas personas que aleguen causas de la declaración de Cartagena distintas a aquella de los "conflictos internos". Quedarían excluidas, de esta manera y en contra del principio de no discriminación, las víctimas que huyen de Colombia por la violencia generalizada y disturbios o tensiones internas que se manifiestan en alteraciones al orden público.

Pese a que lo anterior es tan sólo una posible interpretación que pueden hacer los países receptores de PNPI, pues en efecto podrían y deberían seguir aplicando la definición amplia de Cartagena, lo cierto es que la restricción del artículo 3 que delimita las violaciones al conflicto armado interno constituye un retroceso en materia del reconocimiento de las causales de refugio y victimización que suceden en el continente, en contravía de la realidad, restándole importancia a situaciones que ocurren bajo causales no relacionadas con el conflicto armado. Esto podría generar una pauta de interpretación para otros Estados frente a situaciones concretas, restringiendo el ámbito de aplicación de la definición de refugiado y reduciendo el espectro de protección.

Todo lo anterior guarda relación con la restricción que la Ley de Víctimas hizo de la definición de desplazamiento interno. En el artículo 60, que define quién es víctima del desplazamiento forzado, la ley 1448 excluye como causales del desplazamiento forzado los disturbios, las tensiones interiores y la violencia generalizada, lo cual es un retroceso frente a la definición que el mismo Estado colombiano había adoptado en la materia en la Ley 387 de 1997 y que sí incluye estas causales[36].

---

35 Una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*" contenida en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011, fue interpuesta ante la Corte Constitucional por varias organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre las cuales se encuentra la Comisión Colombiana de Juristas, que busca excluir la expresión del ordenamiento jurídico por la posibilidad de que bajo su interpretación literal se excluya a ciertas víctimas, o que se excluya del ordenamiento la interpretación de la norma conforme a la cual se exigiría a las víctimas demostrar un nexo de causalidad entre la violación y el conflicto armado para ser reconocido como víctima.

36 Efectivamente, el artículo 60 de la Ley de Víctimas, que define quién es desplazado interno, remite al artículo 3 de la ley que, como se vio anteriormente, no contempla los disturbios y tensiones internas ni la violencia generalizada, que sí están contempladas como causas del desplazamiento bajo la ley 387 de 1997 en el artículo 1.

Así las cosas, en este tema particular, el espíritu de la Ley de Víctimas parece ser el de desconocer causales que en la práctica sí provocan los desplazamientos forzados internos y hacia otros Estados, que ya habían sido reconocidas en la legislación interna y en la normatividad internacional, y que por ello resultan regresivos. Pese a que los Estados deben seguir atendiendo la definición de refugiado de la Convención de 1951, su protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena, se alerta sobre el impacto negativo que la ley 1448 de 2011 podría tener en la determinación del estatuto de refugiado de los colombianos y colombianas que soliciten protección internacional.

2.1.2. La aplicación de la Ley de Víctimas para las PNIP podría generar incompatibilidades con el estatuto de refugiado

De acuerdo con el derecho internacional de los refugiados, una persona accede al estatuto de refugiado, es decir, a la protección por parte del país que lo otorga y a una serie de derechos civiles, políticos y sociales en el país de acogida, cuando puede demostrar una de las causales de persecución de la Convención de 1951, o una de las causales enunciadas en la declaración de Cartagena en el caso regional, y cuando además esa persona no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de su país[37].

En esa medida, la protección que se otorga a las personas en necesidad de protección internacional a través del estatuto de refugiado, se basa en el hecho de que la persona esté siendo perseguida o que en su país haya situaciones generales de violencia o violación de derechos, pero además se fundamenta en el hecho de que esa persona no pueda acogerse a la protección de su Estado o no quiera acogerse a ella debido a temores fundados.

Es por ello que la protección que se otorga a los refugiados cesa cuando la persona se acoge de nuevo a la protección del país de su nacionalidad, cuando la persona se ha establecido de nuevo y de manera voluntaria en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida, o cuando, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, entre otras[38].

Debido a que muchos colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional gozan de la protección derivada del estatuto de refugiado, o están en el proceso de solicitud de asilo, y quieren seguir gozando o aspiran a gozar de protección internacional, es indispensable garantizar que la aplicación de Ley de Víctimas para las PNPI no propicie la cesación del estatuto de refugiado. Esto, a nuestro modo de ver, es lo que puede 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)[39]. 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. Esta interpretación es

---

37 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 1 Sección A.
38 *Ibíd*, art. 1 Sección C.
39 Decreto 4800 de 2011, art. 27 y 31 parágrafo 1.

posible dentro de sistemas de asilo restrictivos pero incluso dentro de aquellos que son amplios y protectores. En efecto, muchos Estados receptores consideran que la tramitación de cualquier diligencia que realicen los refugiados ante las embajadas o consulados, siendo éstos representantes del Estado que no puede brindarles protección, es una aceptación tácita del refugiado de que su Estado sí está en capacidad de brindarle protección.

Lo anterior representa entonces un problema doble para las víctimas que están en necesidad de protección internacional; por un lado, algunas de ellas, y en razón de querer exigir su derecho a la reparación, acudirán a las embajadas y consulados a solicitar el registro, con lo cual se arriesgarán a perder el estatuto de refugiados o a que se les deniegue la solicitud de asilo; otras, basadas en este temor, no acudirán a solicitar el registro en el RUV con lo cual se limita el efecto de la Ley de Víctimas por ausencia de demanda de inscripción en el registro.

La segunda vía por 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*"[40].

Esto podría ocurrir en tanto la Ley de Víctimas, más que una ley de reparación y asistencia, también ha sido entendida en algunos países como una ley que se adopta en un escenario de posconflicto o transicionalidad que, en esa medida, permitiría pensar en escenarios de repatriaciones y en el cesamiento del estatuto de refugiado de miles de colombianos y colombianas que se han acogido a esta protección.

