

NUEVOS TEMAS EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE REFUGIADOS

Informe de investigación No. 215

**Restitución, compensación, satisfacción:
Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia**

David James Cantor

Instituto de Estudios de la Mancomunidad
Universidad de Londres
Escuela de Estudios Avanzados
Refugee Law Initiative

Correo electrónico: david.cantor@sas.ac.uk

Agosto de 2011



Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Apartado Postal 2500, 1211 Ginebra 2
Suiza

Correo electrónico: hqpd00@unhcr.org

Sitio web: www.acnur.org

Estos informes proporcionan un medio para que personal del ACNUR, consultores, pasantes y asociados, así como investigadores externos, publiquen los resultados preliminares de sus investigaciones sobre temas relacionados con los refugiados. Los informes no representan la opinión oficial del ACNUR. También están disponibles en la sección base de datos legal de www.acnur.org.

ISSN 1020-7473

Introducción

Una nueva ley promulgada por el gobierno de Colombia con el fin de efectuar reparación para las víctimas del conflicto armado, tiene implicaciones para las aproximadamente 455.000 personas colombianas que viven fuera del país como refugiados, solicitantes de asilo o en situación similar a la de los refugiados¹. Si bien estas personas vulnerables pueden tener derecho a alguna reparación debido a las violaciones a los derechos humanos que sufrieron en Colombia, el conflicto armado continuo impide su acceso a dicho ofrecimiento. El presente documento investiga las implicaciones jurídicas y prácticas de ofrecer dicha reparación ‘transnacional’ a víctimas desplazadas externamente (VDE) en circunstancias de conflicto armado prolongado².

La nueva Ley de Víctimas de Colombia dispone medidas amplias de reparación para las personas que han sufrido daños como resultado directo de las violaciones a los derechos humanos o bien, de las contravenciones del derecho internacional humanitario (DIH)³. Aunque las personas refugiadas y otras VDE no figuran prominentemente en sus disposiciones, este nuevo marco jurídico genera una gama de cuestiones más amplias acerca del posicionamiento de dichas personas de cara al ofrecimiento de reparación de parte de su país de origen, entre ellas las siguientes:

- ¿Hasta qué punto requiere el derecho internacional que el Estado de origen aborde las necesidades específicas de las VDE, al designar medidas y procedimientos de reparación?
- Dentro del derecho internacional, ¿cuáles son las implicaciones para terceros, de que el país de origen ofrezca reparación a las VDE?
- ¿Cuál es el papel de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en dichos procesos, teniendo este organismo internacional el mandato de brindar protección a las personas refugiadas?
- ¿Qué significa ‘reparación’ para las personas refugiadas y VDE, y cuáles son sus necesidades en este sentido?
- ¿Cuáles son las consecuencias políticas de las dinámicas fronterizas frecuentemente tensas que acompañan a los flujos de refugiados, para la implementación de cualquier medida de reparación dirigida a las VDE?

Al abordar estas cuestiones mediante un estudio del caso colombiano, el presente documento da un primer paso hacia la comprensión de lo que podría significar para las personas refugiadas y desplazadas, proveer de reparación donde aún perduran las circunstancias que dieron lugar a su desplazamiento.

¹ El más reciente cálculo es que para finales de 2010, había 395,600 personas refugiadas colombianas y personas en situación parecida a la de los refugiados, y 59,954 solicitantes de asilo colombianos en el mundo (UNHCR, *2010 Global Trends*, Ginebra, DPSM/UNHCR, junio de 2011, p. 42).

² No se utiliza el término ‘víctima desplazada externamente’ (VDE) como un término legal o analítico (ni se pretende crearlo), sino como un término corto y conveniente para indicar la categoría de víctimas que se encuentran fuera de la jurisdicción del Estado donde ocurrieron las violaciones a los derechos humanos.

³ República de Colombia., *Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, en lo sucesivo denominado “Ley de Víctimas”.

La reparación y las víctimas desplazadas externamente

Recientemente, los académicos han identificado como materia de estudio, el asunto de la reparación para personas refugiadas y desplazadas⁴. No obstante, el presente informe se vincula a un cuerpo existente de trabajos académicos que se ha ocupado de la idea de la reparación para refugiados. Existen varias corrientes identificables dentro de la bibliografía de esta amplia materia. Durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, en algunos círculos académicos, se dio un enfoque renovado a la reparación relativa a los flujos de refugiados⁵.

Por una parte, dicho enfoque se ocupó de la idea que la carga incurrida por un flujo significativo de refugiados, le daba al Estado anfitrión bases legales para exigir reparación del Estado que había, por acción u omisión propia, causado que los refugiados abandonaran su territorio⁶. Por otra parte, surgió la noción que el hecho de haber sido obligado a buscar asilo en el territorio de otro Estado, daba lugar a un derecho individual a la reparación⁷. Este último concepto se ha visto parcialmente reflejado en las prácticas de justicia de transición de algunos países post-dictatoriales del cono sur, que establecieron programas de reparación para exiliados⁸.

Un aspecto más reciente ha sido la creciente ubicuidad del discurso sobre la restitución de vivienda, tierra y propiedad a refugiados y otras personas desplazadas⁹. Este asunto ganó terreno a lo largo de la última década del siglo pasado y la primera de éste, como resultado del deseo

⁴ Wolfson, S., "Refugees and Transitional Justice", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, 2005, pp. 55-59; Bradley, M., "Refugees and the Reparations Movement: Reflections on Some Recent Literature", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, 2007, pp. 662-668; Harris Rimmer, S., "Reconceiving Refugees and Internally Displaced Persons as Transitional Justice Actors", *New Issues in Refugee Research*, No. 187, Abril de 2010.

⁵ Esto a raíz de la serie de resoluciones de la Asamblea General de la ONU, que se dio en torno a "la cooperación internacional para evitar nuevos flujos de refugiados". Por ejemplo, de esta serie, la *Resolución 36/148*, del 16 de diciembre de 1981, se refiere tanto a las "responsabilidades de los Estados respecto a la prevención de nuevos flujos masivos de refugiados" (preámbulo), como al derecho de los refugiados "que no desean regresar para recibir una compensación adecuada" (párrafo 3). Algunas resoluciones anteriores habían afirmado este derecho específicamente respecto a las personas refugiadas palestinas (e. g., *Resolución 194 (III)*, 11 de diciembre de 1948). Después de la Segunda Guerra Mundial, también se había concedido reparación en forma de asistencia colectiva para la rehabilitación y el reasentamiento de "víctimas no sujetos de repatriación", éstas de las persecuciones Nazi (Rubin, S. J., y Schwartz, A. P., "Refugees and Reparations", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 16, pp. 377-394).

⁶ Véase, por ejemplo, Beyani, C., "State Responsibility for the Prevention and Resolution of Forced Population Displacements in International Law", *International Journal of Refugee Law*, Número Especial, 1995, pp. 130-147; Tomuschat, C., "State Responsibility and the Country of Origin", en V. Gowlland-Debbas (comp.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1996; Garry, H., "The Right to Compensation and Refugee Flows: A 'Preventative Mechanism' in International Law", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, 1998, pp. 97-117. La generación anterior de académicos, como Jennings R. Y., había identificado este potencial: "Some International Law Aspects of the Refugee Question", *British Yearbook of International Law*, Vol. 20, 1939, pp. 98-114.

⁷ Véase, por ejemplo, Lee, L. T., "The Right to Compensation: Refugees and Countries of Asylum", *American Journal of International Law*, Vol. 80, 1986, pp. 532-567; International Law Association, "Declaration of Principles of International Law on Compensation to Refugees", *International Law Association Conference Reports*, Vol. 65, 1992 (Cairo), pp. 424-445.

⁸ Para una descripción de dichos programas, véase Guembe, M. J., "Economic Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience", y Lira E., "The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile", ambos en de Greiff, P. (comp.), *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁹ Entre la extensa bibliografía, dos ejemplos relevantes son los capítulos en Leckie, S. (comp.), *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons*, Ardesley, New York, Transnational Publishers, 2003; y Leckie, S., "Derecho a la Vivienda, Tierra y Propiedad en Sociedades Post-Conflicto", *Serie de investigaciones legales y sobre políticas de protección*, Ginebra, Sección de Políticas de Protección y Asesoría Legal /ACNUR, Marzo de 2005.

entre diversos sectores de la comunidad internacional, de poner un alto a, y revertir “la limpieza étnica” que tuvo lugar en la región de los Balcanes¹⁰. Ello ha puesto a los refugiados y a otras personas desplazadas en el centro del marco de la reparación, como derechohabientes. En 1995, esto se tradujo en la adopción de un marco jurídico “blando” o no vinculante, respecto a “la restitución de vivienda y propiedad a las personas refugiadas y desplazadas” (los “Principios Pinheiro”)¹¹; asimismo, se tradujo en legislación nacional, como la que estableció la Comisión Iraquí de Reclamaciones Patrimoniales¹²,

Sin embargo, este enfoque sólo aborda un limitado rango de derechos basados en la propiedad, más no una gama amplia de violaciones de las que dichas personas pudieron haber sido víctimas en su país de origen. Más aún, esta bibliografía se centra en escenarios de restitución post-conflicto, o como un aspecto de la justicia de transición, lo que constituye un punto de vista que no necesariamente aplica a situaciones de conflictos armados no resueltos, como el caso de Colombia.

Los cimientos conceptuales del presente análisis, por tanto distan en varios aspectos claves, de aquellos que se encuentran en la bibliografía existente sobre la reparación para personas refugiadas y desplazadas. Primero, el presente estudio adopta un enfoque centrado en la víctima, en el que se define a los sujetos principalmente por su condición de víctimas de violaciones a los derechos, mas no por ejemplo, haciendo referencia a su necesidad de protección internacional. Esto nos permite pasar a un segundo plano, a algunas cuestiones más complejas respecto a si se tiene derecho a la reparación por el hecho de haber sido “convertido en refugiado”. Segundo, el estudio mira más allá de la restitución debido a la contravención de derechos patrimoniales, y considera la reparación debido a una gama de violaciones graves a los derechos. Ello resulta lógico, ya que desde el punto de vista jurídico, la restitución patrimonial es meramente un subconjunto de estas otras cuestiones más amplias.

Finalmente, se plantean estas cuestiones ante el trasfondo de un conflicto armado persistente en el país de origen, y no en relación con una etapa post-conflicto o de transición. Para las personas refugiadas o necesitadas de protección internacional, ello implica que pueden persistir las condiciones que dieron lugar a su desplazamiento, un hecho que trae consecuencias tanto jurídicas como prácticas.

Colombia como estudio de caso

Colombia constituye un importante caso para el estudio de la reparación para víctimas desplazadas externamente. A nivel formal, el país es Parte de todos los importantes tratados internacionales en materia de derechos humanos en las Américas, relativos a la reparación¹³;

¹⁰ Sobre este asunto, véase Cantor, D. J., *The Return of Internally Displaced Persons: International Law and its Application in Colombia*, Leiden, Martinus Nijhoff, manuscrito por publicarse.

¹¹ Subcomisión de la ONU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos*, Informe definitivo del Relator Especial, ONU Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005, Anexo. Para un comentario crítico, véase Anderson, M. J., “The UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (the Pinheiro Principles): suggestions for improved applicability”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 24, 2011, pp. 304-322.

¹² Acerca de estas leyes e instituciones, véase Van der Auweaert, P., “Policy Changes for Property Restitution in Transition: The Examples of Iraq”, en Ferstman, C. et al. (comps.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making*, La Haya, Brill, 2009.

¹³ Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el 29 de octubre de 1969, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el 28 de mayo de 1973.

asimismo, es Parte firmante de los instrumentos claves de protección de personas refugiadas¹⁴. Dichos tratados forman parte del conjunto constitucional de Colombia, donde toman precedencia sobre otras fuentes de la legislación nacional¹⁵.

No obstante este marco jurídico bien desarrollado, actualmente Colombia es el único Estado americano que produce un número significativo de refugiados y como tal, constituye el foco de iniciativas regionales relativas a los refugiados, como son la Declaración y el Plan de Acción de México de 2004. Lo más significativo es que Colombia acaba de adoptar una larga y detallada Ley de Víctimas, que convierte al país en uno de los primeros en intentar conceder reparación a víctimas de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, esto donde no se ha transitado de las circunstancias que dieron lugar a dichas violaciones (ya sea hacia el post-conflicto o hacia la gestión democrática).

La novedad relativa del presente tema ha presentado algunos retos analíticos que han requerido recurrir a una gama de diversas fuentes. Se han utilizado métodos “tradicionales” de investigación jurídica para delinear el marco jurídico internacional relativo al tema, mediante el análisis de las disposiciones aplicables en los tratados, así como el análisis de las tendencias que se han dado en la práctica de aquellas instancias internacionales y nacionales encargadas de su interpretación legal.

No obstante, las personas refugiadas colombianas siguen siendo relativamente “invisibles”, no sólo en términos políticos, sino también en la bibliografía académica, especialmente en comparación con el voluminoso corpus relacionado con las personas desplazadas internamente en Colombia¹⁶. Más aún, la falta de datos específicos sobre los aspectos prácticos de la reparación para VDE de Colombia, se ha traducido en un llamado a la investigación de campo. La aplicación de una metodología de las ciencias sociales en la investigación tema del presente informe, y las cuestiones que ésta plantea, exigen una breve explicación aquí.

Con el fin de comprender cómo entienden las VDE colombianas el asunto de la reparación y las consecuencias de ofrecer la reparación a nivel bilateral, fue necesario identificar una muestra de estudio apropiada. Si bien existen poblaciones importantes de personas refugiadas colombianas en Estados Unidos (25.607), Canadá (16.054) y Costa Rica (10.214), la gran mayoría de las personas necesitadas de protección internacional, se encuentra en Venezuela (201.467), Ecuador (120.403), y Panamá (15.432)¹⁷. Como la mayoría de los refugiados colombianos y de personas colombianas que requieren de protección internacional se encuentra en estos tres países vecinos, estos han sido seleccionados para constituir las poblaciones en las que se centra el presente estudio.

No obstante, en Ecuador, Panamá y Venezuela, sólo una parte relativamente reducida de las personas colombianas necesitadas de protección internacional tiene protección formal en el sentido de ser reconocido como refugiado (o de contar con protección complementaria en el caso de Panamá)¹⁸. El hecho de que una gran parte de las VDE es indocumentada, aunado a las

¹⁴ Colombia ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el 10 de octubre de 1961, y su Protocolo de 1967, el 4 de marzo de 1980. Es signatario de la Declaración de Cartagena de 1984, misma que aplica en su legislación nacional mediante el *Decreto 4503 de 2009*.

¹⁵ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 93.

¹⁶ Gottwald, M., “Protecting Colombian Refugees in the Andean Region: The Fight against Invisibility”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16, 2004, pp. 517-546.

¹⁷ Cifras vigentes a finales de 2010 (UNHCR, *2010 Global Trends*, Anexo, Tabla 5). Adicionalmente, existen números importantes de personas colombianas solicitantes de asilo en espera de la determinación de su condición, tanto en Venezuela (15,694) como en Ecuador (39,744) (Ibídem, Tabla 12).

¹⁸ A finales de 2010, el número de refugiados reconocidos permanecía bajo relativo al número total de colombianos con necesidad de protección internacional o en espera de una determinación acerca de su solicitud de asilo (cifras combinadas de UNHCR, *2009 Global Trends*, Ginebra, DPMS/UNHCR, junio de

dificultades para identificar y tener acceso a esta población vulnerable, hubiera sido extremadamente complicado, dentro de las limitantes de tiempo y recursos para el estudio, establecer el marco necesario para obtener una muestra aleatoria. En vista de dichas consideraciones, el estudio utilizó técnicas de muestreo no aleatorias para identificar a las personas a encuestar, quienes posteriormente fueron entrevistadas individualmente o en grupos pequeños, haciendo uso de entrevistas semi estructuradas. Si bien esta metodología no permite llegar a conclusiones cuantitativas sólidas, se espera que la investigación sirva para identificar algunos de los temas importantes en esta área.

Durante la investigación, se llevaron a cabo 145 entrevistas con 190 personas refugiadas, solicitantes de asilo, otros colombianos desplazados externamente, y oficiales de instancias gubernamentales y humanitarias que tratan asuntos de refugiados. Las entrevistas con dichas VDE se llevaron a cabo en nueve regiones de los tres países mencionados, principalmente en las ciudades capitales y en zonas fronterizas con Colombia¹⁹.

En general, las personas entrevistadas demostraron un alto grado de variación en cuanto a edad, género, perfil profesional anterior, calidad migratoria en el país anfitrión, y lugar de origen en Colombia. No obstante, se logró acceso a ellas mediante las oficinas locales de organizaciones que trabajan con dichas poblaciones, lo que indica un potencial sesgo en los datos hacia las personas dispuestas a hacer contacto con dichas organizaciones. Siempre que fue posible, se realizaron esfuerzos por corregir dicho sesgo, mediante la triangulación de los datos con información proveniente de otras fuentes.

El presente informe aborda cuestiones de investigación establecidas al inicio del mismo, de la siguiente manera. Comienza por delinear el marco jurídico internacional que circunscribe la legislación nacional relativa a la reparación para víctimas desplazadas externamente, comenzando con las obligaciones del Estado que infligió las violaciones, para después considerar las implicaciones para el otro Estado donde ahora se encuentra la víctima (el país anfitrión). También se aborda si el ACNUR tiene un interés legítimo en dichas cuestiones.

Al mismo tiempo, se evalúa la compatibilidad entre las disposiciones establecidas en la Ley de Víctimas y el derecho internacional. En este contexto, se presentan y se analizan los datos provenientes del trabajo de campo con VDE colombianas, ilustrando así cómo dichas poblaciones enmarcan y se involucran con el concepto de la reparación, estando más allá de la frontera de su país. Finalmente el análisis indaga sobre las implicaciones que tiene, el ofrecer reparación a las VDE, para las relaciones internacionales entre Colombia como Estado contraventor, y los Estados vecinos de acogida. Se concluye con la atadura de los cabos del análisis, y el planteamiento de algunas sugerencias para el camino porvenir.

Reparación respecto a las violaciones al derecho internacional

La reparación es un concepto establecido en el derecho internacional²⁰. La Comisión de Derecho Internacional ha descrito las consecuencias jurídicas de que un Estado contravenga sus obligaciones internacionales, esto en términos de la obligación de *continuar cumpliendo* la

2010, Anexo, Tabla 5, y 2010 *Global Trends*, Anexo, Tabla 12): Ecuador - 26,650 (el 16.64 por ciento); Venezuela – 1,349 (el 0.62 por ciento); Panamá – 1,392 (el 8.9 por ciento).

¹⁹ En Ecuador, las entrevistas se realizaron en la capital de Quito y en las provincias de Sucumbios, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsachilas. En Panamá tuvieron lugar en la capital y en la provincia de Darién. En Venezuela, las entrevistas se llevaron a cabo en la capital de Caracas y en los estados regionales de Apuré y Táchira.

²⁰ Véase, por ejemplo, Tribunal Permanente de Justicia Internacional, *Chórzow Factory (Indemnity) Case (Germany v Poland)*, sentencia del 13 de septiembre de 1928. Sin embargo, ello no significa que la construcción jurídica de dicho concepto no esté sujeta a amplias disputas (véase como ejemplo tópico de la reparación de guerra, D'Argent, P., *Les réparations de guerre en droit international public: la responsabilité internationale des États à l'épreuve de la guerre*, Bruselas, Emile Bruylant, 2002).

obligación contravenida, *cesar* el acto ilegal internacional y asegurar que *no se repita*, y *reparar* los efectos que tiene para el Estado perjudicado²¹. La “plena reparación” requerida por esta última obligación, debe ser de la siguiente forma:

- Restitución – en la medida en que no sea imposible o no imponga una carga desproporcionada al Estado responsable, dicho Estado debe de restaurar la situación que existía previo al acto ilegal internacional; y/o
- Compensación – en la medida en que cualquier *daño* causado por el acto ilegal internacional no quede finiquitado mediante la restitución, el Estado responsable tiene la obligación de reparar el daño mediante pagos; y/o
- Satisfacción – en la medida en que cualquier *perjuicio* resultado del acto ilegal internacional no quede finiquitado mediante la restitución y/o la compensación, el Estado responsable debe de tomar medidas para brindar satisfacción al Estado perjudicado²².

Independientemente del asunto de reparación para el Estado perjudicado, el asunto aquí es si el derecho internacional exige que se conceda “reparación” a las personas físicas que han sufrido a raíz de que el Estado contraviene sus obligaciones frente al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario.

Dentro del derecho internacional de los derechos humanos, muchos tratados medulares requieren que los Estados Partes provean, dentro de su ámbito doméstico, un remedio eficaz a los derechohabientes individuales en caso de violaciones a sus derechos protegidos²³. Si dicho remedio doméstico no resulta eficaz en un caso particular, la víctima también tiene derecho a que el correspondiente órgano creado en virtud de tratados de derechos humanos, evalúe los méritos de su solicitud²⁴.

La jurisprudencia emanada de los órganos creados en virtud de derechos humanos, ha desarrollado nuestro conocimiento sobre el alcance de las obligaciones que tienen los Estados Partes a proveer un remedio eficaz para las violaciones a los derechos humanos. Sugiere que dichas obligaciones comprenden un elemento *procedimental*, en el sentido de que requiere proveer procesos mediante los cuales se pueda conocer denuncias de violaciones a los derechos; además debe de incluir un elemento *sustantivo*, a fin de asegurar que el resultado de los procesos brinde desagravio al reclamante cuyos derechos han sido violados. Se ha interpretado dicho

²¹ Véase International Law Commission, “Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts”, *Yearbook of the International Law Commission 2001*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2), Nueva York y Ginebra, ONU, 2007, pp. 26-143; el texto de los artículos adoptados fue añadido a la *Resolución 56/83* de la Asamblea General de la ONU, el 12 de diciembre de 2001, artículos 28-31.

²² *Ibidem*, Artículos 34-37.

²³ Véase por ejemplo, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 (PIDCP), Artículo 2(3); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH), Artículo 13; Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH), Artículos 2, 25; Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (CADHP), Artículos 2 y 7.

²⁴ Para los tratados mencionados, estos serían PIDCP Protocolo Optativo I de 1966, Artículos 1-2; CEDH (enmendado), Artículos 34-35; CADH, Artículos 44-47; CADHP, Artículos 55-56. Ciertos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, ejercen poderes implícitos o plenos para ordenar o recomendar que un Estado realice reparaciones cuando se ha determinado que éste ha contravenido sus obligaciones internacionales. Para los tratados mencionados, los órganos correspondientes y las disposiciones en que se basan dichos poderes son: el Comité de Derechos Humanos (CDH) (Artículo 5(4) del PIDCP OPI), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), (Artículo 41 del CEDH), la Comisión Interamericana (Artículo 51 de la CADH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH), (Artículo 63 de la CADH), y la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (ComADHP), (Artículos 55-56 de la CADHP).

elemento sustantivo en el marco del régimen amplio de las responsabilidades de los Estados, de tal forma que se requiere que el Estado continúe desempeñando sus obligaciones relativas a los derechos humanos, cese la violación y asegure que no se repita, y conceda reparación al individuo por los efectos de la contravención.

El marco para la reparación de las violaciones al derecho internacional humanitario difiere de lo anterior. Algunos tratados requieren de manera específica, que los Estados compensen cualquier contravención al derecho de guerra cometida durante conflictos armados internacionales²⁵. Sin embargo, los individuos no cuentan con atribuciones correspondientes a derechos procedimentales para hacer efectivas dichas reparaciones²⁶; sigue siendo un asunto discrecional del Estado, pagar cualquier compensación concedida a las víctimas individuales en foros interestatales, esto en lo que concierne el derecho internacional²⁷.

No obstante, ninguna norma del derecho internacional impide que los Estados concedan reparaciones a las víctimas individuales de las violaciones al derecho internacional humanitario en conflictos armados internacionales o no internacionales. Más aún, como las violaciones serias al derecho internacional humanitario a menudo también constituyen violaciones manifiestas de los derechos humanos, generalmente el derecho internacional de los derechos humanos requerirá un remedio procedimental y sustantivo²⁸.

La Ley de Víctimas de Colombia provee reparaciones individuales para las violaciones serias de ambos cuerpos de derecho, esto mediante la adopción de una definición básica de “víctimas”, a saber:

Aquellas personas que han sufrido daños, ya sea individual o colectivamente, debido a eventos que sucedieron antes del 1 de enero de 1985 como consecuencia de la contravención al derecho internacional humanitario o como consecuencia de las violaciones serias y manifiestas al derecho internacional de los derechos humanos, ello a raíz del conflicto armado interno²⁹.

De ahí que la ley procede a disponer una serie de medidas a las que las víctimas tienen derecho, esto con el objetivo es propiciar “el disfrute de su derecho a la verdad, la justicia y la reparación, con la garantía de no reincidencia”³⁰.

²⁵ Convención de La Haya (IV) relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, Artículo 3; Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, Artículo 91.

²⁶ Esto es a pesar de indicios que sugieren que el objetivo original de dichas disposiciones era conceder reparación a las personas perjudicadas (Pisillo Mazzeschi, R., “Reparation Claims by Individuals for State Breaches of Humanitarian Law and Human Rights: An Overview”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1, 2003, pp. 339-347).