Esta interpretación es por supuesto errada y será necesario que el Gobierno colombiano aclare ante la comunidad internacional el alcance de las medidas de atención y reparación contenidas en la Ley de Víctimas que, aunque valiosas, no permiten inferir que Colombia esté en la capacidad de brindar protección a quienes se han refugiado en otros países si deciden retornar -no por lo menos de manera masiva- y mucho menos está en una situación que se pueda calificar de posconflicto. Esta aclaración es necesaria desde dos frentes; el primero de ellos, y que es además reconocido por la propia ley, es que Colombia todavía está inmersa en un conflicto armado interno y en un escenario de violaciones masivas enmarcadas en la violencia sociopolítica.

Por el momento, y mientras las causas por las que las personas solicitan el refugio persistan, es importante hacer énfasis en la necesidad de que se continúe brindando protección internacional a los colombianos y colombianas que lo soliciten y que cumplan con los requisitos para ser considerados como refugiados, aun cuando el Estado colombiano les otorgue una reparación. En esa medida, es necesario también hacer notar las diferencias que existen entre la protección internacional a la que tienen derecho las PNPI, y su derecho a ser reparadas por violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario.

---

[40] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 1, Sección C.

Este es justamente el otro frente que debe ser abordado. Los Estados deben respetar las diferencias que existen entre el derecho internacional de los refugiados por un lado, y el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, por el otro. Las obligaciones que se desprenden de estos marcos normativos para los Estados son diferentes, así como los derechos que de allí se derivan para las personas en necesidad de protección internacional.

Por un lado, el derecho internacional de los refugiados impone el deber a los Estados de brindar protección a nacionales de otros Estados que así lo soliciten, siempre que se cumplan los requisitos de la Convención de 1951 o, a nivel regional, de la Declaración de Cartagena. Por otro, el derecho internacional de los derechos humanos impone, entre otros, el deber a los Estados de reparar violaciones de derechos humanos ocurridas en su territorio. Correlativamente, estos deberes implican que una misma persona tiene el derecho a recibir protección internacional porque su Estado no puede brindarle protección, a la vez que tiene derecho a recibir una reparación adecuada por la violación de sus derechos por parte de su Estado. En esa medida no resulta incompatible que una misma persona goce del estatuto de refugiado y a la vez reciba una reparación por parte de su país de nacionalidad o de cualquier otro que haya violado sus derechos.

Tal como lo indica el Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, entre el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, así como el derecho internacional humanitario, existe una relación de complementariedad que debe funcionar para fortalecer la protección de las PNPI, y será el principio *pro-homine* que el que deberá orientar la aplicación de estas tres ramas del derecho internacional[41].

En concreto, y para efectos de la aplicación de la Ley de Víctimas para los colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional que deseen acceder a la reparación de dicha ley, la interpretación que debe primar es aquella que garantice que las personas accedan o continúen gozando de la protección internacional, a la vez que se les permita acceder a la reparación a la que tienen derecho en virtud de las violaciones de derechos humanos de las que fueron víctimas en Colombia, sin que esto afecte su estatuto legal en el país de acogida.

2.1.3. La Ley de Víctimas podría forzar repatriaciones que no cumplan con los supuestos de voluntariedad, seguridad y dignidad

Una de las responsabilidades de la comunidad internacional en su conjunto, es la de establecer solucionas duraderas para las personas en situación de desplazamiento forzado y para aquellas que están en necesidad de protección internacional. Las soluciones duraderas son aquellas que buscan poner fin al ciclo de desplazamiento y que le permiten a las personas reanudar su vida en un entorno seguro[42].

De acuerdo con el ACNUR, existen tres tipos de soluciones duraderas. La repatriación voluntaria (o retorno voluntario en el caso de los desplazamientos internos), que ocurre

---

41 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.

42 ACNUR, soluciones duraderas, disponible en: http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas.

cuando los refugiados regresan a su lugar de origen después de tomar esa decisión de manera libre y con base en información suficiente; la integración local, que sucede cuando el Estado de asilo le ofrece a los refugiados una residencia permanente con la posibilidad de una eventual ciudadanía, el cual es un proceso gradual que se realiza en los ámbitos legal, económico y sociocultural; y el reasentamiento, que consiste en el traslado permanente de refugiados a un tercer país que está dispuesto a acogerlos, como un mecanismo de repartición de las responsabilidades entre los Estados en materia de refugio[43].

Si bien las tres soluciones son válidas en cualquier momento, las circunstancias concretas del caso son las que determinan la adopción de una de ellas. Como se vio en el punto anterior de este documento, la Ley de Víctimas ha generado la idea, tanto entre las víctimas como entre la comunidad internacional, de que las condiciones en materia de seguridad han cambiado en Colombia y que, por ende, estarían dadas las condiciones para la realización de repatriaciones masivas.

Si bien se insiste en que la repatriación voluntaria es una posibilidad, incluso en el contexto actual, es importante tener en consideración que la Ley de Víctimas no contiene una política masiva en materia de repatriaciones, e incluso no es deseable que la tenga, dada la persistencia del conflicto armado y de la violencia sociopolítica. En esa medida, las repatriaciones que se den deben ser voluntarias y basadas en el estudio concreto de casos.

El inconveniente surge, entonces, de la percepción que de la ley se tiene en el exterior, y que puede propiciar repatriaciones masivas por iniciativa de las víctimas, basadas en las expectativas generadas por la ley, pero cuyo fundamento no es el conocimiento amplio y suficiente sobre ese marco normativo ni sobre las condiciones actuales de Colombia, sino los rumores imprecisos e inexactos que se han extendido en el exterior sobre la expedición de esta ley; esta ausencia de información está mediada, además de la lejanía geográfica respecto de Colombia, por la ausencia de mecanismos de difusión de información en el exterior sobre lo que sucede en Colombia.

Con la aprobación de la Ley de Víctimas, se entrega la competencia de brindar esta información al Ministerio de Relaciones Internacionales[44], lo cual presenta los mismos obstáculos ya enunciados, relacionados con la inconveniencia de radicar en las embajadas y consulados competencias que relacionen de manera directa a las PNPI con el Estado colombiano. En esas condiciones, al regresar a Colombia, las víctimas pueden encontrarse con un panorama de desprotección, con la consecuencia adicional de haber perdido el estatuto de refugiado por el hecho de haber regresado a su país de origen.

Brindar información oportuna, eficaz y veraz a las víctimas que se encuentran en el exterior resulta entonces una tarea prioritaria, pues desde que se expidió la ley, las víctimas apenas tienen conocimiento de su expedición, lo cual ha generado expectativas desmesuradas, preguntas y dudas frente a sus derechos y los mecanismos para hacerlos exigibles que nadie ha sabido responder. Esta es, por lo tanto, una tarea urgente que debe desarrollarse de manera responsable para permitir que las víctimas tomen determinaciones frente a ella con base en información adecuada.

En este punto, es indispensable entonces que el Estado colombiano adopte todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de las víctimas refugiadas a un retorno en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, tal como lo indican los Principios Rectores sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados

---

43 *Ibíd.*

44 Ley 1448 de 2011, art. 49, literal j.

y las Personas Desplazadas[45], según los cuales, además, el Estado colombiano les debe proporcionar "*información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen*"[46].

De otro lado, la percepción que se tiene de la ley en el exterior, también puede motivar repatriaciones masivas impulsadas por los Estados receptores, e incluso impulsadas por el Estado colombiano, en un ánimo de los Estados de acogida de retraerse del cumplimiento de sus obligaciones internacionales o, en el caso del Estado colombiano, de eliminar la dificultad que representa, en materia de derechos humanos, el tener nacionales refugiados en otros países. Todo lo anterior, con la consecuente violación de uno de los principios cardinales del derecho internacional de los refugiados como es el principio de no devolución (*non refoulement*)[47]. Se insiste en que las repatriaciones son posibles, pero deben valorarse caso a caso y deben evitarse, en esa medida, políticas masivas de repatriación que no cuenten con los elementos de dignidad, seguridad y voluntariedad.

Sin embargo, en los casos en los que se den repatriaciones voluntarias, es necesario que las personas tengan clara la situación de seguridad de su lugar de llegada, y que el Estado colombiano esté preparado para atender las especificidades de un proceso de repatriación. Inicialmente, la Ley de Víctimas sólo dispone de medidas para retornos y reubicaciones para la población en situación de desplazamiento forzado interno y de "*esquemas especiales de acompañamiento*" a estos procesos, y establece unas responsabilidades en cabeza de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV) para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, en lo que respecta a la identificación y al acceso a la salud, educación, vivienda digna, alimentación, reunificación familiar y orientación ocupacional[48].

De la misma manera, y sin tener en cuenta las diferencias existentes entre los procesos de retorno y los de repatriación, la ley deja en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a Víctimas (UAERIV) la responsabilidad de reglamentar la situación de las PNPI que deseen volver al país, para que sean incluidas en los programas de retorno y reubicación. En la reglamentación que hay hasta el momento, sin embargo, no se regula de manera específica la situación de las PNPI que deseen volver al país y por el contrario se mantiene el enfoque de asimilar las dos situaciones[49].

Para efectos de garantizar que las repatriaciones que se realicen tengan un enfoque adecuado y respondan a las necesidades específicas de personas que han estado fuera del país bajo protección internacional, algunas de ellas hace muchos años, es necesario que se adopte una reglamentación específica que atienda las necesidades de alistamiento del proceso, que son distintas a las que tiene un retorno dentro del mismo país, pues involucran al Estado que hasta el momento le brindó protección internacional a la persona[50].

---

45 Principios Rectores sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el 57° periodo de sesiones.

46 *Ibíd*., principio n° 10.

47 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 33.

48 Ley 1448 de 2011, art. 66.

49 Decreto 4800 de 2011 arts. 71 a 78. Este es el mismo enfoque que tiene el decreto 4633 mediante el cual "*se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*", que en su artículo 99 dispone que La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reglamentará el procedimiento para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas en situación de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional sean incluidas en los programas de retorno y reubicación.

50 Sin embargo, los procesos que se realicen deben ser objeto de veeduría, verificación y seguimiento, para evitar la replicación de experiencias como la vivida por la comunidad de Juradó (Chocó), que hizo parte de un plan de repatriaciones que se implementó en el año 2004 por los Estados colombiano y panameño, en el que participaron cerca

Para ello es deseable que en la reglamentación queden claras las condiciones bajo las cuales se deben dar las repatriaciones, que deben estar precedidas por la información completa a la que tienen derecho quienes van a repatriarse, así como por la certeza sobre las obligaciones que el Estado colombiano asume frente a su seguridad y frente a su protección en términos de acceso a servicios sociales. Finalmente, es necesario que las repatriaciones tengan en cuenta que las necesidades de atención de esta población deben estar dirigidas a restablecer lazos sociales y redes de protección que, si bien pueden estar ausentes en el caso de la población desplazada, están mucho más diluidas o incluso perdidas tratándose de personas que han vivido fuera del país y que no tienen confianza en el Estado colombiano.

2.2. Falta de adecuación de las medidas de reparación para las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidad de protección internacional

Como se mencionó en otro aparte de este documento, la Ley de Víctimas reconoce a las víctimas que se encuentran en el exterior y que estén en necesidad de protección internacional. Sin embargo, el hecho de que ese grupo de víctimas se encuentre fuera del territorio colombiano, alejada por ende de la institucionalidad colombiana, representa retos en la implementación de la ley así como requiere de esfuerzos gubernamentales para que las víctimas que están fuera accedan a sus derechos.

Como se sabe, la ley 1448 de 2011 dispone de una serie de medidas administrativas y judiciales encaminadas a brindar a las víctimas medidas de atención, asistencia y reparación. Asimismo, dispone de mecanismos de participación para que las víctimas y sus organizaciones participen en la construcción, ejecución y seguimiento de la política pública.

Pasando la discusión sobre los impactos que la ley puede tener en el sistema de asilo, este aparte del texto pretende poner el acento sobre la inexistencia de mecanismos que permitan pasar del reconocimiento a la práctica de los derechos de las víctimas que están en el exterior, particularmente de las PNPI. A continuación se presentan una serie de observaciones sobre algunos de los aspectos regulados en la Ley, teniendo como enfoque las necesidades de este grupo de víctimas.

2.2.1. Mecanismos de participación

La Ley de Víctimas avanza, de manera general, en el reconocimiento del derecho que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a participar activamente en todas las fases de implementación de la política pública de atención y reparación. La ley no sólo reconoce la participación como un derecho en sí mismo, sino que además dispone algunos mecanismos para garantizarlo.