²⁷ Véase, por ejemplo, Ethiopia Eritrea Claims Commission, *Final Award: Ethiopia’s Damages Claims*, 17 de agosto de 2009, párrafo 110. En el mejor de los casos, algunos tribunales mixtos arbitral, establecidos como parte de un finiquito post-guerra, han otorgado a los individuos el derecho a invocar la reparación respecto a “denuncias surgidas de la guerra” entre Estados beligerantes, mas no por contravenciones al derecho internacional humanitario como tal (Gillard, E., “Reparation for Violations of International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, No. 851, 2003, pp. 529-552). De hecho, uno de los aspectos más polémicos del derecho no vinculante contenido en “Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law” (adoptado por la Asamblea General de la ONU en la *Resolución 60/147*, 21 de marzo de 2006, Anexo), es la reclamación del derecho a un remedio individual por violaciones manifiestas al derecho internacional humanitario.

²⁸ Droege, C., “The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict”, *Israel Law Review*, Vol. 40, 2007, pp. 310-355.

²⁹ Artículo 3. Nótese que este mismo artículo aclara esta definición de “víctima” mediante una serie de extensiones y exclusiones.

³⁰ Artículo 1.

La Ley de Víctimas establece explícitamente que el derecho a la “reparación plena” abarca medidas de “restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no reincidencia”³¹. El “Título IV: Reparación a las Víctimas” elabora aún más cada una de dichas medidas de reparación. Por ejemplo, los Capítulos II-VI detallan las medidas de “restitución”, incluida la restitución de tierras y vivienda, y el acceso a la capacitación y al trabajo. El Capítulo VII trata el tema de la “compensación” vía mecanismos administrativos.

Los Capítulos VIII, IX y X establecen las medidas de “rehabilitación”, “satisfacción” y “garantías de no reincidencia”. El Capítulo XI dispone la implementación de un programa de reparación colectiva. El “Título III” de la ley establece medidas separadas para la “Ayuda, atención y asistencia humanitaria” a las víctimas, incluido un capítulo dedicado a la “asistencia a las víctimas del desplazamiento forzado”. No obstante, estas medidas adicionales de asistencia son de carácter meramente “complementario” y no suplen la reparación³². Finalmente la ley crea un armazón mínimo de maquinaria institucional para implementar dichas medidas³³.

Reparación a víctimas que se encuentran fuera del territorio del Estado infractor

Hemos visto que la obligación del Estado de proveer un “remedio eficaz” a individuos que han sufrido violaciones a los derechos humanos, constituye una base sólida para el concepto integral de reparación. No obstante, surgen algunas interrogantes en el caso de las personas que se encuentran fuera del territorio del Estado donde sucedieron dichas violaciones: ¿el deber de proveer un remedio eficaz persiste después de que la persona abandone el territorio del Estado en cuestión? Si es así, ¿qué características tiene la obligación Estatal de facilitar el acceso de dichas personas al elemento procedimental del remedio eficaz, y cómo habrá que evaluar la obligación de brindar un remedio sustantivo? La presente sección pretende abordar estas cuestiones al delinear el marco jurídico internacional que rige la reparación realizada por un Estado infractor a favor de víctimas desplazadas externamente.

Persistencia de la obligación de proveer un remedio eficaz

Como cuestión de derecho relativo a tratados de derechos humanos, generalmente el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos únicamente de las personas bajo su jurisdicción³⁴. En este sentido, se entiende “jurisdicción” como “principalmente territorial”³⁵. Cuando un Estado falla en su obligación de respetar o asegurar los derechos humanos de una persona del ámbito de su competencia, ¿cesa la obligación de dicho Estado de proveer un remedio eficaz, si la persona abandona la jurisdicción correspondiente?

La respuesta es negativa. Por principio, la obligación de proveer un remedio eficaz proviene de la violación a los derechos humanos; siempre que ésta suceda dentro de la jurisdicción del Estado, existe la obligación de proveer un remedio eficaz. No hay nada que sugiera que dicho requisito desaparece o se suspende si la víctima sale de la jurisdicción del Estado.

³¹ Artículo 25.

³² Artículo 25.

³³ Títulos V-VI.

³⁴ Véase por ejemplo, PIDCP, Artículo 2(1); CEDH, Artículo 1; CADH, Artículo 1. Una excepción podría ser la obligación calificada de readmitir a las personas nacionales del propio Estado, establecida en el derecho de tratados de derechos humanos (e. g., CIDCP, Artículo 12(4)).

³⁵ Tribunal Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Opinión consultiva del 9 de julio de 2004, párrafo 109; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Cámara), *Al-Skeini and Others v UK*, dictamen del 7 de julio de 2011, párrafo 131.

De hecho, la estructura del PIDCP indica claramente que la cláusula de jurisdicción no limita la obligación de proveer un remedio eficaz³⁶. Si no fuera así, el Estado podría eludir los retos que se presentan internamente respecto a violaciones a los derechos humanos, simplemente sacando la víctima del país, lo que sería un resultado interpretativo contrario a los principios de “eficacia” y “complementariedad” que subyacen el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

La práctica de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, provee indicios adicionales en el sentido que la salida de la víctima de la jurisdicción territorial del Estado responsable, de ninguna manera deroga la obligación de éste de proveer un remedio eficaz. Existen precedentes positivos en los dictámenes de dichos órganos internacionales, respecto a peticiones presentadas por personas que afirmaban ser víctimas de violaciones a los derechos humanos dentro de un Estado, pero quienes se encontraban en el territorio de otro Estado a la hora de la petición y/o sentencia.

Por ejemplo, en el caso de *Jiménez v Colombia*, el solicitante huyó de Colombia a raíz de ataques contra su persona y amenazas de muerte, y fue reconocido como refugiado en el Reino Unido³⁷. Al dictaminar que en Colombia se habían violado los derechos humanos del solicitante, el Comité de Derechos Humanos sostuvo lo siguiente expresamente:

De acuerdo con el Artículo 2, párrafo 3 (a) del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proveer al Sr. Jiménez un *remedio eficaz*, incluida la compensación, y de tomar las medidas adecuadas para proteger la seguridad de su persona y de su vida, *a fin de permitir que regrese a su país*³⁸.

Este entendimiento que la obligación de proveer un remedio eficaz persiste independientemente de la ubicación física de la víctima después de los hechos, también se evidencia en sentencias dictadas respecto a hechos similares por parte de la Corte Interamericana³⁹ y la Comisión Africana⁴⁰. Más aún, no parece existir ninguna práctica internacional contraria que sugiera que la obligación de proveer un remedio eficaz cesa una vez que la supuesta víctima haya salido de la jurisdicción territorial del Estado responsable.

En este sentido, cabe señalar que la Ley de Víctimas de Colombia no se refiere expresamente a las VDE en su definición de “víctima” establecida en el Artículo 3; tampoco aparecen entre las poblaciones beneficiarias de un enfoque diferencial al Artículo 13, a saber:

...tales como mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, personas en con discapacidades, campesinos, dirigentes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos, y víctimas del desplazamiento forzado.

Sin embargo, no por ello habría que concluir que las VDE estén excluidas del ámbito de dicha definición. Es de suma importancia que el Artículo 3 no contiene ninguna limitante territorial y no parece excluir a las VDE que de otra manera cumplen con la definición de ser “víctimas”

³⁶ El Artículo 2(3) no está sujeto al Artículo 2(1).

³⁷ Comité de Derechos Humanos, *Jiménez Vaca v Colombia*, sentencia del 7 de julio de 2011, párrafo 131.

³⁸ *Ibidem*, párrafo 9, énfasis agregado.

³⁹ Véase por ejemplo, CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, sentencia del 27 de noviembre de 2003; *Moiwana Community v Suriname*, sentencia del 15 de junio de 2005.

⁴⁰ Véase por ejemplo, ComADHP, *Union Inter Africaine des Droits de l'Homme et al. v Angola*, dictamen del 11 de noviembre de 1997, declaración final; *Malawi African Association et al. v Mauritania*, dictamen del 11 de mayo de 2000, declaración final y recomendaciones; *African Institute for Human Rights and Development v Guinea*, dictamen del 7 de diciembre de 2004, hallazgos finales y recomendaciones.

para efectos de la ley⁴¹. Más aún, evidentemente la lista de grupos beneficiarios de un enfoque diferencial en el Artículo 13 no es exhaustiva (nótese la voz “tales como”); en todo caso, incluye “víctimas del desplazamiento forzado”, una categoría que abarca a aquellas personas que están fuera del país⁴².

Otras disposiciones sustantivas velan explícita y contundentemente por las víctimas ubicadas fuera del territorio colombiano, aun si no son “víctimas del desplazamiento forzado”⁴³. En conclusión, la Ley de Víctimas de Colombia expresa, aunque en ocasiones implícitamente, la obligación de proveer un remedio eficaz a VDE por violaciones al derecho relativo a los derechos humanos.

El presente informe ahora pasa a considerar las implicaciones jurídicas para las VDE, que tiene la persistencia del requisito de proveer un remedio eficaz, esto en términos de sus elementos procedimentales y sustantivos.

Elemento procedimental de la reparación

El elemento procedimental de la norma relativa al remedio eficaz, implica un proceso dentro del orden jurídico nacional, mediante el cual las personas solicitantes puedan presentar “denuncias fundamentadas” de violaciones a los derechos humanos y que éstas puedan ser atendidas⁴⁴. En el caso de graves violaciones a los derechos humanos, el Estado está obligado a investigar por oficio, sin la necesidad de que la víctima denuncie⁴⁵.

Si bien el remedio otorgado por el Estado no tiene que ser judicial, sí “debe de ser eficaz tanto en la práctica como en derecho”⁴⁶, de tal forma que los derechos más básicos requieren de remedios más rigurosos⁴⁷. En cuanto a procedimientos correctivos que sí sean judiciales, el derecho a tener acceso a un tribunal que determine un asunto civil particular, está estrechamente relacionado con el derecho a un juicio imparcial⁴⁸. Cualquier restricción estatal al ejercicio de este derecho, tiene que perseguir un objetivo legítimo, y que no sea tan amplio en su alcance que destruya la esencia del derecho⁴⁹.

Por tanto ¿Cómo aplican dichos principios a la cuestión del acceso de las VDE a un remedio eficaz? Es posible identificar ciertos aspectos distintos del tema. Primero, cuando el Estado establece un programa de reparación, ¿está obligado a difundirlo entre las VDE? Segundo, ¿el

⁴¹ Un asunto no resuelto es si dicha definición incluye a las víctimas de violaciones al derecho internacional humanitario, cometidas fuera de la jurisdicción del Estado colombiano como resultado del conflicto armado (e. g., en el territorio de otros Estados).

⁴² Véase el Artículo 66(2) que se refiere explícitamente a las obligaciones relacionadas con “víctimas del desplazamiento forzado que se encuentran fuera del territorio nacional”.

⁴³ Véase el Artículo 204.

⁴⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Cámara), *Rotaru v Romania*, sentencia del 4 de mayo de 2000; asimismo *Hatton v UK*, sentencia del 8 de julio de 2003, párrafo 140. Nótese que en la Convención contra la Tortura, las disposiciones relativas al remedio eficaz aplican con la “mera denuncia” de tortura, lo que refleja la gravedad del acto de tortura y la importancia del interés protegido (Nowak, M., y McArthur, E., *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 448).

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sánchez v Honduras*, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafos 127 y 132.

⁴⁶ Corte Europea de Derechos Humanos, *Conka v Belgium*, sentencia del 5 de febrero de 2002, párrafo 75.

⁴⁷ Cabe notar que en casos de graves violaciones a los derechos fundamentales, se ha entendido que la obligación de llevar a cabo una “investigación profunda y eficaz” también se deriva independientemente de los derechos en sí (véase por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Aksoy v Turkey*, sentencia del 18 de diciembre de 1996, párrafo 97).

⁴⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Golder v UK*, sentencia del 21 de febrero de 1975. Véase por ejemplo, PIDCP, Artículo 14; CEDH, Artículo 6, CADH, Artículo 8, CADHP, Artículo 7.

⁴⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ashingdane v UK*, sentencia del 28 de mayo de 1985.

Estado está obligado a facilitar el regreso de las VDE al territorio nacional, a fin de que participen en los procedimientos de reparación? Tercero, ¿hasta qué punto está obligado el Estado a facilitar la participación en procedimientos de reparación desde otros países? El presente informe abordará estas cuestiones.

Sobre la primera, el elemento eficacia del requisito de remedio eficaz sugiere que el Estado responsable debe de difundir entre todas las partes relevantes, incluidas las VDE, información acerca del programa de reparación y sus procedimientos. En este sentido, los Principios Pinheiro recomiendan expresamente que dicha información esté “fácilmente disponible”, incluso en “los países de asilo y a donde hayan huido las víctimas”⁵⁰.

El carácter obligatorio de dicha difusión entre las VDE, se ve reflejado aún más claramente en dictámenes de organismos internacionales que hacen hincapié en que se tomen medidas razonables a fin de asegurar que las VDE conozcan el proceso de reparación y que el factor tiempo no las ponga en desventaja⁵¹. De hecho, cualquier supuesta exclusión de las VDE tendría que justificarse muy cuidadosamente frente al principio fundamental de no discriminación⁵². La Ley de Víctimas de Colombia hace bien en concordar con la práctica internacional existente, al exigir que el Ministerio de Relaciones Exteriores garantice que las VDE estén “adecuadamente informadas y reciban orientación adecuada acerca de sus derechos, medios y recursos” en virtud de dicha ley⁵³.

Estos mismos principios de eficacia y de no discriminación sugieren que las VDE deben de tener acceso a procedimientos de reparación. En algunos casos, esto iniciará una vez que la VDE retorne, a fin de que pueda involucrarse directamente en los procedimientos del país. En cuanto a obligaciones negativas, aun en las construcciones más limitadas del derecho humano a retornar al país de origen, la discreción estatal para negar la readmisión a personas nacionales, no puede ejercerse arbitrariamente⁵⁴. La negativa de readmisión basada en la intención de la persona de denunciar violaciones a los derechos humanos, sería ilegal debido a su carácter arbitrario y discriminatorio.

Aun para las personas no nacionales, el Estado no puede crear obstáculos irrazonables para aquellas que pretenden regresar al país exclusivamente para participar en procedimientos tribunales, lo cual está protegido por el Artículo 14 del PIDCP⁵⁵. Aunque este razonamiento debería de aplicar igualmente a la norma de remedio eficaz para VDE no nacionales, la existencia o el establecimiento de remedios eficaces accesibles desde fuera del país, podría permitir que el Estado niegue la readmisión a una VDE no nacional que busca entrar bajo este motivo.

Un escenario alternativo sería que las víctimas tuvieran acceso a procedimientos de reparación desde fuera del país. En particular, las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos quizá no deseen regresar al Estado donde sucedieron las violaciones, ya sea debido a un temor persistente a la persecución o por otras consideraciones. En algunos casos, tales personas quizá podrían tener acceso a los procedimientos mediante un apoderado que actuara dentro del país, ya sea un representante legal o un familiar, o bien mediante el correo. En el caso de la restitución patrimonial, los Principios Pinheiro recomiendan considerar dicho procedimiento a fin de “facilitar el más amplio acceso posible a [las víctimas]”⁵⁶.

⁵⁰ Principio 13(4).

⁵¹ Véase por ejemplo, Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina, *Ivica Kevesevic v The Federation of Bosnia and Herzegovina*, dictamen del 10 de septiembre de 1998, párrafo 55.

⁵² Véase PIDCP, Artículo 2(1); CEDH, Artículo 14; CADH, Artículo 1(1), CADHP, Artículo 2.

⁵³ Artículo 204.

⁵⁴ Véase PIDCP, Artículo 12(4); CEDH, Protocolo IV, Artículo 3(2); CADH, Artículo 22(5); CADHP, Artículo 12(2).

⁵⁵ CDH, *Ben-Said v Norway*, dictamen del 29 de marzo de 2000.

⁵⁶ Principio 13(5).

Alternativamente, el Estado responsable podría utilizar sus servicios diplomáticos y/o consulares para dar acceso a los procedimientos de reparación.

Por lo menos en el caso de contravenciones manifiestas del derecho de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, los principios básicos de reparación recomiendan que los Estados pongan a la disposición “todos los medios jurídicos, diplomáticos y consulares adecuados para asegurar que las víctimas puedan ejercer su derecho al remedio”⁵⁷. Los Principios Pinheiro van más allá al aconsejar el establecimiento de oficinas para procesar las reclamaciones de restitución “a lo largo de las zonas afectadas donde residen los solicitantes potenciales”⁵⁸.

Se podría concluir que si el Estado deja de proveer a las VDE una forma adecuada de tener acceso a procedimientos de reparación, asume el riesgo de contravenir su obligación de proveer un remedio eficaz. Al mismo tiempo, ello también tiene implicaciones procedimentales importantes si la VDE procede a acudir ante órganos internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos⁵⁹. Más aún, aunque pareciera que los Estados cuentan con una discreción amplia en el sentido de elegir qué procedimientos ofrecer a las VDE, la eficacia de cada tipo de remedio requiere una consideración cuidadosa en cada contexto particular.

Por ejemplo, permitir una solicitud por correo podría constituir un remedio eficaz para ciertas violaciones patrimoniales, sin embargo sería inadecuado para violaciones a los derechos humanos que requieren formas más complejas de interacción con la víctima. Similarmente, permitir el retorno a fin de que la VDE participe en procedimientos de reparación podría resultar ineficaz si su seguridad está en juego. En esta situación, el Comité de Derechos Humanos ha exigido que el Estado tome medidas particulares “para proteger la seguridad de la persona y la vida [de la víctima], a fin de permitirle regresar al país”⁶⁰. Este último ejemplo está estrechamente relacionado con el aspecto sustantivo de la norma de remedio eficaz.

Desafortunadamente, existe ambigüedad en la Ley de Víctimas de Colombia respecto a los mecanismos que permitirán que las VDE accedan a la reparación. No obstante, como las VDE no están excluidas de la definición de “víctimas” contenida en el Artículo 3, presuntamente cuentan con los mismos derechos procedimentales que otras víctimas. Ello incluye el derecho a “participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política [de reparación]”⁶¹, y el derecho a “conocer el estado que guardan los procesos judiciales y administrativos...en los que tenga interés, ya sea como parte o como interventor”⁶².

Dentro de los procesos judiciales, las víctimas también tienen derecho a ser oídas, a buscar pruebas y a presentar evidencias⁶³, y cualquier testimonio puede darse en persona o por medios audiovisuales⁶⁴, especialmente en el caso en que la persona carezca de los medios para asistir a las audiencias⁶⁵. La Defensoría del Pueblo será reestructurada con el fin de proveer representación legal a cualquier víctima que la requiera.⁶⁶ Aunque la referencia en el Artículo

⁵⁷ Principio 12(d).

⁵⁸ Principio 13(5).

⁵⁹ La ComADHP no requiere que los refugiados agoten los remedios domésticos en el país de origen antes de analizar los méritos de una petición (véase por ejemplo, *Rights International v Nigeria*, dictamen del 15 de noviembre de 1999, párrafo 24; *African Institute for Human Rights and Development v Guinea*, párrafo 35.)

⁶⁰ CDH, *Jiménez Vaca v Colombia*, párrafo 9.

⁶¹ Artículo 28(5).

⁶² Artículo 28(11). Respecto a los derechos de las víctimas dentro de procedimientos judiciales, véase también los Artículos 35-36.

⁶³ Artículo 37.

⁶⁴ Artículo 40.

⁶⁵ Artículo 44.

⁶⁶ Artículo 43.

204 a la orientación de las VDE respecto a sus “medios y recursos” sugiere que se está visualizando mecanismos especiales para dar acceso, dichos mecanismos no están desarrollados en la ley.

Elemento sustantivo de la reparación

En cuanto al elemento sustantivo de la reparación, la cuestión es qué forma debe de tener para las víctimas desplazadas externamente quienes quizá no puedan regresar. La Declaración de El Cairo de la Asociación de Derecho Internacional (1992) aporta una formulación del tema de la “compensación para refugiados” que se centra estrechamente en el Estado de origen y en el hecho de que este haya obligado directa o indirectamente a que el ciudadano huyera de su tierra natal, y si esto constituye un acto que viola

...el disfrute pleno y eficaz de todos los artículos plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que suponen la capacidad de la persona para vivir en el sitio elegido como hogar⁶⁷.

La Declaración de El Cairo por tanto se centra exclusivamente en la reparación de los derechos violados al tener que salir del país propio. Deja a un lado cuestiones referentes a la reparación de otros actos atroces que pueden haber antecedido a la huida de la persona hacia el exilio. No obstante, ambas corrientes se encuentran en la jurisprudencia reciente de los órganos más destacados, creados en virtud de tratados de derechos humanos.

La Declaración de El Cairo afirma que la “compensación adecuada” es un saldo que se tiene con las personas refugiadas “que no desean regresar”⁶⁸, implicando que la obligación primaria del Estado responsable, es facilitar el retorno de los refugiados. Este hincapié en el retorno es compartido por la jurisprudencia reciente emanada de órganos creados en virtud de tratados, en casos que atañan las VDE. La *restitución* ordenada a menudo incluye medidas que faciliten el retorno de la víctima⁶⁹, tanto asegurando la seguridad de la persona, como contribuyendo a la sostenibilidad de cualquier retorno (por ejemplo, al emitir títulos colectivos de tierra y establecer un fondo de desarrollo para las personas retornadas, en casos de desplazamientos masivos).

La Ley de Víctimas de Colombia también concuerda con este punto, ya que contiene todo un capítulo que trata con bastante detalle, la restitución de tierras a las víctimas que las perdieron como resultado del conflicto armado⁷⁰. Asimismo, existen programas que asisten “a las víctimas del desplazamiento forzado” a regresar a su hogar o a asentarse en otras partes de Colombia⁷¹, con la contemplación futura de reglamentos que aseguren incluir en dichos programas, a las víctimas del desplazamiento forzado que se encuentran fuera del territorio⁷².

Las medidas de restitución también pueden abarcar el tratamiento médico y psicológico necesario para la *rehabilitación* de las víctimas. Cuando la víctima permanece en el país donde sucedieron las violaciones, la Corte ha establecido que el Estado responsable debe de proveer el

⁶⁷ International Law Association, “Compensation to Refugees”, Principio 2. Ello se deriva del entendimiento existente acerca de las implicaciones de la expulsión para los derechos humanos, lo cual está establecido en International Law Association, “Declaration of Principles of International Law on Mass Expulsion”, *International Law Association Conference Reports*, Vol. 62, 1987 (Seúl), pp.542-559.

⁶⁸ *Ibíd*em, Preámbulo; véase asimismo el Principio 5.

⁶⁹ CDH, *Jiménez Vaca v Colombia*, párrafo 9; CtIDH, *Moiwana Community v Suriname*, párrafos 209-215; ComADHP, *Malawi African Association v Mauritania*, declaración final y recomendaciones; *John D. Ouko v Kenya*, dictamen del 6 de noviembre de 2000.

⁷⁰ Véase el Título IV, Capítulo III (Restitución de Tierras).

⁷¹ Artículo 66. Nótese que ello se define como medidas de “atención” mas no “reparación” (Título III, Capítulo III (Atención a las Víctimas del Desplazamiento Forzado)).

⁷² Artículo 66(2).

tratamiento médico y psicológico de manera gratuita⁷³. Sin embargo, reconoce implícitamente que las personas refugiadas y otras VDE quizá no estén en condiciones de regresar al país de origen para acceder a dicho tratamiento⁷⁴.

En estos casos, ha requerido que el Estado deposite en una cuenta bancaria indicada por la víctima, una suma de dinero “a fin de que dicho dinero pueda ayudarle respecto a dicho tratamiento” en el país de residencia. Para recibir dichos fondos, las víctimas no sólo deben acreditar que residen en el extranjero, sino también que necesitan recibir tratamiento médico o psicológico⁷⁵. Esta última condición puede probarse sin tener que regresar al país de origen, mediante “medios objetivos y confiables”, como sería un certificado médico autenticado ante notario público, o un diagnóstico emitido por la Asociación Médica del país de residencia⁷⁶. El Capítulo VIII de la Ley de Víctimas de Colombia establece medidas de “rehabilitación” en forma de un programa territorial de atención psicosocial y salud integral, aunque no dispone nada para víctimas que se encuentran fuera del país.

En *Jiménez v Colombia*, el Comité de Derechos Humanos ordenó el pago de *compensación* a una VDE⁷⁷. Respecto a lo sustantivo de la denuncia, el Comité mantuvo que se había violado el derecho a la seguridad de la persona en Colombia, y que dicha persona no podía regresar al país en condiciones de seguridad.

[Colombia] no ha asegurado su derecho a permanecer en, regresar a, y residir en su propio país [Artículo 12(1) y (4)]. Dicha violación necesariamente tiene un impacto negativo en su capacidad de disfrutar de los demás derechos garantizados en el Pacto⁷⁸.