En concreto, la ley dispone que "*es deber del Estado garantizar la participación efectiva de víctimas en el diseño, implementación ejecución y sentimiento al cumplimiento de la y los planes,*

---

de 50 familias que huyeron hacia Panamá en 1999 ante una incursión paramilitar. Cuatro años después se implementó un programa de repatriación de algunas familias, pues no todas se acogieron al plan debido al temor a sufrir atentados contra su vida e integridad de retornar a Colombia. Los acuerdos de acompañamiento institucional a las comunidades fueron parcialmente cumplidos y al día de hoy estás personas todavía se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Al respecto, ver, CODHES, citado *supra* nota 18, pág. 159.

proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para ello se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y ley"[51]. Es así como en el artículo 28 de la Ley, que enlista los derechos de las víctimas, se reconoce el derecho de "*acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario*.". El mismo artículo, de manera más clara y directa, reconoce el derecho de las víctimas a "*participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral*". Es por ello que para el diseño del Plan Nacional de Atención y Reparación a Vícitmas, el Gobierno "*propenderá por incluir a las víctimas en el proceso de diseño y seguimiento del Plan de Atención y Reparación a las víctimas*"[52].

Cuatro puntos podrían resumir las obligaciones que el Estado colombiano tiene en materia de participación[53]; i) garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección los representantes de las víctimas en les instancias de decisión y seguimiento previstas en la ley; ii) garantizar el acceso a la información; iii) diseñar espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal; y, iv) llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de la ley.

Como espacios o mecanismos de participación, la ley dispone la creación de Mesas de Participación de Víctimas (MPV). Según la ley, estas mesas deberán propiciar la participación efectiva de mujeres, niñas, niños y adolecentes, así como de adultos mayores. El decreto 4800 de 2001 define estas mesas como "*los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011*"[54].

Las MPV tienen como funciones, entre otras, servir de espacios para la participación oportuna y efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, distrital y municipal; participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables; ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley; propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y de las víctimas con discapacidad[55].

Como se observa, las MPV tienen un importante rol en la política de atención y reparación, pero tienen una limitación consistente en que responden a lógicas territoriales a nivel interno en el orden municipal, departamental y nacional, con lo cual se suprime, normativamente y en la práctica, la participación de las víctimas que se encuentran en el exterior; esto adicionalmente excluye a este grupo de víctimas de los espacios institucionales del SNARIV, en donde los representantes de las víctimas tienen asiento y donde se adoptan decisiones y políticas sobre la atención y la reparación.

De hecho, desde la misma elaboración de la ley en su trámite en el Congreso, se excluyó a las PNPI de los debates, lo cual se replicó en el proceso de reglamentación. Todo ello explica que no se hayan adoptado mecanismos especiales para estas víctimas y que no se hayan tenido en consideración los impactos que, en el sistema de asilo, podría tener la ley, tal como se vio en el primer punto de este documento.

---

[51] Ley 1448 de 2011, art. 192.
[52] *Ibíd.*
[53] *Ibíd.*
[54] Decreto 4800 de 2011, art. 264.
[55] *Ibíd*., art. 279.

Para solucionar este vacío, es necesario que se emprendan dos tipos de acciones. La primera, en cabeza del Estado colombiano, consiste en proporcionar un mecanismo concreto de participación a las víctimas que se encuentran en el exterior, preferiblemente en las mesas de participación, en las que se podría establecer una instancia o nivel específico que represente a las víctimas que están fuera del país, y así maximizar los principios de igualdad y participación que están estrechamente vinculados, pues "*todos los ciudadanos son iguales y por lo tanto su participación en el debate público debe tener el mismo valor y condición*"[56]. Mantener el esquema actual generaría una situación de discriminación prohibida por el derecho interno y por el derecho internacional[57].

La segunda es que los estados de acogida, especialmente aquellos que reciben una mayor cantidad de colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional, brinden garantías a este grupo de personas para ejercer su derecho de asociación, tal como lo dispone la Convención de 1951 sobre Refugiados de 1951[58]. Uno de los obstáculos para garantizar la participación efectiva es que los colombianas y colombianas en necesidad de protección internacional, por lo menos aquellos que se encuentran en Ecuador, Venezuela y Panamá, no tienen procesos organizativos fuertes, lo cual es básico para cualificar la participación.

Por ello, es deseable que se impulsen legislaciones internas en dichos países que promuevan y en todo caso no prohíban o limiten el derecho de asociación. Si bien existen organizaciones de colombianos en el exterior que deben ser tenidas en cuenta[59], en lo que respecta a los países de frontera la mayoría de asociaciones o grupos constituidos se reúnen con fines solidarios frente a su situación en el país de acogida, pero no para emprender acciones frente al Estado colombiano.

Sin embargo, también es deseable que se establezcan otros mecanismos de participación para las víctimas que, individualmente y sin necesidad de asociarse, quieran informarse sobre la ley y hacer sus aportes. Al respecto, las organizaciones que trabajan con PNPI colombiana, sugieren la tramitación de quejas, solicitudes, propuestas u observaciones a través de organizaciones de víctimas o de derechos humanos en Colombia que puedan transmitir las preocupaciones, necesidades y recomendaciones de las víctimas que se encuentran en el exterior.

Finalmente, en cuanto al derecho a la participación, es indispensable que se concreten los mecanismos que harán operativa la participación de pueblos indígenas que se encuentren fuera del territorio nacional en necesidad de protección internacional. El decreto 4633 de 2011, mediante el cual "*se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*", dispone que el Estado garantizará la participación de los integrantes de las comunidades o pueblos indígenas que se encuentran por fuera de Colombia y en coordinación con las autoridades indígenas de sus respectivos territorios, en la formulación de los planes integrales de reparaciones colectivas para pueblos y comunidades indígenas[60].

---

[56] *Ibíd.*

[57] Y es que, en la medida en que a través de la democracia participativa se busca lograr los fines del Estado Social de Derecho, "*los procedimientos democráticos no pueden crear mecanismos de distinción o preferencias porque atentan contra la igualdad de las personas al conferir diferente peso a los intereses, preferencias y valores de los individuos, lo cual impide que en el proceso democrático se alcancen decisiones legítimas*", Corte Constitucional, sentencia C-522 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[58] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 15.