El dictamen del Comité va en el sentido de que el exilio involuntario implica al Estado de origen en una violación al derecho a elegir el lugar de residencia y por tanto, en una violación de todos los demás derechos derivados de residir dentro de la jurisdicción del Estado; ello secunda el razonamiento que cimienta la Declaración de El Cairo. Dicha decisión se ha mantenido en otras partes⁷⁹. No obstante, la jurisprudencia existente no contiene ningún ejemplo de un Estado que haya tenido que responder por la violación a dicho derecho, sin que tuviera un nexo con otras graves violaciones de los derechos como causa directa de la huida de la persona al extranjero. Ello sugiere que las personas refugiadas y otras VDE que no han sufrido dichas violaciones, podrían tener problemas para demostrar que dicho derecho ha sido violado y por tanto, se les podría dificultar su calificación para recibir compensación.

No obstante, pareciera que la Corte Interamericana otorga compensación para ciertos daños pecuniarios y no pecuniarios que surgen como resultado de que la persona huya de su país a raíz de graves violaciones a los derechos humanos. Respecto a daños pecuniarios, la Corte sostiene que las violaciones de los derechos humanos en Guatemala de una persona solicitante que huyó como refugiada a México

⁷³ CtIDH, *Prisión Miguel Castro-Castro v Perú*, sentencia del 25 de noviembre de 2006, párrafo 449.

⁷⁴ *Ibidem*, párrafo 450. Ello aplica no sólo a refugiados de cara al país de origen, sino también a las personas extranjeras deportadas del territorio del Estado infractor, para quienes no sería adecuado regresar (véase CtIDH, *Vélez Loor v Panamá*, sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrafos 263-264).

⁷⁵ *Ibidem*, párrafo 450.

⁷⁶ *Ibidem*, párrafo 433(c) (vii).

⁷⁷ CDH, *Jiménez Vaca v Colombia*, párrafo 9.

⁷⁸ *Ibidem*, párrafo 74.

⁷⁹ CtIDH, *Moiwana Community v Suriname*, párrafos 116-121. Nótese que la CIDH ha concordado con el argumento en lo que respecta aceptar que los riesgos de inseguridad que impiden que uno regrese a su país, constituyen una violación del derecho a la libertad de residencia (*Rights International v Nigeria*, párrafo 30).

...resultó en un cambio en el curso normal de su vida, ya que seguidos los hechos, fue obligada a salir del país y permanecer lejos de su familia, lo que le causó angustia y tristeza⁸⁰.

Ello lleva a la Corte a otorgar compensación por la “interrupción de la vida” y la “separación familiar”, no sólo de la persona solicitante sino también de sus familiares que permanecieron en Guatemala⁸¹. Estos mismos elementos también han fundamentado otras concesiones de compensación similar por daños no pecuniarios⁸². Asimismo, la Corte ha otorgado compensación por importantes daños no pecuniarios a VDE, debido a la desintegración del tejido social de una comunidad étnica, que resultó porque el Estado no logró crear condiciones adecuadas para su retorno⁸³. Por tanto, en la medida en que la huida de la víctima lleva a la irrupción personal, familiar y/o social, habrá que tomar estas consideraciones en cuenta al otorgar compensación por daños no pecuniarios a las VDE.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana indica que también deben de ser compensadas, ciertas implicaciones pecuniarias de la huida de la víctima. La Corte ha reconocido que en algunos casos, las personas refugiadas sufren de un marcado deterioro en su calidad de vida como resultado de su huida. Por tanto, una víctima de violaciones a los derechos humanos, obligada a trabajar en el país de acogida en un nivel inferior a su puesto normal de docente en el país de origen, recibió compensación por daños pecuniarios respecto a una parte de la pérdida de ingresos⁸⁴. Asimismo, se otorgaron daños similares por la “pobreza y privación” experimentada por integrantes de una comunidad étnica desplazada, incapacitados para practicar sus medios de vida sostenibles regulares y sus modos de vida en lugares nuevos dentro y fuera del país⁸⁵.

Además de las desventajas materiales resultado de la nueva situación de vida, la Corte también ha compensado daños indirectos, como son los boletos de avión para huir del país, las llamadas internacionales entre la refugiada y su familia, y las visitas que hicieron los familiares cercanos a ella posteriormente⁸⁶. Aunque la Corte otorgó menos de lo solicitado por los representantes de la víctima, el otorgamiento en sí demuestra que la Corte reconoce la necesidad de compensar tales daños indirectos.

A diferencia de la Declaración de El Cairo, pareciera que la Corte Interamericana compensa los daños consecuentes que se derivan de la huida de la persona hacia el extranjero, mas no el hecho de desplazamiento en sí. Cuando dichos daños son de carácter pecuniario, se otorga compensación con base en una lectura equitativa de los costos reales en el momento en que se incurrieron en ellos, ya sea en el país de origen o de asilo. No obstante, la situación pareciera ser menos clara en el caso de daños no pecuniarios y los costos relacionados con la rehabilitación.

Actualmente, el problema queda encapsulado en un caso ante la Comisión Interamericana, que trata la cuestión de si una víctima chilena de tortura viviendo como refugiado en Suecia, debe de ser compensado a tasas chilenas o suecas⁸⁷. Mientras siga pendiente la decisión sobre los méritos del caso, pareciera que la Corte Interamericana otorga sumas similares a nivel material, para daños no pecuniarios a residentes y exiliados, aun cuando los costos de la rehabilitación

⁸⁰ CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, sentencia del 27 de noviembre de 2003, párrafo 168.

⁸¹ *Ibidem*, párrafo 169.

⁸² CtIDH, *Chitay-Nech et al. v Guatemala*, sentencia del 25 de mayo de 2010, párrafo 278.

⁸³ CtIDH, *Moiwana Community v Suriname*, párrafos 195-196.

⁸⁴ CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, párrafo 158.

⁸⁵ CtIDH, *Moiwana Community v Suriname*, párrafo 186.

⁸⁶ CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, párrafos 159-160.

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *García Lucero v Chile*, dictamen de admisibilidad del 12 de octubre de 2005.

médica y psicológica puedan variar entre un país y otro⁸⁸. Ello sugiere que los límites superiores de los daños no pecuniarios y los costos de rehabilitación, serán calculados con base en los costos en el país de origen.

La Ley de Víctimas de Colombia requiere que el gobierno establezca reglamentos para el pago de compensación a las víctimas, mediante mecanismos administrativos. Ello tendrá la forma de un contrato en el que la víctima acepta que la suma recibida del Estado abarca toda la compensación debida por su victimización⁸⁹. La compensación y otras formas de reparación a víctimas, pueden continuar mediante mecanismos judiciales, pero el valor de cualquier reparación estatal ya recibida por la víctima, será descontado de la reparación que la corte pudiera ordenar por parte del Estado⁹⁰.

Para las personas desplazadas, la compensación administrativa sería entregada mediante mecanismos especificados, como serían subsidios de tierras y vivienda⁹¹. Este capítulo de la ley no menciona a las VDE, lo que sugiere que su situación puede ser abordada en los reglamentos subsecuentes. En este sentido, la disposición que requiere que estos artículos sean interpretados de la forma “más favorable para la dignidad y libertad de la persona humana”⁹², sugiere que habría que seguir la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

En cuanto al principio de *satisfacción* se refiere, la Corte Interamericana es congruente al requerir medidas que den reconocimiento público a los hechos y a la víctima de la violación por parte del Estado responsable, aun cuando una o varias víctimas se encuentren fuera del país⁹³. Más aún, ya sea que se conciba como un aspecto de la reparación o como *cesación y/o no repetición* del acto internacional ilegal, tanto el Comité de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos requieren expresamente que el Estado responsable realice una investigación eficaz sobre la violación de los derechos humanos, y sancione a los perpetradores, aunque las víctimas se encuentren fuera del país⁹⁴. Dentro de este proceso, la Corte exige que la víctima

...tenga acceso y capacidad plena para actuar en todas las etapas y en todas las instancias de la investigación y del juicio correspondiente, de acuerdo con la legislación nacional y las normas de la Convención Americana⁹⁵. Esta obligación de facilitar la participación de la VDE en el proceso, abarca el requisito de “proveer garantías adecuadas de seguridad” a las víctimas⁹⁶.

La Ley de Víctimas de Colombia plantea una gama de medidas de “satisfacción” individuales y colectivas en el Capítulo IX del Título IV, incluyendo obras de reparación simbólica, conmemoraciones de las víctimas, y exenciones del servicio militar para las víctimas. El

⁸⁸ Véase por ejemplo, CtIDH, *Prisión Miguel Castro-Castro v Perú*, párrafo 433(c) (i-iii); véase asimismo *Chitay-Nech v Guatemala*, párrafo 278; las sumas superiores otorgadas a familiares que terminaron en otros países, parecieran reflejar el hecho de que sus derechos fueron violados cuando eran niños, derivado de la separación de la familia, y no por el hecho de que terminaron en el extranjero (Ibídem, párrafo 170).

⁸⁹ Artículo 132. Nótese que dicho contrato no es en perjuicio de otras medidas de reparación establecidas en la Ley de Víctimas, y no libera al infractor de su obligación de proveer reparación a la víctima, si fuese ordenado por la Corte.

⁹⁰ Artículo 133.

⁹¹ Artículo 132(3).

⁹² Artículo 27.

⁹³ CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, párrafo 178; *Moiwana Community v Suriname*, párrafos 216-218; *Prisión Miguel Castro-Castro v Perú*, párrafos 445-454; *Chitay-Nech v Guatemala*, párrafos 243-252.

⁹⁴ CDH, *Jiménez Vaca v Colombia*, párrafo 9; CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, párrafo 177; *Moiwana Community v Suriname*, párrafo 207; *Prisión Miguel Castro-Castro v Perú*, párrafos 436-442; *Chitay-Nech v Guatemala*, párrafos 235-237.

⁹⁵ CtIDH, *Urrutia v Guatemala*, párrafo 177.

⁹⁶ CtIDH, *Moiwana Community v Suriname*, párrafo 207; *Chitay-Nech v Guatemala*, párrafo 235.

Capítulo X del Título IV plantea una serie de “garantías de no repetición” medio ambiciosas, incluyendo la desmovilización y el desmantelamiento de grupos armados ilegales.

Sin embargo, como ya se mencionó, existe ambigüedad respecto a cómo piensa el Estado asegurar que las protecciones procedimentales sean garantizadas para las VDE dentro del proceso de investigación de las violaciones a los derechos humanos y/o del derecho humanitario internacional. Ello constituye un tema crítico que requiere clarificación urgente por parte de las autoridades colombianas, si es que la disposición de reparación ha de ser eficaz e imparcial para todas las víctimas.

Implicaciones para los Estados de acogida

Después de considerar la obligación del Estado infractor a conceder reparación a VDE, es importante plantear si dicha obligación tiene implicaciones jurídicas para el Estado, en cuyo territorio ahora se encuentra la víctima de la violación a los derechos humanos. Habrá que considerar este punto no sólo desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, sino también desde el corpus distinto que constituye el derecho internacional relativo a los refugiados, que regirá el tratamiento que da el país anfitrión a las personas que reúnen los criterios para ser reconocidas como refugiadas.

En cuanto a obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos se refieren, es evidente que los países de acogida no están obligados a proveer un remedio eficaz a la víctima por la violación a sus derechos por parte del Estado infractor; generalmente tampoco tienen la obligación de asistir a dichas víctimas en la búsqueda de un remedio por parte de aquel Estado. Sin embargo, de alguna manera se sugiere que los países anfitriones no deben obstaculizar los esfuerzos de las víctimas por lograr la reparación, incluso en caso necesario, mediante jurisdicción civil universal.⁹⁷ Más aún, los países anfitriones retienen el derecho a adelantar la reclamación de reparación a nivel internacional, en los casos en que las víctimas son nacionales del propio país o más bien, dentro de los mecanismos interestatales que existen para presentar denuncias en virtud de tratados de derechos humanos⁹⁸. Por tanto, el derecho internacional de los derechos humanos, implica relativamente pocas consecuencias para los países de acogida, en lo que respecta la reparación para VDE.

Son de mayor alcance las implicaciones que existen en virtud del régimen especializado del derecho internacional relativo a la protección de refugiados. Por ejemplo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) concede a la persona refugiada “acceso libre a los tribunales de ley” en el territorio de todos los Estados Parte⁹⁹, incluidos los tribunales fuera del territorio del país anfitrión, lo que sugiere que no deben de intentar impedir el acceso del refugiado a remedios judiciales preexistentes en el Estado de origen (suponiendo que éste sea Parte de la Convención)¹⁰⁰.

Más aún, el tratado exige que el país de acogida asista a las personas refugiadas que residen en su territorio, a ejercer el derecho que “normalmente requeriría la asistencia de las autoridades de un país extranjero, a las que no pueden tener recurso”, y que dicha asistencia se dé por medio de sus propias autoridades o bien, “una autoridad internacional”, como sería el ACNUR¹⁰¹. Resulta clave que dichas facilidades van más allá de la responsabilidad establecida en el Artículo 25(2) de emitir documentos, y es obligación aun cuando sea necesario para ejercer el derecho fuera de la jurisdicción de dicho Estado¹⁰². Finalmente, el país de acogida no puede gravar la

⁹⁷ Nowak, M. y McArthur, E., *Convention against Torture*, p. 502.

⁹⁸ Véase por ejemplo, PIDCP, Artículos 41-43.

⁹⁹ Artículo 16.

¹⁰⁰ Hathaway, J., *The Rights of Refugees*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 645-647.

¹⁰¹ Artículo 25(1).

¹⁰² *Ibidem*, pp. 635-639.

compensación recibida por la persona refugiada mediante impuestos “más allá de los que se imponen o podrían imponerse a las personas nacionales en situaciones similares”¹⁰³. Por tanto, se podría argumentar que cuando la persona en cuestión es refugiada, está más clara la obligación del Estado de asistir a las VDE a obtener reparación por las violaciones de los derechos humanos.

No obstante, como está implícito dentro del concepto mencionado que el refugiado no tiene recurso al país de nacionalidad o de anterior residencia, las implicaciones respecto a la reparación no son del todo positivas. De hecho, la posibilidad de recibir reparación por violaciones a los derechos humanos, de parte del país de origen, podría convertirse en motivo para cesar la condición de refugiado en el país anfitrión. Lo que resta de la presente sección se dedica a dicha cuestión.

La cesación y la reparación transnacional

En virtud de la Convención de 1951, la condición de refugiado cesa cuando la persona se haya acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad¹⁰⁴, o debido a que las circunstancias que sostenían su temor fundado de ser perseguida, significan que ya no puede continuar negándose a hacerlo¹⁰⁵. El reestablecimiento de la relación de protección entre el Estado y la persona nacional, por tanto constituye el factor clave para la cesación de la condición de refugiado¹⁰⁶.

Como las situaciones que surgen de estas cláusulas a menudo se caracterizan por la ambigüedad, el ACNUR y los Estados Parte generalmente coinciden en que deberían de interpretarse de manera restringida y deberían de aplicarse con gran cautela¹⁰⁷. Más aún, las disposiciones relativas a la cesación son exhaustivas en cuanto a la terminación de la condición de refugiado; i. e., una persona refugiada no deja de serlo excepto por las razones especificadas en las cláusulas de cesación¹⁰⁸.

La cuestión general planteada aquí es si la búsqueda o recepción por parte de una persona refugiada, de reparación proveniente del país de origen, constituye un reestablecimiento de protección nacional en los términos descritos en las cláusulas de cesación. El análisis delinea estrechamente las rutas procedimentales descritas anteriormente, mediante las cuales los refugiados y otras VDE pueden acceder a la reparación. Por tanto comienza por considerar si acercarse a las autoridades diplomáticas o consulares de un Estado desde el exterior, pueda constituir una “reacogida a la protección nacional” en el sentido del Artículo 1C (1) de la Convención de 1951. De ahí el análisis procede a evaluar si regresar al país de origen para participar en procedimientos de reparación, constituye un “reestablecimiento” en dicho país, esto de cara al Artículo 1C (4). Finalmente, plantea si el ofrecimiento de reparación por parte del Estado pueda constituir un cambio suficiente en las circunstancias, para invocar el Artículo 1C (5).

Acercarse a las autoridades diplomáticas o consulares

¹⁰³ Artículo 29.

¹⁰⁴ Artículos 1C (1)-(4).

¹⁰⁵ Artículos 1C (5)-(6).

¹⁰⁶ Se podría cuestionar si dicha relación pudiera existir si el individuo mantiene un temor fundado a ser perseguido. Respecto a la construcción de los Artículos 1C (1)-(4), que hacen hincapié en la “voluntariedad” de los actos que llevan a la cesación, es debatible si el “temor fundado a ser perseguido” realmente tiene que haber desaparecido para que se dé la cesación.

¹⁰⁷ Fitzpatrick, J. y Bonoan, R., “Cessation of Refugee Status”, en E. Feller et al. (comps), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp.523, 542.

¹⁰⁸ Véase por ejemplo, Corte Administrativa Austriaca, *M v Federal Ministry of the Interior*, sentencia del 9 de mayo de 1996.

El Artículo 1C (1) de la Convención de 1951 cesa la condición de refugiado cuando una persona:

...se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad.

A diferencia de otras partes del Artículo 1C, esta disposición tiene que ver con que el país de origen retome la protección “externa”, ya que la palabra “nacionalidad” indica que no aplica a personas refugiadas apátridas¹⁰⁹. La justificación de la redacción de este punto yace en que negar la protección externa constituye la característica definitoria original de la condición de refugiado¹¹⁰. Para nuestros propósitos, la cuestión es si buscar reparación por canales diplomáticos o consulares constituye acogerse de nuevo voluntariamente a la protección del país de origen, esto por parte de una persona refugiada.

Se entiende que la protección externa denota medidas tomadas por el sujeto de derecho internacional, a fin de salvaguardar o promover alguna forma de “beneficio conferido a las personas nacionales de dicho país, en virtud del derecho internacional o de la reciprocidad”¹¹¹. Ello no sólo sugiere una relación tripartita, mediante la cual una parte protege a la segunda parte contra un tercero (o fuerzas de la naturaleza)¹¹², sino también que dicha acción se basa en vínculos de nacionalidad entre el Estado protector y el individuo. Sobre este punto la jurisprudencia identifica la adquisición o renovación del pasaporte nacional o del certificado de nacionalidad, como una indicación relevante de que se ha retomado la protección externa, requisito para invocar el Artículo 1C (1)¹¹³.

En contraste, la concesión de reparación mediante autoridades diplomáticas en respuesta a violaciones a los derechos humanos, normalmente no se impone a terceros Estados, sino al país de nacionalidad. Más aún, el derecho de la víctima a obtener reparación por violaciones a los derechos humanos sufridas en la jurisdicción del Estado, aplica tanto a nacionales de dicho Estado como a personas no nacionales del mismo, y no puede considerarse un beneficio que se otorga con base en la nacionalidad. Por tanto, la reparación externa por abusos pasados de los derechos humanos, no debe equipararse con protección externa del país de nacionalidad en el sentido del Artículo 1C (1).

Aunque la reparación por violaciones a los derechos humanos fuera una forma de protección externa, determinar si la persona refugiada se ha acogido de nuevo voluntariamente a dicha protección, depende primero de la intención detrás del acto de acercarse a las autoridades diplomáticas. Lo que importa para “acogerse de nuevo” es

¹⁰⁹ El entendimiento que el Artículo 1C (1) se refiere a protección externa, es confirmado por la jurisprudencia que cita Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees in International Law*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1966, p. 383.

¹¹⁰ Grahl-Madsen, A., “Protection of Refugees by Their Country of Origin”, en P. Macalister-Smith y G. Alfredsson (comps.), *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy by Atle Grahl-Madsen*, La Haya, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 326-327. Respecto a este entendimiento, no es necesario recurrir al elemento de “temor fundado” para explicar su inclusión, como algunos autores han intentado argumentar (véase por ejemplo, Fortín, A., “The Meaning of ‘Protection’ in the Refugee Definition”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12, pp. 575-576).

¹¹¹ Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees*, p. 391.

¹¹² Grahl-Madsen, A., “Protection of Refugees”, p. 323.

¹¹³ *Ibidem*, p. 382. Asimismo se sugiere que el viajar con dichos documentos a un tercer país, o recibir ciertos tipos de ayuda consular durante dichos viajes, podrían considerarse protección externa (Fitzpatrick, J. y Bonoan, R., “Cessation of Refugee Status”, p. 540).

...la sujeción consciente ante el gobierno de ese país, o en otras palabras, la normalización de la relación entre el Estado y el individuo¹¹⁴.

La jurisprudencia está clara en el sentido de que aun si la persona refugiada ha dado pasos que podrían constituir *per se* acogerse de nuevo a la protección, como sería obtener un pasaporte nacional, pero ha actuado con otra intención que no sea regularizar su relación con el país de origen, no se ha producido la “reacogida voluntaria”¹¹⁵. Ello sugiere que cuando el refugiado ha acudido a las autoridades diplomáticas con el fin de recibir compensación o alguna reparación similar por violaciones pasadas a sus derechos, permanecería abierta la cuestión de si se ha dado la “reacogida voluntaria”. Sería el mismo caso si el acercamiento de la persona refugiada a las autoridades diplomáticas careciera de “voluntariedad”, si el país anfitrión estuviera ejerciendo presión en ese sentido, por ejemplo. Finalmente, la mera disposición por parte de la persona refugiada a acogerse a la protección externa, no es suficiente para constituir “reacogida”, la cual requiere que dicha protección realmente se dé¹¹⁶. La “reacogida voluntaria” no se daría en respuesta a la búsqueda de reparación, sino sólo en el momento de recibir cualquier reparación debida.

Participar en la reparación por medio del retorno

A diferencia del Artículo 1C (1), el Artículo 1C (4) concierne retomar la “protección interna” en el sentido de “protección de ley”¹¹⁷. El Artículo 1C (4) establece que la condición de refugiado cesa:

... si [la persona refugiada] voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida [.]

Dicha cláusula contempla la reasunción de protección, evidenciada por la decisión subjetiva del refugiado de residir de nuevo en el país de origen. Considerando este énfasis en el hecho de residencia, la cuestión es si el retorno por parte de la persona refugiada, ya sea para asentarse de nuevo en su lugar anterior de residencia como medida de restitución, o simplemente para participar en procedimientos esporádicos de reparación, da lugar a la cesación de su condición, esto en virtud del Artículo 1C(4).

Como punto preliminar, está claro que la condición de refugiado no cesa en el momento de pisar territorio del país de origen¹¹⁸, sino únicamente cuando la persona se

¹¹⁴ Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees*, p. 381.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 385-388. Por esta razón, diversos autores han recomendado la necesidad de indagar sobre las razones verdaderas por las que los refugiados contactan a las autoridades diplomáticas, en lugar de suponer que ciertos actos están inherentemente basados en el deseo de asegurar protección externa (Hathaway, J., *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, 1991, p. 194; Fitzpatrick, J. y Bonoan, R., “Cessation of Refugee Status”, p. 524).

¹¹⁶ Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees*, p. 380; véase asimismo Hathaway, J., *The Law of Refugee Status*, p. 195; Goodwin-Gill, G., y McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 3a edición, 2007, p. 136.

¹¹⁷ Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees*, p. 381.

¹¹⁸ Podría pensarse que en esta circunstancia la condición de refugiado podría cesar simplemente porque ya no se reúne el criterio de extranjería establecido en el Artículo 1A (2). Ello no es convincente, ya que el tratado incluye cláusulas específicas que son definitivas y exhaustivas respecto a las condiciones bajo las cuales cesa la condición de refugiado. Si se asumiera el enfoque mencionado, saldría sobrando el Artículo 1C (4), ya que norma expresamente las consecuencias del retorno.

“reestablece” en dicho territorio. En este sentido, la jurisprudencia parece privilegiar la intención de la persona refugiada de asentarse de nuevo permanentemente, más que la determinación de un periodo fijo de tiempo de residencia. No obstante, la mera intención *per se* no es suficiente sin el retorno en sí. Como normalmente la intención es inferida de acciones concretas, el pasar largos periodos de tiempo en el país de origen a menudo implica la intención de reestablecerse ahí¹¹⁹, al igual que la realización repetida de actos tan comunes como trabajar o acceder a prestaciones del Estado¹²⁰.

No obstante, aun dichas acciones no necesariamente serían suficientes, si está clara la intención de no asentarse de nuevo en el país de origen¹²¹. El simple hecho de que una persona refugiada haya regresado a su país de origen con el fin de participar en procedimientos de reparación manejados por el Estado, no es suficiente para cesar la condición de refugiado. En cambio, es necesario distinguir entre formas de participación que simplemente buscan obtener una reparación por daños causados en el pasado, esto con una mirada hacia atrás, y aquellas que indican un deseo de reestablecer la residencia en el país de origen.

Es igualmente axiomático para la aplicación del Artículo 1C (4) que dicho retorno sea voluntario y de hecho, el texto francés de la disposición hace hincapié en la voluntariedad del acto de retorno, más que en el restablecimiento¹²². Con ello surgen preguntas acerca de si una persona refugiada decide restablecer su vida en el país de origen después de un retorno involuntario, pierde su condición de refugiada. Seguramente, en el evento poco probable que una persona refugiada retornara involuntariamente a su país de origen por motivos relacionados con la reparación, no cesaría su condición de refugiada.

El ofrecimiento de reparación considerado como cambio de circunstancias

Al igual que el Artículo 1C (4), el Artículo 1C (5) tiene que ver con el restablecimiento de la protección interna del país de origen. El primer enunciado de este artículo establece que la condición de refugiado cesa:

...si, 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 nacionalidad¹²³.

A diferencia de otras formas de cesación, invocar esta disposición es la prerrogativa del país de asilo que ha quedado satisfecho que un cambio en las circunstancias objetivas, nuevamente vuelve viable la protección en el caso individual¹²⁴. Para nuestros propósitos, la cuestión es si un ofrecimiento de reparación por parte del país de origen, constituye un cambio en las circunstancias suficiente para justificar la aplicación del Artículo 1C (5).

El ofrecimiento de reparación puede ser relevante al Artículo 1C (5) en la medida en que aquél plantea el nivel objetivo de protección disponible para la persona refugiada en el país de origen. En este sentido, desde hace mucho tiempo el ACNUR ha reconocido el papel importante que

¹¹⁹ Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugee*, p. 381; Hathaway, J., *The Law of Refugee Status*, p. 199.

¹²⁰ Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá, *VA301194 v Canadá*, dictamen del 18 de octubre de 2004.

¹²¹ Goodwin-Gill, G. y McAdam, J., *The Refugee in International Law*, p. 139, nota al pie de página 24.

¹²² Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees*, p. 373.

¹²³ El Artículo 1C (6) dispone algo similar para las personas refugiadas apátridas.

¹²⁴ Hathaway, J. *The Law of Refugee Status*, p. 199.

puede desempeñar el acceso a instituciones gubernamentales y judiciales básicas, en el restablecimiento de la protección interna¹²⁵. La Corte Europea de Justicia también ha sostenido que para que aplique el Artículo 1C (5), el país de origen debe operar

...un sistema jurídico eficaz para la detección, prosecución y sanción de actos que constituyen persecución [...incluidas] las leyes y los reglamentos del país de origen y la manera en que son aplicados, y la medida en que los derechos humanos son garantizados en dicho país¹²⁶.

Aun así, independientemente de dichas elaboraciones doctrinales, la condición jurídica fundamental para aplicar el Artículo 1C (5), es que hayan cambiado las circunstancias a tal grado que la base preexistente del temor a ser perseguido, ya se haya eliminado. Ultimadamente, es una cuestión de hecho¹²⁷.

Sobre esta base, no debería de suponerse que la mera existencia de un programa de reparación constituye un cambio suficiente en las circunstancias, para permitir la cesación de la condición de refugiado. Sin embargo, en la medida en que el ofrecimiento de reparación fortalece el sistema interno de protección a tal grado que aborda el temor subyacente a ser perseguido, tendrá que constituir un factor relevante en dicha determinación.

Más aún, cualquier cambio de circunstancia tiene que ser “significativo y no temporal”¹²⁸, ya que la protección nacional no es un fenómeno momentáneo o temporal, sino que debe de ser duradero. Por tanto, habría que observar un “periodo de espera” del tipo propuesto en documentos de políticas del ACNUR¹²⁹, durante el cual se podrá llegar a una valoración adecuada del nivel de protección continua provista por los esfuerzos de reparación.

Los términos del primer enunciado del Artículo 1C (5) implican que el cambio en las circunstancias objetivas cesa la decisión subjetiva de un refugiado individual respecto al retorno al país de origen. Aunque a menudo se entiende lo anterior en términos de las condiciones generales en el país de origen, en casos excepcionales también aplican cambios en las circunstancias individuales de la persona refugiada¹³⁰. Sin embargo, el segundo enunciado del Artículo 1C (5) da lugar a un elemento de elección subjetiva para ciertas categorías de refugiados:

[El Artículo 1C (5)] no aplicará a la persona refugiada [reconocida en virtud del Artículo 1A (1) del Convención sobre el Estatuto de los Refugiados] que pueda invocar razones imperiosas surgidas de la anterior persecución para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

En aquellos Estados donde se aplica el segundo enunciado del Artículo 1C (5) a personas consideradas refugiadas en virtud del Artículo 1A (2)¹³¹, sería correcto abstenerse de aplicar la cláusula relativa a circunstancias desaparecidas, a personas refugiadas que aducen “razones

¹²⁵ UNHCR, *Note on Cessation Clauses*, U.N. Doc EC/47/SC/CRP.30, 30 de mayo de 1997. Afirmaron esta posición los expertos que participaron en las consultas globales de ACNUR en 2003, (“Resumen de conclusiones: cesación de la condición de refugiado, Mesa redonda de expertos, Lisboa, mayo de 2001”, en E. Feller et al. (comps.), *Protección de los refugiados en el derecho internacional: consultas globales de ACNUR sobre protección internacional*, Barcelona, Icaria Editorial, 2010).

¹²⁶ Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (Gran Cámara), *Abdulla et al. v Federal Republic of Germany*, sentencia del 2 de marzo de 2010, párrafos 70-71.

¹²⁷ Goodwin-Gill, G. y McAdam, J. *The Refugee in International Law*, p. 143.

¹²⁸ Véase por ejemplo, Corte Europea de Justicia, *Abdulla et al. v Federal Republic of Germany*.

¹²⁹ Véase Fitzpatrick, J. y Bonoan, R., “Cessation of Refugee Status”, p. 496.

¹³⁰ Véase por ejemplo, Corte Suprema de Noruega, *A v Appeals Board*, sentencia del 29 de junio de 2010.

¹³¹ Véase Milner, D., “Exemption from Cessation of Refugee Status in the Second Sentence of Article 1C (5)/ (6) of the 1951 Refugee Convention”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16, pp. 91-107.

imperiosas” para negarse a interactuar con los elementos protectores de cualquier proyecto de reparación ofrecido por el Estado de origen.

Estados de acogida y la reparación para refugiados

El otorgamiento de reparación a víctimas desplazadas externamente por parte del Estado infractor, podría tener importantes implicaciones jurídicas para los Estados de acogida, esto en términos de protección de refugiados más que en términos del derecho relativo a derechos humanos. Sin embargo, sería erróneo suponer que el ofrecimiento de reparación, o su recepción por parte de la persona refugiada, automáticamente cesa la condición de refugiado. En cambio, la cuestión de si la interacción del refugiado con el régimen que otorga la reparación constituye motivos para cesar la condición de refugiado, normalmente dependerá de dicha interacción. En muchas situaciones de refugiados, puede darse el caso en que:

...el vínculo normal de confianza y fidelidad entre ciudadano y gobierno ha sido desplazado por una relación de temor y alienación¹³².

No obstante, tomando en cuenta la práctica cada vez más común de reconocer como refugiados a aquellas personas cuyo gobierno es incapaz de protegerles contra graves daños de terceros¹³³, ello no necesariamente puede suponerse. Sería mucho más probable en aquellos Estados que aplican una definición amplia del concepto de refugiado, basada en la inseguridad generalizada, congruente con los instrumentos regionales de protección de personas refugiadas, como es la Declaración de Cartagena de 1984, en las Américas¹³⁴.

Cuando dicha interacción no tiene cabida en alguna cláusula de cesación, ciertas obligaciones recaen en el Estado anfitrión en el sentido de asistir a las personas refugiadas a acceder a la debida reparación. Al desempeñar dichas obligaciones, el Estado anfitrión también puede gestionar que dicha asistencia sea proporcionada por “una autoridad internacional”¹³⁵, un término entendido en este contexto de tratados, como referente al ACNUR¹³⁶. El cumplimiento de dichas obligaciones en virtud de la Convención de 1951, por supuesto estará sujeto a la supervisión por parte de ACNUR, el organismo internacional con mandato para proteger a las personas refugiadas y supervisar el cumplimiento de la Convención de 1951. Ahora abordaremos la competencia de dicho organismo respecto a la reparación.

La reparación y la competencia del ACNUR

El ACNUR es un actor clave en el sistema de protección internacional de refugiados y otras personas desplazadas, para quienes puede tener consecuencias el ofrecimiento de reparación a VDE. El mandato medular del ACNUR, tal y como se define en sus Estatutos de 1950, requiere que asuma las funciones de “proporcionar protección internacional” a personas refugiadas, y “buscar soluciones permanentes” a la situación de los refugiados mediante la “repatriación voluntaria...o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”¹³⁷. En los 60 años que han transcurrido desde la adopción de sus estatutos, las funciones del ACNUR se han ampliado más allá de este mandato medular, mediante una serie de resoluciones del Consejo Económico y

¹³² Grahl-Madsen, A., “Protection of Refugees”, p. 328.

¹³³ Véase por ejemplo, la práctica citada por Zimmerman, A. y Mahler, C., “Article 1 A, para. 2”, en Zimmerman, A. et al. (comps.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 363-369.

¹³⁴ Declaración de Cartagena de 1984, Conclusión 3; véase asimismo la Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, de 1969, Artículo 1(2).

¹³⁵ Convención de 1951, Artículo 25(1).

¹³⁶ Lester, E., “Article 25” en Zimmerman, A. et al. (comps.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 1141.

¹³⁷ Estatuto del ACNUR, Anexo a la Resolución 428(v) de la Asamblea General, 14 de diciembre de 1950, párrafo 1.

Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como mediante la práctica del ACNUR, a la que han consentido los Estados¹³⁸.

*La competencia ratione personae*¹³⁹

Para las personas convertidas en refugiados debido a los eventos ocurridos después del 1 de enero de 1951, el párrafo 6B del Estatuto de 1950 define la competencia del ACNUR *ratione personae* respecto a los refugiados, en términos similares a los del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 en su forma enmendada por el Protocolo de 1967¹⁴⁰. Surgen dos cuestiones respecto a la reparación para VDE: primero, ¿la búsqueda de reparación por parte de una persona refugiada cesa la competencia del ACNUR para dicha persona? y segundo, ¿las VDE que no son “refugiadas” constituyen una preocupación legítima del ACNUR? Dichas cuestiones estrechamente relacionadas entre sí pueden abordarse en el marco del desarrollo histórico del mandato del ACNUR.

A diferencia del estatuto de los refugiados establecido en la Convención de 1951, la competencia estatutaria del ACNUR no se rige por una cláusula de cesación expresa, lo que sugiere que dicha competencia termina cuando las circunstancias de la persona de hecho dejen de cumplir con la definición de refugiado contenida en el párrafo 6B. No obstante, considerando la semejanza entre los elementos de ambas definiciones de refugiado, podría suponerse que cuando la reparación elimina el “temor fundado a ser perseguido” o elimina la base de que “no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país”, dichos elementos deben interpretarse en paridad con los Artículos 1C (5) y 1C (1) respectivamente, de la Convención de 1951. Sin embargo, el simple regreso al país de origen (lo cual elimina el elemento de extranjería), mas no el “reestablecimiento” en los términos del Artículo 1C (4), parece bastar para que cese la competencia del ACNUR respecto a las personas refugiadas estatutarias.

No obstante, como ya se mencionó, la competencia *ratione personae* del ACNUR ha sido ampliada más allá de los términos del Estatuto, a tal grado que actualmente abarca a todas las personas quienes por haber cruzado una frontera internacional, “se puede determinar o suponer que carecen de, o no puedan acogerse a” la protección de su país¹⁴¹. Con base en este mandato ampliado, en la mayoría de los casos, se podrá argumentar que existe un interés legítimo del ACNUR en asegurar los derechos de las VDE que posiblemente no sean refugiados en el sentido estatutario, pero quienes aun carecen de la protección de su país. El hecho de que el mandato ampliado del ACNUR también incluye a personas refugiadas que ya se han repatriado voluntariamente a su país de origen¹⁴² y en algunas circunstancias¹⁴³, a personas desplazadas internamente, así como a solicitantes de asilo no reconocidos, sugiere aún más que la competencia del ACNUR no cesará porque la persona retorna a su país con el fin de acceder a la reparación, por lo menos mientras dicha persona no se reestablece en el país de origen.

*La competencia ratione materiae*¹⁴⁴

¹³⁸ Véase por ejemplo, Loescher, G., *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

¹³⁹ Textualmente significa competencia “debido a la persona involucrada”.

¹⁴⁰ Estatuto del ACNUR, párrafo 6B.

¹⁴¹ Goodwin-Gill, G. y McAdam, J., *The Refugee in International Law*, p. 32.

¹⁴² Véase por ejemplo, Asamblea General de la ONU, *Resolución 40/118*, 13 de diciembre de 1985, párrafo 7; aprobando la *Conclusión No. 40 (XXXVI) sobre la Repatriación Voluntaria*, del Comité Ejecutivo del ACNUR, 18 de octubre de 1985.

¹⁴³ Véase por ejemplo, Asamblea General de la ONU, *Resolución 48/116*, 20 de diciembre de 1993, párrafo 12.

¹⁴⁴ Textualmente significa competencia “debido al tema involucrado”.

Una de las principales funciones estatutarias del ACNUR es facilitar la repatriación voluntaria. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido el derecho de las personas refugiadas a tener acceso a reparación durante el proceso de repatriación voluntaria.

[E]n principio, todos los refugiados que regresan deben tener el derecho a que se les devuelva cualquier vivienda, tierra o propiedad de que se les hubiera privado en forma ilegal, discriminatoria o arbitraria antes de exilio o durante éste, o a recibir indemnización por ello; *observa*, por lo tanto, la posible necesidad de que haya mecanismos justos y eficaces de restitución en los que también se tome en cuenta la situación de los ocupantes secundarios de la propiedad de los refugiados; y *observa también* que en los casos en que no se pueda devolver la propiedad, los refugiados que regresan deben recibir una indemnización justa y suficiente del país de origen¹⁴⁵;

Aunque dichas recomendaciones van dirigidas a los Estados, suponen implícitamente que se extienden a la función del ACNUR de facilitar la repatriación voluntaria. Ello se confirma en otros documentos de políticas del ACNUR que esbozan su papel en asegurar la restitución y compensación patrimonial dentro del contexto de la repatriación voluntaria¹⁴⁶.

Fuera del contexto de la repatriación voluntaria, existen precedentes de dicho interés, aunque son menos sólidos. Una de las funciones estatutarias del ACNUR dentro de su mandato de “protección de refugiados” es la de:

Trata[r] de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus pertenencias, y especialmente las necesarios para su reasentamiento¹⁴⁷;

Esta disposición está estrechamente relacionada con el Artículo 30 de la Convención de 1951, que originalmente reglamentaba la transferencia de bienes propiedad de personas refugiadas, del Estado de asilo al Estado donde se reasentarían¹⁴⁸. Sin embargo, en la Asamblea General de la ONU, los Estados han refrendado la interpretación que el ACNUR le ha dado a dicha disposición (y por ende a su mandato), en el sentido de abarcar “la transferencia de bienes, del país de origen al país de residencia”¹⁴⁹. En la medida en que los procedimientos de reparación abarcan la compensación por la pérdida de propiedad debido a la persecución o a la huida del país, parece que el ACNUR tiene un interés legítimo en asistir a los refugiados y a otras VDE en dichos asuntos, aun fuera del contexto de la repatriación voluntaria.

Finalmente, con base en las peticiones presentadas por algunos Estados particulares, en algunas ocasiones el ACNUR ha trabajado de manera *ad hoc* para canalizar e incluso administrar solicitudes de compensación presentadas por personas refugiadas¹⁵⁰. Ello ha implicado no sólo

¹⁴⁵ Comité Ejecutivo del ACNUR, *Conclusión No. 101 (LV) sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados*, 8 de octubre de 2004, párrafo (h); véase asimismo el párrafo (i) sobre el género en el marco de la restitución y compensación.

¹⁴⁶ Véase por ejemplo, ACNUR, *Manual de repatriación voluntaria: Protección Internacional*, Ginebra, 1996, p. 27, p. 82, p. 88; UNHCR, *The Problem of Access to Land and Ownership in Repatriation Operations*, Servicio de Inspección y Evaluación, mayo de 1998; UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, Ginebra, mayo de 2004, Módulo 4, sección 4.1.

¹⁴⁷ Estatuto del ACNUR, párrafo 8(e).

¹⁴⁸ Nagy, B., “Article 30” en Zimmerman, A., et al. (comps.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 1228 *et seq.*

¹⁴⁹ UNHCR, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 1 de mayo de 1975, UN Doc. A/10012, párrafos 56-57. Dicho reporte fue refrendado por la Asamblea General de la ONU, *Resolución 3454 (XXX)*, 9 de diciembre de 1975.

¹⁵⁰ En las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, la Organización Internacional de Refugiados, que fue el predecesor inmediato del ACNUR, también desempeñó un papel en la administración de pagos de reparación, aunque fue a nivel colectivo, esto a favor de “víctimas no sujetos de repatriación” de la

compensación patrimonial, como en los casos de personas asiáticas expulsadas de Uganda¹⁵¹ y refugiados iraquíes de la Primera Guerra de El Golfo¹⁵², sino también compensación por persecución, como fue el caso de refugiados Nazi de Alemania¹⁵³.

Ya sea con base en “la transferencia de bienes” o en una de las otras funciones de “protección” establecidas en el párrafo 8 de su Estatuto, por ejemplo, la de promover medidas para mejorar la situación de los refugiados, parece haber una base legal *prima facie* para que el ACNUR asista a las VDE a recibir ciertos tipos de reparación de parte de su país de origen, siempre que dichas actividades no comprometan el “carácter apolítico” o el carácter “humanitario y social” de su labor, estipulados en el párrafo 2 del Estatuto del ACNUR.

Hasta ahora, el presente informe se ha centrado en abordar la cuestión de reparación para víctimas desplazadas externamente, esto desde la perspectiva de ciertos elementos del derecho internacional. Sin embargo, hasta ahora ha habido poco en lo que respecta a estudios académicos acerca de la opinión que tienen los potenciales beneficiarios de dicho marco jurídico de reparación, especialmente en circunstancias en las que persisten las condiciones que dieron lugar a su desplazamiento.

Si los programas de reparación han de pretender incluir este importante sector de la población víctima, sería importante conocer sus percepciones del tema de la reparación. El informe ahora abordará este tema mediante un estudio de caso de personas colombianas desplazadas externamente y sus percepciones de la Ley de Víctimas recientemente adoptada en Colombia, así como cuestiones más amplias relacionadas con la reparación.

Personas colombianas desplazadas externamente: antecedentes

En materia de reparación a víctimas, Colombia resulta ser un importante estudio de caso debido al conflicto armado no internacional, complejo, prolongado y continuo. Actualmente se podría caracterizar como un conflicto entre el gobierno colombiano y grupos armados irregulares de izquierda. En años recientes, las FARC-EP y la UC-ELN, que son los grupos más prominentes, han sido desplazados del centro del país hacia las zonas fronterizas lejanas¹⁵⁴.

Aunque muchos grupos paramilitares de derecha se desmovilizaron en el marco de la Ley de Justicia y Paz de 2005¹⁵⁵, sus sucesores continúan actuando en muchas partes del país, aunque bajo diferentes nombres¹⁵⁶. Dichas dinámicas se complican aún más por la penetración del narcotráfico en el conflicto y la existencia de otros actores armados, más estrechamente

persecución Nazi; la Organización asumió dicha función del Comité Intergubernamental de Refugiados (Rubin, S. J. y Schwartz, A. P., “Refugees and Reparations”).

¹⁵¹ El ACNUR concluyó un Acuerdo con Uganda respecto al pago de compensación a personas asiáticas de nacionalidad indeterminada, esto en agosto de 1977 (UNHCR, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 12 de septiembre de 1978, UN Doc. A/33/12, párrafo 68).

¹⁵² La Comisión de Reclamaciones de la ONU recibió solicitudes presentadas por el ACNUR a favor de individuos que no estaban en condiciones de acercarse a un gobierno para que éste presentara su reclamación; obtenido de <<http://www.uncc.ch/theclaims.htm>>.

¹⁵³ El primer Fondo de Indemnización del ACNUR fue establecido con base en un Acuerdo entre el ACNUR y la República Federal de Alemania, el 5 de octubre de 1960, estableciéndose un Fondo Complementario por Acuerdo del 24 de noviembre de 1966 (UNHCR, *Note on International Protection (Submitted by the High Commissioner). Addendum UNHCR indemnification funds*, 25 de septiembre de 1975, UN Doc. A/AC.96/518/Add.1).

¹⁵⁴ FARC-EP significa Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, y UC-ELN significa Unión Camilista-Ejército de Liberación Nacional. Ambos han existido durante más de 45 años.

¹⁵⁵ República de Colombia, *Ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*.

¹⁵⁶ Véase por ejemplo, Human Rights Watch, *Paramilitaries' Heirs: The New Face of Violence in Colombia*, febrero de 2010.

vinculados a la delincuencia común. Se calcula que Colombia tiene los más altos niveles de desplazamiento interno en el mundo¹⁵⁷, y tanto el conflicto como el desplazamiento resultante desbordan las fronteras y tienen impacto en otros países de la región.

Colombia tiene una larga historia de migración, y las fronteras entre Colombia y sus tres vecinos son altamente permeables. A lo largo de la frontera, especialmente con Ecuador y Venezuela, se da un constante ir y venir de personas de ambos lados, además de darse un comercio transfronterizo sumamente lucrativo. Cuando se realizó el trabajo de campo, se reportaba que los actores armados en Colombia tenían presencia en todas las zonas fronterizas donde se llevó a cabo la investigación, lo cual reflejó su presencia en el lado colombiano correspondiente.

La *guerrilla* tenía fuerte presencia en las zonas rurales, y utilizaba las zonas fronterizas para sus insumos, descanso y recuperación, así como para lanzar ataques en territorio colombiano. Los grupos armados colombianos, como los Rastrojos, Urabeños y Águilas Negras, ejercían la extorsión y el “sicariato” o asesinatos por contrato, en pueblos de la frontera, y tenían presencia en sitios rurales que eran estratégicos para el narcotráfico o la industria extractora. Aunque normalmente mantienen un bajo perfil público, los diferentes grupos armados no estatales en ocasiones entran en confrontaciones armadas, a veces de acuerdo a sus cambios de prioridades y alianzas. Todos los grupos armados colombianos ejercen diferentes niveles de control social en las zonas fronterizas, a tal grado que las personas refugiadas viven “tan calladitos como los ratones y no reclaman”, esto con el fin de evitar llamar la atención¹⁵⁸. Dichos grupos tenían mucho menos presencia lejos de las zonas fronterizas.

De las 455,000 personas colombianas refugiadas estimadas, solicitantes de asilo y necesitadas de protección internacional a nivel mundial, aproximadamente el 86% (393,000) vive en Ecuador, Panamá y Venezuela¹⁵⁹. En este sentido, cabe hacer hincapié en que estos tres Estados son Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967¹⁶⁰, así como firmantes del PIDCP y la CADH¹⁶¹. Sin embargo, existen importantes diferencias entre ellos respecto al alcance formal de la protección que ofrecen a personas refugiadas.

En Ecuador, la definición ampliada de refugiado, contenida en la Declaración de Cartagena de 1984, es aplicada en su legislación nacional¹⁶². En contraste, actualmente ni Panamá ni Venezuela aplican la definición ampliada, esto con base en que no son Partes signatarias de la Declaración de Cartagena¹⁶³. Sin embargo, Panamá ha otorgado la condición de protección subsidiaria conocida como Protección Temporal Humanitaria (PTH), a comunidades

¹⁵⁷ Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, marzo de 2011, p. 15.

¹⁵⁸ Entrevista 124. Al menos en Ecuador, ello ha resultado en flujos invisibles de desplazamiento forzado, alejándose de las fronteras de los países vecinos, hacia el interior, esto por parte de colombianos y ecuatorianos (Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, *Un conflicto que traspasa fronteras: el impacto humanitario del conflicto colombiano en Ecuador*, octubre de 2009).

¹⁵⁹ Para las cifras, véase la nota al pie de página no. 17, arriba.

¹⁶⁰ A la Convención de 1951 se adhirieron Ecuador (17 de agosto de 1955) y Panamá (2 de agosto de 1878). Al Protocolo de 1967 se adhirieron Ecuador (6 de marzo de 1969), Panamá (2 de agosto de 1978) y Venezuela (19 de septiembre de 1986). Las declaraciones ecuatorianas y venezolanas hechas en el momento de la adhesión, carecen de implicaciones para el presente tema.

¹⁶¹ El PIDCP fue ratificado por Ecuador (6 de marzo de 1969), Panamá (8 de marzo de 1977) y Venezuela (10 de mayo de 1978). A la CADH se adhirieron Ecuador (8 de diciembre de 1977), Panamá (8 de mayo de 1978), y Venezuela (23 de junio de 1977).

¹⁶² República de Ecuador, *Decreto 3301 de 1992*, Artículo 2.

¹⁶³ Véase respectivamente, República de Panamá, *Decreto 23 de 1998*, y República Bolivariana de Venezuela, *Ley orgánica sobre refugiados o refugiadas y asilados o asiladas*, 2001, y *Decreto 2491 de 2003*. Existe evidencia que Venezuela aplica la Declaración como asunto de políticas.

desplazadas colombianas que cruzaron la frontera hacia la provincia de Darién en flujos masivos durante los años noventa¹⁶⁴. Estas personas son protegidas contra la devolución, pero no pueden salir de sus comunidades receptoras, excepto por motivos excepcionales y con autorización específica.