[59] El Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, por ejemplo, cuenta con organizaciones de colombianos en necesidad de protección internacional al menos en cuatro países, representados en los capítulos de México, España, Argentina y Bélgica. Al respecto, consultar: http://www.movimientodevictimas.org.

[60] Decreto 4633 de 2011, art. 134 y 135.

2.2.2. Medidas de protección

La Ley de Víctimas ordena la adopción de medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, en especial en los de restitución de tierras[61]. Para ello ordena la revisión y adecuación de los programas de protección existentes a unos criterios establecidos en la propia ley[62].

La revisión de los programas de protección reviste una importancia doble. Por un lado puede prevenir las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que se producen día a día en Colombia, y por otro puede contribuir a que las medidas de atención y reparación que contempla la ley 1448 de 2011 tengan impactos concretos y reales en la vida de las víctimas, tanto en la satisfacción de sus necesidades básicas como frente a sus expectativas de reparación.

La adopción de este tipo de medidas, y su adecuación a criterios que buscan responder a las necesidades de las víctimas de manera puntual, resulta de la mayor relevancia para todas las víctimas en general, y para las víctimas que están en necesidad de protección internacional y que decidan regresar al país de manera particular. En tanto las víctimas permanezcan fuera, bajo la protección de otro Estado, es claro que las medidas de protección contempladas en la ley no les resultan aplicables, pues es el país de acogida quien tiene el deber de brindarles protección.

Sin embargo, en la medida en que haya personas que decidan someterse a procesos de repatriación voluntaria, es indispensable que se adopten medidas claras, efectivas y oportunas, que respondan a los factores de riesgo a los que pueden verse expuestas personas que huyeron de Colombia, justamente porque no encontraron en este Estado una protección adecuada a su vida e integridad.

Tratándose de las PNPI que decidan regresar a los departamentos de frontera, de donde mayoritariamente provienen quienes cruzan a Ecuador, Venezuela y Panamá, las necesidades de implementar medidas de protección adecuadas resultan imperiosas. Si bien el conflicto armado se extiende a todo el territorio nacional, en años recientes se ha observado un recrudecimiento de la situación en los departamentos en zona de frontera, donde hacen presencia todos los actores armados: fuerza pública, grupos guerrilleros y grupos paramilitares, que se disputan el control territorial, político y social de las zonas, por ser éstas escenarios de enclaves económicos (explotación de recursos naturales y el aprovechamiento de cultivos de uso ilícito) y por las oportunidades que brinda en términos de movilidad y de transporte de todo tipo de mercancías que sólo facilitan las fronteras.

La intensificación del conflicto armado en zonas rurales de frontera ha recibido como única respuesta la militarización de los territorios y de la vida de los habitantes, lo cual no ha significado una mejoría de la grave situación de derechos humanos que se vive en departamentos como Nariño, Putumayo o Norte de Santander[63].

De igual forma, las personas que tienen el estatuto de refugiado con base en las causales de la Convención de 1951 sobre refugiados, porque en su contra pesa una persecución concreta, y decidan volver al país, requieren de mecanismos especiales de protección, ya que sobre ellas pesa una persecución directa por motivos políticos o de otro tipo que pueden estar vigentes y que es preciso atender y enfrentar.

---

61 Ley 1448 de 2011, art. 31.

62 *Ibíd*., art. 32.

63 Para un análisis detallado y reciente sobre la situación en las zonas de frontera con Ecuador y Venezuela, ver, International Crisis Group, citado *supra* nota 17.

Así las cosas, es necesario que la ley adecúe sus programas de protección para atender las necesidades específicas de personas repatriadas que desean acogerse de nuevo a la protección colombiana[64]. Para ello es indispensable hacerle frente a las dificultades que, en general, presentan los programas de protección existentes, tales como las dificultades en el acceso y en el trámite de las solicitudes, o las dificultades en la realización de los estudios de riesgo y la falta de eficacia y pertinencia de las medidas de protección, así como las dificultades derivadas de la inexistencia de medidas de protección de carácter preventivo[65].

2.2.4. Medidas de reparación

La Ley de Víctimas dispone medidas en los cinco componentes del derecho a la reparación: restitución, aunque limitado a la restitución de tierras, dejando de lado otras medidas de restitución de derechos, para el cual se desarrolla un proceso administrativo y judicial mediante el que las víctimas pueden demandar la restitución de las tierras usurpadas o abandonadas; la ley también desarrolla el componente de indemnización, para el cual crea un programa individual de reparaciones administrativas, mediante el cual se otorgarán montos preestablecidos según el tipo de violación; estipula algunas medidas en materia de satisfacción, especialmente la creación del Centro de Memoria Histórica y dispone otras acciones para dignificar a las víctimas; establece medidas en materia de rehabilitación, como la creación de dos programas, uno de rehabilitación propiamente y otro de atención psicosocial; finalmente la ley señala las garantías de no repetición que deberá implementar el Estado colombiano.

A estas medidas accederán las víctimas que sean reconocidas por la ley mediante su registro en el RUV, según las necesidades de reparación de cada caso concreto. Pese a que en principio las víctimas que se encuentran en el exterior y en necesidad de protección internacional pueden acceder a las medidas de reparación si obtienen el registro, todavía es necesario implementar mecanismos específicos que hagan viable y operativo el acceso a las medidas. A continuación se señalan brevemente las limitaciones existentes y las necesidades concretas.

- Restitución de tierras

Para la restitución de tierras, la ley desarrolla un proceso administrativo-judicial mediante el que las víctimas pueden demandar la restitución de las tierras usurpadas o abandonadas. Las dificultades que las PNPI pueden tener para demandar la restitución de sus tierras son de diversa índole. En primer lugar, el hecho de que el procedimiento de inscripción del predio usurpado o abandonado en el registro de tierras despojadas (lo cual es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución o compensación) deba tramitarse ante las embajadas y consulados, resulta ser igual de inadecuado que el procedimiento que deben surtir las víctimas en necesidad de protección internacional para acceder al RUV, pues genera los mismos riesgos ya mencionados sobre la posibilidad de que la persona pierda el estatuto de refugiado o se le niegue el asilo solicitado.