Existen pocos datos duros, pero se puede generalizar respecto a las personas colombianas necesitadas de protección internacional. En Ecuador, Panamá y Venezuela, dichos flujos comenzaron a crecer en números y visibilidad hace aproximadamente 10 a 15 años, lo que coincidió con el periodo de expansión paramilitar a lo largo y ancho del territorio colombiano.

Si bien hay casos aislados de comunidades enteras desplazándose y cruzando frontera, la mayoría de las personas llega individualmente o en grupos familiares. La mayoría de estos con campesinos o pequeños comerciantes que huyen de las amenazas generalizadas y las condiciones de inseguridad en Colombia. Aquellas personas que viven en las zonas fronterizas tienden a ser originarias de zonas aledañas en Colombia, habiendo llegado directamente o posterior a uno o varios desplazamientos forzados dentro de Colombia. Las personas refugiadas de más alto perfil político o profesional, tienden a encontrarse más comúnmente en las ciudades capitales de los países vecinos, junto con las personas que tienen problemas de seguridad en la frontera.

Dentro de los países vecinos, especialmente Panamá y Venezuela, la mayor parte de los colombianos necesitados de protección internacional sigue siendo “invisible”¹⁶⁵, en el sentido de no buscar protección internacional, sino permanecer indocumentado o hacer uso de rutas migratorias alternativas. Ello resulta en parte de los alargados procesos de determinación de la condición de refugiado, las bajas tasas de reconocimiento, y ciertas medidas informales disuasivas¹⁶⁶.

En Ecuador, que generalmente es el más receptivo de los países vecinos respecto a las personas refugiadas, la respuesta estatal mejoró a raíz del registro ampliado realizado conjuntamente por Ecuador-ACNUR en 2009 con el fin de regularizar la situación de las personas colombianas indocumentadas: se despacharon brigadas móviles de registro a las zonas fronterizas, y se aplicaron procedimientos acelerados de determinación¹⁶⁷. No obstante, en cada país, una vez reconocida la condición de refugiado, los documentos correspondientes deben de ser refrendados anualmente, lo que resulta ser un proceso extremadamente caro y largo, especialmente para las personas que viven en zonas fronterizas distantes¹⁶⁸.

Sin embargo, aun en el caso ecuatoriano, continúa siendo muy grande la brecha entre el reconocimiento de la condición de refugiado y el acceso práctico a los derechos sociales y económicos correspondientes¹⁶⁹. La integración de solicitantes de asilo y refugiados de tipo campesino o pequeño comerciante, generalmente es más fácil en las zonas fronterizas, que se les hacen conocidas a nivel cultural y social. Sus vidas cotidianas no se ven demasiado afectadas por las relaciones diplomáticas cambiantes entre gobiernos. Para las personas que viven en las ciudades, la discriminación parece ser más marcada, especialmente en Panamá y Ecuador, y muchas personas luchan para integrarse.

¹⁶⁴ Dicha condición está fundamentada en los Artículos 80-87 del Decreto 23 de 1998. Actualmente existen aproximadamente 600 individuos con la condición de PTH en Panamá.

¹⁶⁵ Véase Gottwald, M., “Protecting Colombian Refugees”.

¹⁶⁶ *Ibidem*. Véase asimismo, la nota el pie de página no. 18 arriba.

¹⁶⁷ Véase República de Ecuador, *Decreto 1635 de 2009*, Artículo 1; República de Ecuador, *Política del Ecuador en materia de refugio*, 2008, pp. 37-38. Para una evaluación crítica, véase Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador, *Informe sobre el proceso de registro ampliado en Muisne, Quinindé y San Lorenzo*, 2009.

¹⁶⁸ Para ejemplos ecuatorianos, véase McGrath, I., “Enhanced Refugee Registration and Human Security in Northern Ecuador”, *New Issues in Refugee Research*, No. 198, enero de 2001.

¹⁶⁹ Entrevista 6.

La reparación como restablecimiento

El presente informe ahora considera cómo ven las VDE colombianas ubicadas en Ecuador, Panamá y Venezuela, la Ley de Víctimas y otras cuestiones relacionadas con el elemento sustantivo de reparación. Después de esbozar sus percepciones generales al respecto, se profundiza el análisis para considerar cómo es que dichas personas construyen el concepto de reparación desde su particular punto de vista como víctimas, que no tienen la posibilidad de retornar a su propio país.

Percepciones generales respecto a la ley

En la etapa de investigación, entre las personas colombianas desplazadas y entrevistadas en Ecuador, Panamá y Venezuela, no había mucho conocimiento de lo que en ese entonces era proyecto de ley. Unas cuantas personas indicaron que sabían del proyecto, pero ninguna la mencionó con algún nivel de detalle¹⁷⁰. Estos individuos tendían a tener un perfil más alto de compromiso político estando en Colombia o bien, vivían en zonas fronterizas donde se podía recibir canales televisivos y señales de radio colombianas, sin costo alguno. Organizaciones que trabajan con personas refugiadas en dichas zonas, también notaron un interés creciente en la ley¹⁷¹.

Ninguna persona entrevistada estuvo en desacuerdo en principio con la idea de que el Estado colombiano debería de conceder reparación a las víctimas del conflicto armado. Casi todas las personas entrevistadas consideraron que se les debía reparación por parte del gobierno colombiano debido a lo que habían vivido¹⁷². Sin embargo, el escepticismo generalizado respecto a si les llegaría la reparación propuesta, se basaba en una falta de confianza en el gobierno y en sus motivos. Como comentó un padre de familia solicitante de asilo en Venezuela:

Quien cree en la Ley de Víctimas está loco; [los políticos colombianos] siempre hablan sobre esto y hacen promesas, pero sólo les dan a sus amigos y a otra gente rica – yo no confío en ello¹⁷³.

Otras personas se preocupaban de que como víctimas ubicadas fuera del país, no se les tomaría en cuenta, como lo harían si fueran personas internamente desplazadas¹⁷⁴.

Sin embargo, aun los críticos más activos de la Ley de Víctimas expresaron un fuerte interés en ser incluidos en la reparación propuesta. Por ejemplo, un joven que había sido dirigente y que solicitaba asilo con base en persecución por parte del Estado colombiano, afirmó lo siguiente:

La reparación no es una solución al conflicto en Colombia, y sería incongruente de mi parte, solicitar reparación mientras que el gobierno sigue dañando a las personas que viven allí en pobreza y miseria...Pero sería tonto de mi parte no aceptar una compensación económica¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Entrevistas 47, 48, 85, 86, 88, 102, 103, 108, 121, 127.

¹⁷¹ Entrevistas 139, 140.

¹⁷² Sólo dos personas entrevistadas expresaron desinterés en recibir reparación, explicando su deseo de olvidar lo que había sucedido en Colombia, y centrarse en rehacer su vida en Venezuela (Entrevistas 105, 110).

¹⁷³ Entrevista 124.

¹⁷⁴ Entrevista 93.

¹⁷⁵ Entrevista 102.

Generalmente, había una fuerte sensación entre las VDE de que algo se les debía. Un oficial del gobierno, que trabajaba con personas refugiadas, comentó que algunas incluso habían desaprovechado oportunidades para adquirir otra nacionalidad, porque temían que al perder su condición de refugiado, no podrían recibir reparación o retornar a Colombia, una vez concluido el conflicto¹⁷⁶.

En su forma adoptada, la Ley de Víctimas aborda este vacío en el conocimiento, mediante la adopción de medidas diseñadas para difundir información a las víctimas ubicadas fuera del país¹⁷⁷. Sin embargo, será importante la manera en que se aplican dichas medidas. En particular, el gobierno colombiano tendrá que considerar cuidadosamente cómo asegurar que esta información llegue a poblaciones de VDE que viven en zonas rurales de países vecinos.

Por ejemplo, muchas personas desplazadas colombianas trabajan en fincas alejadas en los estados de Táchira y Apure en Venezuela¹⁷⁸, mientras que otras viven casi encarceladas, trabajando en condiciones infrahumanas en plantaciones de palma, supervisadas por grupos armados colombianos en la provincia de Esmeraldas, Ecuador¹⁷⁹. Las instituciones no gubernamentales y humanitarias que visitan dichas zonas podrían prepararse para incluir información acerca de la Ley de Víctimas en sus eventos informativos.

La reparación como restitución de la estabilidad

Las VDE colombianas conciben la reparación como una necesidad para recuperar su vida, el grado de estabilidad que perdieron debido al desplazamiento forzado a otros países. Aunque no se usara el término “reestablecimiento” específicamente, este era el concepto medular que yacía en las diferentes nociones que tenían de lo que debería conllevar la reparación. Un ex docente perseguido(a) por la *guerrilla* en Colombia, quien en ese momento vivía indocumentado(a) en Ciudad Panamá, expresó los siguientes sentimientos directamente:

Necesito algo de estabilidad aquí...Mis [tres] hijos(as) no entienden cómo es que ha cambiado la vida de un momento a otro, y que hemos perdido la estabilidad que teníamos en Colombia.¹⁸⁰

Un(a) joven solicitante de asilo en Quito, Ecuador expresó algo similar al considerar la reparación como la posibilidad de “tener una vida estable y organizarnos bien”¹⁸¹. Otra mujer refugiada en Ecuador simplemente dijo, “Quiero vivir como vivía antes y tener lo mismo que tenía antes”¹⁸². Como tal, las VDE enmarcan otros aspectos de la reparación, como “retorno”, “restitución de tierras” y “compensación”, esto dentro del imperativo práctico de recuperar la estabilidad personal y social.

En general, la expectativa entre las VDE era que la reparación debería de ayudarles a reconstruir su vida fuera de Colombia. Ni una sola persona entrevistada refrendó la idea de que retornar a su hogar anterior en Colombia sería de por sí una adecuada forma de reparación por el desplazamiento forzado: tampoco hubo nadie que indicara interés en dicho retorno. La gran mayoría también insistió en que cualquier retorno a otra parte de Colombia sería inadecuado. La tendencia entre las personas entrevistadas a percibir la reparación como un proceso que se daría en el país de asilo, refleja una combinación de factores socioeconómicos y de seguridad.

¹⁷⁶ Entrevista 60.

¹⁷⁷ Artículo 204.

¹⁷⁸ Entrevistas 116,138.

¹⁷⁹ Entrevistas 6, 18, 32, 34.

¹⁸⁰ Entrevista 87.

¹⁸¹ Entrevista 59.

¹⁸² Entrevista 47.

Las personas que habían sido activamente perseguidas por alguna parte del conflicto colombiano, hicieron hincapié en que la fuerte preocupación por la seguridad constituía la razón principal por la cual rechazar la noción de que el retorno a Colombia fuera una forma de reparación. Por ejemplo, un pastor evangélico que huyó de Colombia perseguido por las FARC-EP explicó:

Le temo a Colombia: todas las noches tengo pesadillas que la *guerrilla* me persigue y me mata. No volveremos ahí...A donde fuera en Colombia, tendría miedo que me mataran. Colombia es un país muy bueno y extraño a mi familia. Lloro porque jamás puedo regresar¹⁸³.

El factor seguridad también se mencionó frecuentemente en el razonamiento de las VDE que habían salido como resultado de problemas menos apremiantes, relacionados con las condiciones imperantes del conflicto armado. Estas incluían amenazas o violencia generalizada, confrontaciones armadas esporádicas, y extorsión o reclutamiento por parte de un grupo armado no estatal. Resulta crítico que ambos “tipos” de VDE citaron la sensación de mayor “tranquilidad” en el país vecino como una importante base para reconstruir su vida allí, aunque dicha calma a veces era un concepto muy relativo en las zonas fronterizas donde los grupos armados colombianos continuaban operando.

Las consideraciones económicas ocuparon un lugar más complejo en el discurso de las VDE respecto a la posibilidad de obtener reparación para reconstruir su vida. En general, las condiciones económicas en los países aledaños, especialmente Venezuela, eran percibidas como más favorables que las que prevalecían en Colombia. Por ejemplo, un(a) solicitante de asilo en Venezuela explicó lo siguiente en términos prácticos:

Aquí trabajo tres días de la semana como carpintero produciendo muebles, y vivo fácilmente. En Colombia, trabajaba todos los días como topógrafo y aun así no tenía suficiente dinero para pagar todos los gastos¹⁸⁴.

Otra persona desplazada empleada en la gran economía informal de Venezuela, razonó que si regresara a Colombia, “no podría mantener a todos esos hijos”¹⁸⁵. Mientras tanto, una persona refugiada de Nariño, quien trabajaba en ese tiempo como vendedor de la calle en el lado ecuatoriano de la frontera, expresó un sentimiento común al justificar su intención de no repatriarse, debido a que Colombia era “difícil económicamente e insegura”¹⁸⁶.

Esto no sugiere que la particular situación económica de las VDE era necesariamente mejor en los países vecinos que en Colombia. Como personas refugiadas y solicitantes de asilo colombianas, las VDE enfrentaron barreras a la integración económica en dichos países, especialmente en las ciudades y los pueblos más grandes. La descripción siguiente hecha por una familia en Venezuela, ilustra la miseria en que dichas VDE podrían encontrarse:

Desde que llegamos, la situación en Venezuela ha sido muy difícil. La falta de documentación complica el acceso a todo tipo de subsidio y trabajo. No tenemos vivienda estable, vivimos en ranchos y nos cambiamos constantemente, y no tenemos acceso al crédito. Nuestra situación económica es crítica¹⁸⁷.

¹⁸³ Entrevista 43.

¹⁸⁴ Entrevista 132.

¹⁸⁵ Entrevista 111.

¹⁸⁶ Entrevista 36.

¹⁸⁷ Entrevista 133.

El factor común entre las personas entrevistadas fue que no sólo era informal, no calificado y mal pagado el trabajo disponible, sino (aun como refugiados reconocidos), no tenían acceso a las facilidades que requerían para poder emprender o desarrollar un negocio propio¹⁸⁸.

Sin embargo, los problemas a veces eran más graves. Una mujer describió cómo había vivido ilegalmente con sus hijos pequeños durante varios años en Quito, Ecuador, preferible a regresar a la persecución en Colombia:

Teníamos que llevar una vida oculta, sin documentos o ayuda. Era difícil sobrevivir; hacía lo que podía...En mi país podía exigir mis derechos, pero aquí perdí el derecho a todo. Peores cosas me sucedieron aquí que en Colombia. Me violaron aquí pero solamente archivaron los casos. Intento olvidar y vivir en el presente...Uno sólo deja su país porque todo se ha terminado allí. Es terrible ser colombiana pero no poder retornar a tu propia tierra¹⁸⁹.

Este caso de violación no fue único entre las VDE entrevistadas¹⁹⁰.

Sin embargo, casi sin excepción, las VDE entrevistadas reclamaron dificultades laborales y/o relacionadas con el problema de acceso a vivienda, y tomaban la posición que la reparación debería de centrarse en mejorar estas condiciones. Las ideas de un solicitante de asilo que vivía en un pueblo de la frontera en Venezuela, tipifican lo anterior:

Si bien tengo algo de trabajo como mecánico en un taller aquí, pago una renta muy alta por mi casa, que se inunda cuando llueve...Tenía mi propio taller en Colombia, pero tuve que venderlo por un precio muy bajo, y dejé todas mis herramientas...Más que todo pediría una casa y la oportunidad de tener mi propio taller de nuevo¹⁹¹.

Estos sentimientos eran comunes aun entre personas refugiadas y otras que en otros aspectos estaban bien integradas en la sociedad local, y las VDE hicieron hincapié en que superar estos factores era clave para poder recuperar el equilibrio que habían perdido en sus vidas.

No obstante, las personas entrevistadas difirieron respecto a los medios adecuados para superar dichos obstáculos al trabajo y a la vivienda. Muchas se aferraban al pago de compensación como panacea para eliminar las barreras que a veces creaban presiones económicas apremiantes en su vida cotidiana¹⁹². Por ejemplo, una persona refugiada adulto mayor en Ecuador, argumentó lo siguiente:

¹⁸⁸ Esta situación es corroborada por otros reportes (Gottwald, M., "Protecting Colombian Refugees"; Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *El refugio en el Ecuador*, Quito, Imprenta Cotopaxi, 2004; Camacho Zambrano, G., *Mujeres al borde: refugiadas colombianas en el Ecuador*, Quito, UNIFEM, 2005; United States Committee for Refugees and Immigrants, *World Refugee Survey 2009 – Venezuela*, 17 de junio de 2009; Laverde, Z. y Tapia, E., *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, CODHES, julio de 1999; Schussler, S., *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*, Quito, FLACSO, 2009; Refugee Council USA, *Living on the Edge: Colombian Refugees in Panama and Ecuador*, 2011).

¹⁸⁹ Entrevista 58. Cuando se hizo la entrevista, ella había sido reconocida como refugiada en el marco del registro ampliado.

¹⁹⁰ La investigación incluyó otro caso de una mujer colombiana perseguida, que vivía deprimida por la violencia sexual cometida contra ella con impunidad en Panamá, pero preferible a retornar a Colombia (Entrevista 85).

¹⁹¹ Entrevista 124.

¹⁹² Respecto a compensación, véase a continuación.

A mi edad, el gobierno colombiano debería de asignarme una suma de dinero para que pudiera comprar tierra o poner un negocio aquí¹⁹³.

La idea de que el pago de dinero en sí crearía las condiciones necesarias para recuperar la estabilidad en la vida de las VDE, era especialmente común en Venezuela, donde el acceso a los servicios públicos no se restringe a los extranjeros al mismo grado que en Ecuador y Panamá.

En contraste, para las VDE en Ecuador y Panamá, lo más importante junto con la compensación, era la emisión de documentos que les permitieran tener acceso a oportunidades económicas básicas en el país vecino¹⁹⁴. El testimonio de tres personas refugiadas ubicadas en diferentes lugares, ilustra las maneras comunes en que la documentación inadecuada limitaba las oportunidades de trabajo y el avance necesario para recuperar la estabilidad en su vida:

Vivo de lo que gano [en la panadería], pagando renta. Quería abrir una cuenta bancaria, pero no pude porque necesito una cédula ecuatoriana; lo mismo con una licencia para conducir. Para cualquier procedimiento, resulta que mi visa de refugiado(a) no sirve...Sería bueno que se tomara esto en cuenta¹⁹⁵.

Sería bueno contar con una cédula ecuatoriana...para poder abrir una cuenta bancaria, o sacar una licencia de conducir, u obtener un préstamo, incluso para conseguir trabajo. Actualmente no tenemos trabajo fijo sino dependemos de los caprichos del trabajo de vendedor de la calle¹⁹⁶.

Me gustaría tener permiso para quedarme [en Panamá] cinco años, para que el banco no diga que somos inmigrantes que podrían ser deportados en cualquier momento. Con alguna vivienda y algo de capital, podría salir adelante y vivir con dignidad¹⁹⁷.

Por tanto, es evidente que aun las personas refugiadas reconocidas encontraron que la documentación inadecuada limitaba su acceso a oportunidades económicas, como eran cuentas bancarias, trabajo formal, licencias para conducir, préstamos para emprender negocio, la posibilidad de tener tierra, y subsidios para la vivienda. El requisito de refrendar la documentación cada año, fue mencionado como problema particular, ya que no sólo limita el acceso a oportunidades, sino también exige una fuerte inversión de tiempo y dinero para los que viven fuera de las ciudades grandes¹⁹⁸. Por esta razón, los solicitantes de asilo tendían a aspirar a tener cédula del país anfitrión, más que documentación correspondiente a la condición de refugiado.

Contrario a las suposiciones en el sentido de que el retorno es lo que da fundamento a partes del derecho internacional, así como versiones anteriores de la Ley de Víctimas, como algunos han argumentado¹⁹⁹, las VDE colombianas entrevistadas construyeron el concepto de reparación en términos del restablecimiento de su vida irrupida, más que en términos de repatriación. Más aún, considerando que en Colombia persisten las condiciones que dieron lugar a su

¹⁹³ Entrevista 48.

¹⁹⁴ Entrevista 73. Otros estudios identifican las consecuencias de una inadecuada documentación para refugiados y solicitantes de asilo en estos países (e. g., Nava, B., *Derechos humanos de los refugiados: situación actual en Venezuela*, Caracas, Servicio Jesuita a Refugiados Venezuela, 2008; Defensoría del Pueblo de Ecuador, "Acceso al sistema financiero de las personas refugiadas en Ecuador", *Informe temático*, No. 3, 2010).

¹⁹⁵ Entrevista 49.

¹⁹⁶ Entrevista 44.

¹⁹⁷ Entrevista 90.

¹⁹⁸ Entrevista 64.

¹⁹⁹ Serralvo, J., "Internal Displacement, Land Restoration, and the Ongoing Conflict in Colombia", *Journal of Humanitarian Assistance*, 14 de junio de 2011.

desplazamiento, la mayoría consideraba que la mejor posibilidad de recuperar la estabilidad, yacía en el país anfitrión.

Estos hechos sencillos sugieren que el gobierno colombiano debería de considerar medidas que aseguren condiciones en las que el proceso de restablecimiento pueda llevarse a cabo. Ello podría ser en forma de pago de compensación, o mediante medidas bilaterales para asistir a sus ciudadanos(as) a lograr los derechos necesarios en el país anfitrión para comenzar a reconstruir su vida, quizá mediante la facilitación del acceso a la regularización de su situación. La competencia del gobierno colombiano para considerar dichas medidas, queda claramente establecida en la Ley de Víctimas, que no limita las medidas de restitución a las personas mencionadas en la misma²⁰⁰. Es el mismo caso para medidas de rehabilitación, satisfacción y no repetición²⁰¹, que igualmente proveen el marco jurídico para dichas acciones.

El retorno y la restitución de tierras

Considerando el rechazo abierto que demuestran las VDE ante la posibilidad de retornar a su zona de origen en Colombia, no es nada sorprendente su total falta de interés en la restitución de tierras. En el escenario común en el que las tierras han sido abandonadas debido al desplazamiento, las VDE expresaron el deseo de recibir compensación por dichas tierras²⁰², más absolutamente ningún deseo que se les restituyeran las mismas. De igual manera, en los casos en que las VDE habían vendido sus tierras a un precio reducido después del desplazamiento, no hubo ningún interés en restitución²⁰³.

Cuando las tierras habían sido ocupadas por un grupo armado o vendidas sin permiso por los vecinos, las personas entrevistadas descartaban abiertamente la idea de reclamar las tierras, esto debido al peligro²⁰⁴. Las hijas de un refugiado en Ecuador habían intentado retornar a sus tierras en Caldas, Colombia, pero habían sido fuertemente amenazadas por la *guerrilla*²⁰⁵. Las palabras de una persona refugiada en Panamá, captan el sentimiento general que se encuentra entre las VDE: “La restitución de tierras carece de relevancia”²⁰⁶.

No obstante, las dificultades para integrarse en Ecuador, Panamá y Venezuela, significan que un importante grupo de VDE manifiesta interés en retornar a otra parte de Colombia como medida de reparación, si el gobierno proporciona suficiente asistencia para el reasentamiento²⁰⁷. Estas generalmente fueron personas mayores a quienes todavía se les dificultaba la integración, después de periodos largos como refugiados reconocidos. Por ejemplo, una pareja de adultos mayores de Caquetá, dijo después de varios años en Ecuador:

Vivimos una situación crítica...Si pudiéramos conseguir ayuda del gobierno colombiano, como una casa a donde llegar para poder trabajar, regresaríamos...Los problemas se dieron hace muchos años y nos iríamos a otra parte de Colombia...Nos sentimos muy solos aquí y nuestra familia está allá, tal vez ellos nos puedan ayudar²⁰⁸.

Las dificultades de integración también podrían ser culturales. Por ejemplo, un hombre empresario de edad madura procedente de Huila, quien había logrado un grado razonable de estabilidad económica en sus seis años en Venezuela, se quejó de la siguiente manera:

²⁰⁰ Artículos 69, 71.

²⁰¹ Artículos 135, 139, 149.

²⁰² Véase a continuación.

²⁰³ Entrevistas 43, 48, 66, 70, 74, 75, 77, 129.

²⁰⁴ Entrevistas 40, 47, 64, 68, 69, 85, 88, 91, 122.

²⁰⁵ Entrevista 45.

²⁰⁶ Entrevista 64.

²⁰⁷ Entrevistas 26,35, 42, 47, 48, 49, 136.

²⁰⁸ Entrevista 42.

Yo tenía todo una vida [en Colombia], me reía allí. Mi nombre y mi palabra valían algo. Eso ya acabó, mi visa de refugiado ni siquiera me permite abrir una cuenta bancaria aquí. Me siento disminuido. Mi desarrollo personal se ha estancado....Si hubiera ayuda, pensaría en regresar a otra parte de [Colombia] porque nadie me conocería. Me iría muy bien allí...No estoy cómodo aquí, hay muchas barreras culturales al trabajo, allá respetan la palabra de uno en los negocios, aquí es diferente²⁰⁹.

En cada caso, los problemas de integración que hacían que las VDE se sintieran menos y aisladas como personas, constituían el factor clave para que estuvieran dispuestas a repatriarse como forma de reparación, esto aunado a la percepción de que los riesgos en Colombia habían disminuido, así como el requisito de que se obtuviera una ayuda económica para el restablecimiento en Colombia.

De hecho, algunas VDE ya habían intentado retornar a otras partes de Colombia mediante el programa de repatriación voluntaria del gobierno colombiano²¹⁰. En un caso, después de pasar por largas esperas y una inicial falta de conocimiento del programa en el consulado colombiano, a una VDE se le dijo que primero tenía que regresar a Colombia e inscribirse como persona desplazada internamente, para ser sujeto de asistencia de la repatriación voluntaria²¹¹. En otro caso, la persona solicitante de repatriación nunca recibió respuesta²¹². Con base en estas experiencias, ambas mujeres descartaron la idea de retornar a Colombia como forma de reparación. Aparentemente no son casos aislados²¹³.

Una fuente consular colombiana confirmó que la agencia programática en Bogotá aparentemente esperaba que las personas solicitantes se inscribieran como personas internamente desplazadas dentro de territorio colombiano, antes de poder acceder al programa. La misma fuente expresó preocupación no sólo acerca de lo alargado del proceso, sino también por la manera en que había creado falsas expectativas entre la población refugiada²¹⁴. Si el retorno ha de ser una forma viable de reparación, el gobierno colombiano tendrá que abordar los problemas institucionales y de credibilidad que actualmente se asocian con el programa de repatriación voluntaria.

Finalmente, cambios en las condiciones generales de seguridad así como en la situación económica de la región, podrían despertar más interés en la repatriación como forma de reparación. Primero, diferentes personas entrevistadas indicaron que les gustaría retornar a Colombia si terminara el conflicto armado²¹⁵. Esto reitera los hallazgos de un estudio que preguntaba a personas refugiadas en ciudades ecuatorianas, su opinión acerca de la repatriación: además del 15% que aparentemente estaba preparado para retornar a Colombia, el 35% de los encuestados dijeron que retornarían si cambiaran las condiciones en Colombia²¹⁶.

²⁰⁹ Entrevista 136.

²¹⁰ Este programa prácticamente constituye una extensión al extranjero, del programa de retorno/reasentamiento voluntario para personas desplazadas internamente al interior de Colombia. Específicamente, el *Protocolo de retorno voluntario de connacionales en el exterior*, se basa en gran parte, en el *Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada* de Acción Social, versión 2, 9 de mayo de 2006.

²¹¹ Entrevista 8.

²¹² Entrevista 58.

²¹³ Sólo trece casos en todo Ecuador habían repatriado voluntariamente dentro de este programa, a lo largo de los tres años anteriores (Entrevista 15).

²¹⁴ Entrevista 30.

²¹⁵ Entrevistas 86,90, 91, 158.

²¹⁶ Entrevista 15; para un resumen del estudio, véase 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, FLACSO, mayo de 2011.

Aunque el significado de estas cifras debe leerse a la luz de los grandes retos a la integración que existen en muchas ciudades ecuatorianas en comparación con otras partes del país, lo cual podría resultar en una mayor disposición a la repatriación entre la población muestra²¹⁷, existen por lo menos algunos sectores de la población de VDE que considerarían la repatriación como forma de reparación, si las condiciones violentas en Colombia cambiaran sustancialmente.

Segundo, considerando los diferentes motivos expresados por muchas VDE acerca del rechazo a la repatriación como forma de reparación, parece probable que cambios en las circunstancias económicas en los países de asilo podrían influir en su decisión sobre la forma más apropiada de reparación. Fuentes que trabajan directamente con poblaciones refugiadas reportan que en la medida en que las condiciones favorables en Venezuela habían empezado a deteriorarse en los últimos dos años, números crecientes de solicitantes de asilo colombianos habían comenzado a hablar de la posibilidad de un retorno inminente²¹⁸.

Esta tendencia fue menos evidente en Panamá y Ecuador, a pesar de las difíciles condiciones económicas en que vivían algunos sectores de la población²¹⁹. Sin embargo, pareciera probable que cualquier deterioro futuro en la situación económica de esos países, resultaría en mayor interés entre ciertos sectores de las poblaciones colombianas, en cualquier asistencia que se diera para la repatriación ofrecida como forma de reparación.

Aunado al entendimiento de la reparación como restablecimiento personal y social, estas observaciones sugieren que las percepciones de lo que constituye una reparación adecuada, raramente son fijas, sino más bien deben de responder hasta cierto punto, a la situación actual de la víctima.

Ello tiene claras implicaciones para cualquier gobierno que busca conceder reparación a individuos debido a las violaciones al derecho internacional relativo a la protección de las personas. Señala no sólo la necesidad de definir las medidas específicas de reparación conjuntamente con los diferentes grupos de víctimas, sino también asumir una perspectiva de más largo alcance acerca de cómo dichas nociones pueden cambiar en el futuro mediante cambios previsibles en las circunstancias generales. Ello plantea cuestiones difíciles acerca del equilibrio entre la perspectiva de las víctimas y la de los gobiernos, al definir medidas específicas de reparación. En el caso de Colombia, queda claro que el gobierno tendrá poco éxito en conceder reparación mediante la repatriación, a menos que pueda abordar las carencias que existen en su programa actual de repatriación voluntaria, que son bien conocidas entre las VDE.

Compensación por daños

Junto con las medidas de restitución discutidas anteriormente, las VDE constantemente hicieron hincapié en la necesidad de compensación por parte del gobierno colombiano, por los daños que habían sufrido. Estos generalmente se entendían en términos de compensación por bienes perdidos como resultado de su desplazamiento forzado o por la muerte de sus parientes en Colombia (i. e., daños materiales). Sin embargo, muchas VDE también sentían que se les debía compensación por el sufrimiento que habían vivido fuera de Colombia, como resultado de haberse visto obligadas a salir de su propio país (i. e., daños morales). La concepción que tenían algunas personas entrevistadas de la reparación de estos daños, era completamente en términos de pago de compensación a individuos o familias, e incluso, no expresaron ningún interés en otras medidas de satisfacción, ni en ningún tipo de reparación simbólica.

²¹⁷ Entrevista 8.

²¹⁸ Entrevista 99.

²¹⁹ Entrevistas 9, 15, 62.

La falta de interés en medidas adicionales de satisfacción puede deberse a varios factores. Primero, las VDE asociaban el término “reparación” con la idea de “pagar la muerte”, esto porque tenían conocimiento y/o experiencia previa en torno al pago de compensación monetaria a víctimas del conflicto armado en virtud de la legislación existente en Colombia²²⁰. Segundo, aun la única VDE que expresó un deseo de contar con medidas de satisfacción por haber sido acusada falsamente por la *guerrilla* UC-ELN de tener vínculos con los paramilitares, dudaba de la probabilidad de que dichas medidas se llevaran a cabo:

La gente cree que yo participé en masacres...Mi buen nombre está manchado. ¿Cómo puede el gobierno rescatar mi buena fama? No me van a sacar en la televisión para restablecer mi buena fama. Darán dinero, pero lo demás no les importa. Lo mejor que pueden hacer es darme dinero²²¹.

Tercero, aparentemente había un relativamente alto grado de atomización social entre las VDE colombianas, así como pocos casos de comunidades desplazadas viviendo juntos en masa. Ello se dio en respuesta a temores entre las VDE de que otros colombianos podrían estar vinculados con sus perseguidores o tener la intención de robarles, como explicó una persona refugiada en Ecuador: “uno se vuelve receloso aquí”²²². La necesidad del anonimato y la falta de condiciones para crear propuestas comunitarias, probablemente impidieron el desarrollo de ideas acerca de otras formas de satisfacción. Aun los dirigentes representantes de grupos de VDE, no podían imaginarse otras medidas que no fueran traer vivienda o trabajo a los integrantes individuales²²³.

En este contexto, se entiende el deseo de recibir compensación monetaria no sólo como la forma de reparación más conocida entre VDE colombianas, sino también debido a las necesidades económicas que la mayoría tenía en ese momento. De hecho, las personas entrevistadas tenían perfectamente claro el uso que le darían a cualquier dinero de compensación: solucionar las deficiencias en la vivienda y/o recuperar su autosuficiencia económica. Por ejemplo, una refugiada que trabajaba en una lavandería ecuatoriana explicó lo siguiente:

Yo utilizaría [el dinero] para establecer mi propia lavandería con una amiga, porque lo que gano no es suficiente para pagar la renta; mi esposo no trabaja...Yo necesitaría comprar equipo, pero podríamos usar el espacio en la casa y ofrecer un servicio de recolección y entrega. Mi hija quiere seguir estudiando, tal vez ella trabajaría conmigo²²⁴.

Tal testimonio claramente ilustra que se concebía la compensación monetaria como un medio potencial para lograr la estabilidad social y económica que las VDE consideraban debería de ser el objetivo de la reparación.

Los daños pecuniarios por los que las VDE sentían que merecían compensación, en algunos aspectos eran similares o idénticos a aquellos sufridos por las víctimas del conflicto colombiano que no habían salido del país. Por ejemplo, aquellas personas que habían perdido tierras y otro patrimonio en Colombia, tenían expectativas muy claras de que el gobierno colombiano debería de compensarles dichas pérdidas materiales²²⁵.

²²⁰ Varias VDE entrevistadas ya habían tenido experiencia directa con este marco, debido a que algún familiar había reclamado compensación del Estado por la muerte de otros parientes (Entrevistas 50, 109, 135). Esta idea era tan fuerte que algunas de las personas entrevistadas menos sofisticadas expresaron la idea inicial de que no tendrían ni deberían de tener derecho a la reparación porque no habían perdido a ningún pariente (Entrevistas 84, 104, 127).

²²¹ Entrevista 86.

²²² Entrevista 47.

²²³ Entrevistas 8, 31, 64.

²²⁴ Entrevista 47.

²²⁵ La única excepción fue cuando las tierras habían sido ocupadas por un grupo armado no estatal, en cuyo caso las VDE se preocupaban que el simple hecho de reclamar compensación de dichas tierras las

Muchas de las complicaciones sobre las cuales se preocupaban, eran similares a aquellas de las víctimas dentro de Colombia: la falta de título o documentación formal de las tierras²²⁶; tierras, casas o negocios que se habían vendido o intercambiado a un precio muy por debajo de su valor debido a la necesidad de salir rápidamente²²⁷; tierras por las que habían hecho pagos parciales pero que debido al desplazamiento, habían dejado de hacer, por lo que los dueños originales las habían reclamado²²⁸; tierras ubicadas en regiones tan lejanas o peligrosas que aun las VDE no habían podido venderlas después del desplazamiento;²²⁹ y tierras y casas ocupadas o vendidas por los vecinos²³⁰, o desperdiciadas por los parientes²³¹. Se reportó que otras personas refugiadas habían expresado preocupación por tierras donde no habían pagado impuestos después del desplazamiento²³². Sin embargo, todos sentían que se debería de pagar algún nivel de compensación por el patrimonio perdido en dichas situaciones: “Todo lo que trabajamos en Colombia ahora se ha perdido”²³³.

No obstante, dos tipos de daños materiales por los que las VDE sentían que deberían de recibir compensación, son más particulares al desplazamiento externo que habían sufrido. Primero, muchas VDE habían incurrido en gastos significativos para llegar al país vecino. Era el caso aun para familias más pobres que vivían cerca de la frontera colombiana, quienes habían huido una distancia relativamente corta al país vecino. Por ejemplo, un solicitante de asilo que recientemente había cruzado a un pueblo fronterizo en Ecuador explicó cómo:

Lo que teníamos en Colombia vendimos y utilizamos para llegar aquí [en autobús y barco]; la gente aquí nos prestó cosas...Llegamos con casi nada²³⁴.

En contraste, a fin de alcanzar una mayor seguridad en sitios más lejanos como Ciudad Panamá, aun individuos más autosuficientes económicamente tuvieron que vender sus pertenencias²³⁵, trabajar un tiempo en otras partes de Colombia²³⁶, o pedir dinero prestado de parientes y amistades, con el fin de juntar suficientes fondos para pagar sus pasajes²³⁷.

Segundo, una vez en el país vecino, las personas entrevistadas que habían sido profesionales o gente adinerada en Colombia, se encontraron trabajando en puestos no profesionales por salarios bajos. Como ya no podían ejercer su profesión, muchos recurrieron al “rebusque”²³⁸. Alguien que había sido un rancharo muy adinerado, dueño de ganado, describió sus nueve años en Ciudad Panamá de la siguiente manera:

No tengo trabajo fijo, así es que trabajo en lo que pueda encontrar, preparando alimentos para vender en la calle, haciendo limpieza, todos aquellos trabajos que son demasiado insignificantes para los panameños: es muy difícil. En Colombia, mi situación [económica] estaba definida. Aquí sólo soy un trabajador más²³⁹.

pondría en peligro de represalias, tanto a ellas como a sus parientes que aún vivían en Colombia (Entrevistas 40, 47, 88, 91).

²²⁶ Entrevista 38.

²²⁷ Entrevistas 43, 48, 66, 70, 74, 75, 77, 129.

²²⁸ Entrevista 57.

²²⁹ Entrevistas 36, 64.

²³⁰ Entrevistas 64, 68, 69.

²³¹ Entrevista 90.

²³² Entrevista 7.

²³³ Entrevista 58.

²³⁴ Entrevista 39.

²³⁵ Entrevista 87.

²³⁶ Entrevista 83.

²³⁷ Entrevista 88.

²³⁸ De rebuscarse la vida, “conseguir cualquier trabajo a fin de ganarse la vida”.

²³⁹ Entrevista 86.

Un abogado mayor en busca de asilo en Panamá, contó algo similar:

Yo vivía bien [en Colombia]. Ganaba \$3,000 dólares al mes; aquí limpio apartamentos para sobrevivir. Gano como \$300 dólares al mes. En Panamá no puedo trabajar como abogado²⁴⁰.

A veces las restricciones para ejercer la profesión también reflejaban la necesidad de vivir en el anonimato, como explicó un abogado prominente que ahora vivía en Panamá de la ayuda familiar:

Como abogado necesito darme a conocer entre el público para atraer clientes. No puedo hacer eso aquí debido al riesgo [de ser descubierto por los perseguidores]²⁴¹.

Todas las VDE sentían que se les debía compensación material sustancial de parte del gobierno colombiano, por haberles obligado a huir a países donde el sueldo que ganaban era significativamente inferior al que consideraban adecuado en Colombia.

Una vez refugiados, dichas personas tenían el derecho legal a trabajar, pero mientras eran reconocidos como refugiados, no se reconocía dicho derecho. Especialmente en Panamá, donde se ejercía el control mucho más que en Ecuador y Venezuela, las personas solicitantes de asilo se reducían a vivir de sus ahorros, o a trabajar de manera invisible en el sector informal. Un comerciante que había esperado dos años para una determinación de su solicitud de asilo, describió cómo había mantenido a su familia en Ciudad Panamá:

Ha sido muy difícil, las empresas no le dan trabajo a uno, y tiene uno que trabajar informalmente. A veces ni siquiera te pagan por el trabajo realizado, pero tengo que mantener a mis hijos... Hemos tenido que pasar hambre y angustia para poder pagar la renta; nuestra condición se ha venido deteriorando...²⁴².

Esto se reflejó en el testimonio de un anterior sociólogo: “vivimos aquí como indigentes”²⁴³. Las personas entrevistadas tenían fuertes sentimientos de que merecían reparación por el hecho de haber sido obligadas a vivir en circunstancias materiales disminuidas: “Aquí en Ecuador no vivimos como vivíamos en Colombia; ha sido muy difícil”²⁴⁴.

Esta pérdida de ingresos también se manifestó en la capacidad disminuida de las VDE para cumplir con sus obligaciones financieras que seguían existiendo en Colombia. Los siguientes testimonios provenientes de personas refugiadas y solicitantes de asilo colombianos, describen el carácter de dichas obligaciones financieras continuas:

Mis hijos en Colombia necesitarían el dinero de mi compensación. No he podido pagar la hipoteca y pronto perderé la casa²⁴⁵.

Yo tendría mucho interés en una compensación porque mi madre y mi padre en Colombia son discapacitados y yo debo mantenerles, además de mantener a mi familia aquí²⁴⁶.

²⁴⁰ Entrevista 92.

²⁴¹ Entrevista 91.

²⁴² Entrevista 83.

²⁴³ Entrevista 85.

²⁴⁴ Entrevista 57.

²⁴⁵ Entrevista 85.

²⁴⁶ Entrevista 88.

Mientras busco la manera de sobrevivir aquí, mis obligaciones en Colombia siguen; tengo que pagar la casa, el carro, y la familia; los paramilitares mataron el padre de mi nieto, y ahora yo tengo que cuidar al niño²⁴⁷.

De vez en cuando llegan recursos del negocio que vendimos en Colombia. Pero llegamos sin nada y tuvimos que comprar todo de nuevo. Tampoco podemos dejar a un lado los compromisos que tenemos en Colombia; mi madre está enferma y yo pago sus cuidados en salud²⁴⁸.

Este fue el caso especialmente para quienes habían sido profesionistas en Colombia, quienes casi siempre habían sido el sustento familiar, responsables de mantener una amplia red familiar en el país.

Aunado a la cuestión de compensación por daños materiales, las VDE describieron tres formas distintas de sufrimiento que habían vivido como resultado de haber sido obligadas a salir del país; consideraban que dicho sufrimiento debería de ser atendido mediante compensación. Primero, sentían que se les debía reparación por el reto psicológico de haber tenido que “empezar de cero otra vez” en un país nuevo.

No sólo perdí todas mis casas y carros, debido al sufrimiento, aparento 50 años cuando sólo tengo 43. Mis hijos son extranjeros...Tuve que empezar de cero en un país extraño. Necesito reparación económica para tener una vida digna...Llegué aquí sin nada y tuve que entrar al rebusque, como mujer sola fue difícil conseguir dinero²⁴⁹.

Las restricciones al trabajo exacerbaron este sufrimiento, como explicó una mujer solicitante de asilo en Ciudad Panamá, quien había sido desplazada por las FARC-EP en el interior de Colombia:

En Colombia, después del desplazamiento, uno puede trabajar al día siguiente, y eso ayuda psicológicamente. Pero sin poder trabajar, uno piensa mucho en los gastos, la familia y la vida. Ha sido muy difícil aquí a nivel emocional...Si no fuera por la persecución, te tendrían que pagar mucho dinero para hacerte sufrir así²⁵⁰.

En este sentido, otras personas mencionaron la indignidad de tener que huir del país de origen como “delincuente”²⁵¹ o “ladrón en la noche”²⁵², a veces siguiendo consejos de los servicios de seguridad colombianos, quienes reconocieron su incapacidad de brindar protección contra la persecución.

Segundo, la incapacidad de la mayoría de las VDE de retornar a Colombia, contribuyó a la desintegración familiar. Un buen número de personas entrevistadas manifestó profunda tristeza al haber perdido contacto con sus familiares en Colombia, como lo describe esta persona refugiada en Ecuador:

²⁴⁷ Entrevista 92.

²⁴⁸ Entrevista 93.

²⁴⁹ Entrevista 46.

²⁵⁰ Entrevista 93.

²⁵¹ Entrevista 87.

²⁵² Entrevista 90.

Me gustaría que [el gobierno] tomara en cuenta la tristeza que hemos vivido, no sólo por la muerte de nuestros familiares, sino también porque no podemos ver a la familia, ya que la inseguridad no nos deja regresar²⁵³.

En otros casos, las familias nucleares de las VDE se habían desintegrado como resultado de las difíciles condiciones económicas y sociales que enfrentaban las VDE en los países vecinos. Un hombre que había vivido condiciones muy difíciles durante dos años hasta que por fin fue reconocido como refugiado en Venezuela, también fue abandonado por su mujer, y describió su sensación de estar “muy aislado aquí”²⁵⁴.

Finalmente, esta sensación de aislamiento personal en los países vecinos parecía acentuarse más entre profesionales que no podían ejercer su vocación de vida. Un ex abogado describió los sentimientos de desorientación causados por la pérdida del estatus social:

Quiero compensación por daños materiales y daños morales: el desarraigo, estar lejos de mi tierra y de mi familia, estar solo aquí, la tristeza, por haber dejado mi profesión y por la falta de reconocimiento como persona. Todas las personas aquí suponen que un solicitante de asilo viene de un bajo nivel socioeconómico. Yo soy profesionalista con estatus social²⁵⁵.

Otro ex abogado se auto-describió como “la muerte andando”, explicando que estar lejos de su familia y de su profesión era “peor que la muerte”²⁵⁶.

Por tanto, las víctimas desplazadas externamente veían el pago de compensación monetaria como un componente clave de cualquier reparación ofrecida por el gobierno colombiano. Sin embargo, ello no sugiere que no había ambivalencia por parte de las personas entrevistadas, acerca de que el dinero pudiera reparar los daños materiales y morales que habían vivido.

Una mujer describió la pérdida de sus tierras como la pérdida de su “cultura”, que el dinero no podía reparar fácilmente²⁵⁷, mientras que otras personas expresaron dudas acerca de si el dinero podía reemplazar el sufrimiento.²⁵⁸ No obstante, las personas entrevistadas coincidieron en que dicha compensación monetaria sería un estímulo bien recibido para ayudarles a restablecer su vida. La importancia que tenía la compensación para las VDE, sugiere que el gobierno colombiano debería de reconocer los distintos daños materiales y morales específicos de las VDE, esto en los reglamentos sobre la compensación administrativa que la Ley de Víctimas exige se produzca dentro de seis meses²⁵⁹.

Víctimas colombianas del desplazamiento externo y el acceso procedimental a la reparación

Además de entrevistar a víctimas colombianas desplazadas externamente en Ecuador, Panamá y Venezuela acerca de sus diferentes percepciones de lo que constituiría reparación adecuada, la investigación también indagó sobre su opinión acerca de cómo reclamarían cualquier reparación eventual. Quizá sorprendentemente, considerando las reclamaciones de asilo presentadas por la mayoría de las personas entrevistadas, la preferencia más común era acercarse a las autoridades colombianas diplomáticas o consulares en el país de residencia. La idea de iniciar

²⁵³ Entrevista 58.

²⁵⁴ Entrevista 103.

²⁵⁵ Entrevista 92.

²⁵⁶ Entrevista 91.

²⁵⁷ Entrevista 85.

²⁵⁸ Entrevista 67.

²⁵⁹ Artículo 132.

procedimientos de reparación dentro de Colombia, ya sea por medio del retorno breve o mediante un representante o apoderado, no era solución viable para la mayoría de las VDE.

Todas menos dos de las personas entrevistadas expresaron buen ánimo para acercarse a las autoridades colombianas en el país de residencia, para procesar una reclamación de reparación. De hecho, muchas de las VDE en algún momento habían recibido asistencia consular respecto a otros procedimientos administrativos, aun después de haber solicitado o conseguido asilo.

Aun las dos personas refugiadas que dijeron que jamás se acercarían al consulado, sólo lo dijeron porque temían que dicho contacto pudiera revelar su ubicación a sus perseguidores no estatales en Colombia²⁶⁰. De hecho, la única preocupación significativa entre las VDE, era el acceso a los consulados ubicados en las ciudades, especialmente para las personas con PTH (protección temporal humanitaria) en Panamá, cuya libertad de movimiento era muy limitada²⁶¹. Esta disposición generalmente favorable refleja el hecho de que muchas personas entrevistadas no veían el Estado Colombiano como perseguidor, sino simplemente como incapaz de brindar protección contra la persecución de terceros. Queda claro que no se había quebrantado la relación ciudadano-Estado como normalmente se visualiza en la teoría del derecho relativo a refugiados.

Pocas de las VDE entrevistadas tenían abogado o vínculos profesionales en Colombia que les hubieran permitido presentar una solicitud mediante representante legal. Más aún, las personas entrevistadas generalmente eran sensibles a cualquier acción que pudiera poner en riesgo a sus familiares en Colombia, por lo que no se consideraba viable pedir a algún pariente o incluso un colega o una amistad, que procurara la reclamación de reparación desde el interior de Colombia.

Sin embargo, la única excepción fue un individuo cuyo perfil era de tanto interés para sus perseguidores, que había sido perseguido en diversas ocasiones en el país de asilo, y en ese momento estaba esperando el reasentamiento a un tercer país con la ayuda del ACNUR. Estuvo de acuerdo en que cualquier reclamación de reparación tendría que ser por medio de un abogado, para tener mayor posibilidad de mantener su ubicación secreta²⁶². Ello indica la importancia de mantener esta vía abierta para las VDE, aunque resulte ser un medio de acceso que pocas personas utilicen. No obstante, ante la falta de asistencia de parte de terceros, de igual manera se podría suponer que pocas VDE optarían por reclamar la compensación mediante procedimientos judiciales independientes, esto en contraposición al procedimiento administrativo contemplado en la Ley de Víctimas²⁶³.

Similarmente, hubo poco interés en la propuesta que las VDE retornaran a Colombia a fin de iniciar o participar en procedimientos de reparación. Ninguna de las personas entrevistadas había retornado para participar en procedimientos existentes en el marco de la Ley de Justicia y Paz²⁶⁴. Si bien varias personas entrevistadas habían regresado a Colombia durante cortos periodos de tiempo para atender urgencias familiares (generalmente con el permiso del Estado receptor)²⁶⁵, la mayoría era reacia a regresar para presentar una reclamación, citando el temor a la persecución y la falta de dinero para viajar. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo también temían que si regresaban, el país de asilo consideraría que habían abandonado su reclamación de protección.

²⁶⁰ Entrevistas 23, 85.