En segundo lugar, y si es superado el inconveniente del registro de tierras, el marco normativo dispuesto hasta ahora no brinda herramientas para que las PNPI tramiten sus demandas en territorio colombiano, sin necesidad de tener que realizar trámites en

---

[64] Ley 1448 de 2011, arts. 31 y 32.

[65] Para un estudio detallado de las dificultades de los programas de protección existentes en el ordenamiento colombiano ver, Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, o "Ley de Víctimas"*, enero de 2012.

Colombia que le impliquen regresar al país, así sea de manera temporal, para realizar diligencias judiciales. La Ley de Víctimas contempla la posibilidad de que la Unidad Especial de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas represente a las víctimas ante los jueces, lo cual abre una posibilidad para las víctimas que se encuentran en el exterior; sin embargo, es natural que aun en estos casos, y por tratarse de procesos de carácter judicial, la persona demandante puede ser requerida en algunas oportunidades.

Para ello es indispensable, entonces, que el Estado colombiano busque alternativas para que las personas que están fuera no se tengan que trasladar hasta Colombia o que, de ser necesario su traslado, las PNPI no vayan a ver comprometido su estatuto por ese hecho. Para ello, podría establecerse un convenio con los Estados de acogida mediante el cual se permita, bajo ciertas circunstancias, que los nacionales colombianos, refugiados o solicitantes de asilo, puedan venir al país a realizar los trámites necesarios para acceder a la restitución de su tierra, sin perder por ello el estatuto de protección.

De otra parte, es necesario que se establezcan mecanismos para que las personas que obtengan la compensación monetaria a cambio de la restitución, puedan trasladar esos fondos al país de acogida. En materia de restitución de tierras, la ley contempla como acciones de reparación para los despojados la restitución jurídica y material del bien, y en subsidio la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación[66]. Esta última sólo procede en el evento en el que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

Es evidente que, tratándose de personas en necesidad de protección internacional que no quieran o no puedan regresar al país, y que deseen la integración local en el país de acogida como solución duradera, se requiere la adopción de mecanismos específicos que les permitan gozar y disponer de la compensación monetaria en el país de asilo. La Convención sobre Refugiados de 1951 establece esta posibilidad y radica en los refugiados el derecho a transferir sus haberes al país de acogida[67].

- Indemnización

En el mismo sentido indicado anteriormente, y cuando las PNPI accedan a la indemnización del programa individual por vía administrativa, o que incluso llegaren a ser beneficiarias de una indemnización decretada en procesos judiciales en Colombia, deben especificarse los mecanismos para que las personas en necesidad de protección internacional puedan gozar y disponer de ellos en los países de acogida. No contemplar este tipo de mecanismos hace nugatorio el derecho a la compensación al reconocerlo formalmente pero negarlo en la práctica.

Para ello, debe ponerse en práctica el artículo 25 de la Convención sobre Refugiados de 1951, que estipula que "*cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda*". En virtud de esta disposición las autoridades del país de asilo deben concurrir en los mecanismos que se dispongan para hacer efectivo el derecho a la compensación.

- Satisfacción

Según lo dispone la Ley de Víctimas, las medidas de satisfacción son aquellas tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y a difundir la verdad sobre lo sucedido[68]. Para

---

66 Ley 1448 de 2011, art. 72.
67 Convención sobre el estatuto de los Refugiados de 1951, art. 30.
68 Ley 1448 de 2011, art. 139.

las víctimas colombianas en necesidad de protección internacional, la primera medida de satisfacción necesaria sería aquella que reconozca que tanto el exilio político como el refugio motivado por las causales de la Declaración de Cartagena constituyen, en sí mismos, una violación de derechos humanos.

Lo anterior es necesario para superar el enfoque humanitario que con razón tiende a dársele a este fenómeno, pero que olvida que la búsqueda de refugio en otro país viola múltiples derechos civiles, políticos y sociales, así como tiene su casusa en hechos cuya responsabilidad atañe al Estado del cual el refugiado es nacional. El enfoque humanitario lleva, así, a presentar el refugio como un hecho que requiere de atención inmediata por razones de solidaridad, lo cual es necesario y fundamental, pero olvida el enfoque de derechos que debe dársele a estas situaciones.

Las medidas de satisfacción de la Ley de Víctimas no contienen disposiciones en ese sentido, así como tampoco dispone ninguna otra que esté dirigida específicamente a las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidad de protección internacional.

En particular resulta preocupante el hecho de que la ley no contemple mecanismos para que el Centro de Memoria Histórica (CMH) recoja la realidad de las víctimas refugiadas y exiliadas.

Por ello es necesario y recomendable que el CMH adopte líneas de trabajo en materia de refugio, y que se estipulen mecanismos para que, por lo menos en los países donde hay un número considerable de colombianos y colombianas en necesidad de protección internacional, se promuevan ejercicios de memoria mediante la adecuación de espacios específicos para esos efectos; el Estado colombiano, en conjunto con los Estados de acogida, deben propiciar las garantías necesarias para que este grupo de víctimas, a través de diferentes manifestaciones, avance en este tipo de ejercicios.

Lo anterior resulta relevante para todas las víctimas que se encuentran fuera, pero quizá adquiere mayor relevancia para las personas exiliadas por motivos políticos, para quienes resulta necesario que, como parte de la reparación, se reconozca la dimensión política de la reparación al exilio y se promuevan ejercicios que develen las responsabilidades que hay detrás de la huída de colombianos y colombinas al exterior.

- Garantías de no repetición

La garantía de que los hechos no se repetirán es una de las condiciones necesarias para que las colombianas y colombianos que se encuentren en el exterior decidan y puedan regresar. Sin embargo, no existe todavía claridad sobre la manera como el Estado colombiano pondrá en funcionamiento las garantías de no repetición enlistadas en la ley[69]. Una de ellas, referida particularmente a las personas que están fuera del país, señala que el Estado colombiano deberá difundir información sobre los derechos de las víctimas que están en el exterior.