²⁶¹ Entrevistas 65-77.

²⁶² Entrevista no enumerada para proteger a la persona entrevistada.

²⁶³ Véase Artículos 132-134 de la Ley de Víctimas.

²⁶⁴ Sin embargo, existen indicaciones de que algunos sobrevivientes de las masacres de Mampujan y Valle Porteto que vivían en Venezuela lo habían hecho ya sea directamente o habían participado mediante la Defensoría del Pueblo colombiana (Entrevista 2).

²⁶⁵ Entrevistas 47, 48, 49, 50, 58, 71, 90, 101, 108.

Se encontró una excepción interesante en algunos pueblos fronterizos en la frontera con Venezuela, donde algunas VDE colombianas cruzaban la frontera frecuentemente e incluso habían emprendido algunos procedimientos administrativos allí²⁶⁶. Debido al control venezolano sobre el cambio de moneda extranjera, algunos observadores sugirieron que si se recibía compensación y luego se convertía en moneda venezolana en el mercado informal del lado colombiano de la frontera, el valor recibido sería aproximadamente el doble que si se realizara el cambio mediante canales formales en Venezuela²⁶⁷.

Las relaciones bilaterales y la reparación para víctimas colombianas del desplazamiento externo

Es importante considerar las implicaciones de ofrecer reparación dentro del contexto de las relaciones bilaterales entre Colombia y sus vecinos. A lo largo de los últimos 10 a 15 años, Colombia ha sido un “vecino incómodo” en la región, ya que los efectos desbordantes del conflicto armado han alcanzado los países vecinos en forma de violencia, delincuencia y flujos masivos de refugiados²⁶⁸.

La relación con Venezuela y Ecuador fue especialmente difícil durante la administración del ex presidente Uribe en Colombia (2002-2010), dándose una ruptura en las relaciones diplomáticas de Colombia con estos países, debido a su bombardeo en 2008 de un campamento de las FARC-EP en territorio ecuatoriano y su crítica a Venezuela en 2010 en la OEA por ser anfitrión de campamentos de la *guerrilla*. Desde la llegada del presidente colombiano Santos (2010 al presente), los esfuerzos diplomáticos han resultado en una mejora importante en las relaciones interestatales, y se han llevado a cabo importantes discusiones bilaterales sobre temas relacionados con el conflicto armado.

Han existido durante mucho tiempo, mecanismos bilaterales entre Colombia y sus tres vecinos, para abordar el desplazamiento forzado en zonas fronterizas, aunque se han activado en pocas ocasiones. Se formó una subcomisión de asuntos fronterizos como parte del mecanismo Comisión de Vecindad Panamá-Colombia, esto en respuesta a la llegada masiva al Darién, de personas refugiadas provenientes del noroeste de Colombia en los años noventa: aunque el mecanismo de la Comisión de Vecindad ha tenido uso esporádico²⁶⁹. Se firmaron Memorandos de Entendimiento sobre respuestas conjuntas al desplazamiento en zonas de frontera, esto entre Colombia y Ecuador (2000) y con Venezuela (2003)²⁷⁰. Nunca se activaron, principalmente debido al deterioro de las relaciones bilaterales²⁷¹.

De hecho, el enfoque de facto de “brazos abiertos” hacia los refugiados colombianos, adoptado por Venezuela y Ecuador, sirvió una función política útil al destacar el costo humanitario de las políticas derechistas del gobierno de Uribe²⁷². En contraste, Panamá respondió al flujo de refugiados con relativa indiferencia, ayudado por la inhóspita ruta terrestre por la región Darién.

²⁶⁶ Entrevistas 111, 127, 128.

²⁶⁷ Entrevista 139.

²⁶⁸ Entrevista 144. Para un estudio de este periodo temprano, véase Gottwald, M., “Protecting Colombian Refugees”. Acerca de Ecuador en este mismo periodo, véase Ahumada Beltrán, C., et al., *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2004; Ceballos Medina, M., *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*, Medellín, La Carreta Editores EU, 2010.

²⁶⁹ Entrevista 89.

²⁷⁰ *Memorando de entendimiento entre los viceministros de relaciones exteriores de las Repúblicas del Ecuador y de Colombia sobre un procedimiento para el tratamiento del fenómeno del desplazamiento en zonas de frontera*, 24 de agosto de 2000; *Memorando de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre el tratamiento de las personas desplazadas en territorio colombiano que llegan a la frontera venezolana*, 23 de abril de 2003.

²⁷¹ Entrevistas 4, 9, 54, 107, 112.

²⁷² Entrevista 7.

La postura colombiana fue de negar el alcance del problema refugiado, consonante con la negación de Uribe de la existencia de un conflicto armado en Colombia²⁷³.

Reuniones bilaterales recientes entre Colombia y Panamá y Ecuador han sido positivas en tono, pero se han centrado más en asuntos de la seguridad transfronteriza y en la cooperación militar, que en temas humanitarios como las poblaciones refugiadas en los países vecinos²⁷⁴. Aunque el tema de los refugiados no ha figurado mucho en las pláticas bilaterales recientes con Panamá o Venezuela²⁷⁵, Ecuador ha sacado, de manera persistente, el tema de la corresponsabilidad colombiana respecto al gran número de personas refugiadas que acoge el país²⁷⁶. Dicho discurso de corresponsabilidad también fue utilizado por Venezuela anteriormente²⁷⁷.

La prioridad del gobierno colombiano es restablecer relaciones positivas con Ecuador, a tal grado que se ha comprometido con el asunto de los refugiados, pero su reacción a la fecha ha sido cautelosa²⁷⁸. Por su parte, en dichas pláticas, Ecuador utiliza el término inventado de “desplazados externos”, a fin de reducir la susceptibilidad política relacionada con cualquier crítica de los asuntos internos de Colombia, que podría implicar el uso de la palabra “refugiado”²⁷⁹. En este mismo sentido, cualquier uso futuro de la categoría VDE también tiene la ventaja potencial de no requerir que Colombia asuma una posición respecto a la necesidad de protección internacional.

Dentro de este amplio contexto político y diplomático, las entrevistas con oficiales gubernamentales encargados del tema de refugiados en Ecuador, Panamá y Venezuela, produjeron datos interesantes sobre la Ley de Víctimas propuesta y sus implicaciones para las VDE que viven en dichos países²⁸⁰. Al contestar preguntas sobre la propuesta de conceder reparación a víctimas del conflicto armado colombiano, oficiales de alto mando en materia de refugiados en Ecuador, Panamá y Venezuela, mostraron perfecta claridad en el sentido de que dicha cuestión es competencia del Estado colombiano en el manejo de sus asuntos internos.

No obstante, a nivel personal, todos los oficiales entrevistados expresaron simpatía por la idea de que las víctimas del conflicto armado recibieran reparación. Es importante el hecho de que existió bastante buena voluntad hacia la Ley de Víctimas por parte de dichos oficiales gubernamentales, esto con base en motivos humanitarios, lo cual enmarcó los detalles de sus puntos de vista particulares sobre la cuestión de reparación para refugiados y otras VDE.

Sin embargo, específicamente sobre la cuestión de refugiados, los oficiales de alto mando en los tres países hicieron hincapié en que su respectivo Estado había soportado una fuerte carga al recibir grandes números de personas refugiadas de Colombia. Todos destacaron los recursos económicos que dichos países habían destinado a la acogida de refugiados colombianos desde el inicio del conflicto, así como los problemas sociales que dicha llegada masiva había exacerbado. A pesar de algo de asistencia proveniente de la comunidad internacional, los oficiales estatales enfatizaron que la mayoría de los recursos habían salido de los presupuestos nacionales. Como argumentó un oficial ecuatoriano:

²⁷³ Entrevista 6.

²⁷⁴ Entrevistas 14, 80, 144.

²⁷⁵ Entrevistas 82, 107.

²⁷⁶ Entrevista 5. De hecho, se ha reportado que el presidente ecuatoriano Correa hizo que el establecimiento de la Comisión Binacional sobre Refugiados fuera una precondition a realizar pláticas bilaterales con Santos (Entrevistas 5, 144).

²⁷⁷ Entrevista 99.

²⁷⁸ Entrevista 6.

²⁷⁹ Entrevista 54.

²⁸⁰ Aun si las opiniones expresadas en dichas entrevistas no necesariamente representan la política oficial de los Estados respectivos, sí aportan una importante indicación de lo que piensan los tomadores de decisiones en los países vecinos, respecto a la cuestión de reparación para VDE colombianas.

La comunidad internacional invierte el 90 por ciento de los recursos en Colombia, y sólo el 10 por ciento en Ecuador²⁸¹.

Lo anterior refleja el sentimiento generalizado de que Colombia no ha sido suficientemente protagonista en abordar el asunto refugiado y en asumir su parte en el reparto de la carga que de por sí produjo. Empero, deja abierta la posibilidad de que nuevas mejoras en las relaciones bilaterales resulten de los esfuerzos del gobierno colombiano por abordar la situación de las VDE.

Como uno de los efectos de esta línea, oficiales en los tres países expresaron interés general en la repatriación de los refugiados a Colombia. A nivel interestatal, la Comisión Binacional para asuntos refugiados, establecida en Colombia y Ecuador, considera la posibilidad de la repatriación voluntaria de la población refugiada. En este ámbito, Colombia ha propuesto pilotear proyectos de retorno en el marco del programa “Retornar es vivir”, que de por sí utiliza para promover y facilitar el retorno de las personas internamente desplazadas. Cuando se llevó a cabo el trabajo de campo del presente informe, dicha propuesta no había avanzado sustancialmente, dada la persistente inseguridad generalizada en el sur de Colombia²⁸².

No obstante, Colombia tiene mucho interés en promover la repatriación voluntaria de la penosa masa de personas refugiadas que vive en los países vecinos²⁸³. Cuando se indagó sobre la posibilidad del retorno como forma de reparación para las VDE, la respuesta de los oficiales de alto mando, no sólo en Ecuador sino también en Panamá y Venezuela, fue que si bien sería positivo desde el punto de vista del interés del Estado correspondiente, considerando la situación de inseguridad en Colombia, dichas repatriaciones tendrían que ser estrictamente voluntarias y por tanto, sería poco probable que se llevaran a cabo²⁸⁴.

Hubo dos aspectos de la cuestión de compensación para las VDE que si bien difieren jurídicamente, podrían confundirse en la práctica. Por un lado, Ecuador siempre ha mantenido que Colombia debería de compensarle por los recursos que el Estado ecuatoriano ha tenido que desviar hacia el apoyo a grandes números de refugiados colombianos²⁸⁵. Dentro de la Comisión Nacional sobre asuntos refugiados, pareciera que Colombia ha intentando enfrentar dicha exigencia mediante la propuesta de programas de desarrollo en las zonas fronterizas donde el desplazamiento forzado ha tenido mayor impacto, aunque aún falta que dicha propuesta avance en la práctica²⁸⁶. Oficiales ecuatorianos hicieron hincapié en que en el marco de la compensación para colombianos desplazados, este tema debería de permanecer en la mesa de discusión²⁸⁷.

Por otra parte, e independientemente de la cuestión de reparaciones interestatales, está el asunto de compensación para las VDE individuales por su sufrimiento, lo cual constituye el foco del presente informe. Es clave que oficiales en los tres países expresaron apoyo a la posibilidad de compensación monetaria para las VDE colombianas que viven en su país²⁸⁸. Un oficial de alto mando venezolano declaró lo siguiente:

El gobierno debería de favorecer la compensación para VDE en Venezuela, ya que no tienen nada; asimismo, mejores condiciones darían lugar a un mejor comportamiento²⁸⁹.

²⁸¹ Entrevista 54.

²⁸² Entrevista 15.

²⁸³ Entrevistas 3, 6.

²⁸⁴ Entrevistas 54, 82, 137: confirmado por fuentes cercanas al gobierno ecuatoriano (entrevistas 15 y 51).

²⁸⁵ Entrevistas 14, 51, 54.

²⁸⁶ Entrevista 15.

²⁸⁷ Entrevistas 10, 54.

²⁸⁸ Entrevistas 54, 97, 137.

²⁸⁹ Entrevista 137.

Mientras tanto, un oficial panameño señaló que la compensación para VDE colombianas reduciría la carga que ha soportado el gobierno panameño²⁹⁰. En este sentido, la compensación para las VDE individuales ayudaría indirectamente a mitigar las consecuencias económicas de acoger a las personas refugiadas en países vecinos, sugiriendo que en este caso, el interés de los Estados es compatible con el interés de las VDE individuales.

Oficiales en materia de refugiados generalmente estuvieron a favor de una mayor regularización de personas refugiadas y VDE indocumentadas, esto por parte del país en el que se encuentran. Sin embargo, aun las personas que indicaron preferencia por una solución migratoria permanente, reconocieron que ultimadamente sería decisión de las instancias legislativas nacionales de cada país, esto de acuerdo con sus propias prioridades políticas²⁹¹.

No obstante, a menudo se ha reconocido la existencia de relaciones de fraternidad entre el Estado correspondiente y Colombia. De hecho, en los últimos 20 años se ha adoptado un número significativo de leyes especiales para ofrecer fórmulas migratorias más estables a las diferentes categorías de personas colombianas que viven en dichos países, incluso como resultado de acuerdos recíprocos con Colombia²⁹². Ello indica una firme base sobre la cual el Estado colombiano podría negociar a nivel bilateral, un conjunto mejorado de derechos para quienes reconoce como VDE en países vecinos.

Fue igualmente iluminante, la perspectiva que tuvieron los oficiales de los aspectos procedimentales relacionados con la reparación para VDE colombianas. Se reconoció que las personas refugiadas colombianas a menudo acuden a las instalaciones consulares colombianas, y los oficiales no ven ningún problema en que las VDE continúen haciéndolo con el fin de obtener reparación. La cesación no tuvo nada que ver en este sentido. Sin embargo, resultó menos clara la cuestión del retorno temporal a Colombia por parte de solicitantes de asilo y refugiados colombianos, con el fin de reclamar reparación o participar en procedimientos relacionados.

El que las VDE no solicitaran permiso para retornar al país de origen, independientemente del motivo del retorno, era considerado motivo para revisar o revocar la condición de refugiado, esto en concordancia con la legislación nacional²⁹³. Ello no es congruente con los motivos de cesación de la condición de refugiado en virtud del derecho internacional. Más aún, los oficiales indicaron que aunque la reparación se vea como una razón adecuada para permitir el retorno, no permitirían que una persona refugiada retornara a sitios donde persistían riesgos a la seguridad, independientemente del deseo de retornar de la persona refugiada. Finalmente, los atrasos existentes en la valoración de dichas solicitudes probablemente serían exacerbados si grandes números de personas solicitaran el retorno temporal al mismo tiempo.

²⁹⁰ Entrevista 97.

²⁹¹ Entrevistas 55, 60, 89.

²⁹² Por ejemplo, en Panamá, en casos excepcionales la *Ley 25 de 2008* ofrecía la residencia permanente a personas refugiadas, previa ciertas condiciones. En Ecuador, el Decreto 3301 de 1992 permitía solicitar la residencia indefinida después de tres años de tener condición de refugiado, después de cuyo periodo comenzaba el procedimiento de naturalización (Artículo 31). En el pasado, también se han realizado campañas masivas de regularización para colombianos, tanto en Venezuela como en Ecuador (Entrevistas 54, 107, 118). Actualmente existe una propuesta para regularizar la condición de personas con PTH en Panamá, desarrollado bilateralmente, que próximamente será presentada para su aprobación (Entrevista 95). Ello surge a raíz del acuerdo bilateral de 2004 entre Panamá y Colombia, cuyo objetivo fue regularizar la condición de personas con PTH; dicho acuerdo bilateral se renovó en el marco de la Reunión XIII de la Comisión de Vecindad Panamá-Colombia, *Acta Final*, 1-2 de septiembre de 2008.

²⁹³ Las leyes domésticas en cada uno de dichos países requerían que las personas refugiadas solicitaran permiso del país de asilo, antes de cualquier retorno al país de origen: Ecuador, Decreto 3301 de 1992, Artículo 30; Panamá, Decreto 23 de 1998, Artículo 68; Venezuela, *Decreto 2491 de 2003*, Artículo 17.

En la medida en que las respuestas de los oficiales entrevistados reflejaban el pensamiento oficial, parece que los Estados vecinos generalmente verían con buenos ojos conceder reparación a las VDE que viven en su país. En este sentido perciben sus deberes como limitantes en el sentido de asegurar que las personas refugiadas no obtengan permiso para retornar y no sean obligadas a repatriarse, ya que en cualquiera de los casos, sería contravenir la norma de no devolución.

No obstante, cambios en las políticas regionales o domésticas de dichos países podrían tener un impacto negativo en esta apertura a la reparación. La utilidad política internacional de acoger a refugiados colombianos, evidentemente se vería reducida si mejoraran las relaciones con Colombia²⁹⁴. Especialmente en Ecuador, al gobierno se le ha revertido su apertura a refugiados colombianos, esto ante los medios y ciertas secciones de la sociedad, y recientemente ha adoptado legislación más dura en esta área²⁹⁵. En los años venideros, un cambio de presidente ya sea en Ecuador o Venezuela, bien podría servir para retomar el debate sobre el carácter y el alcance de la protección de refugiados²⁹⁶.

En estas circunstancias, cualquier observador conocedor del tema tendría que ver que la existencia de un programa de reparación para VDE pudiera convertirse en motivo para aplicar en masa la cláusula de cesación relativa a “circunstancias cambiadas”, o alternativamente, en un acuerdo entre Colombia y un país vecino para repatriar a las personas refugiadas y otras VDE, independientemente de su voluntariedad subjetiva²⁹⁷. Tales preocupaciones no sólo indican la fragilidad de los intentos de conceder reparación a VDE en un contexto de relaciones internacionales tan politizadas, sino también cuestionan el papel del ACNUR en dichos procesos.

Conclusión

El presente documento constituye un primer paso hacia el entendimiento del potencial que existe para la reparación “transnacional” para víctimas, esto en el contexto de que siguen iguales las circunstancias generales que dieron lugar a violar los derechos humanos. Como se esbozó al inicio del informe, dicho tema plantea cuestiones interesantes y complejas, tanto a nivel jurídico como práctico, que el presente documento ha intentado abordar.

En este sentido, se podría llegar a tres conjuntos de conclusiones del análisis realizado. Ello atañe el marco jurídico internacional relacionado con tal reparación; las implicaciones que tiene el estudio empírico de víctimas colombianas desplazadas externamente, para conceptos de reparación; y las implicaciones prácticas de ambos aspectos para el proyecto de reparación iniciado por el gobierno colombiano mediante su adopción de la novedosa Ley de Víctimas. Se espera que la presente investigación proporcione una base preliminar sobre la cual los gobiernos y otras instituciones que trabajan con población refugiada y solicitantes de asilo, puedan enfocar la cuestión de reparación para víctimas desplazadas externamente, especialmente en relación con Colombia.

En lo que respecta al marco jurídico internacional, parece bastante clara la postura establecida en virtud del derecho internacional de derechos humanos. Existen motivos sólidos para considerar que los Estados que causan daño a las personas en contravención de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos, quedan obligados a proveer un remedio eficaz, aun si la víctima tenga que abandonar la jurisdicción territorial del Estado. En el aspecto procedimental, dicho remedio puede tener cualquier forma, siempre que sea eficaz respecto al derecho o derecho(s) violado(s), y razonablemente accesible a la persona. El aspecto sustantivo

²⁹⁴ Entrevista 7.

²⁹⁵ Entrevista 54.

²⁹⁶ Entrevista 52.

²⁹⁷ Entrevista 15.

del remedio debe de tomar en cuenta las particularidades del desplazamiento externo de la víctima, especialmente cuando dicha persona no pueda regresar en condiciones de seguridad al Estado en el que se dio la violación. Sin embargo, el derecho internacional de derechos humanos impone relativamente poco en el sentido de obligaciones positivas respecto a terceros Estados y en el sentido de propiciar la reparación para cualquier víctima desplazada externamente que éste acoge.

Parecen ser más complejas las implicaciones que tiene dicha reparación para el derecho relativo a refugiados. La Convención de 1951 parece imponer obligaciones más específicas a los Estados anfitrión, mismas que enmarcan su compromiso con la reparación para VDE refugiadas. No obstante, ofrecer o recibir reparación plantea cuestiones sobre la cesación de la condición de refugiado.

En dichas circunstancias, será importante poner atención especial en el carácter de la relación entre la persona refugiada y su país de origen. El derecho relativo a refugiados se ocupa de la protección en el presente y en el futuro cercano. Cuando la reparación efectivamente mira hacia atrás en el sentido de reparación por abusos pasados, generalmente será inapropiada la cesación. No obstante, cuando la reparación contiene elementos que miran hacia delante y que podrían indicar la reasunción de la relación protectora, algunos factores se volverán determinantes, como sería la intención de las personas refugiadas al buscar reparación.

Durante el trabajo de campo empírico, algunos oficiales gubernamentales en los países vecinos de Colombia sugirieron que el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de su Estado debería de traducirse en reconocimiento automático de la persona como víctima de violaciones a los derechos humanos, esto por parte de Colombia²⁹⁸. Si en los términos de la Declaración de El Cairo de la Asociación de Derecho Internacional, los Estados están preparados para reconocer que el acto de convertirse en persona refugiada constituye una grave violación a los derechos humanos de la persona, entonces ello constituye una base razonable sobre la cual proceder.

Sin embargo, habrá que ejercer cautela en al menos tres aspectos. Primero, es un principio del derecho internacional que el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado no obliga a otros Estados formalmente. Segundo, si bien muchas VDE en países vecinos son refugiadas en virtud de la definición de la Declaración de Cartagena, no habrían satisfecho la definición de la Convención de 1951, i. e., huyeron de condiciones o amenazas generalizadas, mas no fueron víctima personal de graves violaciones a los derechos humanos. Tercero, considerando la definición de refugiado más avanzada, la falta de condición de refugiado nunca debería de tomarse como evidencia de la ausencia de violaciones pasadas a los derechos humanos.

En lo que respecta a conceptos académicos y jurídicos de reparación, la investigación empírica realizada con personas colombianas desplazadas externamente en Ecuador, Panamá y Venezuela confirma la necesidad de apreciar las concepciones existentes de cómo podrían relacionarse las personas refugiadas con la reparación.

Primero, quedó claro que las VDE colombianas concebían el daño como consecuencia del desplazamiento, i. e., una ruptura en el nivel de vida al que se habían acostumbrado, más que el “desplazamiento” en sí. Por tanto, generalmente se enmarcaba la reparación en términos de restablecer la estabilidad personal y social, más que en conceptos relacionados con el movimiento, como sería el “retorno” o “reasentamiento”. Segundo, queda claro que el contenido preciso de la reparación en sí, estaba estrechamente vinculado con las condiciones del momento, lo que sugiere que las ideas sobre la reparación pueden cambiar como resultado de cambios en las circunstancias políticas y económicas en general. Ello plantea la cuestión de si las

²⁹⁸ Entrevista 55.

preferencias actuales de las víctimas respecto a dicho contenido, debería sopesarse con potenciales cambios futuros, y se es que sí, hasta qué punto.

En términos del acceso procedimental a la reparación proveniente de Colombia, las VDE entrevistadas claramente preferían acceder a cualquier reparación eventual por medio de sus propias autoridades consulares. En algunos casos, podría estar equivocada la suposición de que las personas refugiadas temerán acercarse a la representación externa de su propio gobierno para acceder a la reparación²⁹⁹. La disposición general entre las poblaciones refugiadas a involucrarse con su gobierno en este asunto particular, o la falta de dicha disposición, quizá debería de tratarse como dependiente de los hechos en cada situación particular.

La cuestión más amplia en este sentido es si la situación colombiana es única o más bien refleja el número creciente de casos de refugiados que se basan en la incapacidad del Estado de proteger contra la persecución no estatal. Dicha tendencia de por sí constituye una consecuencia de definiciones más amplias de refugiado, tanto en forma de definiciones regionales ampliadas, como en el caso de la Declaración de Cartagena de 1984, como en la creciente aceptación común de la persecución no estatal como fundamento para el reconocimiento de la condición de refugiado.

En lo que respecta a la Ley de Víctimas recientemente adoptada por Colombia, evidentemente es innovadora en muchos aspectos. Pretende conceder reparación, e incluso aplicar ciertos conceptos provenientes del cúmulo de “justicia de transición”, esto en un contexto de conflicto armado prolongado y continuo.

Sin embargo, también contempla conceder reparación a víctimas que han sido desplazadas más allá de las fronteras de Colombia: la definición que delimita los beneficiarios de la reparación no sólo pareciera incluir esta categoría de víctimas, sino también existen disposiciones específicas que requieren que se les informe a las VDE de “sus medios y recursos” a fin de que accedan a este derecho. En este sentido, tal y como lo requieren sus disposiciones internas y el bloque constitucional³⁰⁰, es preciso interpretar la Ley de Víctimas de la manera “más favorable a la dignidad y libertad de la persona”, esto en concordancia con el derecho internacional de derechos humanos.

El presente documento ha identificado diversos factores que habrá que tomar en cuenta en la interpretación y aplicación de la Ley de Víctimas.

- Requieren mayor elaboración los mecanismos procedimentales por los cuales acceden las VDE a la reparación; las VDE entrevistadas indicaron una preferencia por la utilización de conductos consulares, aunque habría que considerar otras opciones para la canalización y recepción de las reclamaciones;
- La difusión de la Ley de Víctimas requiere medidas cuidadosas para responder a las condiciones en las que las personas colombianas se encuentran en países vecinos;
- Por lo menos entre las VDE entrevistadas, no hubo interés ni en el retorno a casa ni en la restitución de tierras; con el fin de atender a las personas interesadas en el reasentamiento en otras partes de Colombia, se requiere apoyo y una revisión de los criterios y procedimientos para acceder al programa;
- Es preciso establecer medidas para ayudar a las VDE a restablecer su autosuficiencia económica, esto en forma de compensación y/o medidas bilaterales de regularización de

²⁹⁹ Esta suposición razonable la hace por ejemplo Harris Rimmer, S., “Reconceiving Refugees”.

³⁰⁰ Ley de Víctimas, Artículo 27; Constitución Política de Colombia, Artículo 93.

su condición jurídica; los oficiales de alto mando en los países vecinos parecieron estar abiertos a ambas posibilidades;

- La compensación debería de tomar en cuenta los daños materiales y morales que las VDE podrán haber sufrido como resultado de su desplazamiento externo, esto en congruencia con la jurisprudencia emanada de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y las propias VDE colombianas.

Quizá sea necesario considerar factores adicionales para las víctimas colombianas que viven fuera de la región en la que se realizó la investigación de campo.

Finalmente, es importante plantear qué papel puede desempeñar el ACNUR en el ámbito de la reparación a víctimas desplazadas externamente. En virtud de su mandato ampliado, el ACNUR probablemente tenga competencia *ratione personae* para la mayor parte de las categorías de VDE. Asimismo, existe fundamento estatutario y precedente para su competencia *ratione materiae*, por lo menos en lo que respecta a ayudar a las personas de su interés a acceder a la reparación; de igual manera, a solicitud del Estado infractor u otro organismo internacional competente, podría canalizar e incluso administrar las solicitudes de reparación.

En el ejemplo específico de Colombia, considerando que el gobierno ha permitido que el ACNUR tome un interés activo en cuestiones de reparación para las personas internamente desplazadas, sería difícil argumentar que no tiene mandato de reparación para las VDE allí mismo. No obstante, en el caso de Colombia (al igual que cualquiera), el ACNUR debe de sopesar cuidadosamente la utilidad y el alcance de cualquier intervención potencial en dichas cuestiones. Ello tiene especial relevancia a la luz de los diferentes intereses políticos de los Estados, en las cuestiones de refugiados, repatriación y reparación, que bien podrían poner a prueba el carácter humanitario y apolítico del ACNUR.

Agradecimientos

Esta investigación se llevó a cabo con el apoyo de un pequeño subsidio del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas del ACNUR (SEEP), al que estoy sumamente agradecido. Mi agradecimiento especial va para Jeff Crisp y sus colegas del ACNUR en Ginebra, Ecuador, Panamá y Venezuela, por sus consejos y aliento durante todo el proceso. Gracias también a Atle Solberg, Alberto Lara y el personal del Consejo Noruego para Refugiados, por su muy apreciado interés y aportaciones. Por su maravillosa asistencia práctica, agradezco a Margherita Blandini de la *Refugee Law Initiative* (iniciativa para el derecho de los refugiados). Gracias asimismo a Lina Peña y a Diego Rosero por su ayuda invaluable. Mi agradecimiento especial para mi familia, por toda su paciencia y apoyo durante mi larga ausencia para realizar el trabajo de campo.

Si bien se ha guardado el anonimato de todas las personas entrevistadas, la presente investigación no hubiera sido posible sin su extraordinaria generosidad al compartir su tiempo y opiniones conmigo. Espero que la publicación de la investigación de alguna manera solvete mi deuda de gratitud.

Finalmente, deseo expresar mi agradecimiento a Margherita Blandini, Geoffrey y Barbara Cantor, Jeff Crisp y Enrique Torrilla Raymond, por sus comentarios útiles al informe.

Excepto donde se haya indicado lo contrario, las opiniones expresadas en el texto (así como cualquier error), son mías. No necesariamente reflejan la posición del ACNUR, ni de ninguna parte de la Universidad de Londres.

BIBLIOGRAFÍA

--, “Resumen de conclusiones: cesación de la condición de refugiado, Mesa redonda de expertos, Lisboa, mayo de 2001”, en E. Feller et al. (comps.), *Protección de los refugiados en el derecho internacional: consultas globales de ACNUR sobre protección internacional*, Barcelona, Icaria Editorial, 2010).

ACNUR, 2010 Tendencias Globales, Ginebra, DPES/UNHCR, junio de 2011.

ACNUR, 2009 Tendencias Globales, Ginebra, DPES/UNHCR, junio de 2010.

ACNUR, Nota sobre la Cláusula de Cesación, Documentos de las Naciones Unidas EC/47/SC/CRP.30, 30 de mayo de 1997.

Ahumada Beltrán, C., et al., *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2004.

Anderson, M.J., “The UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (los Principios Pinheiro): suggestions for improved applicability”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 24, 2011, pp.304-322.

Beyani C., “La Responsabilidad de los Estados de prevenir y resolver los desplazamientos forzosos de población en el Derecho Internacional”, *International Journal of Refugee Law*, Número Especial, 1995, pp.130-147.

Bradley, M., “Refugiados y los Movimientos de Reparación: Reflexiones sobre alguna literatura reciente”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, 2007, pp.662-668.

Camacho Zambrano, G., *Mujeres al borde: refugiadas colombianas en el Ecuador*, Quito, UNIFEM, 2005.

Cantor, D.J., *El Retorno de los desplazados internos: Derecho Internacional y su aplicación en Colombia*, Leiden, Martinus Nijhoff, por publicarse.

Ceballos Medina, M., *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*, Medellín, La Carreta Editores EU, 2010.

Comité para los Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos, *World Refugee Survey 2009 – Venezuela*, 17 de junio de 2009.

D’Argent, P., *Les réparations de guerre en droit international public: la responsabilité internationale des États à l’épreuve de la guerre*, Bruselas, Emile Bruylant, 2002.

Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Acceso al sistema financiero de las personas refugiadas en Ecuador”, *Informe temático*, No. 3, 2010.

Droege, C., “El juego interno entre el Derecho Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Israel Law Review*, Vol. 40, 2007, pp.310-355.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO), *Refugiados urbanos en Ecuador: estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*, Quito, FLASCO, mayo de 2011.

Fitzpatrick, J. y Bonoan, R., “Cesación del Estatuto de Refugiados”, en E. Feller et al. (comps.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge, CUP, 2003.

Fortin, A., “El significado de “Protección” en la definición de Refugiado”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12, pp.575-576.

- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, *El asilo en el Ecuador*, Quito, Imprenta Cotopaxi, 2004.
- Garry H., “El Derecho a la Compensación y los flujos de Refugiados: Un Mecanismo Preventivo en el Derecho Internacional”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, 1998, pp.97-117.
- Gillard, E., “Reparación por las Violaciones al Derecho Humanitario”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, No. 851, 2003, pp.529-552.
- Goodwin-Gill, G. y McAdam, J., *El Derecho Internacional de los Refugiados*, Oxford, Oxford University Press, 3a edición, 2007.
- Gottwald, M., “Protección a los Refugiados Colombianos en la región Andina: La lucha contra la Invisibilidad”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16, 2004, pp.517-546.
- Grahl-Madsen, A., “La Protección de los Refugiados por parte de su país de origen”, en P. Macalister-Smith y G. Alfredsson (comps.), *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy by Atle Grahl-Madsen*, La Haya, Martinus Nijhoff, 2001.
- Grahl-Madsen, A., *el estado del Derecho Internacional de los Refugiados*, Leiden, A.W. Sijthoff, 1966.
- Guembe, M.J., “Reparación Económica por graves violaciones a los Derechos Humanos: La Experiencia de Argentina”, en de Greiff, P. (comp.), *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Harris Rimmer, S., “Reconceiving Refugees and Internally Displaced Persons as Transitional Justice Actors”, *New Issues in Refugee Research*, No. 187, abril de 2010.
- Hathaway, J., *Los Derechos de los Refugiados*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Hathaway, J., *El Derecho de la condición de Refugiado*, Toronto, Butterworths, 1991.
- Human Rights Watch, *Las Herencias de los Paramilitares: La nueva cara de la Violencia en Colombia*, febrero de 2010.
- Internal Displacement Monitoring Centre, *Desplazamiento Interno: Un vistazo Global a las Tendencias y el Desarrollo en el 2010*, marzo de 2011.
- Internal Displacement Monitoring Centre, *Un conflicto que trapasa fronteras: el impacto humanitario del conflicto colombiano en Ecuador*, octubre de 2009.
- International Law Association, “Declaración de los Principios del Derecho Internacional sobre la Compensación a los Refugiados”, *International Law Association Conference Reports*, Vol. 65, 1992 (Cairo), pp.424-445.
- International Law Association, “Declaración de los Principios del Derecho Internacional en las Explosiones en masa”, *International Law Association Conference Reports*, Vol. 62, 1987 (Seoul), pp.542-559.
- International Law Commission, “La Responsabilidad de los Estados por Actos Internacionales Incorrectos”, *Yearbook of the International Law Commission 2001*, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Parte 2), Nueva York y Ginebra, UN, 2007.
- Jennings R.Y., “Algunos aspectos del Derecho Internacional de la cuestión de los Refugiados”, *British Yearbook of International Law*, Vol. 20, 1939, pp.98-114.
- Laverde, Z., y Tapia, E., *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, CODHES, julio de 2009.

- Leckie, S. “Derechos de Casas, tierras y de propiedad en las Sociedades post conflicto”, *Legal and Protection Policy Research Series*, Ginebra, PPLA/UNHCR, marzo de 2005.
- Leckie, S. (comp.), *Regresando a Casa: Los derechos de las personas refugiadas y desplazadas internamente a la Restitución de Casas y propiedades*, Ardesley, N.Y., Transnational Publishers, 2003.
- Lee L.T., “El Derecho a la Compensación: Refugiados y los países de Asilo”, *American Journal of International Law*, Vol. 80, 1986, pp.532-567.
- Lester, E., “Article 25”, en Zimmermann, A., et al. (comps.), *La Convención de 1951 en relación con el Estatuto de Refugiado: un comentario*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Lira, E., “Las políticas de Reparación par a las violaciones de Derechos Humanos en Chile”, en de Greiff, P. (comp), *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Loescher, G., *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- McGrath, I., “Mejoramiento del Registro de Refugiados y la Seguridad Humana en el Norte de Ecuador”, *New Issues in Refugee Research*, No. 198, enero de 2011.
- Milner, D. “Exención de la Cesación de la Condición de Refugiado en la Segunda Oración del artículo 1C (5)/ (6) de la Convención de 1951”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16, pp.91-107.
- Nagy, B., “Article 30”, en Zimmermann, A., et al. (comp.), *La Convención de 19251 en relación con el Estatuto de Refugiado y su Protocolo de 1967*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Nava, B., *Derechos humanos de los refugiados: situación actual en Venezuela*, Caracas, Servicio Jesuita a Refugiados Venezuela, 2008.
- Nowak, M., y McArthur, E., *La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura: un Comentario*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Pisillo Mazzeschi, R., “Solicitudes de Reparación de individuos hacia Estados con Brechas en Derechos Humanos y Derecho Humanitario”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1, 2003, pp.339-347.
- Refugee Council USA, *Viviendo en el límite: Refugiados Colombianos en Panamá y Ecuador*, 2011.
- Rubin, S.J., y Schwartz, A.P., “Refugiados y Reparaciones”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 16, pp.377-394.
- Schussler, S., *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*, Quito, FLASCO, 2009.
- Serralvo, J., “Desplazamiento Interno, La restitución de Tierras y el continuo conflicto en Colombia”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 14 de junio de 2011.
- Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador, *Informe sobre el proceso de registro ampliado en Muisne, Quinindé y San Lorenzo*, 2009.
- Sub Comisión de las Naciones Unidas para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos s, *Report of the Special Rapporteur on Housing and Property Restitution*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005, Anexo.

Tomuschat C., “La Responsabilidad del Estado y el país de origen”, en V. Gowlland-Debbas (comp.), *el problema de los Refugiados a la luz de los Asuntos del Derecho Internacional Contemporáneo*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1996.

Van der Auweraert, P., “Desafíos de Políticas para la transición de la restitución de tierras: el ejemplo de Irak”, en Ferstman, C., et al. (comps.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making*, La Haya, Brill, 2009.

Wolfson, S., “Refugiados y justicia transitoria”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, 2005, pp.55-59.

Zimmerman, A., y Mahler, C., “Artículo 1 A, párrafo. 2”, en Zimmermann, A., et al. (comps.), *La Convención de 1952 en relación con el estatuto de Refugiado y el Protocolo de 1967: un comentario*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

ENTREVISTAS

Colombia

1. Encargado de proyecto, organización humanitaria, Colombia, 31 de marzo de 2011
2. Director de proyecto, cooperación internacional, Colombia, 31 de marzo de 2011
3. Abogado, clínica universitaria de derecho, 1 de abril de 2011
4. Académico, universidad, 1 de abril de 2011
5. Periodista investigativo, periódico colombiano, 1 de abril de 2011

Ecuador

6. Encargado de proyecto, institución de investigación, Ecuador, 4 de abril de 2011
7. Director, organización humanitaria, Ecuador, 4 de abril de 2011
8. Refugiada, de edad madura, latina, Ecuador, 4 de abril de 2011
9. Oficial de proyecto, organización humanitaria, Ecuador, 4 de abril de 2011
10. Director, instancia gubernamental, Ecuador, 4 de abril de 2011
11. Oficial, organización humanitaria, Ecuador, 4 de abril de 2011
12. Primera entrevista con el no. 11 arriba, Ecuador, 3 de abril de 2011
13. Abogado, independiente, Ecuador, 4 de abril de 2011
14. Abogado, organización humanitaria, Ecuador, 5 de abril de 2011
15. Jefe y otro oficial, organización humanitaria, Ecuador, 5 de abril de 2011
16. Oficial, organización humanitaria, Ecuador, 5 de abril de 2011
17. Tercera entrevista con el no. 11 arriba, Ecuador, 5 de abril de 2011
18. Director, organización humanitaria, Ecuador, 5 de abril de 2011
19. Oficial, instancia gubernamental, Ecuador, 5 de abril de 2011
20. Jefe de oficina local y dos oficiales, organización humanitaria, Ecuador, 6 de abril de 2011
21. Dos oficiales, organización humanitaria, Ecuador, 6 de abril de 2011
22. Refugiada, joven, latina, Ecuador, 6 de abril de 2011
23. Refugiado, de edad madura, latino, Ecuador, 6 de abril de 2011
24. Jefe de oficina local, organización humanitaria, Ecuador, 6 de abril de 2011
25. Jefe de oficina local, instancia gubernamental, Ecuador, 7 de abril de 2011
26. Dos solicitantes de asilo, hombre y mujer, ambos de edad madura, indígenas, Ecuador, 7 de abril de 2011
27. Solicitante de asilo, hombre mayor, latino, Ecuador, 7 de abril de 2011
28. Oficial, instancia gubernamental, Ecuador, 7 de abril de 2011
29. Presidente, instancia gubernamental, Ecuador, 7 de abril de 2011
30. Jefe y otro oficial, cooperación internacional, Ecuador, 8 de abril de 2011
31. Nueve refugiados, diversas edades y antecedentes, Ecuador, 8 de abril de 2011
32. Jefe de oficina local y otro oficial, organización humanitaria, Ecuador, 10 de abril de 2011
33. Oficial, organización humanitaria, 11 de abril de 2011
34. Jefe de oficina local, organización humanitaria, 11 de abril de 2011
35. Solicitante de asilo, mujer de edad madura, de descendencia africana, Ecuador, 11 de abril de 2011
36. Refugiado, de edad madura, latino, Ecuador, 11 de abril de 2011
37. Solicitante de asilo, mujer de edad madura, latina, Ecuador, 11 de abril de 2011
38. Solicitante de asilo, mujer joven, de descendencia africana, Ecuador, 11 de abril de 2011
39. Solicitante de asilo, mujer de edad madura, latina, Ecuador, 11 de abril de 2011
40. Refugiado, mayor, latino, Ecuador, 11 de abril de 2011
41. Director, organización humanitaria, Ecuador, 11 de abril de 2011
42. Dos refugiados, hombre mayor, latino y mujer de edad madura, ambos de descendencia africana, Ecuador, 12 de abril de 2011
43. Dos refugiados, hombre y mujer, ambos mayores, latinos, Ecuador, 12 de abril de 2011
44. Dos refugiados, un joven y uno de edad madura, ambos latinos, Ecuador, 12 de abril de 2011
45. Refugiada, mayor, latina, Ecuador, 12 de abril de 2011
46. Refugiada, de edad madura, latina Ecuador, 12 de abril de 2011
47. Refugiada, joven, latina, Ecuador, 13 de abril de 2011

48. Refugiado, mayor, latino, Ecuador, 13 de abril de 2011
49. Refugiado, joven, latino, Ecuador, 13 de abril de 2011
50. Dos refugiados, uno joven y uno de edad madura, latinos, Ecuador, 13 de abril de 2011
51. Jefe, organización humanitaria, Ecuador, 14 de abril de 2011
52. Jefe, organización humanitaria, Ecuador, 14 de abril de 2011
53. Dos abogados, organización humanitaria, Ecuador, 14 de abril de 2011
54. Director, instancia gubernamental, Ecuador, 14 de abril de 2011
55. Jefe temático, instancia gubernamental, Ecuador, 15 de abril de 2011
56. Tres abogados, instancia gubernamental, Ecuador, 15 de abril de 2011
57. Refugiada, mayor, latina, Ecuador, 15 de abril de 2011
58. Refugiada, de edad madura, latina, Ecuador, 15 de abril de 2011
59. Refugiada joven, latina, Ecuador, 15 de abril de 2011
60. Oficial, instancia gubernamental, Ecuador, 15 de abril de 2011

Panamá

61. Director y tres abogados, organización humanitaria, Panamá, 18 de abril de 2011
62. Jefe, organización humanitaria, Panamá, 18 de abril de 2011
63. Director de proyecto, organización humanitaria, Panamá, 18 de abril de 2011
64. Refugiada, joven, Panamá, 19 de abril de 2011
65. PTH, mujer mayor, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
66. PTH, mujer joven latina, Panamá, 20 de abril de 2011
67. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
68. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
69. PTH, hombre de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
70. PTH, mujer joven, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
71. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
72. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
73. PTH, mujer mayor, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
74. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
75. PTH, hombre de edad madura, latino, Panamá, 20 de abril de 2011
76. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 20 de abril de 2011
77. PTH, mujer de edad madura, de descendencia africana, Panamá, 21 de abril de 2011
78. Solicitante de asilo, hombre mayor, latino, Panamá, 21 de abril de 2011
79. PTH, mujer joven, latina, Panamá, 21 de abril de 2011
80. Jefe, organización humanitaria, Panamá, 21 de abril de 2011
81. Director, organización humanitaria, Panamá, 25 de abril de 2011
82. Oficial, instancia gubernamental, Panamá, 25 de abril de 2011
83. Refugiado, joven, de descendencia africana, Panamá, 25 de abril de 2011
84. Solicitante de asilo, mujer joven, latina, Panamá, 25 de abril de 2011
85. Solicitante de asilo, mujer de edad madura, latina, Panamá, 25 de abril de 2011
86. Refugiado, mayor, latino, Panamá, 25 de abril de 2011
87. Inmigrante indocumentada, mujer de edad madura, latina, Panamá, 25 de abril de 2011
88. Refugiada, de edad madura, latina, Panamá, 25 de abril de 2011
89. Abogado, independiente, Panamá, 25 de abril de 2011
90. Refugiada, mayor, latina, Panamá, 26 de abril de 2011
91. Solicitante de asilo, hombre de edad madura, latino, Panamá, 26 de abril de 2011
92. Solicitante de asilo, mujer de edad madura, latina, Panamá, 26 de abril de 2011
93. Solicitante de asilo, mujer mayor, latina, Panamá, 26 de abril de 2011
94. Solicitante de asilo, hombre de edad madura, latino, Panamá, 26 de abril de 2011
95. Director, instancia gubernamental, Panamá, 26 de abril de 2011
96. Oficial, instancia gubernamental, Panamá, 26 de abril de 2011
97. Coordinador temático, instancia gubernamental, Panamá, 26 de abril de 2011
98. Jefe, organización humanitaria, Panamá, 26 de abril de 2011

Venezuela

99. Jefe y otro abogado, organización humanitaria, Venezuela, 28 de abril de 2011
100. Jefe y otro oficial, organización humanitaria, Venezuela, 28 de abril de 2011
101. Solicitante de asilo, mujer mayor, latina, Venezuela, 28 de abril de 2011
102. Solicitante de asilo, hombre de edad madura, latino, Venezuela, 28 de abril de 2011
103. Refugiado, hombre de edad madura, de descendencia africana, Venezuela, 28 de abril de 2011
104. Solicitante de asilo, mujer mayor, latina, Venezuela, 28 de abril de 2011
105. Solicitante de asilo, hombre de edad madura, latino, Venezuela, 28 de abril de 2011
106. Jefe, organización humanitaria, Venezuela, 28 de abril de 2011
107. Presidente, instancia gubernamental, Venezuela, 28 de abril de 2011
108. Refugiada, de edad madura, latina, Venezuela, 30 de abril de 2011
109. Solicitante de asilo, mujer de edad madura, latina, Venezuela, 30 de abril de 2011
110. Solicitante de asilo, mujer mayor, de descendencia africana, Venezuela, 30 de abril de 2011
111. Inmigrante indocumentado, mayor, de descendencia africana, Venezuela, 30 de abril de 2011
112. Jefe de oficina local, organización humanitaria, Colombia, 2 de mayo de 2011
113. Jefe de oficina local, organización humanitaria, Venezuela, 2 de mayo de 2011
114. Refugiada mayor, latina, Venezuela, 2 de mayo de 2011
115. Oficial, instancia gubernamental, Venezuela, 3 de mayo de 2011
116. Oficial, organización humanitaria, Venezuela, 3 de mayo de 2011
117. Oficial, organización humanitaria, Venezuela, 3 de mayo de 2011
118. Director, organización humanitaria, Venezuela, 3 de mayo de 2011
119. Jefe de oficina local y otro oficial, Venezuela, 3 de mayo de 2011
120. Solicitante de asilo, hombre joven, latino, Venezuela 3 de mayo de 2011
121. Solicitante de asilo, hombre de edad madura, latino, Venezuela, 3 de mayo de 2011
122. Dos solicitantes de asilo, hombre y mujer, ambos mayores, latinos, Venezuela, 3 de mayo de 2011
123. Jefe de oficina local, organización humanitaria, 4 de mayo de 2011
124. Tres solicitantes de asilo, pareja mayor y mujer joven, latinos, Venezuela, 4 de mayo de 2011
125. Dos solicitantes de asilo, ambas mujeres mayores, latinas, Venezuela, 4 de mayo de 2011
126. Solicitante de asilo, hombre joven, latino, Venezuela, 4 de mayo de 2011
127. Cinco solicitantes de asilo, pareja mayor y tres hombres jóvenes, latinos, Venezuela, 4 de mayo de 2011
128. Dos solicitantes de asilo, hombre y mujer de edad madura, latinos, Venezuela, 4 de mayo de 2011
129. Tres solicitantes de asilo, pareja mayor y mujer joven, latinos, Venezuela, 4 de mayo de 2011
130. Empresario local, independiente, Venezuela, 3 de mayo de 2011
131. Jefe de oficina local y otro oficial, organización humanitaria, Venezuela, 4 de mayo de 2011
132. Dos solicitantes de asilo, hombre y mujer, de edad madura, latinos, Venezuela, 5 de mayo de 2011
133. Dos solicitantes de asilo, hombre y mujer de edad madura, latinos, Venezuela, 5 de mayo de 2011
134. Tres solicitantes de asilo, pareja mayor y hombre de edad madura, latinos, Venezuela, 5 de mayo de 2011
135. Dos solicitantes de asilo, hombre y mujer de edad madura, latinos, Venezuela, 5 de mayo de 2011
136. Refugiado, de edad madura, latino, Venezuela, 5 de mayo de 2011
137. Jefe de oficina local, instancia gubernamental, Venezuela, 5 de mayo de 2011
138. Oficial, organización humanitaria, Venezuela, 6 de mayo de 2011
139. Jefe de oficina local y otro oficial, instancia gubernamental, Venezuela, 6 de mayo de 2011
140. Jefe de oficina local, organización humanitaria, Venezuela, 6 de mayo de 2011

- 141. Oficial, organización humanitaria, Venezuela, 6 de mayo de 2011
- 142. Empresario local, independiente, Venezuela, 6 de mayo de 2011

Colombia

- 143. Oficial, organización humanitaria, Colombia, 9 de mayo de 2011
- 144. Oficial, organización humanitaria, Colombia, 10 de mayo de 2011
- 145. Oficial, organización humanitaria, Ginebra, 24 de marzo de 2011