Como se mencionó en otros acápites de este documento, la información adecuada y oportuna resulta una garantía necesaria para que las víctimas que están fuera tomen la decisión de regresar o de quedarse en el país de asilo. Sin embargo, como también ya tuvo la oportunidad de señalarse, al haberse radicado esta responsabilidad en el Ministerio de Relaciones exteriores, se corre el riesgo de que la información no sea accesible por parte de todas las víctimas, pues no todas ellas tienen contacto con las embajadas y consulados en los países de acogida, o bien no quieren hacerlo. Es recomendable, entonces, que se busquen otras alternativas para garantizar que las todas las personas que están en el

---

[69] *Ibíd.*, art. 149

exterior accedan a información veraz e imparcial sobre la situación colombiana, sobre sus derechos y sobre cómo hacerlos exigibles.

- Rehabilitación

La Ley de Vícitmas crea dos programas en este componente: el programa de rehabilitación, que deberá incluir medidas individuales y colectivas dirigidas a permitir que las víctimas se desarrollen en entorno familiar, cultural, laboral y social, y otro programa de atención psicosocial y de salud integral a víctimas[70]. Si bien estos dos programas serían aplicables a las víctimas que se encuentren en Colombia, es necesario que estos programas adopten ejes de trabajo específicos para atender las necesidades de la población repatriada, que requieren de un enfoque especial que tenga en cuenta los impactos que, en la vida de las PNPI, tiene el hecho de haber salido del país en busca de la protección de otro Estado así como el hecho de regresar a su Estado de nacionalidad años después.

De otro lado, en el marco del componente de rehabilitación, el Estado colombiano podría adoptar, en conjunto con los Estados que mayor cantidad de población colombiana reciben en busca de protección, programas específicos de reintegración familiar que garanticen que las familias que se encuentran separadas en virtud del asilo vuelvan a estar juntas. Para este programa, sería prioritario tener en cuenta la reunificación familiar de las niñas y niños no acompañados y separados que han cruzado fronteras internacionales.

3. Recomendaciones

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

3.1. Recomendaciones generales

Incluir dentro de las prioridades de reglamentación y aplicación de la Ley de Víctimas la elaboración y presentación de propuestas concretas que respondan a las necesidades de reparación y atención de las víctimas que se encuentran en otros países en necesidad de protección internacional, velando porque las mismas no impacten negativamente en la situación legal en la que se encuentran estas personas en los países de acogida. Para ello, es indispensable que el Estado colombiano, a la hora de evaluar la situación de derechos humanos de Colombia, adopte un enfoque regional -al igual que el ACNUR- que le permita visibilizar la situación de desplazamientos forzados, internos y hacia el exterior, así como tener en cuenta sus causas y consecuencias para poder tomar decisiones de política pública acertadas para este grupo de víctimas.

3.2. Recomendaciones frente al impacto de la Ley de Víctimas en el sistema de asilo

- Mientras la Corte Constitucional se pronuncia sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*" contenida en el artículo 3 de la Ley de Víctimas, quienes apliquen esta ley deben hacer una interpretación amplia y no restrictiva de esta expresión, de manera que también sean reconocidas las víctimas de

---

[70] *Ibíd*., arts., 135 a 138.

violaciones de derechos humanos que no tengan un nexo causal con el conflicto armado. Esto puede frenar las posibles restricciones que, en materia de refugio, implementen otros países frente a la Declaración de Cartagena y su definición amplia de refugiado. A la vez, el Estado colombiano debe propiciar diálogos regionales o bilaterales con ciertos Estados, especialmente con aquellos que la acogen como Ecuador, en los que se especifique que la Ley de Víctimas no pretende restringir la definición ampliada de refugiado contenida en la declaración de Cartagena.

- Modificar los artículos 27 y 31 del decreto 4800 de 2011 que delegan en las embajadas y consulados la labor del registro de víctimas de las personas que están en el exterior. En todo caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores debería mantener competencias en la materia, pero dirigidas a la coordinación de los trámites o convenios necesarios para garantizar el éxito del proceso, así como a velar por el respeto de los derechos de los colombianos que están en el exterior dentro de dichos procesos, más no frente a las víctimas directamente.

- En los casos en los que sea indispensable que las PNPI se dirijan a la embajada o consulado colombianos en el país en el que se encuentren para realizar algún trámite de reclamación de sus derechos frente a Colombia, se deben diseñar acuerdos concretos con los gobiernos de los países receptores para que se les permita a estas personas acudir a estas instancias sin que se afecte su estatuto, o buscar alternativas para que el Estado de acogida pueda, mediante mecanismos concretos, ayudar a la persona en la tramitación de la solicitud o realización de la diligencia ante las embajadas o consulados.

3.3. Recomendaciones frente a las herramientas necesarias para garantizar el derecho a la reparación de las víctimas en necesidad de protección internacional

- Diseñar mecanismos específicos que garanticen la participación de las víctimas que se encuentran en el exterior, especialmente aquellas que se encuentran en necesidad de protección internacional, en todas las fases de aplicación de la política pública contenida en la Ley de Víctimas. Para ello, puede establecerse un nivel específico dentro de las Mesas de Participación de Víctimas que represente los intereses de quienes están fuera del país.

- Buscar alternativas adicionales para que, además del Ministerio de Relaciones Exteriores, otra instancia colombiana o internacional brinde orientación, información y apoyo a los colombianos que se encuentran en el exterior, especialmente aquellos que están en necesidad de protección internacional, sobre la Ley de Víctimas.

- Dentro de los programas de protección, y aprovechando la adecuación a la que deben ser sometidos, debe establecerse un enfoque que tenga en cuenta los esquemas de protección que requieren las personas repatriadas.

- Reglamentar de manera específica el trámite que deben surtir los colombianos y colombianas que se encuentren en el exterior, especialmente aquellos que están en necesidad de protección internacional, para acceder a la restitución de sus tierras despojadas o abandonadas. En esta reglamentación deberá quedar claro quién asumirá la representación de estas víctimas en el proceso judicial, así como los mecanismos de los que dispondrán estas víctimas para realizar diligencias desde el país en el que se encuentren sin que ello interfiera en su estatus legal en el país de acogida; de ser necesario que acudan a Colombia para realizar algún trámite o diligencia, deberán realizarse convenios con los

Estados de acogida para permitir que las víctimas regresen a Colombia de manera temporal sin que ello les signifique la pérdida del estatuto.

- Diseñar un mecanismo junto con los países de acogida, para permitir que las víctimas puedan transferir al país en el que se encuentren y en el que deseen establecerse, el dinero derivado de la indemnización a la que tienen derecho en virtud de la ley, o de un proceso judicial que decrete indemnizaciones a su favor, así como la compensación monetaria que pueden recibir como sustituto de la restitución de tierras.

- Reconocer el exilio como una violación de derechos humanos dentro de las medidas de satisfacción para las víctimas en necesidad de protección internacional, y diseñar mecanismos para permitir que, aun en el extranjero, las víctimas dispongan de espacios para aportar en la construcción de la memoria; estos ejercicios deberán poder ser conocidos, si las víctimas lo desean, por el Centro de Memoria Histórica con sede en Bogotá.

- Establecer ejes de trabajo concretos sobre refugio en los programas de rehabilitación y atención psicosocial dirigidos a las personas repatriadas. Asimismo, debe diseñarse, como parte de estas medidas, un programa de reunificación familiar que garantice la unidad de la familia aun en el exterior.

Bogotá, marzo de 2012

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas

Trabajamos por los derechos humanos, la democracia y la paz

1. Trabajamos, ante todo, por el respeto que se debe dar a todas las personas y a sus derechos, por parte de todo el mundo, es decir, por parte del Estado colombiano, de agentes paraestatales y de agentes contraestatales, así como de la gente común, además de los otros Estados.

2. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos guerrilleros en la realización de actos de violencia, tanto contra la población civil, como contra militares, policías y otros agentes estatales, actos que causan daño y dolor, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad.

3. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos paramilitares en la realización de actos contra la población civil, actos que son la razón de ser de su existencia y que constituyen la mayoría de hechos causantes de muertes por razones sociopolíticas y de desplazamiento forzado en el país, y que dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas de parte de algunas personas.

4. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los agentes del Estado que incurren de manera masiva y sistemática en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, bien sea por acción directa o por connivencia con grupos paramilitares, acciones que también causan daño y dolor de inmensas magnitudes, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas de parte de algunas personas.

5. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tiene el Estado colombiano, que de una manera u otra ha sido incapaz de proteger a la población colombiana frente a las guerrillas, a los grupos paramilitares y a agentes estatales violadores de derechos humanos, a lo largo de la historia del país y especialmente desde mediados del siglo XX. El Estado ha estimulado y ha sido cómplice del desarrollo y de las acciones de los grupos paramilitares, y además ha sido incapaz de enfrentar y neutralizar las violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales. Más grave aún, actualmente, a

comienzos del siglo XXI, hay preocupantes propuestas de debilitamiento del Estado social y democrático de derecho previsto en la Constitución de 1991. Todo lo anterior causa grave daño, agudiza la dificultad para definir democráticamente las diferencias sociales y estimula respuestas abusivas de algunas personas, al tiempo que alimenta el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

6. En consecuencia, estamos en contra de la violencia, venga de donde venga, y propendemos por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura democrática en Colombia, de tal forma que se dé lugar a una solución negociada de los conflictos, cuando sea posible, y siempre con garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

7. En síntesis, actuamos en favor de una actitud respetuosa de las garantías de los derechos de las personas en todo tiempo, en todo lugar, y por parte de toda persona que detente, de hecho o de derecho, cualquier atributo de poder en nuestro país: un país que queremos que se desarrolle a plenitud, con base en el respeto, la promoción y la garantía integral de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que permitan y contribuyan asimismo a la realización de los derechos a la paz, a la autonomía y al desarrollo.

Comisión Colombiana de Juristas

Miembros de la Asamblea General:
Federico Andreu Guzmán
Subdirector de Litigio
Ana María Díaz
Subdirectora de Investigación
Gustavo Gallón Giraldo
Director
Humberto Sánchez Verano
Fiscal
Hernando Valencia Villa

Miembros del Consejo Directivo:
Ana María Díaz
Gustavo Gallón Giraldo
Antonio Madariaga Reales
María Eugenia Sánchez Gómez

De acuerdo con su mandato, la Comisión Colombiana de Juristas busca por medios jurídicos el pleno respeto en Colombia de los derechos humanos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), así como del derecho humanitario, y reconoce el carácter universal, indivisible e interdependiente de esos derechos. La Comisión Colombiana de Juristas concibe los derechos humanos como un valor en sí, que no puede estar supeditado a otros propósitos.

Sus estatutos definen la orientación del trabajo que se realiza: contribuir al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y a la plena vigencia del Estado Social y democrático de derecho en Colombia.

La Comisión Colombiana de Juristas es una organización no gubernamental pluralista, aconfesional y no vinculada a partidos políticos. Tiene estatus consultivo ante Naciones Unidas, y está afiliada a la Comisión Internacional de Juristas, de Ginebra y a la Comisión Andina de Juristas, de Lima. Inició sus actividades el 2 de mayo de 1988 y obtuvo personería jurídica por resolución 1060 del 18 de agosto de 1988 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Una de las deficiencias de la ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas", y en la que pretende concentrarse este documento, es la relativa a la situación de las víctimas que se encuentran en el exterior, particularmente la de aquellas que se encuentran en necesidad de protección internacional. Aunque la ley de víctimas incluye a este grupo de víctimas, no adopta disposiciones coherentes con su condición ni con sus necesidades específicas de protección, atención y reparación, y aquellas que adopta pueden impactar negativamente el estatus legal de estas personas en los países de acogida, así como sus necesidades concretas de protección.

En ese marco, el presente documento tiene como propósito analizar y presentar el impacto negativo que la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios podrían tener en la situación de las víctimas que se encuentran en necesidad de protección internacional, si se aplica tal y como está formulada actualmente y sin tener en consideración una serie de factores específicos sobre el refugio y el marco jurídico que lo regula; de otro lado, el documento formula algunas recomendaciones para que la aplicación de la ley, a la vez que garantice el derecho a la atención y a la reparación de las personas en necesidad de protección internacional, sea respetuosa del marco jurídico internacional de protección para estas personas.

Comisión Colombiana de Juristas

Con el apoyo de:
NRC
CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS

Financiado por:
UKaid
from the Department for International Development